



Mission Économie

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

Observations définitives

Mission *Économie*

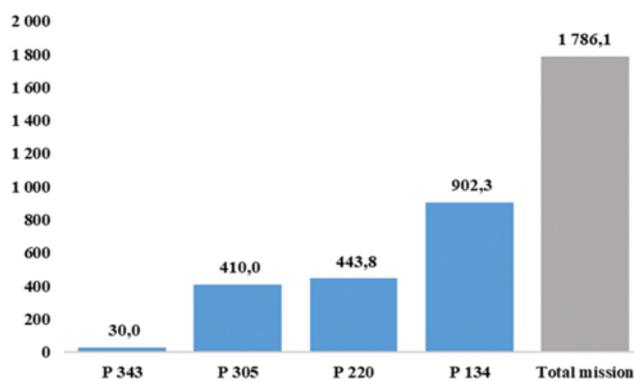
Programme 134 – Développement des entreprises et régulations

Programme 343 – Plan France Très haut débit

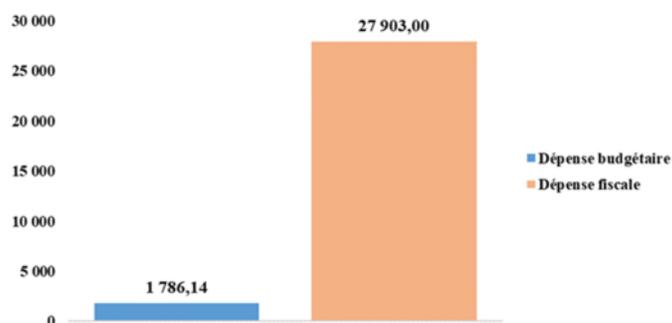
Programme 220 – Statistiques et études économiques

Programme 305 – Stratégie économique et fiscale

Graphique n° 1 : Mission *Économie* - exécution 2019 (CP, en M€)



Graphique n° 2 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission *Économie* en 2019 (en Md€)



Synthèse

En LFI pour 2019, la mission *Économie* représente 1,77 Md€ en AE et 1,94 Md€ en CP, en baisse respectivement de 7,9 % et 4,8 % par rapport à 2018 en neutralisant le Plan France Très haut débit au profil financier heurté en fonction de l'avancée des projets. Le plafond d'emplois de la mission s'élève à 11 540 ETPT pour l'État et 2 563 ETPT pour ses quatre opérateurs, soit une baisse respective de 4,0 % et 1,1 % par rapport à 2018. Le coût des dépenses fiscales est estimé à 27,9 Md€ pour 2019.

La mission se compose de quatre programmes budgétaires qui peuvent être classés en deux catégories :

- des programmes « métiers » qui correspondent principalement à l'activité des directions à réseau : les programmes 134 – *Développement des entreprises et régulations* (multidirectionnel¹), 220 *Statistiques et études économiques* (Insee) et 305 *Stratégie économique et fiscale* (direction générale du Trésor, DGT, et direction de la législation fiscale, DLF) ;
- un programme dans une logique projet : le programme 343 *Plan France Très haut débit* qui a vocation à cofinancer les projets de déploiement du réseau à très haut débit des collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire national d'ici 2022, en complément des crédits PIA 1 du fonds national pour la société numérique (FSN).

1) Une simplification de maquette à achever pour gagner en lisibilité

Comme la Cour le relève depuis plusieurs années, la mission *Économie* concerne de multiples acteurs et moyens et change régulièrement de périmètre, d'une façon pas toujours explicitée dans les documents budgétaires, ce qui rend difficile les comparaisons dans le temps. La difficulté principale réside dans la lisibilité du programme 134 qui regroupe les instruments de soutien aux entreprises, en

¹ Direction générale des entreprises (DGE), direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Autorité de la concurrence, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), etc.

particulier en direction des petites et moyennes entreprises, des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des services du tourisme. Les crédits sont gérés par six entités différentes, aux missions et aux moyens d'intervention variés pour soutenir les entreprises et plus généralement l'économie. En outre, le programme ne permet pas d'embrasser d'un seul regard l'ensemble des actions conduites au service des entreprises, car des outils de soutien aux entreprises relèvent d'autres programmes au sein d'autres missions (par exemple, les programmes 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* et 423 - *Accélération de la modernisation des entreprises*). Ce morcellement rend difficile la mesure et l'évaluation de l'effort de l'État en faveur des entreprises et de l'économie.

La maquette budgétaire de la mission a évolué : l'architecture du programme 134 a été simplifiée en PLF pour 2019 avec la réduction du nombre de ses actions de 13 à 8. Le PLF 2020 ne simplifie pas davantage la maquette, mais des travaux ont été lancés en 2020 sur la gouvernance de la mission dans l'objectif de mettre en cohérence les politiques publiques liées à l'innovation, l'aide aux entreprises hors innovation et à la régulation et aux contrôles. Aussi, la Cour recommande de poursuivre les efforts engagés afin de clarifier l'architecture des missions ou des programmes concourant au soutien des entreprises (recommandation n° 1 reformulée).

2) Une gestion maîtrisée des crédits dans un contexte de profonde transformation des administrations de la mission

L'effort de réduction de la dépense publique s'est poursuivi en 2019 avec une baisse des dépenses en budgétisation (-16,0 % en AE et -4,8 % en CP hors le Plan France Très haut débit) et en exécution (-13,6 % en AE et -0,6 % en CP). Ces baisses sont soutenues, comme en 2018², et s'inscrivent dans un contexte de profondes réformes.

L'année 2019 s'est en effet articulée autour de trois axes : la rationalisation des aides aux entreprises, une dynamique de transformation des directions à réseau (DGE, DGCCRF, DGT) et la

² À périmètre constant, en budgétisation (-8,8 % en AE et -1,7 % en CP) et en exécution (-12,6 % et -8,8%)

recherche de gains de productivité avec la mise en place d'un contrat d'accompagnement des chantiers de transformation de l'Insee avec le soutien du numérique. Ces dynamiques sont porteuses d'efficacité et d'efficience de la dépense publique. La Cour regrette toutefois les débudgétisations, pour un total de 45,1 M€, de l'activité de soutien à l'entrepreneuriat de l'agence France entrepreneur (4,2 M€) et de celle de garantie de prêts de Bpifrance financement (40,9 M€). La prise en charge d'une partie du coût de l'activité de garantie de prêts par une réduction du dividende de Bpifrance versé *in fine* à l'État, et non par voie de dotation budgétaire, constitue une contraction de dépenses et de recettes sur laquelle il conviendrait de revenir.

Plusieurs évaluations de dispositifs d'intervention, ont été conduites et ont débouché sur des évolutions (gestion extinctive du FISAC et des « actions collectives » de soutien des filières de la DGE, projets de réforme des centres techniques industriels et comités professionnels de développement économique, etc.), mais elles doivent être finalisées notamment pour les dépenses d'intervention récemment prises en charge par le programme 134. La recommandation n° 2, reformulée, prévoit d'accroître la lisibilité des dispositifs d'intervention gérés à titre principal par la direction générale des entreprises et d'assurer un meilleur suivi de ceux confiés à des opérateurs externes.

3) Une nécessaire amélioration de la transparence et du pilotage du programme 343 - *Plan France Très haut débit*

Pour mémoire, le programme 343, créé en 2015, a pour objet de subventionner les « réseaux d'initiative publique » (RIP) du plan France très haut débit (PFTHD). Ce dernier est doté d'une enveloppe de dépense de 3,3 Md€ d'ici 2022. Le programme 343 complète à hauteur de 2,4 Md€ les crédits pour les RIP du fonds national pour la société numérique (FSN), fonds sans personnalité juridique géré par la Caisse des dépôts et consignations et doté de 900 M€ par l'ex programme 323 (PIA 1). Depuis 2016, de nouveaux projets (programme continuité territoriale numérique, programme cohésion numérique notamment) se sont ajoutés à la liste des dépenses éligibles au financement PIA de l'action 01 du FSN. En l'absence de financement par des crédits PIA, ces dépenses s'effectuent sur l'enveloppe initialement affectée aux RIP (900 M€) et ont été compensées par le programme 343.

L'année 2019 a été la première année de décaissement des crédits de paiement du programme 343, à hauteur de 18 % des crédits votés en LFI (écart de 133,37 M€), alors que l'enveloppe du PIA 1 n'a finalement pas été intégralement consommée. En outre, le suivi est assuré sans distinction entre programmes, ce qui ne facilite pas les prévisions pluriannuelles de consommation des crédits du programme 343. L'enjeu est de taille, car 385 M€ de CP sont prévus en exécution 2020 sur le programme 343 et il a été annoncé en octobre 2019 la réouverture du guichet RIP avec de nouvelles modalités, financé par recyclage d'engagements antérieurs non utilisés. Aussi, la Cour recommande de rendre compte de façon détaillée dans les documents budgétaires de l'utilisation des crédits du programme 343 - *Plan France Très haut débit* et du PIA 1 et d'en améliorer le pilotage et le suivi (recommandation n° 3 reformulée).

4) Un financement des opérateurs dans le respect de la LFI

S'agissant des effectifs des quatre opérateurs de l'État relevant de la mission, l'exécution 2019 reste en deçà des plafonds d'emplois définis en LFI (2 563 ETPT au total, dont près de 60 % concernant Business France). En effet, les effectifs sous plafonds d'emplois représenteraient 2 439 ETPT en 2019 (taux d'exécution de 95 %), en baisse de 2,7 % par rapport à 2018, dans le prolongement de l'évolution observée depuis plusieurs années.

Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs s'établissent à 136,5 M€ en 2019, soit environ 7,6 % des crédits de paiement de la mission *Économie*. Ces dépenses restent en deçà de l'enveloppe prévue en LFI 2019. L'augmentation des dépenses observée en 2019 (+ 4 % par rapport à l'exécution 2018) résulte de l'évolution des crédits ouverts en LFI au titre de l'Agence nationale des fréquences, compte tenu notamment de la suppression d'une taxe affectée.

Si l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) ne bénéficie pas de subvention budgétaire, sa gestion n'en doit pas moins être améliorée, comme la Cour l'a souligné dans un référé du 27 mai 2019. Il conviendrait en particulier de garantir la sécurité juridique du

montant des redevances en justifiant le lien entre leur niveau et le coût des services rendus.

5) Des dépenses fiscales de près de 28 Md €, des avancées à poursuivre en matière de suivi et d'évaluation

Le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission *Économie* est estimé à 27,9 Md€ pour 2019, soit plus de quinze fois le montant des crédits budgétaires de la mission. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en représente une part importante (19,2 Md€) mais le poids des dépenses fiscales diminuera sensiblement en 2020, avec la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales, intervenue en janvier 2019.

Si certains progrès sont intervenus sur la période récente, avec en particulier, dans le cadre du PLF 2020, la présentation d'un programme pluriannuel d'évaluations concernant les dépenses fiscales limitées dans le temps, le suivi des dépenses fiscales doit être amélioré. Dans cette perspective, la Cour suggère de compléter le projet annuel de performances (PAP), en précisant le coût total pour la mission et les objectifs des dépenses fiscales ainsi que les évaluations récentes réalisées. Il conviendrait également d'harmoniser les méthodes de chiffrage annuel dans les documents budgétaires ainsi que de poursuivre l'évaluation (recommandation n° 4, reformulée).

Il serait nécessaire par ailleurs d'effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique en lien avec la mission *Économie* et de procéder au suivi de leurs décaissements annuels (recommandation n° 5, nouvelle).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (*responsables de programme, reformulée*) Poursuivre la clarification de l'architecture des missions ou des programmes concourant au soutien des entreprises.

Recommandation n° 2 : (*secrétariat général des ministères économiques et financiers, direction générale des entreprises, reformulée*) Accroître la lisibilité des dispositifs d'intervention gérés à titre principal par la direction générale des entreprises et assurer un meilleur suivi de ceux confiés à des opérateurs externes.

Recommandation n° 3 : (*direction générale des entreprises, direction du budget, reformulée*) Rendre compte de façon détaillée dans les documents budgétaires de l'utilisation des crédits du programme 343 – *Plan France Très haut débit* et de ceux du PIA 1 et en améliorer le pilotage et le suivi.

Recommandation n° 4 (*direction du budget, direction de la législation fiscale et responsables de programme, reformulée*) : Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales, harmoniser les méthodes de chiffrage annuel dans les documents budgétaires et compléter le projet annuel de performances (PAP) de la mission, en précisant les objectifs et le coût des dépenses fiscales ainsi que les évaluations récentes réalisées.

Recommandation n° 5 (*direction du budget, responsables de programme, nouvelle*) : Effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique en lien avec la mission et procéder au suivi de leurs décaissements annuels.

Sommaire

Mission Économie	2
Introduction	10
1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	12
1.1 La programmation initiale.....	12
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	18
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	20
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	40
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	43
2.1 Programme n°134 – Développement des entreprises et régulations	43
2.2 Programme n°343 – Plan France Très haut débit	45
2.3 Programme n°220 – Statistiques et études économiques	50
2.4 Programme n°305 – Stratégie économique et fiscale	52
2.5 La démarche de performance de la mission	55
3 MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET À L'ÉCONOMIE.	60
3.1 Les dépenses fiscales.....	60
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	71
3.3 Les programmes d'investissements d'avenir et les fonds sans personnalité juridique	83

Introduction

La mission *Économie* regroupe des politiques relevant du ministère de l'économie et des finances (MEF) consacrées à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, l'élaboration d'un environnement offrant une concurrence saine entre acteurs économiques, la protection des consommateurs et la mise en œuvre d'une stratégie économique et fiscale soutenant une croissance durable et équilibrée. Le responsable de cette mission est la secrétaire générale du ministère.

La mission se compose de quatre programmes budgétaires qui peuvent être classés en deux catégories :

- des programmes « métiers » qui correspondent principalement à l'activité des directions à réseau : les programmes 134 – *Développement des entreprises et régulations* (multidirectionnel, cf. *infra*), 220 – *Statistiques et études économiques* (Insee) et 305 – *Stratégie économique et fiscale* (direction générale du Trésor, DGT, et direction de la législation fiscale, DLF) ;

- un programme dans une logique projet : le programme 343 *Plan France Très haut débit* qui a vocation à cofinancer les projets de déploiement d'infrastructures de réseaux à très haut débit des collectivités territoriales à travers les « réseaux d'initiative publique » (RIP) du plan France Très haut débit³ (PFTHD), en complément des crédits consommés par le fonds national pour la société numérique (FSN).

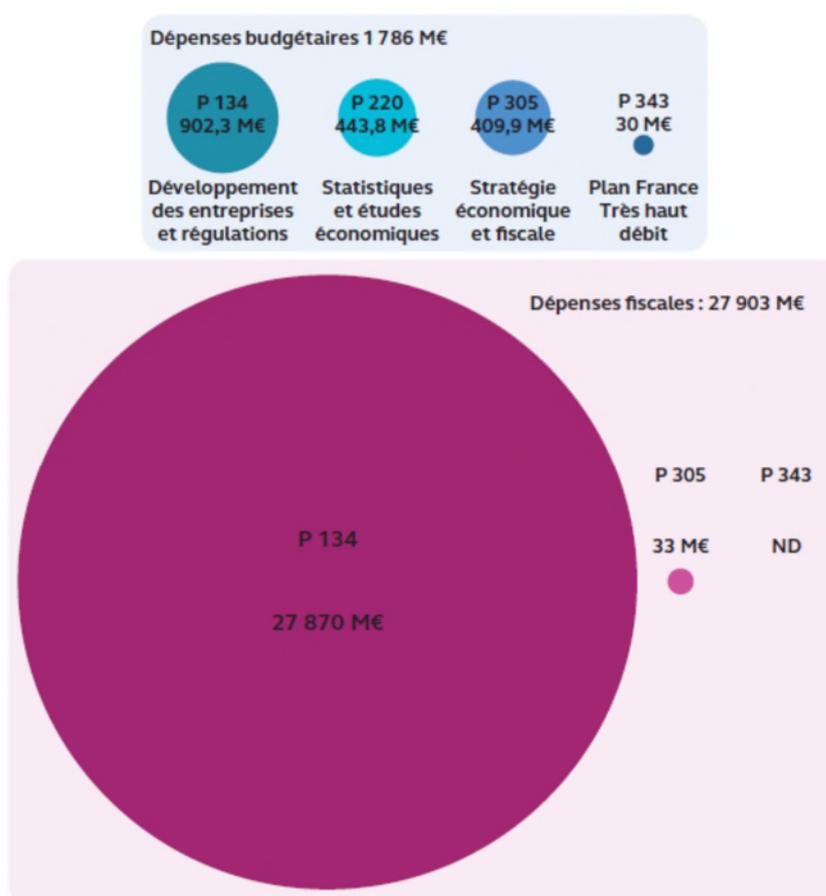
En LFI pour 2019, cette mission représente 1,77 Md€ en AE et 1,94 Md€ en CP, en baisse respectivement de 7,9 % et 4,8 % par rapport à 2018 en neutralisant le Plan France Très haut débit au profil financier heurté en fonction de l'avancée des projets. Le plafond d'emplois de la mission s'élève à 11 540 ETPT pour l'État et 2 563 ETPT pour ses quatre opérateurs⁴, soit une baisse respective de 4,0 % et de 1,1 % par rapport à

³ Le débit (quantité d'informations qu'on peut transférer) est supérieur à 30 mégabits par seconde.

⁴ Agence nationale des fréquences (ANFR), Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) et Business France.

2018. Le coût des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission est estimé à 27,9 Md€ pour 2019.

Schéma n° 1 : Mission *Économie* (exécution 2019 en CP)



Source : Cour des comptes d'après Chorus et documents budgétaires (annexes au PLF pour 2020, retraitements Cour)

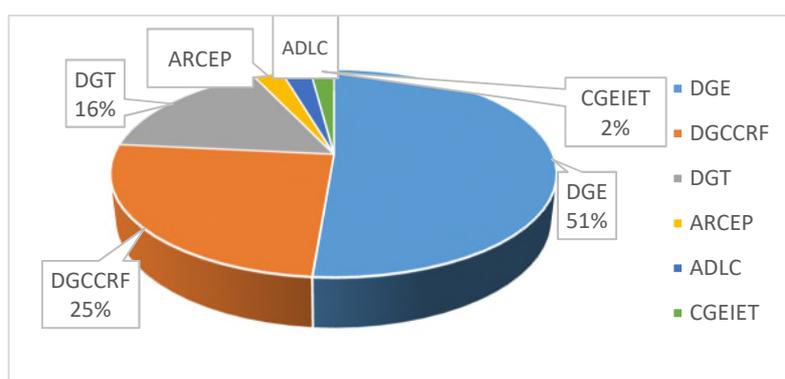
1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Une clarification de maquette à poursuivre

Comme la Cour le relève depuis plusieurs années, la mission *Économie* concerne de multiples acteurs et moyens, et change régulièrement de périmètre. Cela rend difficile les comparaisons dans le temps, et ce d'autant plus que les documents budgétaires ne retracent pas toujours explicitement les évolutions.

La difficulté principale réside dans la lisibilité du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* qui regroupe les instruments de soutien aux entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises des secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, et des services du tourisme. Les crédits sont gérés par six entités, aux missions et moyens d'intervention variés pour soutenir les entreprises et plus généralement l'économie. En outre, il ne permet pas d'embrasser d'un seul regard l'ensemble des actions conduites au service des entreprises, car des outils de soutien relèvent d'autres programmes au sein d'autres missions, à l'instar du programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* et du programme 423 - *Accélération de la modernisation des entreprises* qui fait partie de la mission des *Investissements d'avenir*. Ce morcellement ne permet pas d'évaluer aisément l'effort de l'État en faveur des entreprises.

Graphique n° 1 : Les gestionnaires du programme 134

Source : Cour des comptes d'après les crédits en CP de la LFI 2019

La maquette du programme 134 a été simplifiée entre le PLF 2018 et le PLF 2019 afin d'améliorer la lisibilité des actions conduites et l'information du Parlement. Le nombre de ses actions a été réduit, passant de 13 à 8 (regroupement des actions de la direction générale des entreprises, DGE, action unique pour la DGCCRF, etc.), ainsi que celui des BOP (fusion des trois BOP de la DGE et de la DGCCRF) et des unités opérationnelles (passage de 45 à 23 pour la DGE). Le PLF 2020 ne simplifie pas davantage la maquette.

Une réflexion est conduite en 2020 sur la gouvernance de la mission en poursuivant un objectif de mise en cohérence des politiques publiques autour de trois thématiques : l'innovation, l'aide aux entreprises hors innovation, et la régulation et les contrôles. Les modifications d'architecture impliquent des évolutions d'organisations ou d'objectifs stratégiques à définir précisément et à stabiliser. En outre, le rattachement des dépenses de personnel et des emplois de la DLF au programme 305 pourrait être revu, les personnels étant des agents DGFIP. La Cour appelle donc à mener à son terme la réflexion engagée et renouvelle sa recommandation, en la reformulant, en vue d'une clarification de l'architecture des missions ou des programmes concernés.

**Recommandation n° 1 : (Responsables de programme, reformulée)
Poursuivre la clarification de l'architecture des missions ou
des programmes concourant au soutien des entreprises.**

1.1.2 Des mesures de périmètre et de transfert limitées

Comme en 2018, les mesures de périmètre et de transfert affectant la mission *Économie* en budgétisation 2019 ne sont pas de montants significatifs, le total s'élevant à -16,0 M€. Trois évolutions sont marquantes :

- la suppression des loyers budgétaires pour 9,9 M€ : 0,1 M€ pour le programme 134, 8,7 M€ pour le programme 220, et 1,1 M€ pour le programme 305 ;
- la rebudgétisation de la taxe IFR antérieurement affectée à l'Agence nationale des fréquences, ANFR (+ 2,5 M€) ;
- le transfert des fonctions support du réseau international de la DGT au ministère de l'Europe et des affaires étrangères au sein du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* sortant (79 ETPT, 2,23 M€ de crédits de personnel et 6,40 M€ de dépenses de fonctionnement et d'investissement).

Pour le programme 134, les transferts en PLF s'élèvent à 0,52 M€ : un au titre de la nouvelle mission de contrôle de l'ANSSI confiée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes, ARCEP (+ 0,15 M€ en HT2, + 0,17 M€ en T2 pour 2 ETPT), et un pour le programme 333 - *Moyens mutualisés et administrations déconcentrées* (- 0,18 M€ en HT2, - 0,08 M€ en T2, - 1 ETPT).

1.1.3 Une budgétisation en nette baisse par rapport à 2018 hors programme France Très haut débit, facilitée par des débudgétisations

Tableau n° 1 : Comparaison LFI 2019 à LFI 2018 (périmètre courant)

AE	2018	2019	Variation %	CP	2018	2019	Variation %
P134	1026,6	898,2	-12,5%	P134	982,0	912,3	-7,1%
P343	208,0	5,0	-97,6%	P343	0,0	163,4	NC
P220	463,4	443,0	-4,4%	P220	453,9	441,5	-2,7%
P305	429,5	427,0	-0,6%	P305	429,4	422,5	-1,6%
Total	2127,4	1773,5	-16,6%	Total	1865,3	1939,6	3,98%

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

Par rapport à 2018, les crédits de la mission en LFI ont diminué de - 16,6 % en AE et de 3,98 % en CP (- 4,8 % en CP hors programme 343). Cette baisse est le fait de tous les programmes, sauf le programme 343 doté pour la première fois de crédits de paiement (+163,4 M€).

S'agissant du **programme 134**, l'écart en CP entre la LFI pour 2018 et la LFI pour 2019, s'établit à -7,1 %. Les faits notables sont les suivants :

- i) Des débudgétisations à hauteur de 45,1 M€

La budgétisation 2019 est marquée par la suppression de la dotation budgétaire allouée à l'activité garantie de prêts de Bpifrance Financement (- 40,9 M€). Cette activité vise à garantir les banques commerciales pour des prêts qu'elles accordent aux PME et TPE en France (9 Md€ de prêts par an), notamment pour financer les projets les plus difficiles, comme la constitution d'actifs immatériels ou les phases de création d'entreprises. Depuis 2015, cette activité est financée par l'État et Bpifrance de différentes manières (cf. 2.1.1) dont une dotation budgétaire. En 2019, le financement de l'activité garantie repose entièrement sur le recyclage des dividendes de l'État issus de l'EPIC Bpifrance et sur la réutilisation des fonds disponibles dans certains fonds de garantie, ce qui représente une débudgétisation complète de l'activité.

De même, le rattachement des missions de soutien public à l'entrepreneuriat de l'Agence France Entrepreneur (AFE, 4,2 M€) et de la Caisse des dépôts et consignations (plus de 20 M€) à Bpifrance a été réalisé sans compensation budgétaire. Bpifrance a repris ces missions au 1^{er} janvier 2019 sur ses fonds propres (cf. 2.1.1).

ii) Des mesures d'économies budgétaires (-16,3 M€)

La LFI pour 2019 est marquée par la mise en gestion extinctive de deux dispositifs d'intervention générant 7,8 M€ d'économies. Il s'agit du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce dit FISAC (- 6,9 M€). Les 6,1 M€ de crédits de paiement ont été destinés à assurer les paiements d'opérations ayant fait l'objet de décisions d'octroi de subventions au cours des années passées. Un dispositif porté par la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) devrait toutefois prendre son relais. Il s'agit également de la mise en gestion extinctive du dispositif « actions collectives » en faveur des filières industrielles conduites de l'administration centrale de la DGE (- 0,9 M€), faute d'effets de levier significatifs. 4,5 M€ de crédits de paiement sont prévus pour assurer le paiement des partenaires concernés.

Peuvent également être notées : la baisse de la compensation versée en contrepartie de l'aide au transport de presse, soit - 7,7 M€, inscrite dans le contrat d'entreprise État-La Poste 2018-2022, et la poursuite de la réforme du financement d'organismes rattachés au programme avec, pour information, l'abaissement du plafond de 100 M€ des deux taxes affectées pour le réseau des chambres de commerces et d'industrie CCI⁵, et de 10 M€ de celles pour les centres techniques industriels (CTI) et les comités professionnels de développement économique (CPDE), en plus d'une baisse de 1 M€ de leurs dotations budgétaires à la suite du passage de trois CPI au financement par taxes affectées (cf. 3.2.3.1).

⁵ Le réseau des CCI poursuit sa rationalisation et sa réorganisation débutée début 2017, dans le cadre de la loi du 14 mars 2016 relative aux réseaux des CCI et des CMA qui permet de mettre en place des mutualisations régionales et de rationaliser les conditions dans lesquelles elles exercent leurs missions.

iii) des économies de constatation (-9,5 M€)

La prise en compte du rescrit fiscal de non- assujettissement de Bpifrance Assurance Export (BPI AE) à la TVA a conduit à une moindre dépense budgétaire de 7,5 M€.

La budgétisation 2019 est aussi marquée par la baisse de la subvention versée à l'AFNOR, -24 % par rapport à la LFI 2018, les crédits 2018 avaient été exceptionnellement accrus de 2 M€ pour financer des actions spécifiques (industrie du futur, véhicule autonome, etc.).

iv) Des (re)budgétisations à hauteur de 16,14 M€

La subvention pour charges de service public de l'ANFR a été portée à 39,54 M€, contre 32 M€ en 2018 pour tenir compte du renforcement de ses missions en 2019 (transfert de 4,9 M€ au titre du dispositif de diffusion du signal horaire autrefois assuré par les programmes de France Inter sur les grandes ondes transitoirement pris en charge par le programme 134) et de la suppression de ses ressources fiscales dans le cadre du chantier transversal de suppression des taxes à faible rendement (rebudgétisation de la taxe IFR de 2,5 M€).

En outre, la DGT a été dotée en 2019 de moyens pour l'organisation d'événements contribuant au développement de l'économie française à l'international et à l'attractivité de la France qui permettront notamment de financer les actions conduites par le ministère dans le cadre de la présidence française du G7 (6,1 M€ dont 3,4 M€ pour le G7).

Pour le **programme 343**, la budgétisation 2019 est la première année où des ouvertures de crédits de paiement sont prévus (+163,37 M€). En sens inverse, l'ouverture des autorisations d'engagement est abaissée à 5 M€, contre 208 M€ en 2018, soit -97,6 %.

Pour le **programme 220**, les économies s'inscrivent dans le cadre du contrat avec la direction du budget et le secrétariat général des MEF et du schéma d'emplois égal à -67 ETP, assorti d'une évolution du plafond d'emplois égale à -94 ETPT (dont 31 ETPT lié à la mise en œuvre de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, cf. *infra*).

Pour le **programme 305**, la LFI pour 2019 est en baisse de 1,6 % en CP. Outre le transfert au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les principales variations en HT2 sont : une réduction d'environ 4 M€ du coût total des prestations réalisées pour le compte de l'État par la Banque de France et un relèvement d'environ 5 M€ des crédits d'études de l'Agence des participations de l'État (APE) du fait de la prise en charge de dépenses précédemment imputées sur le compte d'affectation spéciale 731 - *Opérations en capital intéressant les opérations financières de l'État*.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

1.2.1 La réserve de précaution a été annulée en LFR

La réserve de précaution initiale (0,5 % pour les dépenses de personnel, et 3 % pour les crédits HT2, sauf le programme 343 relevant du grand plan d'investissement) a été rapidement ajustée afin d'être totalement mobilisable pour une annulation en LFR prévue dès le début de la gestion, avec une actualisation des documents de répartition initiale des crédits et des emplois. La LFR pour 2019 a annulé -29,44 M€ en AE et -35,14 M€ en CP sur les programmes 134, 220 et 305. Ces annulations ont porté sur la totalité de la réserve initiale actualisée et sur des crédits inutilisés du fait d'une gestion attentive⁶.

Tableau n° 2 : Utilisation de la réserve de la mission *Économie*

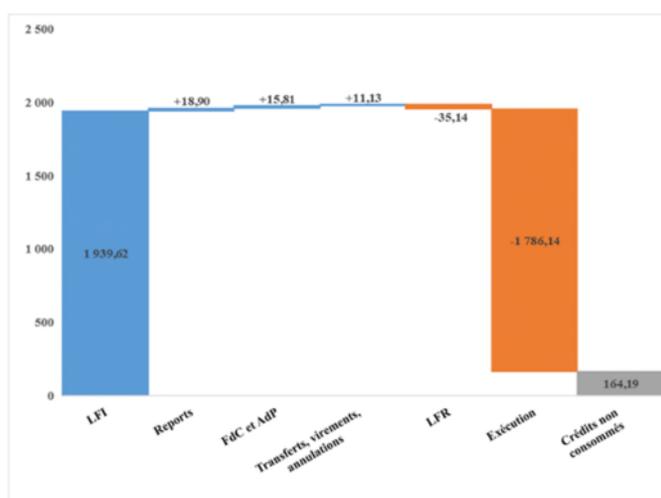
Réserve en CP (en M€)	36,5	Utilisation	36,5
Réserve initiale	27,4	Dégel initial*	5,6
Surgel des reports		Dégels en gestion	1,2
Autres surgels	9,1	Annulations	29,7
Surgels techniques		Réserve en fin de gestion	0

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction du budget. * Dégel mis en place dans le cadre des documents de répartition initiale des crédits et des emplois actualisés. Montants hors surgels techniques LFR

⁶ S'agissant du programme 220, l'annulation des crédits de titre 2 n'a porté que sur les crédits hors CAS Pensions. La réserve T2 CAS Pensions a été dégelée en fin d'exercice, mais n'a pas été consommée.

1.2.2 Les mouvements de crédits en gestion sont de montants peu élevés par rapport à 2018

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

L'ensemble des mouvements opérés en gestion sont présentés en détail dans l'annexe n° 3. Les mouvements réglementaires ont été limités en volume, excepté les reports d'AE qui représentent 5,8 % des crédits initiaux. Le programme 343 représente près de 70 % de ces reports. De même, les programmes de la mission ont été concernés par seize décrets de transfert pour un solde de 11,49 M€ en AE et 10,77 M€ en CP, montants qui ne représentent que 0,6 % des crédits initiaux (cf. liste des transferts également en annexe n° 3). Enfin, un virement du programme 134 de 2,75 M€ en AE et 0,046 M€ en CP a permis de financer le transfert de l'enquête « Suivi de la demande touristique » à l'Insee.

Les annulations ont porté sur 1,8 % des crédits initiaux contre 3 % en 2018. Les crédits non consommés sont plus importants que l'année dernière : ils s'élèvent à 164,19 M€ en CP, contre 46,83 M€ en 2018, du fait principalement de la non-consommation de 133,37 M€ par le programme 343 en raison de retards de cadencement des projets. Le montant des fonds de concours a diminué d'un peu plus de 18 %. Le programme 134 a reçu 4,14 M€, dont 4,03 M€ au titre du service « Guichet

Entreprises » correspondant à une contribution de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Pour l'Insee, des rattachements tardifs d'attributions de produits ont été observés pour un montant de 2,2 M€, dont 1,1 M€ rattaché début 2020 au titre de la gestion 2019.

1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

1.3.1 Le plafond des dépenses de la LPFP 2018-2022 est respecté

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 a fixé le plafond de la mission à 1 792 M€ en CP (à périmètre constant, hors contribution au CAS Pensions). La LFI pour 2019 a fixé le plafond à 1 939,62 M€ en CP et l'exécution s'est élevée à 1 786,14 M€, dans les deux cas à périmètre courant et y compris le CAS Pensions. Après retraitements, le plafond de dépense de la LPFP est respecté (marge de 0,22 Md€).

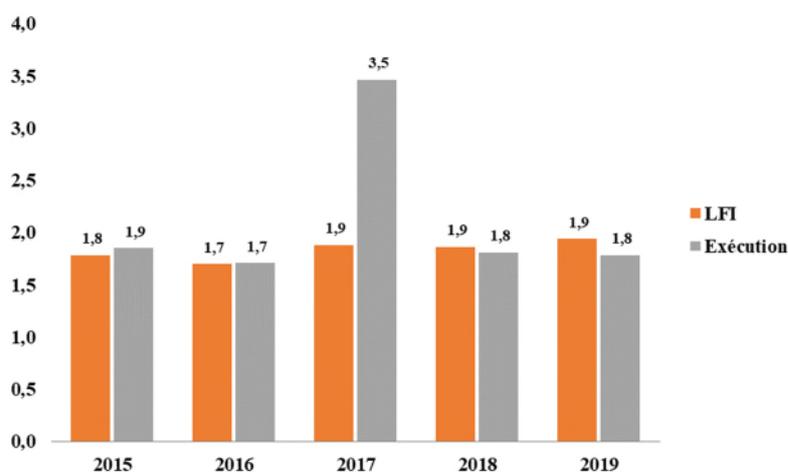
Tableau n° 3 : Respect du plafond de dépenses (LPFP 2018-2022)

En CP (Md€)	2019
<i>Norme LPFP (a)</i>	1,79
<i>Périmètre et transferts (b)</i>	-0,02
Norme LPFP au format 2019 (I=a+b)	1,77
<i>Exécution 2019 (c)</i>	1,79
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,01
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	0,23
Exécution 2019 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	1,55
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	0,22

Source : Cour des comptes

1.3.2 L'écart entre les crédits initiaux et les crédits consommés est faible

Graphique n° 3 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, Md€)



Source : Cour des comptes

L'écart est faible entre la LFI pour 2019 et son exécution : 40,48 M€ en AE et 153,48 M€ en CP, soit respectivement 2,4 % et 8,6 % des crédits de la mission, contre 105,4 M€ en AE et 53,21 M€ en CP en 2018. Il montre une gestion des crédits de la mission sans dépense exceptionnelle en cours de gestion, hors programme 343 responsable les deux années des écarts plus importants (AE en 2018 et CP en 2019). Ce ne fut pas toujours le cas, car la mission a connu le redéploiement de 800 M€ du PIA via le programme 343 pour le CAS PFE (2015) et la recapitalisation d'Areva pour 1 500 M€ en AE=CP (2017).

Tableau n° 4 : Total des dépenses de la mission *Économie*

Nature dépense (en M€)	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 format 2019	Exéc. 2018 format 2019	LFI 2019	Exéc. 2019	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
Total AE	2 127,43	2 021,99	2 111,41	2 005,97	1 773,25	1 732,77	-16,6 %	-14,3 %	-16,0 %	-13,6 %
Total CP	1 865,31	1 812,10	1 849,29	1 796,09	1 939,62	1 786,14	4,0 %	-1,4 %	4,9 %	-0,6 %

Source : Cour des comptes

Les crédits consommés entre 2018 et 2019 baissent à périmètre constant de 13,6 % en AE et 0,6 % en CP, baisse moindre qu'en 2018 (-12,6 % en AE et 8,8 % en CP). L'exécution 2019 a été marquée, comme en 2018, par la prise en charge par le programme 134 de dépenses exceptionnelles pour 6,6 M€ (cf. annexe n° 4).

1.3.3 Une exécution de la dépense conforme à la LFI hormis pour le programme 343

L'exécution de la mission *Économie* pour 2019 est comparable à l'étiage de l'année 2016, le ressaut de 2017 s'expliquant par la prise en charge en cours de gestion de la recapitalisation d'Areva pour 1 500 M€ en AE/CP par le programme 134.

Graphique n° 4 : Exécution 2015-2019 (en Md€ de CP)



Source : Cour des comptes

Le taux d'exécution de la mission (écart entre LFI et exécution) est plus élevé en AE et moins en CP qu'en 2018 avec un taux de 97,7 % en AE et 92,1 % en CP, contre respectivement 95,0 % et 97,1 % en CP. Cette évolution est principalement due à la sous-exécution du programme 343 : sous-exécution en AE en 2018 et en CP en 2019. Le taux d'exécution est élevé pour chaque programme sauf pour le 343 : 98,9 % en CP pour le programme 134, 100,5 % en CP (98,7 % au regard des crédits disponibles) pour le programme 220, 97,0 % en CP pour le programme 305, contre seulement 18,4 % en CP pour le programme 343.

Pour la première année de décaissements budgétaires des crédits du **programme 343 - Plan « France Très haut débit »** (PFTHD), le niveau de consommation (30 M€ en CP) a été très inférieur au montant inscrit en LFI (163,4 M€ en CP). Cette moindre consommation résulte d'un retard pris sur plusieurs projets compte tenu de contraintes opérationnelles inhérentes au déploiement de réseaux fixes.

La non-consommation d'AE sur le programme en 2019 résulte des reprises d'engagement permises par les économies constatées sur les dépenses relatives aux projets de RIP (écart entre montant des décisions d'accord préalable de principe et décision de financement, etc.). Le Gouvernement

ayant décidé de réengager tous les reliquats disponibles pour soutenir de nouveaux projets RIP, l'ensemble des reports 2019 sur 2020 a été demandé, soit 76,6 M€ (cf. 2.2).

Pour le **programme 134**, la consommation du programme s'est établie à 872,69 M€ en AE et 902,33 M€ en CP, laissant un disponible de 9,90 M€ en AE et 16,83 M€ en CP.

Pour le titre 2, la consommation s'est établie à 385,87 M€ pour des crédits ouverts à hauteur de 387,99 M€ soit un écart de 1,43 M€. Les crédits non consommés résultent d'une forte sur-exécution du schéma d'emploi, principalement pour la DGE ainsi que d'un décalage des dates d'entrées du fait de difficultés de recrutement des autorités administratives indépendantes, AAI (cf. *infra*).

Pour le HT2, les crédits non consommés, qui s'élèvent à 8,47 M€ en AE et 15,40 M€ en CP, correspondent principalement à différentes opérations :

- les AE pour l'appel à projet « *Community Fund* » de la mission French Tech (1,4 M€) ;
- le report de 1,25 M€ en AE et 0,96 M€ en CP principalement pour l'enquête sur l'étiquetage des pneumatiques de la DGCCRF ;
- le report de 0,81 M€ en AE/CP du plan informatique de Bpifrance Assurance Export, malgré un rattrapage partiel en 2019 ;
- le report de charges et de restes à payer en CP en 2020 de 9,86 M€, dont 1,3 M€ pour la DGCCRF (informatique), 6,4 M€ pour la DGE (Pass numérique, actions d'attractivité de la mission French Tech, pôles de compétitivité pour les restes à payer des conventions antérieures à 2019), 0,96 M€ pour la DGT et 1,2 M€ pour l'ARCEP (projets informatiques, etc.).

Pour le **programme 220** relatif à l'Insee, le taux d'exécution des CP s'établit à près de 95 %, contre 78,9 % en 2018. Bien qu'également en progrès par rapport à 2018 (86,2 % au lieu de 82 %), le taux de consommation⁷ des AE a été pénalisé par la clôture erronée des engagements liés à un bail courant jusqu'en 2024 pour 5,4 M€ (erreur matérielle qui donnera lieu à un report sur 2020), ainsi que par le « nettoyage » de restes à payer en AE (3,9 M€).

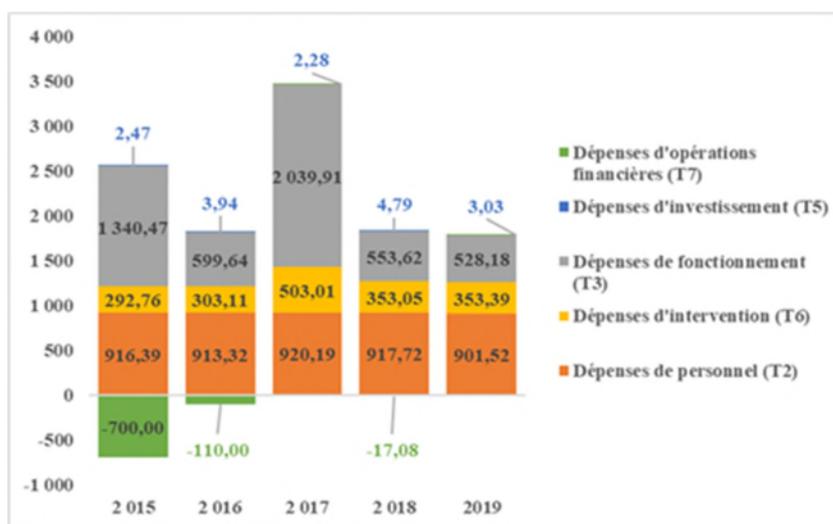
⁷ Écart entre l'exécution et les crédits disponibles.

Le plafond de la masse salariale a été respecté grâce à un suivi et à un pilotage rigoureux face à une progression importante des personnels contractuels au regard des personnels titulaires, une vacance structurelle minorée et la prise en charge de mesures catégorielles pour 0,30 M€ (cf. 1.3.4.1). S'agissant des crédits HT2, les principaux facteurs d'évolution sont : la suppression des loyers budgétaires (-8,7 M€), l'augmentation de dotation forfaitaire de recensement (DFR) du fait de l'organisation en 2019 du recensement quinquennal de la Nouvelle-Calédonie (+2,1 M€) et les sujets immobiliers (engagement de baux pluriannuels, notamment Besançon et Reims, et acquisition des nouveaux locaux de Mayotte).

Pour le **programme 305**, l'exécution 2019 a été marquée par : le respect des plafonds de crédits en T2, l'engagement des 7 M€ d'AE pour l'installation à Paris de l'Autorité bancaire européenne (ABE), et la maîtrise des dépenses par la Banque de France et les instituts d'émission (IEDOM et IEOM), représentant 93 % des crédits HT2 en CP. En revanche, des dépenses moindres que prévues ont été constatées pour les audits et études de l'Agence des participations de l'État, APE, (-4,50 M€ en CP), le réseau international (- 1,28 M€) et le CIRI (- 0,47 M€). Les prévisions de dépenses de l'APE sont les plus incertaines. Si, de par leur nature, il est difficile de prévoir le montant de ces opérations avec précision, l'exercice 2019, comme celui de 2018, montre un décalage important entre le montant voté en LFI (10 M€ en AE/ CP), la prévision de consommation en cours d'année et la réalisation (6,8 M€ en AE et 5,5 M€ en CP).

1.3.4 L'analyse de la répartition de la dépense par titre montre une baisse générale des crédits

En 2019, la mission *Économie* se compose principalement de dépenses : de personnel (50,5 % des CP), de fonctionnement (29,6 %) et d'intervention (19,8 %), et marginalement d'investissement (0,2 %).

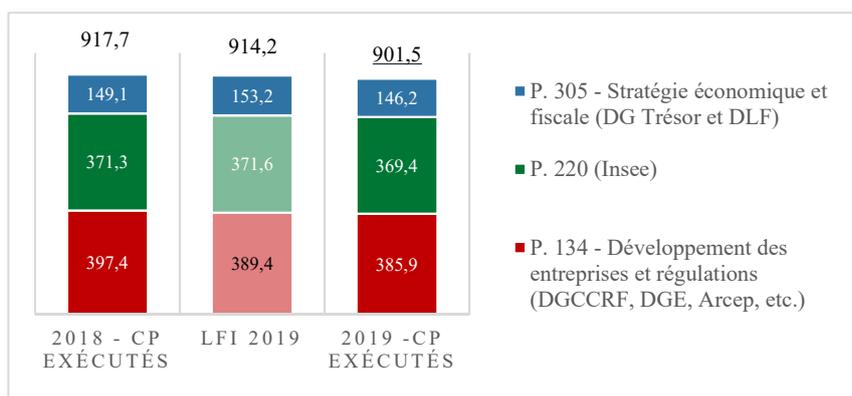
Graphique n° 5 : Dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, M€)

Source : Cour des comptes

1.3.4.1 Des dépenses de personnel en diminution

Représentant la moitié des CP de la mission, les dépenses de personnel s'établissent à 901,5 M€ en 2019. Deux programmes concentrent plus de 80 % de ces dépenses (graphique n° 6) : celui relatif à l'Insee et celui portant la masse salariale des agents de la DGCCRF et de la DGE.

Graphique n° 6 : Répartition par programme et évolution des dépenses de personnel de la mission (T2, en M€) – À périmètre courant

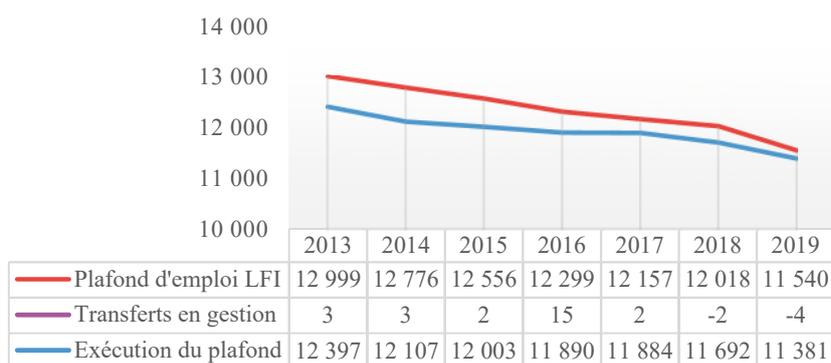


Source : Cour des comptes, d'après données Chorus et documents budgétaires

Une exécution en deçà des plafonds et schémas d'emplois fixés pour 2019

L'effort de maîtrise des effectifs de l'État se traduit, pour la mission, par une diminution de son plafond d'emplois depuis plusieurs années.

Graphique n° 7 : Plafond d'emplois de la mission et exécution à périmètre courant (effectifs en ETPT)



Source : Cour des comptes, d'après les données du SG des ministères économiques et financiers

Ce mouvement s'est accentué en 2019, avec une cible fixée à 11 540 ETPT, en baisse de 4 % par rapport au plafond défini pour 2018 (12 018 ETPT), sous l'effet principalement de deux réformes engagées dans le cadre du programme « Action publique 2022 » :

- **la réforme des réseaux de l'État à l'étranger**, avec une réduction de la masse salariale et la mutualisation des fonctions supports en ambassades (cf. section 2.4.2) : 79 ETPT et 2,2 M€ de dépenses de personnel de la DGT ont ainsi été transférés, en janvier 2019, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (programme 105 – *Action de la France en Europe et dans le monde*) ;
- **le recentrage des missions économiques des Direccte** autour de trois priorités (le redressement des entreprises en difficulté, l'innovation et le suivi des filières stratégiques), dans le cadre du plan de transformation ministériel et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ; ainsi, 225 emplois seront supprimés entre 2018 et 2020 exclusivement sur le périmètre des pôles entreprises, emploi et économie des Direccte (« pôles 3E »), selon le secrétariat général des MEF⁸ ;
- **la mise en œuvre d'une correction technique du plafond d'emplois**, conformément au nouveau dispositif prévu par la LPFP pour 2018-2022⁹. En effet, le plafond prévu en LFI, spécialisé par ministère, ne peut désormais « excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ». Pour la mission, le plafond d'emplois du ministère défini dans le cadre de la LFI 2019 a ainsi intégré une correction technique de 158 ETPT, en application des dispositions précitées de la LPFP pour 2018-2022.

Si le plafond d'emplois tel que défini en LFI 2019 s'élève à 11 540 ETPT, la répartition de la correction technique relative à l'application de l'article 11 de la LPFP a été modifiée de 5 ETPT, en faveur du programme

⁸⁸ Schéma d'emplois de - 167 ETP du programme 134 en LFI 2019, qui est principalement dû à la DGE, dont le schéma d'emplois était de -120 ETP, selon les précisions apportées par la direction du budget.

⁹ Article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022.

192 (mission *Recherche et enseignement supérieur*). En conséquence, le plafond d'emplois de la mission a été porté de fait à 11 535 ETPT pour 2019. Cette modification a été prise en compte pour la construction du PLF 2020.

Les trois programmes comportant des dépenses de personnel ont respecté leur plafond d'emploi, qui s'établit au total à 11 381 ETPT (tableau n° 5), soit un taux d'exécution de 98,6 %. Les programmes présentent un taux de vacances moyen de 1,3 % sensiblement inférieur à celui constaté en 2018, qui était de 2 %, compte tenu de la durée moyenne des recrutements, notamment pour les profils rares et très techniques.

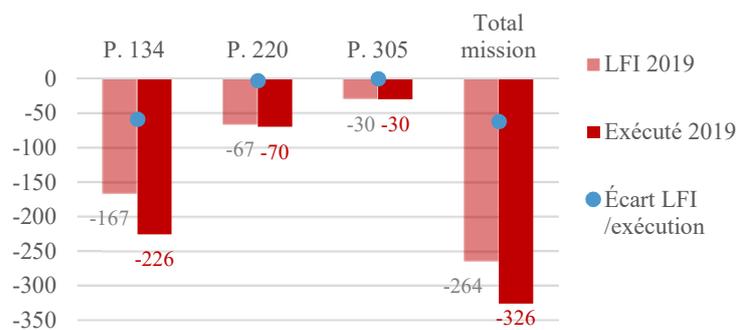
Tableau n° 5 : Plafond d'emplois par programme (en ETPT)

Mission Économie	LFI 2018	Exécuté 2018	Écart exécuté/LFI	LFI 2019	Exécuté 2019	Écart exécuté/LFI
P. 134	5 056	4 862	- 194	4 802	4 706	- 96
P. 220	5 308	5 263	- 45	5 255 (a)	5 208	- 47
P. 305	1 593	1 565	- 28	1 483 (b)	1 467	- 16
Total	12 018	11 692	- 326	11 540	11 381	- 159

Note : (a) S'agissant du programme 220 (Insee), une erreur matérielle, au moment de l'élaboration de la loi de finances, s'est traduite par un plafond relevé à tort de 10 ETPT (soit 5 255 ETPT au lieu de 5 245), (b) Si le plafond des emplois autorisés (PEA) du programme 305 – Stratégie économique et fiscale mentionné dans la LFI 2019 est bien de 1 483 ETPT, il résulte d'une erreur matérielle et devrait s'établir à 1 488 ETPT (soit 1 518 ETPT du PLF moins les 30 ETPT en application de l'article 11 de la LPPF évoquée précédemment).

Source : Cour des comptes, d'après données SG des MEF, DB et documents budgétaires

Ainsi, les objectifs fixés dans le cadre de la LFI ont été atteints et même dépassés (baisse de 2,6 % entre l'exécution 2018 et 2019), avec une diminution des ETP supérieure aux objectifs fixés dans le cadre du schéma d'emplois (- 326 ETP en exécution 2019, par rapport à une cible de -264, cf. tableau n° 6), qui a contribué à diminuer la masse salariale à hauteur de 13,2 M€ (infra). C'est en particulier le cas pour le programme 134 – *Développement des entreprises et régulations*, dont la sur-exécution du schéma d'emploi (graphique n° 8) s'inscrit dans un contexte de profonde réforme de la DGE, marquée par la réorganisation des activités des « pôles 3E » des Direccte et la transformation de l'administration centrale. Ainsi, les départs de la DGE ont été supérieurs à la cible sur les « pôles 3 E » et, dans le même temps, les recrutements induits par la transformation de la direction générale n'ont pas été réalisés en 2019 et seront reportés sur 2020, selon la direction du budget.

Graphique n° 8 : Schéma d'emplois de la mission en 2019 (en ETP)**Tableau n° 6 : Exécution du schéma d'emploi de la mission (en ETP)**

En exécution et LFI 2019	2017	2018	LFI 2019	2019
Sorties totales (1)	1 608	1 562	1 392	1 813
<i>dont sorties pour retraite</i>	502	487	462	443
Entrées (2)	1 463	1 370	1 128	1 487
Variation des ETP (2-1)	-145	-192	-264	-326

Source : Cour des comptes, d'après données de la DB et SG des ministères économiques

S'agissant des quatre opérateurs de l'État relevant de ce programme, dont l'INPI et Business France (cf. section 3.2), les objectifs fixés en matière de plafonds d'emplois ont été respectés (2 439 ETPT) et la baisse se poursuivrait en exécution (- 2,7 %).

Tableau n° 7 : Plafonds et exécution par opérateur en 2018-2019

Mission	Effectifs (plafond d'emplois) en ETPT				
	LFI 2018	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Exécution 2019/LFI
EPARECA	43	41	43	39	90,7 %
INPI	733	681	728	674	92,6 %
ANFr	302	292	299	292	97,6 %
Business France	1 513	1 493	1 493	1 434	96,05 %
Total	2 591	2 507	2 563	2 439	95,16 %

Source : Cour et direction du budget

Graphique n° 9 : Plafond d'emplois des opérateurs (en ETPT)

Note : données prévisionnelle s'agissant de 2019. Source : Cour et direction du budget

Des dépenses de personnel maîtrisées, en baisse de 1,5 %

Globalement, les dépenses de personnel de la mission *Économie* ont diminué de 1,5 % à périmètre constant (tableau n° 8).

Tableau n° 8 : Évolution des dépenses de personnel 2018/2019, à périmètre courant et constant (crédits de T2, en M€ et en %)

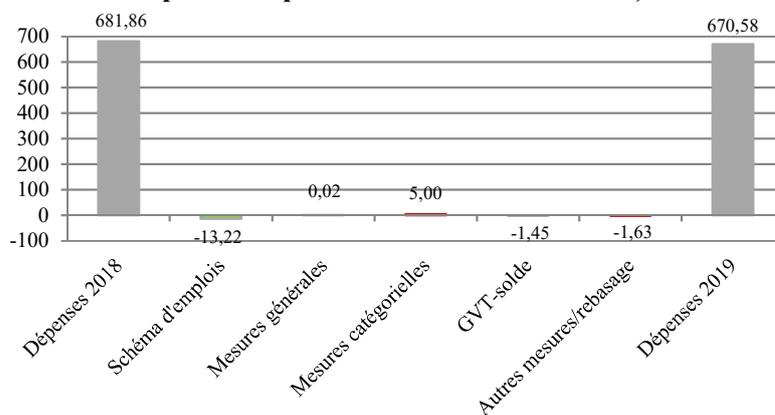
2018			LFI 2018 / format 2019	Exécution 2018 format 2019	2019			Évolution brute 2019/2018		À périmètre constant	
LFI 2018	Exécut.	Taux d'exéc.			LFI	Exéc.	Taux d'exéc.	LFI	Exéc.	LFI retraité	Exéc. retraitée
930,5	917,7	98,6 %	928,3	915,5	914,2	901,5	98,6 %	-1,7%	-1,8%	-1,5%	-1,5%

Source : Cour des comptes, d'après données Chorus et RFFIM (crédits en AE = CP)

La diminution de 1,6 % de la masse salariale (670,6 M€, dépenses hors CAS *Pensions*, présentées dans le graphique n° 10 *infra*) résulte essentiellement du schéma d'emplois (-13,2 M€) et, dans une moindre mesure, de l'effet du glissement-vieillesse-technicité, dit GVT (- 1,4 M€) et d'autres mesures et rebasages (-1,6 M€). Les dépenses hors CAS *Pensions* diminuent également à cause du décalage des dates d'entrées qui résulte des difficultés de recrutement rencontrées par certaines structures, telles que l'Autorité de la concurrence.

En sens inverse, les facteurs de progression tiennent essentiellement aux mesures catégorielles. Celles-ci sont liées à l'application du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) mais aussi, s'agissant du **programme 220**, constitué de 83 % de crédits de personnel, d'une revalorisation de la grille indiciaire des enquêteurs de l'Insee (0,3 M€ en 2019, selon la direction du budget) et du régime indemnitaire des enquêteurs affectés en Île-de-France. Pour ce programme, il est à noter que le solde des crédits disponibles non consommés au titre du hors CAS *Pensions* n'est que de 10 381 € et que la réserve de précaution de 1,4 M€ a pu être annulée.

Graphique n° 10 : Évolution de la masse salariale 2018-2019 (en M€, dépenses de personnel hors CAS *Pensions*)



Note : les dépenses 2018 en masse salariale étaient de 681,8 M€, dont 288,7 M€ pour le P. 134, 270,1 M€ pour le P. 220 et 123 M€ pour le P. 305.

Source : données communiquées par le SG des Mef et les responsables de programme

L'exécution 2019 du **programme 134 – Développement des entreprises et régulations** se caractérise par une baisse très nette de la consommation liée au schéma d'emplois, une quasi-absence de mesures générales (mécanismes de garantie de pouvoir d'achat/GIPA uniquement) et catégorielles, ainsi que le versement de mesures d'accompagnement en ressources humaines pour les agents concernés par la réforme des « pôles 3E » dans les Direccte. Toutefois, si le BOP de la DGCCRF respecte son plafond d'emplois (2 865 ETPT exécutés contre 2 875 ETPT autorisés) ainsi que son schéma d'emplois (- 45 ETP), les dépenses de personnel de la direction ont dépassé l'enveloppe prévue (tableau n° 9).

Selon les précisions apportées par la direction du budget, le dépassement de 2,87 M€ concernant la DGCCRF est principalement imputable à de moindres économies sur le schéma d'emploi (+0,87 M€), un GVT négatif (+1,76 M€) et un GVT positif (+ 0,33 M€). Ces écarts seraient dus à un défaut d'actualisation de certains sous-jacents de la dépense T2 au moment de la budgétisation :

- les recrutements d'agents nouvellement entrés sur le marché du travail se sont réduits au profit de profils plus expérimentés, ce qui fait augmenter significativement le GVT négatif : il s'agit de la principale cause de la surconsommation du T2 de la DGCCRF ;
- le calibrage des flux d'emplois a également évolué : les recrutements hors concours ont eu lieu plus tôt que prévu en 2019.

Tableau n° 9 : Consommation des crédits de T2 du programme 134

(CP, en M€)	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Écart exécution/LFI
DGE	125,8	122,0	118,2	- 3,9
DGCCRF	222,4	215,8	218,6	+ 2,9
CGE	17,4	18,8	17,3	- 1,5
Arcep	15,2	15,6	15,2	- 0,4
Autorité de la concurrence	16,6	17,2	16,6	- 0,7
Total P. 134	397,3	389,4	385,9	- 3,6

Source : Cour des comptes, d'après les données du responsable de programme

Tableau n° 10 : Crédits de T2 relatifs à la DGCCRF en 2019

(CP, en euros)	LFI 2019	Exécution 2019	Écarts
HCAS	150 769 541	152 406 799	1 637 258
CAS	65 016 394	66 245 150	1 228 756
Total T2	215 785 935	218 651 949	2 866 014

Source : direction du budget

La contribution de la mission au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* (230,9 M€ en 2019) est restée en deçà des crédits ouverts à ce titre en LFI (237,4 M€), avec un taux d'exécution de 97,3 %, contre 99,1 % s'agissant des dépenses hors CAS. Les dépenses de CAS *Pensions* diminuent depuis 2017 (- 2,1 % en 2019), cette baisse étant plus marquée que pour les autres crédits de personnel. Concernant le **programme 220**, qui porte les crédits de l'Insee, la proportion de personnels contractuels a progressé au cours de l'exercice, entraînant un besoin supplémentaire de crédits hors CAS et, corrélativement, une moindre dépense sur le CAS *Pensions*.

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses de CAS *Pensions* depuis 2017

(en M€)	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Exécution 2019/18	Taux d'exécution
HCAS	682,2	681,9	676,8	670,6	-1,6 %	99,1 %
CAS	238,0	235,9	237,4	230,9	-2,1 %	97,3 %
<i>Total T2</i>	<i>920,2</i>	<i>917,7</i>	<i>914,2</i>	<i>901,5</i>	<i>-1,8 %</i>	<i>98,6 %</i>

Source : Cour, d'après données Chorus, documents budgétaires et direction du budget

Par ailleurs, si les dépenses de personnel n'ont pas excédé les enveloppes de crédits disponibles en 2019, une fongibilité entre ses deux composantes est intervenue en toute fin d'exercice (CAS vers dépenses de T2 hors CAS), sur des montants limités, s'agissant des **programmes 134 et 305** (respectivement de 0,44 M€ et 0,54 M€). Or les montants budgétés pour financer les contributions au CAS *Pensions* ne peuvent pas en principe servir au financement de dépenses hors CAS *Pensions*, comme le souligne le recueil des règles de comptabilité budgétaire¹⁰, afin de ne pas dégrader la norme de dépense¹¹. Tout recyclage des crédits de titre 2 CAS vers le hors CAS doit donc être évité ou gagé par des crédits sous norme (HT2 ou HCAS) du même programme ou d'un autre.

Cela étant, les montants concernés par cette fongibilité en 2019 restent limités (environ 1 M€ sur 900 M€ de T2 exécutés). Par ailleurs, s'agissant du P. 134, ce mouvement est intervenu dans le contexte d'une annulation en LFR de crédits de personnel hors CAS, à hauteur de 2,9 M€, et c'est à la suite de cette annulation qu'une fongibilité CAS/HCAS aurait été autorisée par la direction du budget pour combler l'écart entre la ressource et l'exécution. Il en va de même pour le programme 305 (mouvement de fongibilité dans le contexte d'une annulation en LFR de crédits de personnel hors CAS).

¹⁰ Direction du budget, *Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État*, août 2019 (arrêté du ministre chargé du budget en date du 26 juillet 2019).

¹¹ Le périmètre de la norme « zéro valeur », sous-jacente à la budgétisation, exclut les contributions de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) relatif aux pensions.

1.3.4.2 Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 29,5 % des crédits de la mission en AE et 29,6 % en CP, soit une baisse de 12,7 % en AE et 1,7 % en CP. Deux programmes en représentent près de 90 % : le programme 305 (49,0 %) et le programme 134 (41,3 %).

Tableau n° 12 : Évolution des dépenses de fonctionnement 2018/2019

Nature dépense (en M€)	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 format 2019	Exéc. 2018 format 2019	LFI 2019	Exéc. 2019	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
T3 AE	604,9	601,2	588,8	585,1	529,1	510,6	-12,5 %	-15,1%	-10,1 %	-12,7 %
T3 CP	551,6	553,6	535,4	537,5	531,1	528,2	-3,7 %	-4,6%	-0,8 %	-1,7 %

Source : Cour des comptes

Pour le **programme 305**, les dépenses de fonctionnement comprennent la rémunération de la Banque de France pour les prestations réalisées pour le compte de l'État qui s'est élevée à 240,7 M€, contre 243,97 M€ en 2018, soit une baisse de 1,34 %, ainsi que celle des instituts d'émission d'outre-mer pour 5,19 M€. Ces dépenses comprennent également les dépenses d'études de l'APE qui sous-consomme son enveloppe de 10 M€ en AE=CP avec une exécution à 6,8 M€ en AE et 5,5 M€ en CP (économie de constatation).

Pour le **programme 134**, elles sont principalement constituées des dépenses des deux AAI portées par le programme et sur les crédits métiers de la DGCCRF (frais de déplacement, informatique, formations). Pour l'Autorité de la concurrence, ses mesures d'économie réalisées depuis 2012 ont trait à la mutualisation des achats en recourant au maximum aux procédures marchés existants de la DAE et l'UGAP. En 2019, le rattachement au marché interministériel de transports et d'hébergement a permis de réduire les coûts de chacune des missions de l'ADLC. Pour l'ARCEP, l'installation dans de nouveaux locaux fin 2018 a permis de faire des économies substantielles, de l'ordre de 30 % sur l'ensemble de la durée du bail de 9 ans, avec une réduction d'environ 20 % la surface occupée par l'Autorité.

Pour le **programme 220**, les efforts de maîtrise des dépenses sont concentrés sur les moyens immobiliers au regard de l'évolution des effectifs. C'est ainsi qu'une discussion a été entamée en 2018 avec le propriétaire des locaux occupés par la direction régionale de la Réunion, qui doit se traduire à terme par une restitution de surfaces et une diminution importante du loyer et des charges sous forme de rétablissements de crédits. De même, pour son implantation à Mayotte pour la mise en place d'un recensement annuel à compter de 2021, l'Insee a privilégié l'achat (1,7 M€ en AE/CP), plus efficient à moyen/long terme. En sens inverse, des événements imprévus ont dû être pris en charge : le déménagement des locaux à Besançon (3,7 M€ en AE¹²) et la nouvelle prolongation des locations à Metz en raison du retard des travaux de réhabilitation de l'ancienne gare impériale pour 0,7 M€. Au total, les loyers et les dépenses liées aux implantations de l'Insee s'établissent à 16,1 M€ en 2019 contre 24,0 M€ en 2018, dont 8,7 M€ au titre de la suppression des loyers budgétaires.

Les frais de déplacement ont progressé en passant de 6,0 M€ en 2018 à 6,8 M€ en raison de la revalorisation des indemnités kilométriques et des indemnités de nuitées. Une révision de la politique de déplacements qui doit être mise en œuvre en 2020 vise en priorité à uniformiser les règles de déplacement entre les différents établissements de l'Insee et à inscrire la politique de déplacements dans les objectifs de développement durable de l'État. Enfin, un volant important des dépenses de fonctionnement correspond aux dépenses informatiques qui progressent légèrement entre 2018 et 2019, passant de 19,0 M€ à 19,5 M€.

1.3.4.3 Dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent encore 18,3 % des crédits de la mission en AE et 19,8 % en CP, malgré une baisse de 38,9 % en AE et 0,6 % en CP par rapport à 2018. Deux programmes représentent près de 93 % des crédits d'intervention en CP : le programme 134 (84 %) et le programme 343 (8 %).

¹² Le futur déménagement de la direction régionale de Bourgogne / Franche-Comté n'interviendra que fin 2020, mais le montage juridique relevant de la préfecture impliquait l'engagement de 12 années de loyers dès 2019.

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses d'intervention 2018/2019

Nature dépense (en M€)	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 format 2019	Exéc. 2018 format 2019	LFI 2019	Exéc. 2019	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
T6 AE	583,2	517,1	585,7	519,6	323,8	317,2	-44,5 %	-38,6 %	-44,7 %	-38,9 %
T6 CP	374,4	353,0	376,9	355,5	488,2	353,4	30,4 %	0,1 %	29,5 %	-0,6 %

Source : Cour des comptes

Au sein du programme 134, en l'absence de crédits budgétaires pour l'activité de garantie de prêts de Bpifrance financement, trois dépenses sont particulièrement importantes : l'aide au transport de presse (103,8 M€), le dispositif de compensation carbone accordée aux entreprises électro-intensives (102,12 M€) et la dotation au commissariat aux communications électroniques de défense à la DGE, CCED (16,17 M€).

La compensation carbone au titre de 2018, versée en 2019, a bénéficié à 286 sites industriels pour un montant de 102,12 M€. Ces sites sont en majorité des filiales de grands groupes français ou internationaux, ce qui était attendu au regard des secteurs d'activité éligibles au dispositif : sidérurgie, métallurgie, chimie, papier-carton, etc. L'augmentation du coût entre 2018 (98,7 M€) et 2019 (102,12 M€) est principalement due à la hausse du prix de marché moyen du quota carbone utilisé dans le calcul de l'aide, passant de 5,40 €/tonne à 5,88 €/tonne. L'écart de 4,6 M€ entre la LFI 2019 et l'exécution, soit environ 4 % du montant prévisionnel de la dépense, s'explique par le dépôt de dossiers hors délais par les bénéficiaires et des sous-consommations d'électricité pour des raisons de marché, de maintenance ou d'accident industriel. À noter toutefois que les dépôts hors délais se raréfient mécaniquement avec l'appropriation du dispositif par les entreprises et que la production globale des secteurs industriels éligibles à la compensation carbone est en général plutôt stable une fois agrégée, ce qui explique les écarts à la prévision relativement modestes. La marge de 4,6 M€ a notamment été mobilisée pour le financement de dépenses non programmées : le contentieux SOPODIS pour 2,4 M€ et le solde des intérêts du contentieux SARA pour 1 M€.

Les dépenses les plus élevées sont majoritairement des dépenses récemment supportées par le programme 134. Les dépenses « historiques », essentiellement des transferts aux entreprises, sont en forte baisse à l'instar des subventions aux CTI-CPDE (-17,4 %), celles relatives aux mouvements

consoméristes (-11,5 %), ou ont été supprimées : l'aide aux départs des commerçants, le comité professionnel de distribution de carburant, et les subventions APCE. Le FISAC (-80,5 % depuis 2014), et les actions collectives (- 84,6 depuis 2015) sont en voie d'extinction (cf. annexe n°5).

L'évaluation des dépenses d'intervention en matière d'aides aux entreprises est conduite dans le cadre d'action publique 2022 et consiste à examiner chacune des aides pour en évaluer l'efficacité. Cela a entraîné la mise en gestion extinctive du FISAC et du dispositif des « actions collectives » en 2019. Le rapport « *Plateformes d'accélération vers l'industrie du futur : organisation, missions et financements des centres techniques industriels (CTI) et comités professionnels de développement économique (CPDE)* » remis en juin 2019 par Mme Anne-Laure Cattelot et M. Bruno Granjean pourrait notamment conduire à la suppression des dotations budgétaires à compter de 2021. De même, la mission lancée conjointement par les ministères de l'économie et des finances et de la culture pourrait déboucher sur une évolution des dispositifs d'aide à la distribution de presse.

Recommandation n°2 : (secrétariat général des MEF, direction générale des entreprises, reformulée) : Accroître la lisibilité des dispositifs d'intervention gérés à titre principal par la direction générale des entreprises et assurer un meilleur suivi de ceux confiés à des opérateurs externes.

Pour le **programme 220**, les dépenses d'intervention relèvent exclusivement du recensement de la population avec la dotation forfaitaire de recensement (DFR), dont les modalités de collecte ont été modernisées depuis 2015. Le développement de la dématérialisation des enquêtes auprès des ménages et des entreprises a permis, notamment, de réduire les coûts de ces enquêtes, la DFR versée par l'Insee aux communes ou aux EPCI concernés diminuant de 13,70 % entre 2019 et 2015 (cf. 2.3). Corrélativement, pour l'Insee, l'allègement des opérations de suivi et de pilotage au profit de contrôles qualité ciblés et d'une amélioration des traitements statistiques a permis de réduire les coûts de personnel comme les coûts de fonctionnement.

1.3.4.4 Dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement représentent 0,5 % des crédits de la mission en AE et en CP, soit une hausse de 16,9 % en AE et en baisse de 34,0 % en CP. Deux programmes représentent 94,6 % des crédits d'investissement en CP : les programmes 220 (49,5 %) et 134 (45,1 %).

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses d'investissement 2018/2019

Nature dépense (en M€)	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 format 2019	Exéc. 2018 format 2019	LFI 2019	Exéc. 2019	Variation LFI	Variation Exéc	Variation LFI retraitée	Variation Exéc retraitée
T5 AE	8,9	3,1	8,7	2,9	6,1	3,3	-31,3 %	9,3 %	-29,7 %	16,9 %
T5 CP	8,9	4,8	8,7	4,6	6,1	3,0	-32,0 %	-36,7 %	-30,4 %	-34,0 %

Source : Cour des comptes

Pour le **programme 220**, les dépenses d'investissement s'élèvent à 1,7 M€ en AE et 1,5 M€ en CP, contre 5,6 M€ en AE/CP en LFI. L'écart correspond souvent à des changements d'imputation comptable, certaines dépenses programmées sur les crédits d'investissement ayant finalement été comptabilisées en dépenses de fonctionnement. Le seul projet significatif ayant connu un report en 2019 est celui du déménagement du *datacenter* de l'Insee.

Pour le **programme 134**, les dépenses d'investissement porte portent en sur le projet « guichet entreprises » de la DGE pour 1,1 M€ en AE et 0,9 M€ en CP, et sur les achats informatiques de la DGCCRF, de l'Autorité de la concurrence et de l'ARCEP (0,57 M€ en AE et 0,47 M€ en CP).

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

Comme les années précédentes, près de 95 % des restes à payer reposent sur le programme 343- *Plan France Très haut débit* du fait du temps nécessaire pour mener à bien les travaux d'infrastructure.

Tableau n° 15 : Évolution des restes à payer 2019/2020

En M€	2017	2018	2019	Évolution 2019/20
P 134	60,52	108,27	78,63	- 27,4 %
P 220	35,90	43,32	43,77	1,0 %
P 305	7,33	9,53	15,36	61,2 %
P 343	2 225,33	2 394,75	2 364,75	- 1,3 %
Total	2 329,08	2 555,87	2 502,51	- 2,1 %

Source : Cour des comptes d'après les données de Chorus

Les restes à payer du **programme 343** s'élèvent à 2 364,75 M€, en baisse de 1,3 %, mais leur montant reste élevé. À court terme, le risque majeur pesant sur la mission *Économie* reste la couverture en CP des engagements du programme, sur laquelle la visibilité n'est pas optimale, tant en montant qu'en cadencement de la dépense, comme le montre la sous-consommation marquée de 2019.

Les restes à payer du **programme 134 – Développement des entreprises et régulations**, qui avaient connu une hausse importante en 2018, sont en baisse puisqu'ils s'établissent à 78,63 M€ au 31 décembre 2019. Celle-ci s'explique principalement par le désengagement du marché du signal horaire par la DGE (- 20 M€), dont la gestion a été transférée à l'ANFR, et par une baisse des restes à payer du FISAC et des actions collectives de centrale.

Les restes à payer concernent principalement : les aides du dispositif FISAC (11,76 M€), l'engagement du bail de l'ARCEP à hauteur de 17,1 M€, les restes à payer des conventions antérieures à 2019 du commissariat aux communications électroniques de défense CCED (15,7 M€), les « actions collectives » de la DGE (7,8 M€), le bail de l'Autorité de la concurrence (6,7 M€) et les actions des pôles de compétitivité (6,3 M€). Le montant des charges à payer de 2019 sur 2020 est en baisse, car il s'élève à 2,24 M€, contre 3,89 M€ en 2018. Elles portent principalement sur les crédits de la DGE (1,47 M€) au titre notamment des actions d'attractivité de la French Tech (0,45 M€), de l'agence du numérique (0,2 M€), des « actions collectives » de la DGE, des projets informatiques et études pour l'ARCEP (0,38 M€) et la DGCCRF (0,32 M€).

S'agissant du **programme 305** – *Stratégie économique et fiscale*, le montant des restes à payer qui s'élève à 15,4 M€ est en nette hausse par rapport à 2018, en raison principalement d'engagements réalisés pour les audits de l'APE dont l'exécution a pris du retard et de la gestion pluriannuelle des CP associés aux 7 M€ d'AE ouverts en PLF 2019 au titre de l'installation de l'Autorité bancaire européenne (ABE) à Paris. Sur ces 7 M€ d'AE, 2,5 M€ de CP seulement ont été consommés en 2019 et, pour des années futures, un décalage s'est opéré, réduisant significativement le volume des CP à décaisser en 2020 et augmentant celui des CP des années ultérieures (de 2021 à 2027). Le montant des charges à payer est stable entre 2018 et 2019 (0,1 M€).

S'agissant du **programme 220** – *Statistiques et études économiques*, sur les 43,7 M€ de restes à payer, 40,7 M€ correspondent à des engagements juridiques saisis depuis 2017 encore effectifs : 6,6 M€ correspondent à des dépenses programmées sur l'exercice 2020, essentiellement sous forme de loyers. En miroir, 3 M€ portent sur des engagements juridiques sur années antérieures à 2017 et qui devraient être clôturés. Les charges à payer s'élèvent à 3,2 M€ en CP.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°134 – Développement des entreprises et régulations

2.1.1 Une nécessaire clarification du financement de l'activité garantie de prêts de Bpifrance financement

L'activité de garantie de prêts de Bpifrance financement, mission d'intérêt général, est intrinsèquement déficitaire : les commissions provenant des banques distribuant les crédits sont tendanciellement inférieures à la sinistralité. Pour que cette activité soit pérenne et ne réduise pas les fonds propres de Bpifrance financement, une budgétisation est calculée chaque année avec les commissions et sinistralités projetées afin que les fonds soient à l'équilibre dans en général 65-70 % des scénarios modélisés. Pour parvenir à cet équilibre *ex ante*, le « besoin de dotation » peut être assuré par le programme 134, l'EPIC Bpifrance (l'État renonce à se verser un dividende et transfère de la trésorerie aux fonds de garantie) ou encore des « redéploiements », en entamant les réserves des fonds de garantie et inscrites au bilan de Bpifrance.

Depuis 2013, l'activité garantie de prêts de Bpifrance financement est partiellement financée par l'État. En 2019, elle ne l'est plus par voie de dotation budgétaire. La débudgétisation est complète avec le recours intégral au recyclage des dividendes de l'État issus de l'EPIC Bpifrance et à la réutilisation des fonds disponibles dans certains fonds de garantie (cf. *infra*). La prise en charge d'une partie du coût de l'activité garantie de prêts par une réduction du dividende versé *in fine* à l'État, et non par voie de dotation budgétaire, constitue une contraction de dépenses et de recettes sur laquelle il conviendrait de revenir.

Tableau n° 16 : Financement de l'activité de garantie de Bpifrance (M€)

Financement	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
P 134	0	25	21	23	13	40	0
Produits financiers du fonds de réserve des fonds de garantie							4
Réaffectations internes entre fonds de garantie	167	337	223	133	102	333	84
Redéploiements dividendes EPIC	0	0	133	194	282	0	150
Total	167	362	377	350	397	373	238

Source : Bpifrance. Le delta du total 2018 avec 2019 s'explique par la politique de tarification à la hausse des commissions facturées aux banques, ce qui diminue les besoins.

2.1.2 Une démarche de profonde transformation de deux directions à réseau (DGE et DGCCRF)

La DGE a entamé à l'automne 2018 une démarche de transformation entrée pleinement en œuvre le 1^{er} septembre 2019 avec la publication de ses nouveaux textes d'organisation. Sa transformation se décline autour de trois ambitions : « plus de stratégie, plus de réactivité et plus d'impact pour les entreprises et pour l'emploi ». Elle consiste à adapter l'organisation et les missions de son administration centrale dans une logique projets et à recentrer les missions de développement économique exercées par les Direccte autour de trois priorités stratégiques : l'accompagnement des entreprises en difficulté, le développement des filières stratégiques et le soutien à l'innovation. Ces missions ont été regroupées au sein de nouveaux Services économiques de l'État en région (SEER) placés auprès du préfet, créés au premier semestre 2019. Au 1^{er} septembre 2018, 418 agents des Direccte sont concernés par la réforme, dont 359 portés par le programme 134.

En 2019, le schéma d'emploi arbitré était de -110 ETP sur le périmètre de la réforme des Direccte pour une sur-exécution à hauteur de -121 ETP. En 2020, le schéma d'emplois a de nouveau été arbitré à -110 ETP sur le périmètre. Parallèlement, les crédits de titre 2 connaissent une baisse sous l'effet du schéma d'emplois : 129,45 M€ en LFI 2018 pour 122 M€ en LFI 2019. En LFI 2020, le montant des crédits a été voté à 118 M€. Par ailleurs, des mesures indemnitaires ont été mises en œuvre afin d'accompagner les agents concernés par la restructuration (0,94 M€ en 2019 financés à hauteur

de 0,88 M€ par un abondement du Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) et 1 M€ en 2020, financé à 50 % par le FAIRH et à 50 % par le programme 134). Au total, 430 postes devraient être supprimés sur les trois prochaines années.

La DGCCRF s'engage également dans un travail de rationalisation et de recentrage de ses missions sur des tâches à forte valeur ajoutée, tant en administration centrale que dans ses services déconcentrés. Son plan de transformation est en cours d'élaboration, mais d'ores et déjà la direction générale vise de numériser les petits contrôles pour permettre aux personnels de se concentrer sur les contrôles plus pointus qui nécessitent une montée en compétences. En 2020, la DGCCRF souhaite concentrer ses interventions sur les enquêtes au service de la lutte contre les fraudes économiques. Elle ciblera plus particulièrement ses actions en prenant compte les nouveaux modèles économiques et les risques émergents. Cette veille a pour objectif de s'assurer de la loyauté des marchés au bénéfice à la fois des consommateurs et des entreprises.

2.2 Programme n°343 – Plan France Très haut débit

2.2.1 Une nécessaire fiabilisation de la budgétisation

Pour mémoire, le programme 343, créé en 2015, a pour objet de subventionner les « réseaux d'initiative publique » (RIP) du plan France très haut débit (PFTHD). Ce dernier est doté d'une enveloppe de dépense de 3,3 Md€ d'ici 2022. Le programme 343 complète à hauteur de 2,4 Md€ les crédits pour les RIP du fonds national pour la société numérique (FSN), fonds sans personnalité juridique géré par la Caisse des dépôts et consignations et doté initialement de 900 M€ par l'ex programme 323 (PIA 1). Depuis 2016, de nouveaux projets (programme continuité territoriale numérique, programme cohésion numérique notamment) se sont ajoutés à la liste des dépenses éligibles aux financements PIA de l'action 01 du FSN. En l'absence de crédits PIA, ces dépenses sont financées sur l'enveloppe initialement affectée aux RIP (900 M€) et ont été compensées par le programme 343.

En budgétisation 2019, à la mi-2018, les services du responsable de programme prévoient l'épuisement des CP du programme 323/PIA 1 au cours de l'exercice 2019 nécessitant d'ouvrir 163,4 M€ de CP

complémentaires pour la première fois sur le programme 343. Cette prévision était fondée sur la prévision de consommation des crédits PIA 1, qui s'est avérée moindre que prévue initialement, et sur les besoins de paiement des collectivités. Les échanges entre l'agence du numérique et les collectivités locales ont conduit à réajuster ce montant au second semestre à près de 90 M€. Toutefois, le décaissement de CP en fin de gestion n'a porté que sur 30 M€, soit environ 18 % des crédits budgétés. Comme il reste au 31 décembre 2019, 15 M€ de CP non consommés sur le programme 323/PIA 1, les crédits du programme 343 n'auraient pas dû être mobilisés en complément en 2019.

Tableau n° 17 : Consommation du FSN et du P343 au 31/12/2019 (en M€)

	Consommation crédits Etat		Consommation fonds FSN		
	PIA 1	P 343 au 31/12/2019	Consommé PIA 1 au 31/12/2019	Consommé P343 au 31/12/2019	Solde disponible au 31/12/19
RIP	641,2	30,0	626,2	0,0	45
Dispositifs hors RIP et frais de gestion	268,8		53,4		215
Total	910	30,0	679,6	0,0	260

Source : Cour des comptes d'après les données CDC et DGE. Les 10 M€ supplémentaires de l'enveloppe du PIA1 proviennent d'un redéploiement de crédits PIA au titre du financement d'équipements numériques des collèges ruraux.

Cette forte sous-exécution résulte du retard de plusieurs projets compte tenu des contraintes opérationnelles inhérentes au déploiement de réseaux fixes. Si, de par leur nature, il est difficile de prévoir le rythme de décaissements de ces opérations, un travail de fiabilisation des prévisions est cependant nécessaire et devrait être mené en 2020.

Une meilleure budgétisation s'avère d'autant plus nécessaire que, face aux situations disparates des territoires en haut débit, le Gouvernement a annoncé la généralisation de la couverture numérique en fibre optique pour tous les territoires à horizon 2025, en complément de l'objectif de très haut débit pour tous en 2022. Il a également annoncé en octobre 2019 la réouverture du guichet RIP du PFTHD avec de nouvelles modalités de calcul de la subvention d'État, financé par recyclage des retraits d'engagements antérieures (estimées à ce jour à 280 M€). Ces modalités ont fait l'objet

d'une consultation publique en décembre 2019 et le nouveau cahier des charges a été publié le 20 février 2020¹³.

En parallèle, pour la zone d'initiative publique, le Gouvernement souhaite accélérer et sécuriser le déploiement du très haut débit avec :

- la mise en place en 2019 d'un guichet « cohésion numérique des territoires », doté de 100 M€ (dont 0,80 M€ pour la communication), visant à répondre au besoin d'accès à Internet des territoires non couverts par les réseaux filaires, afin de soutenir l'installation d'équipement sans fil (satellite ou 4G fixe). Son financement est également assuré par des reprises d'engagement de l'enveloppe RIP ;
- la possibilité accordée aux collectivités locales de lancer un appel à manifestation d'engagements locaux (AMEL) afin d'inciter les opérateurs privés à venir investir davantage dans les zones d'initiative publique.

Appel à manifestation d'engagements locaux

Dans la zone d'initiative publique, un dispositif d'engagement a été lancé par le Premier ministre en décembre 2017 : l'Appel à manifestation d'engagements locaux (AMEL). Il permet aux collectivités locales en charge du développement du réseau d'initiative publique (RIP) d'engager une consultation auprès des opérateurs privés. Ceux-ci viennent assurer, sur tout ou partie du territoire relevant initialement de la collectivité publique, le déploiement d'un réseau de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) sur fonds privés.

Ce dispositif peut déboucher :

- soit sur la confirmation de choix de maîtrise d'ouvrage public d'un RIP ;
- soit sur un accord pour un déploiement privé débouchant obligatoirement sur un engagement de déploiement par l'opérateur retenu dans le cadre des articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques qui prévoient, le cas échéant, des sanctions financières de l'ARCEP. Au 31 décembre 2019, neuf départements ont bénéficié du dispositif, trois demandes sont en cours d'instruction et six propositions d'engagement complémentaires ont été reçues par le gouvernement.

¹³ Arrêté du 7 février 2020 relatif à l'approbation du cahier des charges de l'appel à projets « France très haut débit - Réseaux d'initiative publique - version 2020 ».

2.2.2 Un pilotage et un suivi des dépenses budgétaires à améliorer

En gestion, les dépenses du PFTHD et hors PFTHD sont suivies par les services du responsable de programme sans distinction de sources de financement entre le programme 323/PIA 1 et le programme 343. Cette absence de distinction dans le suivi et le pilotage milite pour une présentation exhaustive des crédits consommés dans le cadre du PFTHD dans les documents budgétaires qui sont trop laconiques. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que les prévisions pluriannuelles sont susceptibles d'être révisées à la suite de l'annonce de la réouverture du guichet RIP selon de nouvelles modalités (recyclage de 140 M€ du PFTHD en 2020).

Tableau n° 18 : Écarts entre programmation, crédits disponibles et exécution des crédits de l'année 2019 (en M€ en AE et CP)

AE en M€	Prévisions	Crédits disponibles	Exécution	dont « EJ différentiel »	PTHD ?
Réseaux d'initiative publique	6,30	78,6	*-90,49	-90,49	PFTHD
Cohésion numérique	0,00				PFTHD
Continuité territoriale numérique	42,28		13,21	13,21	PFTHD
Écoles connectées	0		0	0	PFTHD
Frais Fonctionnement divers	8,03		8,22	8,22	PFTHD
<i>dont frais de gestion CDC</i>	<i>0,43</i>		<i>0,53</i>	<i>0,53</i>	<i>PFTHD</i>
Collèges numériques ruraux					Hors PTHD
Couverture mobile	20		0,315	0,315	Hors PTHD
Reports	73,61				
Total AE du P323 hors Chorus	NR			-68,75	-68,75
Total AE du P343 Chorus	5		0		
CP en M€					
Crédits de paiement du P323/PIA 1	NR		190		PFTHD
Crédits de paiement du P343	163,4	163,4	30		PFTHD

Source : DGE et Cour des comptes. * : retrait d'engagement

Pour libérer des marges de manœuvre au sein du FSN, l'exécution 2019 est marquée par des désengagements d'AE du fait de :

- la finalisation de plusieurs AMEL (cf. *supra*) qui ont permis de réduire, voire de remplacer, des projets de RIP ayant précédemment fait l'objet d'engagements de l'État ;

- des reprises d'AE à l'issue des deux phases d'instruction de certains projets (première phase fondée sur des coûts estimatifs, seconde phase reposant sur les coûts contractualisés lors de la passation de marchés publics qui peuvent s'avérer moins importants qu'estimés du fait d'une forte concurrence entre les opérateurs).

L'exercice 2019 est marqué par la forte sous-exécution des CP ouverts, mais les services du responsable de programme estiment que la dynamique des versements devrait s'accélérer à compter de 2020 avec une prévision d'exécution à 385 M€ pour le programme 343.

Tableau n° 19 : Dépenses réalisées par le FSN complétées par le programme 343 pour les RIP ou compensés hors RIP (en M€ en AE)

	Type de dépenses	Dépenses cumulées à fin 2019	Dépenses annuelles	Enveloppe cible 2022	Total
			prévisionnelles 2020		
PFTHD	RIP	2 120,20	96,66	2 216,85	2 400,00
	Cohésion numérique	99,2		99,2	
	CTN	20,9	32,07	53	
	Écoles connectées	0,1		0,1	
	Frais Fonctionnement Divers	21,9	0,28	30,8	
	<i>dont frais de gestion CDC</i>	<i>9,19</i>	<i>0,28</i>	<i>9,52</i>	
Hors PFTHD	Couverture mobile des centres-bourgs	27,23	1,97	29,2	75,169
	Couverture mobile des 1300 sites stratégiques	5,41	0,67	6,075	
	AAP mobile balais	2,95	7,05	10	
	Programme Mobile OM	0	10	10	
	Transfert de crédits OM	19,894		19,894	
Total hors PIA		2 317,78	148,69	2 475,17	

Source : DGE

Recommandation n° 3 : (DGE, direction du budget, reformulée) : Rendre compte de façon détaillée dans les documents budgétaires de l'utilisation des crédits du programme 343 - Plan France Très haut débit et de ceux du PIA 1 et en améliorer le pilotage et le suivi.

2.3 Programme n°220 – Statistiques et études économiques

2.3.1 La mise en place d'un contrat pluriannuel pour accompagner les chantiers de transformation

Un contrat pour la période 2019-2022, signé le 6 février 2019, entre l'Insee, le secrétariat général des MEF et la direction du budget constitue le premier contrat d'objectifs signé par une administration au sein des MEF. Il permet à l'Insee de disposer d'une visibilité jusqu'en 2022 sur ses moyens humains et budgétaires pour mettre en œuvre les projets stratégiques et opérationnels du plan « Insee 2025 ». Le contrat fixe ainsi trois grands axes stratégiques :

- moderniser les enquêtes auprès des ménages et celles sur les prix à la consommation (intégration des « données de caisse » dans l'élaboration de l'indice des prix à la consommation) ;
- innover et dématérialiser pour construire les statistiques entreprises ;
- faire parler les chiffres et aller au-devant de tous les publics (développement de nouveaux contenus, notamment vidéo).

Cette responsabilisation du gestionnaire, corrélée à un assouplissement de certaines modalités de gestion et de contrôle, s'accompagne d'un volet de performance et d'engagements renforcé destiné à s'assurer de la bonne exécution du contrat. La DB et le SG MEF s'engagent sur une trajectoire de crédits et un schéma d'emplois (cf. *infra*) et offrent à l'Insee une certaine souplesse de gestion (stabilité des taux de mise en réserve, rationalisation du calendrier des réunions, etc.). L'Insee s'engage sur une stratégie de modernisation mesurée par six indicateurs (en plus de ceux du PAP), la mise en œuvre d'indicateurs de bonne gestion financière et

une réflexion poussée sur le contrôle interne et la chaîne de dépense. Un rapport annuel sur la gestion de l'année N sera ainsi rendu par l'Insee avant le 15 mars de l'année N+1.

Tableau n° 20 : Trajectoire des crédits et des emplois de l'Insee

En M€	LFI 2019	2020	2021	2022		LFI 2019	2020	2021	2022
AE HT2	71,5	61,8	70,5	63,9	Schéma d'emplois (ETP)	- 67	- 67	- 67	- 67
CP HT2	69,9	64,3	65,9	66,8	Plafond d'emplois (ETPT)	5 245	5 178	5 111	5 044
CP T2 HCAS	269,5	268,5	269,4	268,1					

Source : Insee

2.3.2 La dématérialisation des enquêtes de l'Insee

Les projets stratégiques de l'Insee concernent toutes les activités de l'Institut : démographie, enquêtes auprès des ménages, statistiques d'entreprises, gestion des métadonnées, production de données macro-économiques, diffusion, répertoires, etc. Dans ce cadre, l'Insee développe notamment la dématérialisation des enquêtes, dans le but d'alléger la charge de réponse des enquêtés, de gagner en qualité et de réduire les coûts. Il s'agit en outre de l'un des trois indicateurs de performance du programme 220, qui mesure la qualité de service et dont les résultats s'améliorent¹⁴.

La généralisation du recensement en ligne étant effective depuis 2015 sur tout le territoire (hors COM – pour Mayotte seulement en 2021), le taux de réponse par internet ne cesse de croître. En 2015, 33 % des foyers ont répondu par internet ; en 2019, ils étaient 52 %, totalisant ainsi 60 % de la population recensée, les foyers répondant par internet étant en moyenne de plus grande taille que ceux préférant les questionnaires papier. L'ambition de l'Insee est de faire encore progresser ce taux dans les années à venir en

¹⁴ En particulier, le taux de réponse par internet au recensement de la population (sous-indicateur) est passé de 46 à 48 % entre 2017 et 2018, avec une prévision actualisée de 52 % pour 2019 (supérieure à la cible de 50 % fixée pour 2022). En outre, le pourcentage d'enquêtes auprès des entreprises utilisant le dispositif Coltrane a crû de 33 % en 2017 à 59 % en 2018, avec une prévision pour 2019 s'élevant à 80 %.

mobilisant un vaste programme de communication et en mettant en place un nouveau protocole en cours de test.

Le décret du 15 décembre 2015 relatif aux modalités de calcul de la dotation forfaitaire de recensement (DFR) a mis en place une formule de calcul introduisant un coefficient correctif lié au taux de réponse internet, en complément des deux autres critères habituels (le nombre d'habitants et de logements). Ce coefficient correctif est déterminé chaque année par arrêté du ministre de l'économie et des finances. La DFR pour 2019 s'est élevée à 19,4 M€, contre 22,5 M€ en 2015. La réduction liée à l'augmentation du taux internet a toutefois été en partie compensée par celle du point d'indice de la fonction publique et par celle de la population et des logements.

Tableau n° 21 : Impact du taux de réponse par internet sur la baisse de la dotation forfaitaire de recensement (DFR)

	2015	2016	2017	2018	2019
Taux de réponse par internet fixé par arrêté	Néant	18 %	33 %	39 %	46 %
Taux de réponse par internet réalisé	33 %	39 %	46 %	48 %	52 %
Total DFR	22,54 M€	20,99 M€	20,03 M€	19,55 M€	19,45 M€

Source : Cour des comptes d'après les données Insee

2.4 Programme n°305 – Stratégie économique et fiscale

2.4.1 La rémunération de la Banque de France, à nouveau en baisse, est régularisée

La dotation budgétaire versée à la Banque de France en rémunération des six prestations qu'elle accomplit pour le compte de l'État s'inscrit, depuis 2013, dans une tendance baissière favorisée par la mise en place de réformes, en particulier en matière de traitement du surendettement (mise en œuvre progressive du plan de modernisation du réseau à échéance finale fin 2020, simplification et accélération du traitement du surendettement, dématérialisation des dossiers de surendettement), qui ont permis à la Banque de France de réaliser d'importants gains de productivité et, partant, de réduire ses coûts.

Comme prévu en LFI, 240,7 M€ ont effectivement été versés à la Banque de France, contre 243,9 M€ en 2018, soit une baisse de 1,31 %. En outre, le montant des crédits inscrits pour la Banque de France en 2019 a couvert en intégralité le coût de la prestation qu'elle effectue pour le compte de l'État, sans recourir à une réduction du dividende de l'État contraire au principe d'universalité (règle de non-compensation des dépenses et des recettes).

Tableau n° 22 : Coûts engagés par la Banque de France pour les missions effectuées pour le compte de l'État (en M€)

Prestations	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Surendettement</i>	220,9	220,4	216,2	214,5	212,1	209,1	192,0	159	154,7
<i>Tenue du compte du Trésor</i>	96,3	86,3	80,9	79,1	80,4	80,5	80,1	81,8	75,5
<i>Monnaies métalliques neuves</i>	8,2	7,9	8,0	6,6	6,6	6,6	6,6	6,3	5,3
<i>Adjudications</i>	3,1	1,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,4
<i>Accords de consolidation des dettes des États étrangers</i>	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
<i>Comité monétaire de la zone franc</i>	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Coût total des prestations	330,9	318,6	309,9	304,9	303,9	301,1	283,7	252,1	240,7
Montant remboursé par l'État	316,6	316,7	304,6	290,0	272,7	250,0	249,2	244,0	240,7
Déficit de compensation	14,3	1,9	5,3	14,9	31,2	51,1	34,5	8,1	0
Minoration du dividende	-	-	0,7	2,8	5,8	9,5	6,8	1,62	0

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGT

Le nombre de dossiers de surendettement reçus et traités (132 605 dossiers déposés sur les 11 premiers mois de l'année 2019 contre 151 310 fin novembre 2018 sur 11 mois) confirme la baisse des années antérieures (-12,4 % par rapport à fin novembre 2018 ; -42,5 % par rapport à 2014). Cette baisse, bien supérieure à celle du coût des prestations, doit conduire à réexaminer les modalités de traitement des dossiers de surendettement pour en réduire le coût.

2.4.2 La rationalisation du réseau de la DGT

Le Gouvernement a annoncé sa volonté de rationaliser les différents réseaux de l'État (huit ministères, 18 programmes budgétaires) à l'étranger dans le cadre d'Action publique 2022, et d'aboutir notamment à une réduction de la masse salariale à l'étranger de 10 % d'ici 2022.

Pour la DGT, la LFI pour 2019 a été marquée par une importante mesure de transfert vers le programme 105 géré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de 2,2 M€ de dépenses de personnel représentant 79 emplois et les crédits associés, dont 6,4 M€ de dépenses de fonctionnement et d'investissement, au titre des fonctions support des implantations du réseau du Trésor à l'étranger. Ce dernier a également été rendu affectataire, sauf exception, des biens immobiliers de l'État à l'étranger et du parc automobile. Des économies ont été recherchées lors des mutualisations : création de pools de secrétariat, de chauffeurs et de traducteurs, mutualisation renforcée dans les capitales accueillant plusieurs missions comme à Bruxelles, Rome ou Vienne, gestion unifiée du parc immobilier et du parc automobile, poursuite du recours à des agents de droit local pour les fonctions support, mutualisation des achats locaux, etc. Une convention interministérielle de gestion a été rédigée en novembre 2018 afin de préciser les conditions de la mise en œuvre de la réforme. La réduction de masse salariale attendue sur la période 2018-2022 de la DGT s'élève à 3,6 M€ soit un taux d'effort de 5,9 %, sur une base 2018 de 64,9 M€. Pour atteindre cet objectif, 23 ETP ont déjà été supprimés en 2018 et 2019 (respectivement 17 et 6). La LFI 2020 prévoit la suppression de 20 ETP et 30 ETP devraient être supprimés en 2021 et 2022 (respectivement 15 et 15).

En parallèle, la DGT s'est attachée, au cours des cinq dernières années, à déployer des moyens vers les nouvelles zones de croissance, afin de pouvoir répondre au mieux à ses missions d'analyse macroéconomique et de promotion des intérêts économiques français, tout en réduisant sa présence dans d'autres parties du monde et a adopté depuis 2002 une organisation par grandes régions. L'exécution 2019 s'inscrit dans la même trajectoire que les années précédentes : le réseau international et le réseau régional de la DGT absorbent la majeure partie du schéma d'emploi de la direction générale (- 22 ETP sur un total de - 30 ETP).

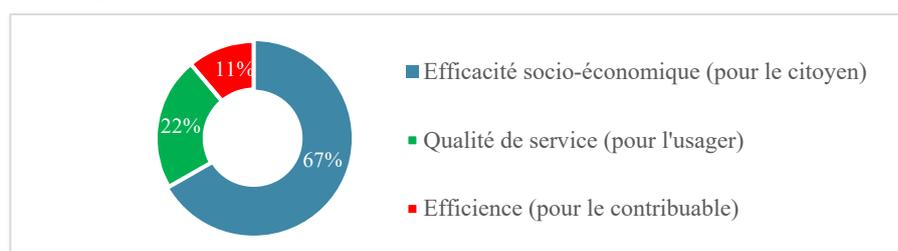
2.5 La démarche de performance de la mission

La démarche de performance issue de la LOLF avait pour ambition d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, en passant d'une logique de moyens à une culture de résultats. Il s'agissait ainsi d'orienter la gestion vers l'atteinte d'objectifs fixés en matière de qualité de service, d'efficacité socio-économique et d'efficience, et dans le cadre des moyens alloués.

Au cours des dernières années, la Cour a formulé plusieurs observations sur les différents indicateurs de performance des programmes relevant de la mission *Économie*, en relevant notamment certains défauts méthodologiques et des insuffisances en matière de suivi. Sans reprendre ici l'ensemble de ces développements (cf. pages 91 à 103 de la NEB 2018), l'examen d'ensemble des résultats des politiques financées par la mission, tels que mesurés par ces indicateurs, appelle plusieurs observations.

Dans les PAP pour 2019 et 2020 de la mission, 12 objectifs ont été définis, assortis de 18 indicateurs, dont les deux tiers mesurant l'efficacité socio-économique (pour les citoyens), outre quatre indicateurs relatifs à la qualité de service (usagers) et seulement 11 % concernant l'efficience, alors que cette proportion atteignait plus du tiers des indicateurs en 2018 (34 %) pour l'ensemble des 26 missions du budget général examinées dans le cadre de la publication annuelle de la DB sur *Les données de la performance* (juillet 2019).

Graphique n° 11 : Indicateurs de performance de la mission en 2019



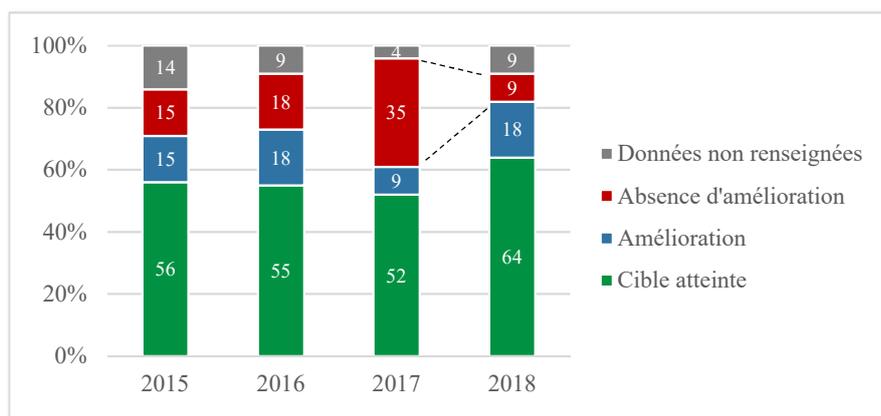
Source : Cour des comptes, d'après le projet annuel de performances (PAP) pour 2019

Les résultats de la mission s'améliorent, selon les dernières données disponibles portant sur l'exercice 2018 (graphique n° 12) : ainsi, 82 % des indicateurs avaient atteint leur cible ou étaient en amélioration, contre 61 % en 2017. En particulier, les résultats des deux indicateurs identifiés comme

particulièrement représentatifs de la mission¹⁵ ont progressé en 2018. Ils concernent les entreprises aidées par Bpifrance et la position de la France dans un classement international établi par l'OCDE (« *Doing Business* »), ce dernier constituant un indicateur *ad hoc* au niveau de la mission, complétant les 17 autres indicateurs de performance des programmes (graphiques n° 13).

Toutefois, la proportion d'indicateurs insuffisamment ou pas renseignés atteignait 9 % en 2018. Pour apprécier la performance de la mission, ces résultats doivent être mis en regard avec l'évolution de l'ensemble des moyens financiers alloués à cette politique publique, au-delà des seuls crédits budgétaires (cf. section 3).

Graphique n° 12 : Les résultats des indicateurs de performance de la mission *Économie* : évolution 2015-2018 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la direction du budget

¹⁵ Les indicateurs de mission ont été introduits, par une circulaire d'avril 2009, pour faciliter l'appropriation de la démarche de performance par l'ensemble des acteurs et donner une plus grande visibilité à ce dispositif. Il s'agissait de mettre en avant, au début des PAP, des indicateurs emblématiques de l'action de l'État et dont le suivi relève de l'autorité politique.

Graphique n° 13 : Résultats des deux indicateurs de mission



Note : S'agissant des réalisations 2019, la France se classerait au 20^e rang dans la zone OCDE (graphique de droite), tandis que l'écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par Bpifrance et les autres (graphique de gauche) serait supérieur à zéro, selon les données présentées dans le rapport annuel de performances (RAP) de la mission Économie pour 2019.

Source : direction du budget

Une articulation est assurée avec les objectifs par ailleurs définis dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens (COM) de l'Insee et de Business France¹⁶ (**programme 134**).

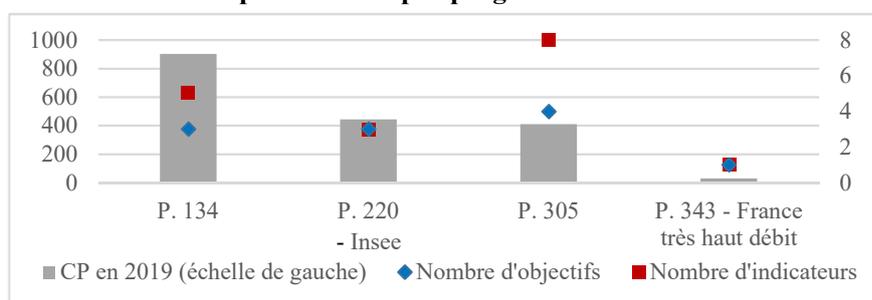
Sur la méthode, plusieurs améliorations mériteraient d'être envisagées. D'une part, les conférences de performance ne sont pas systématiquement réunies : cela a notamment été le cas, en 2019, pour le programme 343 – *Plan France très haut débit*. Par ailleurs, sur les six indicateurs mesurant la performance des dépenses fiscales, tels que recensés par le tome II de l'annexe « Voies et moyens » du PLF 2019, aucun ne concernait la mission *Économie*, en dépit de leur poids financier (27,9 Md€). À cet égard, il est regrettable que, depuis le PLF 2020, cette annexe ne présente plus de tableau récapitulatif des indicateurs de performance relatifs aux dépenses fiscales.

D'autre part, le **programme 305 – Stratégie économique et fiscale** comporte le plus grand nombre d'indicateurs (huit), bien que ses crédits

¹⁶ Indicateur relatif à l'efficacité du soutien public de Business France en matière d'internationalisation des entreprises. S'agissant du COM de l'Insee, celui-ci rappelle les indicateurs de performances définis dans le PAP 2019 (1.1, 2.1 et 3.1).

budgétaires soient plus de deux fois inférieurs à ceux du programme 134. En outre, la publication précitée de la direction du budget faisait état d'une proportion significative de données non renseignées ou insuffisamment, qui serait 31 % en 2018. Ce programme pourrait ainsi comporter des indicateurs moins nombreux mais mieux renseignés.

Graphique n° 14 : Crédits budgétaires (en M€) et nombre d'indicateurs de performance par programme en 2019



Source : Cour des comptes, d'après PAP 2019 et données Chorus

À cet égard, les administrations concernées ont indiqué que le nombre, la pertinence et les modalités de suivi des indicateurs feraient l'objet d'une analyse lors du cycle des conférences de performance, en lien avec la direction du budget et le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM).

Enfin, s'agissant du **programme 343**, marqué par une forte sous-exécution en 2019 et dont le pilotage budgétaire doit être amélioré (*supra*), il est à noter que les résultats, tels que mesurés par l'indicateur de performance de ce programme, progressent sur la période récente. Ainsi, la part des logements et locaux professionnels de la zone d'intervention des collectivités territoriales au très haut débit d'ici 2022 est passée de 75 à 81 % entre 2017 et 2018, avec une prévision de 83 % en 2019, étant précisé que la progression régulière de l'indicateur est logique s'agissant d'une action cumulative.

Le calcul de l'indicateur ne prend pas en compte les technologies hertziennes (satellite, 4G fixe/LTE, soit les réseaux mobiles), mais uniquement les technologies filaires. Or l'objectif d'une couverture intégrale du territoire en très haut débit repose sur la mobilisation de ces technologies en développement pour 15 % des locaux de la zone

d'intervention des collectivités territoriales. Un travail est en cours afin de faire évoluer cet indicateur, qui pourrait intégrer des données issues du futur observatoire des débits de l'Arcep et permettre une meilleure appréciation des évolutions de la performance entre 2020 et 2022. Il pourrait également être envisagé de produire un indicateur plus large, concernant les zones couvertes ¹⁷.

Au-delà de telles améliorations de la maquette de la performance, il conviendrait de distinguer un nombre limité d'objectifs stratégiques et d'indicateurs associés relevant de la responsabilité des ministres, et des objectifs de gestion, relevant des responsables de programme, comme la Cour l'avait préconisé dans le RBDE 2018, parallèlement au développement des revues de dépenses et évaluations de politiques publiques.

¹⁷ Les données fournies par l'Arcep devraient porter tant sur les zones d'initiative privée que publique. Ainsi, il pourrait être envisagé de produire un indicateur plus large sur l'ensemble du territoire (zone privée et publique) pour fournir une information exhaustive aux parlementaires, bien qu'aucun crédit du programme ne soit affecté sur des zones d'initiative privée.

3 MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET À L'ÉCONOMIE

Aux termes de la LOLF, une mission comprend un ensemble de « programmes concourant à une politique publique définie ». Au-delà des crédits budgétaires, d'autres moyens sont mobilisés pour financer la politique portée par la mission (dépenses fiscales, taxes rattachées, fonds PIA, etc.). Leur recensement exhaustif et, à plus forte raison, leur suivi dans le temps, se heurtent à plusieurs difficultés liées à :

- la complexité du suivi extrabudgétaire et l'absence de recensement public des fonds sans personnalité juridique ; la difficulté est certes moins aigüe s'agissant des taxes affectées, dont la liste est présentée en annexe des PLF, mais sans rattachement par mission, sauf pour les opérateurs ;

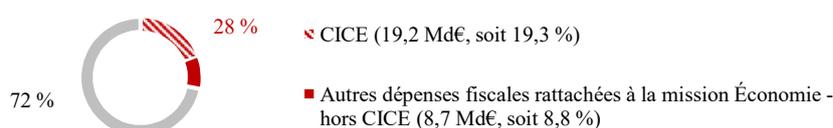
- l'objet même de la politique publique portée la mission *Économie*, non exempt d'ambiguïtés, et son articulation complexe avec les politiques publiques financées par la mission *Investissements d'avenir* (PIA 3), qui porte le programme 423 – *Accélération de la modernisation des entreprises*, mais aussi la mission *Recherche et enseignement supérieur*, notamment en matière économique et industrielle (P. 192), et la mission *Cohésion des territoires*, à laquelle des crédits du programme 134 sont d'ailleurs transférés en 2020.

En définitive, la mission correspond davantage à une logique de périmètres administratifs, plutôt qu'une approche centrée sur une politique publique clairement définie. Cet enchevêtrement ne peut guère contribuer à la lisibilité de l'effort financier de l'État en faveur des entreprises et de l'économie et, moins encore, à l'évaluation de sa performance d'ensemble.

3.1 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales correspondent aux dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État, telles que recensées chaque année dans l'annexe des PLF relative à l'évaluation des voies et moyens. Pour 2019, leur coût est estimé à 99,4 Md€, dont plus du quart (28 %) au titre des dépenses fiscales rattachés à la mission *Économie*, qui représentent près de 28 Md€.

Graphique n° 15 : Dépenses fiscales de l'État en 2019 (prévisions)

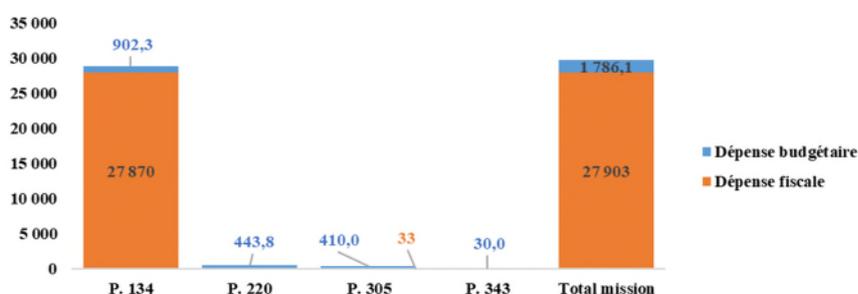


Sources : documents budgétaires. retraitements Cour des comptes

3.1.1 Depuis plusieurs années une hausse significative liée au CICE, transformé en allègement de cotisations en 2019

La mission se distingue par le poids particulièrement important des dépenses fiscales. En effet, leur montant prévisionnel (27,9 Md€ en 2019) est plus de quinze fois supérieur à celui des crédits budgétaires de la mission (1,8 Md€ de CP consommés). Ces dépenses fiscales sont quasiment toutes rattachées au programme 134 – *Développement des entreprises et régulations*, dont une part prépondérante au titre du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi¹⁸ (19,2 Md € au titre du CICE en 2019, soit plus des deux tiers).

Graphique n° 16 : Dépenses fiscales par programme en 2019 (en M€)



Note : une dépense fiscale est rattachée au programme 343 – Plan France très haut débit mais non chiffrée, et quatre relèvent en 2019¹⁹ du programme 305 – Stratégie économique et fiscale (dont trois non chiffrées pour 2019).

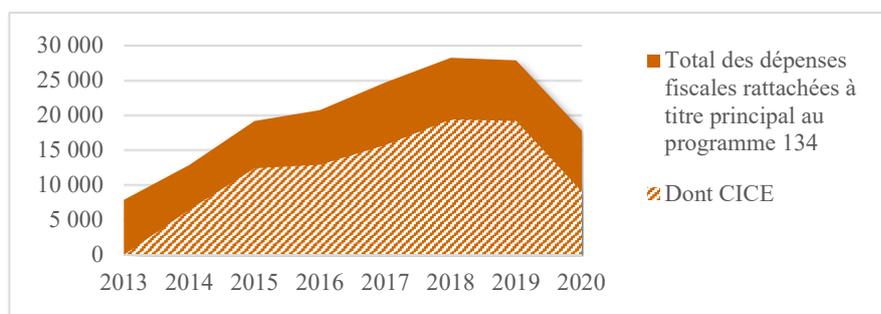
Source : Cour des comptes (données PAP 2020 retraitées)

¹⁸ L'assiette de ce crédit d'impôt, entré en vigueur en janvier 2013, était constituée par les salaires bruts versés au cours de l'année dans la limite de 2,5 SMIC. Pour 2013, il représentait 4 % de la masse salariale comprise entre 1 et 2,5 SMIC, puis 6 % à partir de 2014. Son taux a été augmenté à 7 % en 2017, puis ramené à 6 % en 2018.

¹⁹ Il n'est pas tenu compte de la dépense fiscale relative à l'exonération des intérêts des prêts familiaux (n° 140125), qui était rattachée au programme 305 et a eu une dernière incidence budgétaire en 2018, soit 1 M€ selon le PAP 2020 (sans incidence budgétaire en 2019 et 2020).

La montée en puissance du CICE (de 6,4 Md€ en 2014 à 19,4 Md€ en 2018), avec une imputation progressive et cumulative des créances, explique l'augmentation significative des dépenses fiscales de la mission au cours des dernières années. Hors CICE, le coût des autres dépenses fiscales peut être estimé à 8,7 Md€ pour 2019, ce qui correspondrait à une légère diminution, de l'ordre de 2 %, par rapport à 2018, étant toutefois précisé que les documents budgétaires retiennent des méthodologies de chiffrage annuel non homogènes (*infra*), rendant plus complexe leur suivi dans le temps.

Graphique n° 17 : Coûts des dépenses fiscales du P. 134 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les PAP du programme 134, et direction de la législation fiscale²⁰

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*
DF P134 à titre principal - Impôts d'Etat	7 861	12 830	19 189	20 737	24 688	28 278	27 718	17 639
DF P134 à titre principal - Impôts locaux	-	-	-	-	-	-	152	152
Total DF P134 à titre principal	7 861	12 830	19 189	20 737	24 688	28 278	27 870	17 791
CICE	-	6 438	12 410	12 898	15 718	19 414	19 178	9 019
Hors CICE	7 861	6 392	6 779	7 839	8 970	8 864	8 692	8 772

Sources : PAP 2015 à 2020 du programme 134.

²⁰ Ce graphique retrace la chronique des dépenses fiscales du programme 134 entre 2013 et 2020, sur la base des données publiées dans les PAP 2015 à 2020 dudit programme et en se fondant sur la méthode d'évaluation suivante : pour les prévisions publiées en PAP n + 1, lorsqu'une dépense est non chiffrée, il a été repris, lorsqu'il existe, le dernier montant chiffré (l'exécution n-1 ou la prévision n).

Par ailleurs, il est à noter que la dépenses fiscale n° 090112 (exonération de la cotisation minimum de cotisation foncière des entreprises – CFE – des redevables réalisant un très faible chiffre d'affaires), portant sur les impôts locaux mais prise en charge par l'État, représente un coût de 152 M€ en 2019 et en 2020.

Le volume des dépenses fiscales de la mission devrait baisser significativement en 2020, compte tenu de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales à compter de janvier 2019²¹. Pour 2019, ceci conduit à enregistrer en comptabilité nationale²² le montant des créances de CICE présentées par les entreprises au titre des salaires de 2018 et les exonérations de cotisations sociales au titre des salaires de 2019. S'agissant du déficit public, le solde 2019 est ainsi affecté de manière ponctuelle par le double coût pour les finances publiques de la bascule du CICE en allègements pérennes de cotisations (0,8 point de PIB, selon le PLF 2020). Le coût budgétaire du CICE est ainsi estimé à 9 Md € en 2020, en baisse de 53 %.

3.1.2 Une instabilité des dépenses fiscales, dont l'articulation avec les objectifs du programme est parfois mal assurée

75 dépenses fiscales peuvent être rattachées à la mission *Économie* si l'on comptabilise une dépense fiscale dès lors qu'elle a une incidence budgétaire sur au moins une des trois années présentées dans les documents budgétaires²³ (2018, 2019 et 2020). Cependant, si l'on regarde le nombre de dépenses fiscales « actives » en 2019, c'est-à-dire ayant une incidence budgétaire chiffrée ou non pour cette année, ce nombre passe à 67, car huit dépenses fiscales n'ont pas d'incidence budgétaire²⁴.

²¹ Ainsi, les salaires inférieurs à 2,5 SMIC versées en 2019 par les entreprises ne donnent pas droit au CICE (LFI 2019) mais à une exonération de cotisations sociales au même taux de 6 % que celui du CICE portant sur les salaires de 2018.

²² Le CICE est enregistré en comptabilité nationale dès la naissance de la créance déclarée par les entreprises, mais n'est pris en compte par la comptabilité budgétaire que lors de la consommation effective de cette créance, qui peut être réalisée sur plusieurs années et pèse donc toujours sur le solde budgétaire.

²³ Tome II de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens et PAP de la mission.

²⁴ Dans les PAP de la mission, ces dépenses fiscales sont identifiables par la présence d'un « - » dans la colonne relative au chiffrage 2019 (dépense fiscale supprimée ou non encore créée).

Entre les PLF pour 2019 et 2020, le nombre des dépenses fiscales rattachées à la mission a évolué de la façon suivante (évolutions détaillées en annexe n° 6) :

- 5 dépenses fiscales supplémentaires ont été créées entre le dépôt du PLF 2019 et le dépôt du PLF 2020 ;
- 8 dépenses fiscales retracées dans l'annexe « Voies et moyens » 2019 ne le sont plus pour le PLF 2020, compte tenu d'un fait générateur arrivé à échéance, avec une dernière incidence budgétaire en 2017 ;
- une nouvelle dépense fiscale²⁵ a été classée à l'occasion du PLF 2020 (dispositif existant auparavant mais non recensé comme telle) et rattachée au programme 343 – *Plan France très haut débit*.

Par ailleurs, douze dépenses fiscales ont été modifiées par amendement en LFI 2019 et neuf en LFI 2020. Enfin, l'article 29 de la LFI 2020 a supprimé six dépenses fiscales dont l'efficacité n'était pas démontrée, dont l'une rattachée à la mission *Économie* (enregistrement des constitutions et dissolutions de sociétés de bains-douches et organismes de jardins familiaux, de sociétés coopératives artisanales et de sociétés mutualistes). Ces mesures se sont appuyées sur les travaux réalisés dans le cadre des conférences fiscales²⁶. Pour la mission *Économie*, cette conférence s'est tenue le 29 mai 2019, avec la DGE.

Ainsi, comme la Cour l'avait souligné dans la précédente NEB, publiée en mai 2019, les dépenses fiscales de la mission *Économie* sont marquées une instabilité permanente qui nuit à leur lisibilité.

²⁵ Il s'agit de la dépense fiscale relative à l'exclusion de l'assiette de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCÉ) des dotations aux amortissements afférents aux matériels et équipements acquis pour les besoins des infrastructures et des réseaux de communications électroniques.

²⁶ En 2019, les conférences fiscales et les conférences budgétaires ont constitué deux exercices séparés mais coordonnés. La DB a ainsi été représentée aux conférences fiscales et celles-ci se sont tenues en amont des réunions de ministres de la procédure budgétaire. Ce calendrier, et la production des comptes rendus dans les délais prévus, a permis de verser au dossier des réunions de ministres les conclusions des échanges entre la DLF et les ministères techniques dans le cadre des conférences fiscales.

En outre, l'articulation de ces dispositifs avec les objectifs des programmes apparaît mal établie. Il en va ainsi, par exemple, du programme 305 – *Stratégie économique et fiscale*, piloté par la direction générale du Trésor et auquel étaient rattachées en 2019 les dépenses fiscales liées à l'exonération des droits d'enregistrement pour les actes portant changement de régime matrimonial (32 M€), l'exonération des intérêts des prêts familiaux ou encore la taxation à taux réduit (impôt sur les sociétés) de certains revenus perçus par les caisses de retraite et de prévoyance. Ces trois dispositifs ont toutefois été supprimés en 2020. Enfin, contrairement au RAP pour 2018, le PAP ne précise pas les objectifs généraux poursuivis par chaque dépense fiscale.

3.1.3 Des améliorations à poursuivre en matière de suivi et d'évaluation

En mai 2019, la Cour a préconisé de renforcer le chiffrage et l'évaluation des dépenses fiscales de la mission et de compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification sur les dépenses fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent (NEB 2018, recommandation n° 4).

Le chiffrage des dépenses fiscales et de leurs bénéficiaires

Comme l'a relevé la Cour à de nombreuses reprises, l'absence d'estimation du coût des dépenses fiscales et de leurs effets concrets reste une limite majeure, particulièrement regrettable dans le cas de la mission *Économie* pour laquelle les dépenses fiscales représentent l'essentiel des moyens d'intervention financiers.

Ainsi, 18 dépenses fiscales étaient présentées comme non chiffrées pour 2019, dans le PAP 2020 de la mission²⁷. Par ailleurs, le coût total recensé dans les PAP ne tient pas compte de celles notées *epsilon*, qui ne sont pas supposés excéder 0,5 M€ par an, pour un coût pour les finances publiques non déterminé. Neuf dépenses fiscales étaient identifiées comme telles pour 2019. De façon générale, le coût limité de ces dépenses fiscales plaide pour le réexamen de leur bien-fondé. Par ailleurs, s'agissant du programme 134 (99 % des dépenses fiscales de la mission), environ 57 %

²⁷ Sur 75 dépenses fiscales recensées dans le PAP pour 2020, étant toutefois précisé que sont également décomptées des dépenses supprimées dans le tableau de suivi triennal.

des dépenses fiscales présentait une estimation du nombre de bénéficiaires, trente dépenses fiscales présentant la mention « non déterminé » dans la rubrique « nombre de bénéficiaires ».

Cependant, il est à noter qu'un bureau des chiffrages et études statistiques a été créé au sein de la direction de la législation fiscale (DLF), en septembre 2019, afin de préciser et renforcer la fonction de chiffrage. Par ailleurs, l'estimation du coût des dépenses fiscales se heurte à plusieurs difficultés, en particulier :

- si le coût d'une grande partie des dépenses fiscales peut être simulé ou reconstitué à partir de données issues des déclarations fiscales, pour d'autres, l'administration fiscale ne dispose pas de données, en l'absence d'obligations déclaratives²⁸, selon la DLF : dans ce cas, la direction sollicite les autres administrations pour reconstituer les coûts à partir de données non fiscales, si ces dernières sont disponibles et suffisamment fiables ;
- ces difficultés peuvent être liées à l'agrégation des montants dans les déclarations, comme c'est le cas pour la TVA (encadré ci-après) ;

Un exemple de difficulté de chiffrage, liée aux déclarations de la TVA

La déclaration de TVA ne comprend qu'une case globale « taux réduit », ce qui ne permet donc pas de distinguer, parmi les montants renseignés par le contribuable, la nature des produits ou des prestations les rendant éligibles. Il est donc nécessaire de faire des hypothèses ou de recourir à d'autres données. Outre la globalisation des taux réduits dans les déclarations, le chiffrage des dépenses fiscales relatives à la TVA se heurte à plusieurs limites, telles que la fiabilité des sources extérieures, la nécessité de reconstituer la TVA nette pour les organismes qui en sont exonérés ainsi que les difficultés d'identification d'une population éligible à partir de la nomenclature NAF.

- le chiffrage des dépenses fiscales dépend aussi de la granularité des données déclaratives et de leur exhaustivité, concernant l'impôt sur les sociétés, avec par ailleurs une difficulté particulière pour les droits de mutation ;

²⁸ En effet, une obligation déclarative n'est pas systématiquement prévue à chaque création de dépense fiscale.

Un exercice particulièrement complexe s'agissant des droits de mutation

Parmi les dépenses fiscales rattachées à la mission *Économie*, figure celle portant sur l'exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale (« dispositif Dutreil »). Son coût est estimé à 500 M€ pour 2019. Il s'agit cependant, selon un récent rapport d'inspection²⁹, du cas le plus difficile à chiffrer au sein des cinquante premières dépenses fiscales en montant.

En effet, qu'il s'agisse des droits de succession ou des droits de donation, les déclarations de patrimoine ne font pas l'objet d'une présentation normalisée (cadres à remplir par les usagers). Dans ce contexte, les montants des patrimoines partiellement exonérés ne font pas l'objet d'acquisitions informatiques, seules des déclarations en format PDF étant conservées dans le système d'information (SI). En pratique, lors de la saisie des informations dans le SI de la DGFIP, il est indiqué qu'il existe un régime d'exonération mais pas son contenu. Les données disponibles dans les bases informatiques ne permettent donc pas de connaître la dépense fiscale susmentionnée, tandis que la remontée des actes notariés sous forme de documents scannés rend impossible tout traitement automatisé des données. Dans ces conditions, l'évaluation du coût de la dépense fiscale doit s'appuyer sur d'autres données, mais celles-ci peuvent être anciennes (collecte « successions » réalisée en 2010) et conduire à des écarts significatifs entre les résultats.

- dans certains cas, lorsqu'aucune donnée disponible ne permet de procéder à une estimation ou à une simulation du coût de la dépense ou lorsque la fiabilité de ces données est insuffisante pour y procéder, le coût de la dépense fiscale est indiqué comme non chiffrable.

La DLF estime ainsi que « l'administration met déjà en œuvre tous les moyens dont elle dispose afin de procéder à un chiffrage exhaustif du coût de l'ensemble des dépenses fiscales ». Il est par ailleurs souligné que, pour la mission *Économie*, sur les 75 dépenses fiscales recensées dans le cadre du PLF pour 2020, seules dix d'entre elles ont un coût qui reste non chiffrable en 2018. En outre, comme la Cour l'avait relevé dans la précédente NEB, le CICE est bien suivi et son exécution est proche des prévisions³⁰.

Il reste que les méthodologies de chiffrages devraient être harmonisées dans les différents documents budgétaires (PAP et « Voies et moyens »). En effet, l'instruction a mis au jour des divergences concernant

²⁹ *Audit des méthodes de chiffrage des dépenses fiscales*, IGF, août 2019.

³⁰ Par exemple, l'exécution 2017 (15,77 Md €) est très proche de la prévision (15,72 Md€ en PAP 2017), l'écart étant plus marqué en 2018 (19,41 contre 20,96 en PAP 2018).

le coût total des dépenses par programme et mission, concernant la prise en compte des dépenses non chiffrées³¹. Dans le cas de la mission *Économie*, ceci conduit à minorer de 820 M€ le coût total des dépenses fiscales pour 2019 présenté dans le PAP.

Par ailleurs, il est regrettable que la partie liminaire de ces documents (présentation stratégique de la mission et récapitulation des crédits) ne mentionne pas les dépenses fiscales, en dépit de leur coût élevé (27,9 Md€). En particulier, au-delà des quelques pages du PAP relatives aux dépenses fiscales de chaque programme, il serait intéressant de présenter leur chiffrage total, au niveau de la mission, et son évolution sur la période récente. Il convient enfin de rappeler que la Cour a préconisé, dans son dernier rapport annuel sur le budget de l'État (mai 2019), de compléter les documents budgétaires, en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance.

L'évaluation des dépenses fiscales

En matière d'évaluation de l'efficacité de l'efficience des dépenses fiscales, il est à noter, s'agissant de la mission *Économie* :

- la mise en place d'un dispositif spécifique de suivi pour le CICE ;

³¹ Préparé par la direction du budget, le PAP de la mission *Économie* présente ainsi, pour chaque programme concerné, un coût total à partir des seules dépenses chiffrées pour l'année considérée, tandis que le montant prévisionnel par mission présenté dans l'annexe *Voies et moyens* tient compte, pour les dépenses recensées comme « non chiffrées », du montant correspondant au dernier chiffrage connu (2018).

Le comité de suivi du CICE

Lors de l'entrée en vigueur du dispositif, la loi a prévu qu'un comité serait chargé de son suivi et de son évaluation, regroupant des parlementaires, partenaires sociaux, experts ainsi que des représentations de l'administration. Présidé par le commissaire général de France Stratégie, il a rendu six avis, étayés d'un rapport d'analyse, depuis sa mise en place en janvier 2013. La méthode de chiffrage a été affinée au fil du temps. Le rapport publié par le comité de suivi en octobre 2018 indique notamment que le CICE a permis d'améliorer les marges des entreprises et retient un effet net qui serait proche de 100 000 emplois créés ou sauvegardés et qui se serait matérialisé sur 2014 et 2015 dans les entreprises les plus exposées au CICE, sans exclure que cet effet puisse être plus important. Le comité insistait aussi sur la nécessité de poursuivre l'évaluation des effets du CICE. Parallèlement à la suppression de ce crédit d'impôt, le comité de suivi a été supprimé en 2019.

- le lancement en 2019 d'une évaluation du crédit d'impôt relatif aux jeux vidéo, notamment pour analyser les effets du passage du crédit d'impôt de 20 à 30 % depuis 2017 ;
- la suppression de six dépenses fiscales jugées inefficaces dans le cadre de la LFI 2020 (article 29), dont l'une rattachée à la mission *Economie (supra)*, s'appuyant sur les travaux menés dans le cadre des conférences fiscales, qui permettent de suivre leur efficacité, cette évaluation étant toutefois conditionnée par les données disponibles ;
- la remise d'un rapport d'ici fin septembre 2022, également prévue en LFI 2020, sur l'évaluation de l'efficacité des exonérations des impatriés, en indiquant notamment l'impact de ces dispositifs en termes d'attractivité du territoire, dans le contexte du « Brexit » ;
- l'annonce d'un programme d'évaluation pour 2020-2023 (PLF 2020), en lien avec le bornage dans le temps de plusieurs dépenses fiscales³². Il s'agit ainsi de veiller à ce que ces évaluations interviennent en temps utile pour

³² Aux termes de l'exposé des motifs de l'article 7 du PLF 2020, la limitation dans le temps de dépenses fiscales « a pour principal objectif de permettre au Gouvernement d'établir, pour la période 2020-2023 un programme d'évaluation des dépenses fiscales », qui est présenté sous forme de tableau dans l'étude d'impact (pp. 123-124).

permettre au Parlement d'évaluer l'opportunité de proroger les dispositifs arrivant à échéance.

À cet égard, l'article 20 de la LPFP pour 2018-2022 prévoit que les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de quatre ans, précisée par le texte qui les institue. Il s'agissait ainsi de permettre la fixation d' *« une échéance d'évaluation, à l'approche de la date d'extinction du dispositif, afin de justifier sa pertinence avant d'en proposer la reconduction au Parlement »*, aux termes du rapport annexé à la LPFP. Six dépenses fiscales de la mission *Économie* sont concernées par les dispositions précitées de la LPFP (cf. liste en annexe n° 6). Le programme d'évaluation tel que présenté en PLF 2020 prévoit notamment, en lien la mission *Économie* :

- en 2020, la réalisation d'évaluations sur la déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME dans la robotique et la digitalisation industrielles (16 M€ prévus pour 2020), sur l'imposition au taux réduit de 19 % des plus-values de cession sous réserve de transformation en locaux d'habitation (3 M€ en 2020) et sur l'évaluation du taux réduit d'imposition de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraite et de prévoyance ;
- en 2022, l'évaluation du crédit d'impôt pour le rachat des entreprises pour les salariés (1 M€ prévus en 2020) et, en 2023, l'évaluation de l'exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale (500 M€ prévus en 2020).

Cette démarche marque un progrès certain et il convient de poursuivre la mise en œuvre effective de ce programme d'évaluations. Au-delà des dispositifs bornés dans le temps, un certain nombre de dépenses fiscales de la mission demeurent non évaluées, y compris lorsque leurs coûts sont significatifs. Tel est par exemple le cas de celle relative à la restauration (taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques), dont le coût est estimé à plus de 2,9 Md€ pour 2019. Le PAP de la mission pourrait être complétée par une liste des évaluations récentes et celles prévues pour l'année à venir, outre une

présentation du coût total annuel des dépenses fiscales rattachées à la mission.

Recommandation n° 4. (*direction de la législation fiscale, direction du budget et responsables de programme, reformulée*)
Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales, harmoniser les méthodes de chiffrage annuel dans les documents budgétaires et compléter le PAP de la mission en précisant les objectifs et le coût des dépenses fiscales ainsi que les évaluations récentes réalisées.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

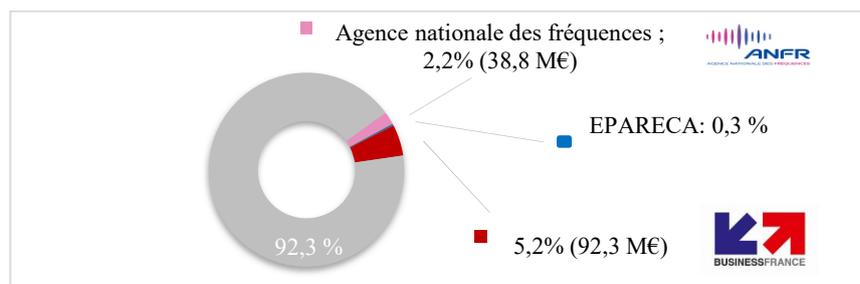
En 2019, comme l'année précédente, la mission comptait quatre opérateurs de l'État : Business France, l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (EPARECA), l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), ce dernier ne recevant aucune subvention budgétaire.

3.2.1 L'évolution globale des subventions aux opérateurs

3.2.1.1 Une hausse des subventions liée à l'extension des missions de l'ANFR et à la rebudgétisation d'une taxe affectée

Les subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux trois opérateurs concernés ont représenté au total 136,5 M€ en 2019 (programme 134), soit environ 7,6 % des CP de la mission *Économie*. Par rapport aux crédits ouverts en LFI 2019, le taux d'exécution est de 98,8 %.

Graphique n° 18 : Part des CP consommés de la mission au titre des subventions aux opérateurs en 2019 (en %)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus (programme 134)

Tableau n° 23 : Ressources budgétaires des opérateurs au titre du programme 134 – Développement des entreprises et régulations

(en M €)	2018		2019		LFI 2019/2018	Exécution 2019/2018	Taux d'exécution 2019
	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.			
Business France	95,2	93,8	92,8	92,3	- 3,2%	- 1,6%	99,5 %
Agence nationale des fréquences (ANFR)	32,0	31,6	39,5	38,8	+ 21,9 %	+ 22,6 %	98,2 %
EPARECA	6,0	5,8	5,8	5,4	-2,3 %	- 6,6 %	93 %
Total	133,1	131,2	138,1	136,5	+ 3,7 %	+ 4 %	98,8 %

EPARECA : établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. Source : Cour des comptes, d'après données Chorus et documents budgétaires

En exécution, les subventions aux opérateurs de la mission ont progressé de 4 % par rapport à 2018, du fait de l'augmentation des crédits ouverts en LFI 2019 au titre de l'ANFR, qui sont passés de 32 à 39,5 M€. En revanche, les subventions versées aux deux autres opérateurs au titre du programme 134 (Business France et EPARECA) diminuent de 1,9 %. L'augmentation des crédits de l'ANFR (+ 22,6 % par rapport à l'exécution 2018) résulte de :

- l'extension de ses missions à la gestion du signal horaire, conformément à la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« loi ELAN ») : pour 2019, 5 M€ de crédits supplémentaires ont ainsi été ouverts au titre de l'exécution du marché de prestation de diffusion du signal horaire ;

- la suppression de la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux (TA-IFER), dans le cadre du mouvement de suppression de petites taxes engagé par le Gouvernement : pour compenser celle-ci, le financement de l'ANFR a été rebudgétisé, à hauteur de 2,5 M€ (*supra*), avec ainsi une lisibilité accrue du budget de l'État.

Tableau n° 24 : Évolution comparée des dotations budgétaires et des taxes affectées perçues par l'Agence nationale des fréquences

Exécution (en M€)	2017	2018	2019
Taxes affectées perçues par l'agence (ANFR)	30	10	Néant
- <i>Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des stations radio (TA-IFER)</i>	3	3	<i>Néant</i>
- <i>Affectation d'une partie du produit de cession de la bande des 700 mhz</i>	27	10	0
Crédits budgétaires (subvention, CP)	30,6	31,6	38,8

Source : Cour des comptes, d'après documents budgétaires

3.2.1.2 Une exécution qui se rapproche de la prévision

Les crédits de paiement consommés en 2019 au titre des subventions versées aux opérateurs de la mission *Économie* s'élevaient à 136,5 M€, contre 138,1 M€ inscrits en LFI 2019 (- 1,2 %). Cet écart entre la prévision et l'exécution tend à diminuer depuis plusieurs années : il s'élevait par exemple

à - 5,2 % en 2017. L'exécution 2019 est ainsi davantage conforme au budget initial.

Graphique n° 19 : Crédits ouverts et consommés depuis 2015 au titre des subventions aux opérateurs (en M€, exécution)



Source : Cour des comptes (Chorus et documents budgétaires)

Un calendrier infra-annuel de versement des subventions a été mis en place en 2016, en fonction du niveau de trésorerie des organismes. Pérennisé depuis 2017, ce dispositif s'applique aux établissements des ministères économiques et financiers dont le montant total annuel de subvention est supérieur à 20 M€. Dans ce cadre, la subvention à l'ANFR (38,8 M€) a été versée en une fois, en septembre 2019, et celle de Business France a fait l'objet de deux versements de 50 %, en juin et en novembre. S'agissant de l'EPARECA, non concerné par ce dispositif, les versements sont intervenus pour moitié en juillet, le solde en septembre et en octobre.

3.2.1.3 Un opérateur dont les crédits seront transférés à une autre mission budgétaire en 2020 : l'EPARECA

Créé par la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, en 1996, l'EPARECA a perçu une subvention de 5,4 M€ au titre du programme 134, en baisse d'environ 6 % par rapport à 2018.

Cet EPIC intervient au profit des centres commerciaux de proximité dégradés installés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et zones franches urbaines, sous la forme de rénovation ou réhabilitation de ces centres, en vue d'une rétrocession à des opérateurs privés. Ses priorités d'intervention ont été définies dans un contrat d'objectifs pour 2016-2020,

prévoyant un programme d'investissements de 80 M€. Depuis janvier 2020, l'établissement a été dissous et ses missions reprises par la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), créée par la loi du 22 juillet 2019. Ses ressources ont ainsi été transférées à un autre programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* (PLF 2020).

3.2.2 Points d'attention concernant l'INPI et Business France

3.2.2.1 L'INPI : un organisme ne percevant pas de crédits budgétaires mais dont la gestion doit être améliorée

L'INPI est un établissement public dont la mission principale est d'instruire, délivrer, gérer et centraliser les droits de propriété industrielle relatifs aux brevets, marques, dessins et modèles s'exerçant sur le territoire français, sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances (DGE).

Ses recettes proviennent presque exclusivement de redevances pour services rendus, versées par les entreprises à l'occasion de l'accomplissement de ses missions statutaires, telles que le dépôt de marque ou l'enregistrement de brevet, le reste provenant de prestations de service. De ce fait, l'opérateur n'est destinataire d'aucune subvention budgétaire. Pour 2019, ces redevances sont estimées à 234,8 M€ (230,1 M€ l'année précédente), les PAP et RAP de la mission *Économie* (programme 134) ne comportant toutefois aucune précision sur les montants perçus à ce titre par l'institut³³.

Dans un référé récent sur l'INPI (27 mai 2019), la Cour a formulé plusieurs recommandations, en soulignant notamment « *un modèle économique favorisant une gestion dispendieuse* ». En particulier, le recours aux services de l'INPI donne lieu à la perception de redevances mais en l'absence de véritable concurrence et de comptabilité analytique, la fixation du montant des redevances ne relève d'aucune méthode rigoureuse et explicite. En conséquence, le système est juridiquement fragile puisqu'il ne permet pas d'établir le lien entre le coût des prestations fournies et le montant

³³ Ces informations sont toutefois présentées dans les « évaluations des voies et moyens » annexées aux projets de loi de finances.

des redevances. Il permet à l'institut d'accumuler des excédents, sans effort de prospection et démarchage.

La gestion de l'INPI : les principales observations formulées par la Cour en 2019

Depuis trente ans, chacun des contrôles de la Cour a constaté de nombreux dysfonctionnements et conduit à des conclusions sévères, dont certaines ont justifié des suites juridictionnelles. À l'issue du contrôle réalisé au titre des exercices 2012 à 2017, la Cour a constaté la persistance de dysfonctionnements, notamment en ce qui concerne les achats, les ventes immobilières, les primes et rémunérations des dirigeants, ainsi que la gestion dématérialisée des brevets. Cette situation trouve son origine dans un modèle économique n'imposant aucun effort de gestion et dans la faiblesse des contre-pouvoirs et des tutelles marquant peu d'intérêt pour sa gestion.

La Cour a formulé six recommandations pour assurer l'exemplarité de la gestion de l'INPI et de celle des brevets, compte tenu de sa nature stratégique pour la compétitivité de l'économie française. Celles-ci portent en particulier sur la création d'une commission de contrôle des appels d'offre, l'établissement d'un schéma directeur informatique, la mise en place d'une comptabilité analytique ainsi que d'un service d'audit interne, placé auprès du directeur général. Il était également préconisé de garantir la sécurité juridique du montant des redevances en justifiant le lien entre leur niveau et le coût des services rendus et, enfin, d'accroître la fréquence des réunions du conseil d'administration et de prévoir l'examen et le suivi réguliers des principaux sujets stratégiques de l'institut (référé du 27 mai 2019).

Par ailleurs, il est à noter que les recettes nettes liées aux redevances ont été sensiblement supérieures aux prévisions présentées en PLF, sur la période récente (230,1 M€ en 2018, contre 190 M€ estimés en PLF 2019³⁴, et 234,8 M€ estimés pour 2019³⁵, contre 184 M€ prévus en septembre 2018). En outre, les ressources affectées à l'INPI ne sont pas plafonnées. Lors de l'examen du PLF pour 2020, l'instauration d'un plafonnement a fait l'objet

³⁴ Le pic de recettes constaté en 2018 et l'écart à la prévision seraient conjoncturels et notamment liés à l'obligation pour les entreprises de déclarer leurs bénéficiaires effectifs avant le 1^{er} avril 2018 (recettes exceptionnelles de 10,8 M€ liées à la gestion du registre national du commerce et des sociétés – RNCS).

³⁵ Pour l'exercice 2019, cet écart est notamment dû à une hausse non anticipée des annuités de maintien en vigueur des brevets européens (de 6,4 M€ par rapport à 2018 et 12,1 M€ par rapport à 2016, alors que l'activité de délivrance de brevets est relativement stable sur cette période) ainsi qu'à une hausse tendancielle des recettes liées à la gestion du RNCS (de 7 M€ par rapport à 2016, 2018 étant une année exceptionnelle pour les raisons évoquées plus haut).

d'un amendement du rapporteur général de l'Assemblée nationale mais celui-ci a été retiré en séance, après l'avis défavorable du Gouvernement.

En tout état de cause, il conviendrait de garantir la sécurité juridique du montant des redevances de l'INPI, en justifiant le lien entre leur niveau et le coût des services rendus, comme la Cour l'avait recommandé, dans le référé précité du 27 mai 2019. Concernant la mise en place d'une comptabilité analytique (recommandation n° 3 du référé précité), les tutelles ont demandé à l'opérateur que les travaux engagés à cette fin aboutissent pour l'exercice comptable 2021.

3.2.2.2 Business France : une subvention en baisse mais marquée par une fragmentation budgétaire préjudiciable

Business France est un EPIC chargé de favoriser le développement des entreprises implantées en France, de promouvoir l'attractivité du territoire national et les investissements étrangers et de mettre en œuvre une stratégie de communication et d'influence visant à développer l'image économique de la France à l'international. Il est placé sous la tutelle de trois ministères (économie et finances, territoires et affaires étrangères).

Dans le cadre du programme 134 – *Développement des entreprises et régulations*, les crédits consommés en 2019 au titre de la SCSP s'élèvent à 92,3 M€ (-1,6 % par rapport à 2018), dans le prolongement de la baisse observée depuis plusieurs années (- 12,4 % sur cinq ans). L'opérateur connaît également une baisse de son plafond d'emplois (*supra*).

Tableau n° 25 : Subvention du P. 134 à Business France (en M€)

Subvention P. 134	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2015
LFI	108,8	101,4	97,8	95,1	92,8	- 14,8%
Exécution	105,4	96,2	92,1	93,8	92,3	- 12,4%

Source : Cour des comptes

Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle démarche de contractualisation pluriannuelle avec ses autorités de tutelle et la direction du budget. Signé en décembre 2018, le nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) fixe à l'agence des objectifs dans chacun de ses métiers et lui garantit, en contrepartie d'engagements en matière de gestion, la prévisibilité de la trajectoire de ses subventions publiques. S'agissant de la

SCSP allouée au titre du programme 134, le COM prévoit qu'elle passe de 95,1 M€ en 2018 à 85,1 M€ en 2022 (-10,5 %), avec un taux de mise en réserve limité à 0,5 %.

Pour compenser la baisse de sa dotation, des efforts d'optimisation de sa gestion ont été engagés, notamment pour contenir la masse salariale de son réseau à l'étranger, qui constitue un objectif du COM. L'opérateur dégage par ailleurs des ressources propres supplémentaires (développement de l'activité, notamment liée aux volontariats internationaux en entreprise), avec une hausse du taux de couverture des charges de l'opérateur par ses ressources propres de plus de 8 points entre 2015 et 2018, à 54,4 %. Cet indicateur fait également l'objet d'un suivi dans le COM. En outre, l'année 2019 a été marquée par :

- le déploiement du nouveau dispositif d'accompagnement des entreprises à l'export (« Team France Export ») ;

Une rationalisation engagée dans le cadre du dispositif « Team France Export »

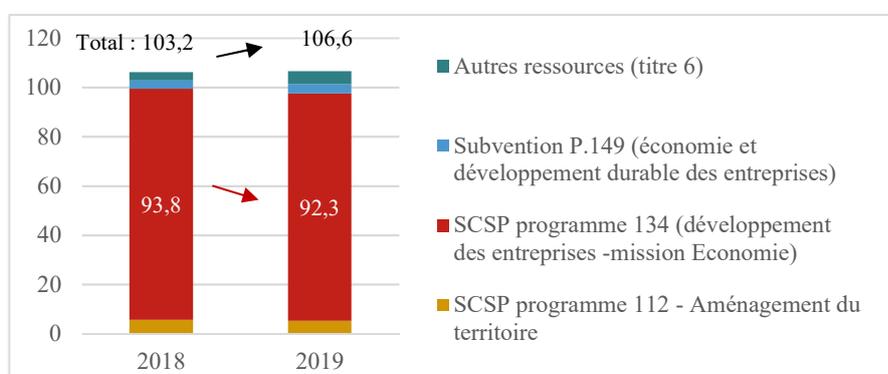
Cette réforme vise à rationaliser l'action des acteurs publics compétents en matière d'accompagnement des entreprises à l'export et mettre en commun leurs moyens. Ce dispositif s'est notamment concrétisé par la constitution de guichets uniques dans chaque région, grâce au nouveau partenariat qui unit Business France (BF), les CCI, les régions et Bpifrance. En particulier, un accord a été conclu, le 14 mai 2019, entre BF et les CCI. Cette réforme s'appuie aussi sur la désignation de correspondants uniques à l'étranger, qui sont soit des bureaux de BF, soit des acteurs privés locaux sélectionnés après mise en concurrence), et la mise en place d'outils numériques partagés. Dans le cadre de cette réforme, l'agence a fermé ses bureaux dans cinq villes (dont Budapest, Osaka, Beyrouth et Oslo) et a mis fin à son activité export dans trois autres villes.

- en matière de pilotage, l'actualisation de la cartographie des risques pesant sur l'agence, l'identification des risques majeurs et la définition d'un plan d'actions pour chacun d'eux, ainsi que la mise à jour du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2020 et la réalisation d'un audit sur le processus de règlement des fournisseurs.

Au-delà du programme 134 (92,3 M€ en 2019), l'opérateur bénéficie d'autres ressources budgétaires :

- une seconde subvention pour charges de service public au titre du programme 112 – *Impulsion et condition de la politique d'aménagement du territoire* (5,2 M€ en 2019, en exécution) ;
- une dotation au titre du programme 149 – *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*³⁶ (3,7 M€ en 2019) ; il est à noter que, dans le PAP 2019, cette dernière été omise du tableau récapitulatif des financements de l'État à Business France ;
- d'autres crédits (titre 6), notamment des conventions (par exemple, 0,6 M€ du ministère des affaires étrangères en 2019, dans le cadre d'une convention liée au Centre d'information sur le volontariat international - CIVI) et du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP, relevant du programme 349), avec 4,2 M€ de CP à ce titre en 2019.

Graphique n° 20 : Ressources budgétaires totales de Business France – subventions et dépenses d'intervention (en M€)



Note : sont notamment pris en compte (« autres ressources », relevant du titre 6) les crédits versés à l'opérateur dans le cadre de conventions concernant notamment l'accompagnement international des entreprises, le CIVI et les « entreprises du patrimoine vivant » (EPV), ainsi que les crédits provenant du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

Source : Cour, d'après Chorus, direction du budget et documents budgétaires

³⁶ Cette subvention est versée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation au titre de la reprise de certaines activités de Sopexa et de l'Adepta (opérations commerciales entre entreprises ou BtoB, salons).

Enfin, il ressort du budget de l'agence que la subvention allouée au titre du programme 134 ne représente que moins d'un quart de ses ressources. En effet, le compte financier de Business France fait état, en comptabilité budgétaire, de 477,38 M€ de recettes, dont 101,13 M€ de SCSP, et de 462,31 M€ de dépenses en CP, dont 100,13 M€ de dépenses de personnel.

3.2.3 La fiscalité affectée à certains organismes

Encadrée par la LOLF (article 2), la création de taxes affectées constitue une dérogation au principe d'universalité budgétaire. L'annexe « Voies et moyens » des PLF (tome I) recense plus de 300 taxes affectées, en ne les rattachant que rarement aux missions budgétaires. Sous cette réserve, les principaux bénéficiaires des taxes affectées de la mission *Économie*, outre l'INPI, sont les CCI et les chambres des métiers et de l'artisanat, les centres techniques industriels et organismes assimilés et deux autorités (AMF et ACPR).

3.2.3.1 Les centres techniques industriels (CTI) et organismes assimilés

Les CTI et organismes assimilés (8,9 M€ de CP inscrits en LFI 2019) sont financés essentiellement par des taxes affectées, plafonnées à 139,4 M€. Certains continuent toutefois à être financés par des dotations budgétaires³⁷. Les subventions versées leur permettent de mettre en œuvre des actions de promotion de l'industrie, au profit de l'ensemble des entreprises de leur ressort, et de contribuer à la diffusion des progrès techniques et l'adaptation des entreprises aux besoins de marché ainsi que d'encourager les progrès de la normalisation et de la qualité des produits, dans leurs domaines de compétences, selon le PAP 2019.

En 2019, les crédits des CTI ont diminué par rapport à 2018 (*supra*), avec le passage au financement par taxe affectée pour trois organismes financés précédemment par dotations budgétaires : l'Institut des corps gras,

³⁷ En 2019, les organismes bénéficiant d'une subvention étaient l'Institut français du textile habillement, l'Institut français de la mode, le Centre technique de la teinture et du nettoyage et l'Institut technologique Forêt-cellulose-bois-construction-ameublement.

le Centre technique des industries de fonderies et le Centre technique du papier.

Tableau n° 26 : Évolution des dotations budgétaires et des plafonds des taxes affectées pour les centres techniques industriels ⁽¹⁾

<i>(exécution, en M€)</i>	2016	2017	2018	LFI 2019
Dotations budgétaires	13,5	10,7	6,6	5,4
Taxes fiscales affectées	88,8	95,1	98,8	93,0
Total	102,3	105,8	105,4	98,5

(1) Hors Institut français de la mode (IFM). Source : responsable du programme 134

En cohérence avec les conclusions du rapport de juin 2019 sur les CTI et CPDE (cf. section 1.3.2), une harmonisation progressive de leurs modes de financement est prévue, avec l'abandon des dotations budgétaires à partir de 2021 et un financement exclusivement sur la base d'une ressource affectée. Il est à noter que ce rapport soulignait le statut particulier de l'Institut de la soudure (association régie par la loi de 1901), qui appelle une régularisation, et préconise de transférer les missions d'intérêt général vers un CTI ou de supprimer la taxe fiscale affectée, qui n'est plus payée que par un nombre très limité d'entreprises, avec la mise en place d'une dotation budgétaire pour financer ces missions, le cas échéant. Par ailleurs, le Gouvernement a proposé la suppression, dans le cadre du PLF 2020, du mécanisme de plafonnement de taxes fiscales affectées au financement des CTI et CPDE sous réserve de la conclusion de contrats d'objectifs et de performance pour 2020-2023.

3.2.3.2 Les organismes consulaires

Les CCI et chambres régionales des métiers et de l'artisanat (CRMA) bénéficient de taxes affectées, qui sont plafonnées selon les modalités présentées dans le tableau ci-après. La taxe pour frais de chambres représentait 34 % du budget des CCI en 2016, selon un rapport d'inspection de mars 2018. Une baisse de 100 M€ de son plafond a été prévue en LFI 2019, poursuivant la baisse observée depuis plusieurs années (ce plafond était ainsi de 1,05 Md€ en 2015, contre 675 M€ en 2019).

Tableau n° 27 : Taxes affectées aux CCI et CRMA, plafonds et reversements au budget général (en M€)

Taxes– prévisions 2019 et exécution 2018	Produit	Plafond	Rever- sement
Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour frais de CCI de région	262,9	226,1	36,8
<i>TA-CVAE en 2018</i>	262,9	226,1	36,8
Fraction de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de CCI	607,0	449,0	158,0
<i>TA-CFE en 2018</i>	607,0	549,0	58,0
Total CCI	869,9	675,1	194,8
<i>En 2018</i>	869,9	775,1	94,8
Fraction de la taxe additionnelle à la CFE des entreprises pour frais de CRMA + participation au financement de la formation	230,8 259,0	<u>243,0</u> 243,0	27,7

Source : Cour des comptes, d'après données de l'annexe du PLF 2020 « Voies et moyens »

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (« loi Pacte ») a engagé une réforme importante des CCI, concernant leurs missions comme leurs financements (encadré ci-après). La LFI 2020 poursuit cette réforme du financement des CCI, avec notamment la baisse du taux de la TA-CFE payée par les entreprises³⁸.

Les principales dispositions de la loi Pacte relatives aux CCI

En juillet 2018, lors de l'assemblée générale extraordinaire de CCI France, le ministre de l'économie et des finances a annoncé que la transformation des CCI serait accompagnée d'une réduction de leur budget à hauteur de 400 M€ sur quatre ans, en précisant que la baisse sera « *intégralement rendue aux entreprises par une baisse à due concurrence de la CVAE et de la CFE* ».

³⁸ L'article 15 du PLF pour 2020 prévoyait ainsi, pour la TA-CFE, de passer d'une taxe régionale perçue au profit des CCI de région, comportant 18 taux différents, à une taxe nationale perçue au profit de CCI France, et de même pour la TA-CVAE (affectation au profit de CCI France). Par ailleurs, la baisse annoncée d'imposition de 400 M€ nécessite de prévoir une trajectoire dégressive du taux d'imposition de la TA-CFE, le taux unique de celle-ci devant être ramené, à terme, à 0,8 %.

La réforme du réseau des CCI prévue par la « loi PACTE » (mai 2019) s'articule autour de trois axes : le changement du modèle économique des CCI, marqué notamment par le développement d'une offre de services adaptés aux besoins des entreprises et territoires et payants et, d'autre part, le renforcement de la tête de réseau CCI France, qui a notamment pour mission de définir la stratégie nationale du réseau, développer une offre nationale de services et de répartir la taxe pour frais de chambres entre les CCI régionales. Enfin, l'action des CCI doit être recentrée sur l'accompagnement des entreprises et les quatre thématiques prioritaires identifiées dans le contrat d'objectifs et de performance signé par CCI France, en avril 2019.

Enfin, deux autres dispositifs de fiscalité peuvent être rattachés à la mission *Économie* : les droits et contributions pour frais de contrôle concernant l'Autorité des marchés financiers (AMF), plafonnés à 96,5 M€ en 2019, et les contributions pour frais de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR), plafonnés à 195 M€ pour 2019. En définitive, les moyens alloués via les taxes affectées sont importants, représentant au total environ 1,57 Md€, soit presque autant que les crédits budgétaires de la mission (1,79 Md€ de CP en exécution 2019).

3.3 Les programmes d'investissements d'avenir et les fonds sans personnalité juridique

3.3.1 Les crédits relevant des PIA

Plusieurs abondements de crédits issus du PIA, en lien avec des projets de modernisation de l'action publique

Aucun rétablissement de crédits issus du PIA n'est intervenu en 2019 en gestion, contrairement à l'année précédente. Par ailleurs, les dépenses réalisées en 2019 au titre de fonds de concours se sont élevées à 0,6 M€ de CP sur ce même programme 134, concernant différents projets (tableau n° 28).

**Tableau n° 28 : Dépenses réalisées au titre du PIA en 2019,
P. 134 - Développement des entreprises et régulations (en K€)**

Service concerné	Exécution 2019		Projets et descriptifs
	AE	CP	
DGCCRF	50,0	50,1	Mutualisation des moyens informatiques avec les services des douanes (infrastructures - centre informatique d'Osny).
DGE	72,1	33,5	Agence du numérique. Mission « Très haut débit » (THD): dispositif « Cohésion numérique des territoires » piloté par la mission THD de l'agence (guide pédagogique dans la cadre du dispositif "Cohésion numérique des territoires - volet usages numériques", site internet dédié à l'aménagement numérique des territoires - réalisation, maintenance et contenus).
	429,9	403,5	Agence du numérique. Mission « French Tech » : actions d'attractivité de la mission French Tech de de l'agence (étude marketing sur les talents étrangers de la Tech, location d'espace Salon Vivatech, Conférence internationale Paris <i>Blockchain Week Summit</i> , appel à projets <i>Event Grants</i>).
	25,3	12,6	Projet Data Tourisme : projet de mise à disposition des données touristiques en <i>open data</i> .
	110,0	88,0	Déploiement d'une plateforme collaborative pour le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat de Nouvelle-Aquitaine
Total	637,3	587,7	Financeur : Caisse des dépôts et consignations (fonds de concours).

Source : SG des MEF

En particulier, la mission « French Tech » de l'Agence du numérique a bénéficié de financements PIA (0,4 M€), pour des actions d'attractivité (location d'espaces dans un salon, étude de marketing, etc.). Or l'agence perçoit des crédits de fonctionnement dans le cadre de la mission *Économie*, tels que des crédits correspondant à des marchés de prestations (pôle French Tech ; 3,8 M€ de CP prévus en 2019), notamment pour des actions de communication, événements et opérations d'influence en faveur des *start-ups*, selon le PAP du programme 134. Ainsi, la spécificité des actions financées, et partant la justification du recours à des fonds PIA, apparaît mal établie.

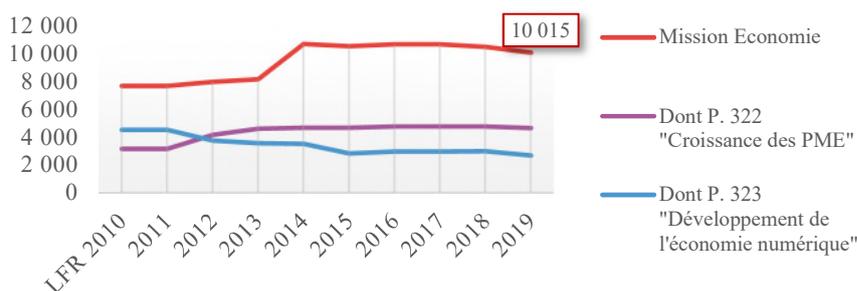
D'autre part, les actions ci-dessous sont rattachées à un fonds de concours concernant la contribution du PIA aux projets de modernisation de l'action publique³⁹. Or une nouvelle mission *Action et transformation*

³⁹ Le fonds de concours, référencé 1-2-000362, a été rattaché au programme 134 et abondé par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dans les conditions définies par la convention du 12 décembre 2014 relative au PIA, signée entre l'État et la CDC.

publiques a été créée en 2018 (310 M€ de CP ouverts en LFI 2019), laquelle porte les crédits du fonds pour la transformation de l'action publique (P. 349). En définitive, l'effort financier de l'État dans ce domaine manque de lisibilité.

Sur longue période, les actions des deux premiers PIA, lancés en 2010 et en 2014, susceptibles d'être rattachées à la mission *Économie* représenteraient, selon une annexe budgétaire du PLF 2020, une enveloppe totale d'environ 10 Md€ (graphique n° 21), détaillée en annexe n° 7. S'agissant des décaissements intervenus en lien avec la mission et des éventuels retours financiers, leur suivi est plus complexe⁴⁰.

Graphique n° 21 : Évolution des enveloppes des actions des PIA 1 et 2 en lien avec la mission *Économie* (en M€)



Source : Cour, d'après le jaune budgétaire relatif aux investissements d'avenir (PLF 2020)

Une articulation complexe avec les aides aux entreprises financées dans le cadre du PIA 3, qui relève d'une autre mission

Contrairement aux PIA 1 et 2, dont les programmes supports avaient été ouverts la même année, à seule fin de transférer les crédits vers les comptes des opérateurs du PIA ouverts au Trésor, une mission spécifique *Investissements d'avenir* a été créée en 2017 pour le troisième PIA. Si cette normalisation budgétaire constitue un progrès, en remédiant à l'entorse au principe d'annualité qui avait caractérisé les PIA 1 et 2, elle reste confrontée à deux limites fortes.

⁴⁰ Au second trimestre 2019, les enveloppes des actions du PIA 1 et 2 s'élevaient au total à 46,7 Md€ et les décaissements représentaient, en cumul, plus de 23 Md€.

En premier lieu, la complexité d'un suivi extrabudgétaire demeure pour le Parlement, avec la création de divers fonds sans personnalité juridique (*infra*). D'autre part, le choix a été fait de regrouper les crédits du PIA 3 dans une mission *ad hoc*, plutôt que de les rattacher à des missions existantes, ce qui aurait présenté l'avantage d'une lisibilité plus grande sur les moyens financiers alloués aux politiques publiques concernées. En particulier, les objectifs poursuivis par le programme 423 – *Accélération de la modernisation des entreprises* (mission *Investissements d'avenir*) ne sont pas sans lien avec ceux du programme 134 relatif au développement des entreprises (mission *Économie*). Une réflexion devrait être engagée en vue d'une simplification de l'architecture budgétaire.

Par ailleurs, le PIA 3 a été intégré au grand plan d'investissement (GPI) pour 2018-2022, avec un objectif de 57 Md€ sur la durée du quinquennat. Le programme 343 (cf. section 2.2) contribue intégralement au GPI, qui poursuit ainsi le soutien au déploiement du réseau très haut débit sur tout le territoire à horizon 2022⁴¹. Selon le rapport au Premier ministre de M. Pisani-Ferry relatif au GPI (septembre 2017), il s'agit dans un premier temps d'engager les crédits restants et d'assurer les décaissements sur le programme 343. Il s'agira ensuite de « *déterminer les besoins complémentaires d'investissements, au-delà de l'objectif de 2022 et de l'enveloppe initiale de 3,3 Md€, afin de finaliser la couverture en très haut débit. Cette discussion se fera avec les collectivités territoriales, les cofinanceurs publics, les opérateurs télécoms et les partenaires privés.* »

3.3.2 Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ)

Les FSPJ sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Des fonds peuvent ainsi recevoir des ressources qui ne figurent pas au budget de l'État, hormis leur abondement initial, tandis que leurs dépenses sont effectuées hors du budget de l'État. La Cour a souligné leur impact sur la fragmentation du pilotage des finances publiques et préconisé leur remise en ordre, dans le cadre des rapports annuels sur le budget de l'État (RBDE), publiés en 2018 et 2019.

⁴¹ L'initiative n° 19 du GPI (« *Soutenir le développement du très haut débit* ») relève du troisième axe du plan visant à « *ancrer la compétitivité sur l'innovation* ».

S'agissant de la mission *Économie*, certains fonds disposent de crédits budgétaires au titre de la mission : c'est le cas du FISAC, mis en gestion extinctive (*supra*), tandis que les crédits du fonds national pour la société numérique, qui constitue également un FPSJ, sont complétés à hauteur de 2,4 Md€, pour les réseaux d'initiative publique, dans le cadre du programme 343 relatif au très haut débit (*supra*). Plusieurs autres fonds sans personnalité juridique sont susceptibles d'être rattachées à la mission, directement ou indirectement. Quelques exemples en sont présentés dans l'annexe n° 8.

C'est en particulier le cas de fonds créés dans le cadre des PIA 1 et 2, tels que le fonds « Accélération French Tech » (30 à 35 M€ selon une estimation prévisionnelle pour 2019 de la DGE) et le fonds national d'amorçage (FNA). Concernant ce dernier, le rapport récent d'évaluation du premier PIA⁴² indique que sur l'enveloppe de 600 M€, les décaissements s'élevaient à 324 M€ en 2019.

Si une large reconfiguration de la mission devait être envisagée, il serait possible d'inclure également certaines actions relevant du PIA 3 (par exemple, le fonds national d'amorçage n° 2, le fonds à l'internationalisation des PME et le fonds de fonds « Multicap croissance n° 2 », cf. annexe n° 8), voire du programme 192 – *Recherche industrielle*. À cet égard, la création récente du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) repose sur une mécanique budgétaire complexe et accroît la dispersion des outils publics de soutien à l'innovation, comme la Cour l'a souligné dans le RBDE 2018. Par ailleurs, plusieurs fonds de garantie de Bpifrance pourraient être rattachés à la mission (par exemple, les fonds « Transmission des entreprises », « Création des TPE-PME », etc.).

Leur périmètre évolue par ailleurs : par exemple, le fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière des CCI a été supprimé en 2019. Enfin, il est à noter qu'une entreprise (General Electric) s'est engagée à apporter 50 M€ en 2020 pour des opérations de réindustrialisation. Si le schéma financier n'est pas arrêté, plusieurs options sont envisagées par la DGE (par exemple, le programme 134 pourrait être abondé via un fonds de concours, les crédits étant ensuite versés à Bpifrance pour attribution de subventions, sans que cela implique nécessairement la

⁴² *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder*, comité de surveillance des investissements d'avenir, sous la présidence de Mme Barbizet, novembre 2019.

création d'un fonds *ad hoc* à BPI). La Cour restera vigilante sur les modalités financières et de gouvernance retenues.

Cependant, en l'absence d'un document public recensant l'ensemble des fonds, analogue à la liste des taxes rattachées présentée en PLF, et compte tenu de la difficulté de procéder au suivi extrabudgétaire de leurs dépenses, il est pour le moins complexe d'en établir un recensement exhaustif. Ceci supposerait aussi d'examiner précisément leurs activités, au regard des objectifs poursuivis par la mission *Économie*.

En tout état de cause, il conviendrait de recenser les fonds en lien avec la mission et d'organiser le suivi de leurs décaissements annuels, au moins pour les plus importants. Cette revue d'ensemble permettrait de réexaminer les objectifs ayant motivé leur création : une remise en ordre pourrait dès lors être envisagée (suppression ou mise en extinction des fonds qui n'ont plus de raison d'être ou dont les objectifs pourraient être atteints par d'autres moyens, retour des recettes et des dépenses au budget général ou transfert de la mission à un opérateur existant).

Il a été indiqué que le responsable de la fonction financière ministérielle organisera en 2020, en lien avec la direction du budget et les responsables de programme, un recensement des fonds sans personnalité juridique en lien avec la mission, afin d'établir une première revue de leur fonctionnement.

Recommandation n° 5. (direction du budget et responsables de programme, nouvelle) Effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique en lien avec la mission *Économie* et procéder au suivi de leurs décaissements annuels.

Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Référé du 7 mai 2013 sur le fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNCPA) :

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/25244>

Rapport particulier : Les comptes et la gestion d'UbiFrance (ex Business France), avril 2015 :

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151112-comptes-gestion-Ubifrance-72367.pdf>

Rapport public thématique : le programme d'investissements d'avenir, Une démarche exceptionnelle des dérives à corriger, décembre 2015 :

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000840.pdf>

Le transfert de services de l'Insee à Metz, bilan d'étape, octobre 2015 :

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151103-transfert-services-Insee-Metz.pdf>

Référé du 4 juillet 2016 sur la politique des pôles de compétitivité :

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-06/20161010-refere-S2016-2236-politique-poles-competitivite.pdf>

Rapport public thématique : BpiFrance Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider, novembre 2016 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/bpifrance-une-mise-en-place-reussie-un-developpement-stabiliser-des-perspectives>

Rapport particulier sur l'Institut national de la consommation, Exercice 2010 à 2015, décembre 2016 :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linstitut-national-de-la-consommation>

Rapport public thématique : *Les réseaux fixes de haut et très haut débit, Un premier bilan*, janvier 2017 :

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170131-rapport-reseaux-haut-tres-haut-debit.pdf>

Référé du 14 mars 2017 sur la direction générale des entreprises :

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-07/20170620-refere-S2017-0713-dge.pdf>

Référé du 18 décembre 2017 sur l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

(DGCCRF) en matière de protection économique du consommateur :

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-02/20180305-refere-S2017-3908-DGCCRF-protection-eco-consommateur.pdf>

Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de juillet 2018 : *Les taxes affectées, des instruments à mieux encadrer* :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-taxes-affectees-des-instruments-mieux-encadrer-0>.

Rapport public thématique : *Banque de France, Exercices 2011-2017*,

Accentuer la transformation engagée, 3 décembre 2018 :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-banque-de-france-0>

Référé du 3 décembre 2018 sur les taxes à faible rendement :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-taxes-faible-rendement>

Référé du 14 mars 2019 sur la politique de la concurrence : l'action de l'Autorité de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) :

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-06/20190604-refere-S2019-0568-autorite-concurrence-dgccrf.pdf>

Référé du 27 mai 2019 sur l'Institut national de la propriété industrielle

(INPI) <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-08/20190903-refere-2019-1262-INPI.pdf>

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2019	Recommandation formulée au sein de la NEB 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Mener à son terme la réflexion sur les orientations stratégiques de la mission et en tirer les conséquences sur l'architecture des programmes.	<p>La <u>DGE</u> et le <u>RFFIM</u> rappellent que l'architecture du programme 134 a donné lieu à une simplification qui s'est traduite en 2019 par la réduction du nombre d'actions et de BOP. Une réflexion va être conduite en 2020 sur la gouvernance de la mission en poursuivant un objectif de mise en cohérence des politiques publiques liées à l'innovation, l'aide aux entreprises hors innovation, la régulation et les contrôles.</p> <p>En outre, dans le cadre de la trajectoire budgétaire 2018-2022, des champs d'action structurants du programme 134 ont été explorés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la réflexion globale menée sur la politique d'aides aux entreprises, au travers de l'examen systématique des aides actuellement dispensées ; - l'examen des taxes à faible rendement qui a conduit à acter la suppression de 20 taxes dès le PLF 2019, ce chantier ayant vocation à se poursuivre en 2020. <p>La <u>direction du budget</u> constate que l'année 2019 n'a pas permis de formaliser les réflexions en cours sur les orientations et l'architecture de la mission. La secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances a toutefois souligné, lors des discussions relatives au PLF 2020</p>	Les travaux et les réflexions sont bien engagés. Il conviendrait d'aller jusqu'au bout en « nettoyant » le programme 134 des sujets non liés à l'innovation et la régulation, en lien avec l'évolution de la maquette du programme 192 - <i>Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle.</i>	Mise en œuvre en cours

		<p>en première lecture à l'Assemblée nationale, que des travaux seront lancés en 2020. La direction du budget veillera dans ce cadre à ce que les modifications proposées permettent une plus grande lisibilité des dépenses, sans compromettre les facultés de gestion des responsables de programme.</p>		
2	<p>Mener à bien l'évaluation des principaux dispositifs d'intervention de la mission, et en tirer les conséquences pour en accroître la performance et la lisibilité.</p>	<p>La <u>direction du budget</u> partage le souhait de la Cour.</p> <p>La <u>DGE</u> considère que c'est l'objet de la réflexion globale menée sur les aides aux entreprises dans le cadre d'action publique 2022 qui consiste à examiner chacune des aides et en évaluer l'efficacité. Cela a entraîné la mise en gestion extinctive du FISAC et des actions collectives, un rapport en juin 2019 sur les CTI-CPDE qui devrait notamment conduire à un abandon des dotations budgétaires à compter de 2021.</p> <p>Concernant les dispositifs d'intervention relevant de la <u>DGT</u>, l'État a chargé Bpifrance d'évaluer précisément l'impact des fonds nationaux de garantie, en lien avec des experts indépendants, notamment la création de valeur ajoutée par rapport à des entreprises comparables non soutenues. Les services de l'État sont en contact avec Bpifrance afin de disposer de l'ensemble des informations permettant de juger de la performance de Bpifrance sur cette activité.</p> <p>Concernant les dispositifs relevant de la <u>DGCCRE</u>, la rationalisation de l'aide aux mouvements consuméristes est en cours avec la réduction du volume et la méthode de distribution des crédits versés.</p>	<p>L'évaluation des dépenses d'intervention « historiques » est bien menée. Il manque celle des dépenses plus récemment supportées par le programme 134 : le dispositif de compensation carbone des entreprises électro-intensives ou l'aide au CCED.</p>	<p>Mise en œuvre en cours</p>

3	<p>Modifier l'intitulé du programme afin de le mettre en cohérence avec les dépenses réellement effectuées hors RIP et hors PFTHD et rendre compte de façon détaillée de l'utilisation des crédits de ce programme.</p>	<p>La modification de l'intitulé du programme n'a pas été mise en œuvre, car la <u>DGE</u> estime que cette modification ne correspondant pas à la réalité de la nature de la dépense imputée sur le programme 343. Pour elle, les dépenses hors RIP ne sont pas financées par le P343, ce dernier ne finançant que des projets de l'appel à projets RIP. Lorsque des crédits du FSN sont utilisés pour financer des actions hors RIP, les crédits du P343 viennent juste compenser des engagements passés par le FSN pour les RIP. Néanmoins, la DGE a conscience de l'enjeu de détailler l'utilisation des crédits de ce programme et pourrait solliciter la Caisse des dépôts, en lien avec la Direction du budget, pour venir compléter plus précisément le jaune budgétaire relatif à la mise en œuvre et au suivi des crédits d'investissement d'avenir.</p> <p>La <u>direction du budget</u> partage le souhait de la Cour d'améliorer l'information fournie sur l'utilisation des crédits de ce programme.</p>	<p>Au total, 258,17 M€ d'AE du programme 343 représentent des compensations de dépenses du fonds, inscrites dans le PFTHD et hors PFTHD. La DGE ne s'était pas opposée à cette analyse dans la contradiction de la NEB 2018 et la DB qui s'est emparée du sujet cette année partage cette analyse. Par ailleurs, les documents budgétaires sont toujours trop lacunaires et non explicites sur l'ensemble des dépenses couvertes par le programme 343.</p>	<p>Non mise en œuvre</p>
4	<p>Renforcer le chiffrage et l'évaluation des dépenses fiscales de la mission et compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) par des éléments de justification pour les dépenses fiscales les plus significatives, en lien avec</p>	<p>La <u>direction du budget</u> indique partager l'ambition de la Cour dans ce domaine. En revanche, le <u>secrétariat général</u> des ministères économiques et financiers (RFFIM) n'a pas transmis de réponse sur ce point.</p> <p>La <u>DLF</u> indique partager la préoccupation de la Cour d'améliorer l'estimation du coût des dépenses fiscales. À cette fin, les dernières données sont systématiquement recherchées à l'occasion de l'actualisation de chaque tome II des « Voies et moyens » annexé au PLF. Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des directions participant à l'exercice de chiffrage des dépenses fiscales, y compris la DLF, se trouvent parfois</p>	<p>▪ <i>S'agissant du chiffrage</i></p> <p>Un bureau des chiffrages et études statistiques a été créé au sein de la DLF à compter du 1^{er} septembre 2019 afin de renforcer la fonction de chiffrage, dont l'évaluation du coût des dépenses fiscales. En outre, parmi les 75 dépenses fiscales de la mission <i>Économie</i> recensées dans le tome II des voies et moyens annexé au PLF pour</p>	<p>Mise en œuvre incomplète</p>

	<p>les objectifs du programme auquel elles se rattachent.</p>	<p>confrontées, au même titre que la Cour, à l'absence de données disponibles permettant de chiffrer le coût de certains dispositifs. C'est par exemple le cas de la dépense fiscale n° 300204 relative à l'exonération d'IS de la valeur nette de l'avantage en nature consenti par les personnes morales qui ont pour objet de transférer gratuitement à leurs membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble, pour laquelle aucune donnée déclarative n'existe. La DLF note néanmoins que l'écart de 3,4 % constaté avec la prévision 2017 du coût de l'ensemble des dépenses fiscales est jugé acceptable par la Cour compte tenu de l'aléa lié au comportement des agents économiques (en page 80).</p> <p>Concernant l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales, et notamment les études de l'impact des dispositifs, cette question relèverait avant tout de la responsabilité du ministère responsable de programme, selon la direction. La DLF travaille néanmoins au renforcement de cette dimension dans le cadre des conférences fiscales.</p> <p>Enfin, concernant la recommandation n° 5 du RBDE 2018 (« Réalisation d'un chiffrage exhaustif du nombre de bénéficiaires et du coût qui portait également sur le chiffrage des dépenses fiscales et leurs bénéficiaires »), la direction rappelle que le chiffrage des dispositifs recensés dans les « Voies et moyens » fait chaque année l'objet d'un travail d'actualisation qui s'étale sur plusieurs mois, en association avec la DGFIP, le Trésor, la DGDDI et les ministères responsables de programme.</p> <p>Si le coût d'une grande partie des dépenses fiscales peut être simulé ou reconstitué à partir de données issues des déclarations fiscales, pour</p>	<p>2020, seules 10 d'entre elles ont un coût qui reste non chiffrable en 2018.</p> <p>Il convient par ailleurs de prendre en compte les difficultés objectives pour estimer le coût de dépenses fiscales, en particulier lorsqu'il n'existe aucune obligation déclarative et lorsque des montants sont agrégés dans les déclarations (par exemple, les taux réduits de TVA dans les déclarations, avec une case unique à compléter).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>S'agissant de l'évaluation</i> <p>Les documents budgétaires (PAP et RAP) n'ont pas été complétés par des « éléments de justification » pour les dépenses fiscales les plus significatives, en lien avec les objectifs du programme auquel elles se rattachent.</p> <p>Cependant, un programme pluriannuel d'évaluations de dépenses fiscales bornées dans le temps a été présenté dans le cadre du PLF 2020, dont plusieurs sont rattachées à la mission <i>Économie</i>.</p>	
--	---	--	---	--

		<p>d'autres, l'administration fiscale ne dispose pas de données, en l'absence d'obligations déclaratives. Dans ce cas, la DLF sollicite les autres administrations pour reconstituer les coûts à partir de données autres que fiscales lorsque ces dernières sont disponibles et suffisamment fiables. Dans certains cas, lorsqu'aucune donnée disponible ne permet de procéder à une estimation ou à une simulation du coût de la dépense ou lorsque la fiabilité de ces données est insuffisante pour y procéder, le coût de la dépense fiscale est indiqué comme non chiffrable. La direction estime que <i>« l'administration met ainsi déjà en œuvre tous les moyens dont elle dispose afin de procéder à un chiffrage exhaustif du coût de l'ensemble des dépenses fiscales »</i>.</p> <p>La DLF souligne également que, parmi les 75 dépenses fiscales de la mission <i>Économie</i> recensées dans le tome II des voies et moyens annexé au PLF pour 2020, seules 10 d'entre elles ont un coût qui reste non chiffrable en 2018.</p> <p>Pour disposer de données fiables à partir des seules liasses fiscales et améliorer le suivi des dépenses fiscales, il pourrait être prévu de manière systématique, à chaque création de dépense fiscale, la création d'une obligation déclarative. Cependant, l'instauration d'obligations déclaratives supplémentaires ne serait pas sans coût pour l'administration fiscale, ferait peser une charge supplémentaire sur les usagers bénéficiaires et rendrait le système fiscal plus complexe dans son ensemble, selon la direction. Cet alourdissement des obligations déclaratives pour les bénéficiaires de dépenses fiscales irait à l'encontre de toutes les mesures</p>	<p>Si cette démarche marque un progrès certain, il conviendra de veiller à la mise en œuvre effective de ce programme d'évaluations. La démarche d'évaluation devrait aussi porter sur d'autres dépenses fiscales, aujourd'hui non limitées dans le montant, et du moins sur les plus importantes en montant.</p>	
--	--	---	---	--

		<p>mis en place depuis plusieurs années visant à simplifier les modalités de déclaration de l'impôt pour répondre aux attentes de nos concitoyens.</p> <p>Enfin, s'agissant du nombre de bénéficiaires des dépenses fiscales, ces informations émanent majoritairement de données fiscales. En conséquence, pour de nombreuses dépenses fiscales ne faisant pas l'objet d'une obligation déclarative, le nombre de bénéficiaires n'est pas indiqué, faute de données fiables disponibles.</p>		
--	--	---	--	--

Annexe n° 3 : Détails des mouvements de gestion 2019 de la mission *Économie* et liste des principaux transferts

Tableau n° 29 : Des crédits initiaux aux crédits consommés 2019

En M€	Programme 134		Programme 343		Programme 220		Programme 305		Total mission	
	AE	CP								
LFI	898,23	912,27	5,00	163,37	443,03	441,50	426,99	422,49	1773,25	1939,62
LFR	-16,82	-19,02	0,00	0,00	-5,07	-6,20	-7,55	-9,92	-29,44	-35,14
Autres mouvements de crédits	17,91	21,58	71,61	0,00	10,23	4,24	3,21	4,21	102,95	30,03
Reports	8,89	10,58	71,61	0,00	7,26	3,97	3,35	4,35	91,10	18,90
Virements	-2,75	-0,05	0,00	0,00	2,75	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferts	11,68	10,96	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,20	-0,20	11,49	10,77
Répartitions (art.11)	0,08	0,08	0,00	0,00	0,22	0,22	0,06	0,06	0,36	0,36
Annulations										
Fonds de concours et attributions de produits	4,33	4,33	0,00	0,00	9,97	9,97	1,51	1,51	15,81	15,81
Total des crédits ouverts	903,66	919,16	76,61	163,37	458,16	449,51	424,15	418,29	1862,58	1950,32
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gel initial (a)	14,16	14,58	0,00	0,00	4,00	3,93	3,41	3,27	21,57	21,79
Surgels (b)	1,69	3,47			1,58	2,78	0,33	2,83	3,60	9,08
Dégels en gestion (c)	0,54	0,54			0,51	0,51	0,14	0,14	1,19	1,19
Annulation de crédits gelés (d)	15,31	17,51			5,07	6,20	3,60	5,96	23,98	29,68
Blocges REJB	21,07				3,89		0,03		25,00	
Crédits disponibles	882,59	919,16	76,61	163,37	454,26	449,51	424,12	418,29	1837,58	1950,32
Crédits consommés	872,69	902,33	0,00	30,00	444,28	443,83	415,80	409,98	1732,77	1786,14

Source : Cour des comptes., d'après les données Chorus, Légifrance et CBCM.

Comme les crédits du programme 343 sont labélisés au titre du grand plan d'investissement, aucune mise en réserve n'est appliquée.

REJB : retraits d'engagements d'années antérieures.

Liste des principaux transferts en gestion de la mission *Économie* :

Les programmes de la mission ont été concernés par seize décrets de transfert, pour un solde positif de 11,49 M€ en AE et 10,77 M€ en CP, montants qui ne représentent que 0,6 % des crédits initiaux. Ce montant un peu plus important qu'en 2018 correspond pour l'essentiel au transfert suivants, portant principalement sur le programme 134 :

En dépenses de personnel :

- un transfert entrant pour le programme 134 de 0,88 M€ en provenance du programme 351 – *Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines* permettant le financement à hauteur de 80 % des mesures d'accompagnement mises en place dans le cadre de la réforme des Pôles 3E des Direccte ;
- un transfert de crédits du programme 305 à destination du programme 218 – *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, pour un montant de 0,10 M€ en AE et CP et 2 ETPT, au titre du transfert au centre de services de ressources humaines (CSRH) du secrétariat général des ministères économiques et financiers (SG-MEF) de la gestion administrative et de la paie des personnels de la DGT ;
- un transfert de crédits du programme 305 à destination du programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental*, pour un montant de 0,14 M€ en AE et CP et 2 ETPT, au titre de la participation du MEF au financement du Haut Conseil pour le climat (HCC).

En hors dépenses de personnel :

- des transferts entrant pour le programme 134 pour un total de 5,54 M€ en AE et 4,82 M€ en CP à destination de la DGE au titre des pôles de compétitivité (2,29 M€ en AE/CP du programme 112 - *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* ; 2,05 M€ en AE et 1,33 M€ en CP du programme 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense* et 1,19 M€ en AE/CP du programme 149 - *Compétitivité et durabilité de l'agriculture*) ;
- des transferts entrants pour le programme 134 de 2,92 M€ en AE/CP au titre de la contribution aux dépenses de fonctionnement du commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) : 0,44 M€ en AE/CP du programme 144 - *Environnement et prospective de la politique de défense* ; 0,44 M€ en AE/CP du programme 302 - *Facilitation et sécurisation des échanges* ; 0,73 M€ en AE/CP du programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice* et 1,31 M€ en AE/CP des programmes 152 - *Gendarmerie nationale* et 176 - *Police nationale* ;

-
- un transfert entrant pour le programme 134 de 1,2 M€ du programme 347 - *Présidence française du G7* en AE/CP au titre de l'indemnisation des commerçants affectés par la tenue du sommet du G7 à Biarritz en août 2019.

Annexe n° 4 : Liste des dépenses imprévues financées en gestion par le programme 134

L'exécution 2019 a été marquée, comme en 2018, par la prise en charge par le programme 134 de dépenses exceptionnelles pour 6,6 M€, dont :

- la prise en charge de deux contentieux (3,42 M€) : le règlement du solde des intérêts légaux liés au contentieux SARA pour 1,02 M€ (cf. NEB 2018) et le versement de 2,4 M€ à la société SOPODIS en réparation du préjudice financier subi du fait des autorisations illégales délivrées à un concurrent par la commission départementale d'équipement commercial de la Vendée ;
- l'indemnisation des commerçants ayant subi d'importantes pertes à la suite du sommet G7 à Biarritz (1,2 M€) en transférant un reliquat de 1,2 M€ du programme 347 - *Présidence française du G7*. Les crédits ont été versés au FISAC et ensuite transférés à la Caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (CNDSSTI).

**Annexe n° 5 : Dépenses d'intervention du programme 134 –
Développement des entreprises et régulations**

**Tableau n° 30 : Exécution des dépenses d'intervention du programme 134
(en M€ en CP)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2018/19
Aide à la presse	150,00	130,00	119,00	121,00	111,50	103,80	-6,9%
Compensation carbone				228,80	98,70	102,12	3,5%
CCED					15,30	16,17	5,7%
Actions en faveur du numérique **				0,20	0,10	7,00	6900,0%
Développement des PME	8,50	7,30	8,20	4,60	0,60	2,24	273,3%
Subventions politique industrielle	35,20	30,00	22,20	17,80	15,30	17,15	12,1%
Subventions à la Poste	1,40	1,40	1,30	1,40	1,80	1,84	2,2%
Subventions organismes internationaux	11,40	9,80	13,70	5,10	10,90	11,36	4,2%
BPI AE interventions					2,32	4,12	77,6%
Bpifrance	40,00	26,00	23,00	12,80	39,70	-	-100,0%
Agence France Entrepreneur			1,80	12,00	3,80		-100,0%
FISAC	34,00	12,30	21,50	3,70	10,60	6,62	-37,5%
Actions collectives de la DGE		7,61	5,36	4,13	2,12	1,17	-44,8%
Mouvements consuméristes	9,90	8,60	9,50	8,20	8,00	7,08	-11,5%
Mission French Tech						0,79	
Aide au départ des commerçants	6,20	8,20	3,10				
Aide d'urgence Saint-Martin, Aude, Calais et Corse				8,70	1,00		-100,0%
Comité professionnel de distribution de carburant	2,90	-					
Mission des services à la personne	2,60	1,00	1,00	0,40	0,50	-	-100,0%
Subventions tourisme	3,10	2,60	1,40	6,10	0,70	0,27	-61,1%
Subventions CTI-CPDE	19,10	17,40	15,90	13,10	9,50	7,85	-17,4%
Subventions AFNOR	9,80	8,90	8,20	8,20	9,50	6,89	-27,5%
Subventions APCE	2,90	2,60	0,80				
Mutations industrielles-constructions navales		2,20	0,60				
COFRAC	0,30	0,20	0,20	0,20	0,20	0,10	-52,5%
ESS			3,60	3,30	-	0,02	
Divers	7,10		2,70	0,40			
PIA 2014	133,00						
PIA 2015		100,00					
PIA 2016			36,00				
PIA 2017				0,10			
PIA 2018 DGE					0,30		
PIA 2018 DGCCRF					0,10		
Total	427,40	368,40	293,70	469,70	342,54	296,58	

Annexe n° 6 : Liste des dépenses fiscales de la mission créées, supprimées ou modifiées depuis le PLF pour 2019

S'agissant des programmes n° 134 et 305, en PLF 2019, 77 dépenses fiscales étaient rattachées à la mission *Économie* et 75 dépenses fiscales en PLF 2020, si l'on comptabilise une dépense fiscale dès lors qu'elle a une incidence budgétaire sur au moins une des trois années présentées dans les documents budgétaires⁴³ (2018, 2019 et 2020). Cependant, si l'on regarde le nombre de dépenses fiscales « actives » en 2019, c'est-à-dire ayant une incidence budgétaire chiffrée ou non pour cette année, ce nombre passe à 67, dans la mesure où huit dépenses fiscales n'ont pas d'incidence budgétaire⁴⁴.

La variation de ce nombre s'explique par les raisons suivantes :

1) Huit dépenses fiscales retracées dans le tome II des « Voies et moyens » annexé au PLF 2019 ne le sont plus pour le PLF 2020. Il s'agit de dépenses fiscales dont le fait générateur est arrivé à échéance avec une dernière incidence budgétaire en 2017 :

- la dépense fiscale n° 120307, relative à la déduction à l'impôt sur le revenu (IR) des intérêts d'emprunt contractés par les salariés dans le cadre du rachat de leur entreprise ;
- la dépense fiscale n° 190210, relative à l'exonération conditionnelle d'IR, sur agrément, à hauteur de 30 % des rémunérations perçues par des personnes non salariées appelées de l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise établie en France pendant une période limitée ;
- la dépense fiscale n° 400101, relative à l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) des biens professionnels ;
- la dépense fiscale n° 400110, relative à l'exonération d'ISF des titres reçus en contrepartie de la souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises ;
- la dépense fiscale n° 400111, relative à l'exonération partielle d'ISF des parts ou actions de sociétés objets d'un engagement collectif de conservation ;

⁴³ Tome II de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens et PAP de la mission.

⁴⁴ Dans les PAP de la mission, ces dépenses fiscales sont identifiables par la présence d'un « - » dans la colonne relative au chiffrage 2019 (dépense fiscale supprimée ou non encore créée).

- la dépense fiscale n° 400112, relative à l'exonération partielle d'ISF des titres détenus par les salariés et mandataires sociaux ;
- la dépense fiscale n° 400113, relative à la limitation de l'imposition à l'ISF à raison des seuls biens situés en France des personnes qui n'ont pas été fiscalement domiciliées en France au cours des cinq années civiles précédant celle au cours de laquelle elles ont élu domicile en France ;
- la dépense fiscale n° 400202, relative à la réduction d'ISF au titre des investissements au capital des PME.

2) Cinq dépenses fiscales supplémentaires ont été créées entre le dépôt du PLF 2019 et le dépôt du PLF 2020. Il s'agit des dépenses fiscales suivantes :

- la dépense fiscale n° 200404, relative à la déduction exceptionnelle à l'IR et à l'IS en faveur de l'investissement des entreprises utilisatrices d'engins fonctionnant au gazole non routier (GNR) dans l'acquisition de matériels fonctionnant avec des carburants alternatifs, créée par l'article 60 de la LFI 2020 (loi n° 2019-1479) ;
- la dépense fiscale n° 200405, relative à la déduction exceptionnelle à l'IR et à l'IS en faveur de l'investissement des PME de commerce de détail de GNR dans des installations de stockage, matériels de manutention et de distribution de gazole, créée par l'article 60 de la LFI 2020 ;
- la dépense fiscale n° 210326, relative à la taxation au taux de 10 % des revenus issus de certains actifs de propriété industrielle, créée par l'article 37 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;
- la dépense fiscale n° 230102, relative à la déduction exceptionnelle à l'IR et à l'IS en faveur de l'investissement des PME dans la robotique et la digitalisation industrielles, créée par l'article 55 de la LFI 2019 (loi n° 2018-1317) ;
- la dépense fiscale n° 820206, relative au tarif réduit de Taxe intérieure de consommation sur la fourniture d'électricité (TICFE) pour l'électricité consommée par un centre de stockage de données numériques, pour la fraction des quantités annuelles excédant un gigawattheure, lorsque la consommation totale d'électricité de ce centre est égale ou supérieure à 1 kilowattheure par euro de valeur ajoutée, créée par l'article 69 de la LFI 2019 ;

3) Enfin, la dépense fiscale n° 920301, relative à l'exclusion de l'assiette de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCÉ) des dotations aux amortissements afférents aux matériels et équipements acquis pour les besoins des infrastructures et des réseaux de communications électroniques, créée par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a été

classée à l'occasion du PLF 2020. Par ailleurs, la dépense fiscale n° 210204 relative à la déduction exceptionnelle à l'IR et à l'IS de 40 % du prix de revient de certains biens limitativement énumérés, pratiquée sur la durée normale d'utilisation des biens, a été renumérotée en n° 200401 en PLF 2020.

Les autres modifications apportées depuis le dépôt du PLF 2019 sont les suivantes.

1) Les modifications apportées par amendement en LF pour 2019 :

- la dépense fiscale n° 120137, relative à l'exonération d'IR de l'avantage correspondant à la remise gratuite par l'employeur aux salariés de matériels informatiques (et logiciels liés) entièrement amortis, dans la limite d'un prix de revient global annuel de 2 000 €, et la dépense fiscale n° 230408, relative à la provision pour aides à l'installation consenties par les entreprises à leurs salariés sous forme de prêts ou de souscription au capital de l'entreprise créée, produisant leur dernier impact budgétaire en 2018, ont été supprimées par LFI 2019 ;
- la dépense fiscale n° 120131 relative à l'exonération temporaire des suppléments de rémunération versés aux salariés et mandataires sociaux au titre de l'exercice d'une activité professionnelle en France (primes d'impatriation), de la fraction de leur rémunération correspondant à l'activité exercée à l'étranger et de la rémunération des salariés et dirigeants de la Chambre de commerce internationale, a été modifiée par l'article 6 de la LFI 2019, qui généralise l'option pour l'évaluation forfaitaire de cette prime ;
- la dépense fiscale n° 520110, relative à l'exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale, a été modifiée par l'article 40 de la LFI 2019 qui prévoit l'adaptation et la modernisation de l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en cas de transmission d'entreprises (« pactes Dutreil ») ;
- la dépense fiscale n° 140117, relative à l'exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions, a été modifiée par l'article 44 de la LFI 2019 qui précise le champ des gains imposables à l'impôt sur le revenu au taux forfaitaire de 12,8 % ou, sur option du contribuable, par application du barème progressif ;
- la dépense fiscale n° 300206, relative aux exonérations des produits retirés par les sociétés d'investissement immobiliers cotées (SIIC), ainsi que par leurs filiales ou des filiales de sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) ou des filiales conjointes de ces dernières sociétés, et provenant de la location d'immeubles, de la sous-location des immeubles pris en crédit-bail ou dont la jouissance a été conférée à titre temporaire par l'État,

une collectivité territoriale ou leurs établissements publics, de certains droits réels immobiliers et de certaines plus-values de cession, a été modifiée par l'article 45 de la LFI 2019, qui augmente le taux de distribution des plus-values de cession des sociétés mentionnées à l'article 208 C du CGI, de 60 % à 70 % ;

- la dépense fiscale n° 320134, relative au crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés, a été modifiée par l'article 110 de la LFI 2019, qui applique cette mesure aux opérations de rachat réalisées jusqu'au 31 décembre 2022, modifie les modalités de calcul de la dépense fiscale en la proportionnant aux droits de vote attachés aux actions ou parts de la société rachetée détenues indirectement par les salariés pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019, et porte à 18 mois l'exigence minimale de présence du ou des salariés repreneurs dans l'entreprise ;
- la dépense fiscale n° 140125, relative à l'exonération des intérêts des prêts familiaux, produisant son dernier impact budgétaire en 2018, a été supprimée par l'article 117 de la LFI 2019 ;
- les dépenses fiscales n° 110216, relative à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de PME (européennes), et n° 110228 relative à la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP) ont été modifiées par l'article 118 de la LFI 2019 qui proroge le rehaussement du taux de la réduction d'impôt « Madelin » (de 18 % à 25 %) pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2019 ;
- la dépense fiscale n° 320108, relative à la taxation à un taux réduit de certains revenus de capitaux mobiliers perçus par les caisses de retraite et de prévoyance, produisant son dernier impact budgétaire en 2019, a été supprimée par l'article 119 de la LFI 2019 ;
- la dépense fiscale n° 550103, relative à l'exonération des droits d'enregistrement pour les actes portant changement de régime matrimonial, produisant son dernier impact budgétaire en 2019, a été supprimée par l'article 122 de la LFI 2019 ;
- la dépense fiscale n° 210324, relative au crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), a été modifiée par l'article 155 de la LFI 2019 qui maintient le CICE pour les entreprises situées à Mayotte (en dépit de sa suppression pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2019).

2) Les modifications apportées par article voté en loi de finances initiale pour 2020 :

- la dépense fiscale n° 120504, relative à l'imposition au taux forfaitaire de 19 % des gains nets provenant de la cession des titres souscrits en exercice des bons de parts de créateur d'entreprise attribués jusqu'au 31 décembre 2017 et au taux

forfaitaire de 12,8 %, après application le cas échéant de l'abattement de l'article 150-0 D *ter* du CGI, pour les bons attribués à compter du 1^{er} janvier 2018, a été modifiée par les articles 10 et 11 de la LFI pour 2020 qui ouvrent la possibilité d'appliquer une décote sur le prix d'émission des bons de souscription de part de création d'entreprise (BPSCE) et étendent le régime d'imposition des gains de cession des BPSCE aux entreprises étrangères sous conditions ;

- la dépense fiscale n° 570204, relative à l'enregistrement gratuit des constitutions et dissolutions de sociétés de bains-douches et organismes de jardins familiaux, de sociétés coopératives artisanales et de sociétés mutualistes, a été supprimée par l'article 29 de la LFI pour 2020 ;
- la dépense fiscale n° 530211, relative à l'exonération de droit d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée en vue de racheter une autre société, a été bornée aux opérations effectuées avant le 31 décembre 2022 par l'article 29 de la LFI pour 2020 ;
- la dépense fiscale n° 320141, relative à l'imposition au taux réduit de 19 % des plus-values de cession de locaux professionnels ou de terrains à bâtir, situés dans les zones les plus tendues, au profit de certaines sociétés, sous réserve que le cessionnaire s'engage à transformer ces immeubles en locaux d'habitation ou à y construire de tels locaux dans un délai de 4 ans, a été modifiée par l'article 54 de la LFI pour 2020 qui étend ce dispositif aux cessions réalisées au profit d'un organisme de foncier solidaire visé à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme ;
- la dépense fiscale n° 210326, relative à la taxation au taux de 10 % des revenus issus de certains actifs de propriété industrielle, a été modifiée par l'article 56 de la LFI pour 2020 qui précise que le résultat déterminé selon les modalités prévues à l'article 238 du CGI au niveau d'une société de personnes et groupements assimilés fait l'objet d'une imposition séparée à taux réduit pour la fraction qui revient aux associés ou membres de ces sociétés ou groupements ;
- la dépense fiscale n° 300204, relative à l'exonération d'impôt sur les sociétés de la valeur nette de l'avantage nette de l'avantage en nature consenti par les personnes morales qui ont pour objet de transférer gratuitement à leurs membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble, a été bornée au 31 décembre 2023 par l'article 136 de la LFI pour 2020 ;
- la dépense fiscale n° 110216, relative à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de PME (européenne) et la dépense fiscale n° 110228, relative à la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité, ont été modifiées par l'article 137 de la LFI 2020 qui proroge d'un an le rehaussement du taux de la réduction d'impôt « Madelin » (de 18 % à 25 %) pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2020 ;

- la dépense fiscale n° 110245 relative à la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité investis dans les entreprises corses a été modifiée par l'article 137 de la LFI pour 2020 qui baisse le taux de la réduction de 38 % à 30 % ;
- enfin, la dépense fiscale n° 110216 relative à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de PME (européennes), la dépense fiscale n° 110228 relative à la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité et la dépense fiscale n° 110245 relative à la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité investis dans les entreprises corses ont été modifiées par l'article 137 de la LFI pour 2020 qui apporte des précisions sur les entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS) éligibles et renforce les clauses anti-abus en excluant notamment les versements dans une société exerçant des activités de courtage et de change

Dépenses fiscales bornées dans le temps (LPFP 2018-2022)

Les dispositions du II de l'article 20 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP 2018-2022) prévoient notamment que les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de quatre ans, précisée par le texte qui les institue. En outre, comme le précise le rapport annexé à la LPFP 2018-2022, « *une telle disposition permet de fixer une échéance d'évaluation, à l'approche de la date d'extinction du dispositif, afin de justifier sa pertinence avant d'en proposer la reconduction au Parlement* ».

Les dépenses fiscales de la mission *Économie* concernées par les dispositions du II de l'article 20 de la LPFP 2018-2022 sont les suivantes, selon la DLF :

- la dépense fiscale n° 320134, relative au crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par les salariés, a été prorogée d'un an par l'article 110 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et concernera donc les opérations de rachat réalisées jusqu'au 31 décembre 2022 ;
- la dépense fiscale n° 230102, relative à la déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME dans la robotique et la digitalisation industrielles, a été créée par l'article 55 de la LFI 2019 et s'applique aux biens acquis neufs, fabriqués, ou pris en location dans le cadre d'un contrat de crédit-bail ou de location avec option d'achat, à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2020 par des petites et moyennes entreprises industrielles ;

- la dépense fiscale n° 200404, relative à la déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des entreprises utilisatrices d'engins fonctionnant au gazole non routier (GNR) dans l'acquisition de matériels fonctionnant avec des carburants alternatifs a été créée par l'article 60 de la loi LFI 2020 et s'applique aux matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles, matériels de manutention et moteurs installés dans ces matériels acquis à l'état neuf à compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022 ;
- la dépense fiscale n° 200405, relative à la déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME de commerce de détail de gazole non routier dans des installations de stockage, matériels de manutention et de distribution de gazole a été créée par l'article 60 de la LFI 2020 et s'applique aux installations de stockage et aux matériels de manutention et de distribution du gazole identifié à l'indice 22 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes inscrits à l'actif immobilisé acquis à l'état neuf à compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022 ;
- la dépense fiscale n° 530211 relative à l'exonération de droit d'enregistrement pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée en vue de racheter une autre société a été modifiée par l'article 29 de la LFI 2020 qui prévoit que cette dépense fiscale n'est applicable qu'aux acquisitions de droits sociaux effectuées avant le 31 décembre 2022 ;
- la dépense fiscale n° 300204 relative à l'exonération d'impôt sur les sociétés de la valeur nette de l'avantage en nature consenti par les personnes morales qui ont pour objet de transférer gratuitement à leurs membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble a été modifiée par l'article 136 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 qui prévoit que cette dépense fiscale n'est applicable qu'aux avantages en nature consentis au cours d'un exercice ouvert jusqu'au 31 décembre 2023.

Annexe n° 7 : Évolution des enveloppes des PIA 1 et 2 en lien avec la mission *Économie* depuis 2010

Tableau n° 31 : Évolution des enveloppes des actions PIA 1 et 2 en lien
avec la mission *Économie* par programme budgétaire (en M€)

Mission « Economie »											
PIA 1 - programmes et actions	Opérateur	LFR 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Programme 322 "Croissance des petites et moyennes entreprises"	total (M€)	3 140	3 140	4 140	4 579	4 549	4 649	4 739	4 740	4 740	4 627
Recapitalisation d'OSEO	Bpfrance	140	140	970	505	505	505	505	505	505	505
Refinancement d'OSEO	Bpfrance	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
EGI - prêts verts	Bpfrance	500	500	380	380	380	380	380	380	380	380
EGI - aides à la réindustrialisation	Bpfrance	200	200	320	320	320	320	320	320	320	320
EGI - filières	Bpfrance	300	300	420	583	583	583	583	583	583	583
Fonds national d'amorçage	CDC	400	400	600	600	600	600	600	600	600	600
Projets structurants pour la compétitivité (PSPC)	Bpfrance	300	300	300	280	250	250	250	251	251	251
Plate-formes mutualisées d'innovation (PFM)	CDC	200	200	50	37	37	37	27	27	27	27
Financement de l'économie sociale et solidaire	CDC	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Capital risque capital développement	CDC	-	-	-	504	504	604	704	704	704	710
Industrialisation des pôles de compétitivité (PFC) et Prêts croissance automobile (PCA)	Bpfrance	-	-	-	30	30	30	30	30	30	13
Innovation de rupture (PSM) - Concours mondial d'innovation	Bpfrance	-	-	-	150	150	150	150	150	150	130
Programme 323 "Développement de l'économie numérique"	total (M€)	4 500	4 500	3 799	3 546	3 511	2 811	2 949	2 949	2 957	2 655
Développement des réseaux THD	CDC	2 000	2 000	2 000	1 770	1 770	1 070	1 070	1 070	1 078	1 080
Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants	CDC	2 250	2 250	1 800	1 518	882	882	827	827	827	527
Economie numérique	Bpfrance	-	-	-	-	854	854	841	841	841	837
Prêts numériques	Bpfrance	-	-	-	76	76	76	62	62	62	62
Systèmes électriques intelligents	ADEME	250	250	199	194	149	149	149	149	149	149
Economie - PIA 1	total (M€)	7 640	7 640	7 939	8 125	8 050	7 460	7 688	7 689	7 696	7 281
PIA 2 - programmes et actions	Opérateur	LFR 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Programme 406 "Innovation"	total (M€)	-	-	-	-	882	882	782	777	828	828
Innovation de rupture (PSM2)	Bpfrance	-	-	-	-	150	150	150	150	150	150
Fonds national d'innovation (FNI, FISO et CE)	Bpfrance	-	-	-	-	180	180	80	75	75	75
Projets structurants des pôles de compétitivité	Bpfrance	-	-	-	-	278	278	278	278	329	329
Nano 2017	CDC	-	-	-	-	274	274	274	274	274	274
Programme 405 "Projets industriels"	total (M€)	-	-	-	-	1 085	1 535	1 535	1 535	1 475	1 475
Projets industriels d'avenir (PAVE - SPI)	Bpfrance	-	-	-	-	425	700	700	700	700	700
Prêts pour l'industrialisation (yc CCF 866)	Bpfrance	-	-	-	-	300	400	400	400	340	340
Prêts robotiques (yc CCF 866)	Bpfrance	-	-	-	-	380	380	380	380	380	380
Fonds de fonds de retournement	CDC	-	-	-	-	-	75	75	75	75	75
Programme 407 "Economie numérique"	total (M€)	-	-	-	-	615	615	615	615	440	431
Quartiers numériques (French tech)	CDC / BPI	-	-	-	-	215	215	215	215	215	219
Usages et technologie du numérique	Bpfrance	-	-	-	-	400	400	400	400	225	212
Economie - PIA 2	total (M€)	-	-	-	-	2 582	3 032	2 932	2 927	2 743	2 734
PIA 1 + 2	total (M€)	7 640	7 640	7 939	8 125	10 642	10 492	10 620	10 615	10 439	10 015

Source : jaune budgétaire relatif à la mise en œuvre et au suivi des programmes d'investissements d'avenir, annexé au projet de loi de finances pour 2020 (octobre 2019, page 102)

Annexe n° 8 : Exemples de fonds sans personnalité juridique (FSPJ) en lien avec la mission *Économie*

Fonds	Textes constitutifs	Géré par	Données chiffrées et observations
Fonds national pour la société numérique (FSN)	Convention du 4 septembre 2010 entre l'État et la CDC.	Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Le fonds ambition numérique est géré depuis décembre 2018 par Bpifrance. Niveau de contrôle de l'Etat : participation majoritaire aux organes de décision (comité stratégique et d'évaluation; comité d'engagement « Aides d'État »; Comité d'engagement « Investisseur avisé »). Interventions sous formes de subventions ou d'avances remboursables. Selon la DGE (janvier 2020) : 178,1 M€ de CP exécutés en 2018 et 245,3 M€ prévisionnels pour 2019.
Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	Article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social. Décret n° 2015-542 du 15 mai 2015.	Caisse nationale du RSI	Mise en gestion extinctive (<i>supra</i>). Aux termes de l'article 1 ^{er} du décret du 15 mai 2015, « <i>les aides financières prennent la forme de subventions et sont attribuées par décision du ministre chargé du commerce</i> ». Dans le cadre des dépenses d'intervention du programme 134 (cf. annexe n° 5), en exécution : 6,62 M€ en 2019 et 10,6 M€ de CP en 2018.
Fonds national d'amorçage (FNA)	Convention du 20 juillet 2010 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations et	Bpifrance	Fonds PIA. État actionnaire majoritaire. Le fonds investit dans d'autres fonds, gérés par des équipes de gestion compétentes à l'amorçage et qui

	convention du 29 novembre 2013 entre l'État et BPI		investiront dans des entreprises innovantes à fort potentiel de croissance. Selon le rapport précité d'évaluation du PIA 1 (novembre 2019) sur l'enveloppe de 600 M€, les décaissements s'élevaient à 324 M€ en 2019.
Fonds French Tech accélération	Convention du 5 décembre 2014 entre l'État et la CDC relative au PIA (action « Quartiers numériques – French Tech »)	CDC	Fonds PIA. Selon la DGE (janvier 2020) : 12,5 M€ de CP exécutés en 2018 et de 30 à 35 M€ prévus en 2019 (exclusivement sur crédits PIA 1 et 2).
Fonds de fonds « Multicap croissance n° 2 »	Convention État-Bpifrance.	Bpifrance financement	Fonds d'investissement rattaché aux programmes d'investissement d'avenir / PIA 3.
Fonds à l'internationalisation des PME		CDC	Fonds d'investissement rattaché au PIA 3 (mission <i>Investissements d'avenir</i>).
Fonds de garantie « Transmission des entreprises »	Une convention est signée entre l'État et Bpifrance Financement, précisant les conditions de mise en œuvre du partenariat au titre du fonds de garantie.	Bpifrance Financement	Les fonds de garanties Bpifrance Financement s'intègrent dans le cadre de missions d'intérêt économique général de soutien aux entreprises dans de multiples domaines (PME, TPE, investissements, industrie, développement durable, etc.)
Fonds de garantie « Création des PME et TPE »	Convention État-Bpifrance Financement	Bpifrance financement	À l'issue du remboursement des opérations de garanties par Bpifrance au titre du fonds de garantie, à la demande de l'État le solde est soit affecté à d'autres fonds, soit reversé à l'État.

Source : Cour des comptes