

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11

ÉCONOMIE

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

Rapporteurs spéciaux : MM. Christian BOURQUIN et André FERRAND

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	
I. UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI POUR ACCUEILLIR LES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	7
A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE.....	7
1. <i>Les priorités portées par la mission pour soutenir l'emploi et restaurer la compétitivité des entreprises</i>	7
2. <i>L'impact des investissements d'avenir sur le budget 2014</i>	8
B. TROIS PROGRAMMES REDÉFINIS EN LFI 2013 ET RECONDUITS POUR 2014 À HAUTEUR DE 1,98 MILLIARD D'EUROS.....	9
1. <i>Une contraction des moyens qui porte essentiellement sur les crédits d'intervention</i>	9
2. <i>Une réduction limitée des dépenses de personnel et de fonctionnement</i>	10
C. TROIS NOUVEAUX PROGRAMMES CRÉÉS POUR PORTER LES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR (PIA 2), POUR UN MONTANT DE 1,67 MILLIARD D'EUROS	11
1. <i>Le premier programme d'investissements d'avenir de 2010</i>	11
2. <i>Le second programme d'investissements d'avenir (PIA 2)</i>	11
II. OBSERVATIONS SUR LA MISSION	12
A. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES CONFORME À LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	12
B. LES DÉPENSES FISCALES : 16,8 MILLIARDS D'EUROS DONT 9,7 MILLIARDS POUR LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'EMPLOI (CICE)	13
C. DES OPÉRATEURS QUI POURSUIVENT LEUR EFFORT D'ÉCONOMIES EN PERSONNELS ET EN SUBVENTIONS	15
DEUXIÈME PARTIE	
LES PROGRAMMES RELEVANT DU PÉRIMÈTRE INITIAL DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	
I. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME ».....	17
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 2014.....	17
1. <i>Les modifications apportées au périmètre du programme</i>	17
2. <i>Une dotation budgétaire en baisse de 5,5 %</i>	18
B. LES OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR CERTAINES ACTIONS.....	20

1. <i>La crise du financement du FISAC</i>	20
a) L'effet de ciseau de l'accumulation des dossiers et de la fonte continue des crédits	20
b) La réforme à venir des conditions d'attribution des crédits du FISAC	21
2. <i>La réforme des opérateurs en charge de l'internationalisation et de l'attractivité de l'économie française</i>	23
a) L'opportunité de regrouper des moyens dispersés entre plusieurs agences.....	23
b) La réforme à venir des agences Ubifrance et AFII	27
II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »	28
III. LE PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »	29
TROISIÈME PARTIE	
LES NOUVEAUX PROGRAMMES PORTEURS DES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR (PIA 2)	
I. LE PROGRAMME 405 « PROJETS INDUSTRIELS »	32
II. LE PROGRAMME 406 « INNOVATION »	32
III. LE PROGRAMME 407 « ÉCONOMIE NUMÉRIQUE »	33
QUATRIÈME PARTIE	
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	
I. LES CRÉDITS INITIALEMENT INSCRITS POUR 2014	35
II. UN ABONDEMENT DE 300 MILLIONS POUR LE « FONDS DE RÉSISTANCE ÉCONOMIQUE »	36
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	37
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXES	49
ANNEXE 1 STRATÉGIE POUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET BILAN SECTORIEL	49
ANNEXE 2 STRATÉGIE NATIONALE ET INTERNATIONALE DU DISPOSITIF PUBLIC DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS	57
ANNEXE 3 RÉPONSE AUX SIX RECOMMANDATIONS SUR LE RÉSEAU D'APPUI INTERNATIONAL AUX EXPORTATIONS AGROALIMENTAIRES	61
ANNEXE 4 CONDITIONS DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE À L'EXPOSITION UNIVERSELLE MILAN 2015	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les chiffres clés

- La maquette budgétaire pour 2014 de la mission « Économie » se caractérise par **l'intégration exceptionnelle de 1,67 milliard d'euros de crédits issus du second programme d'investissements d'avenir (PIA 2)**, annoncé le 9 juillet 2013 par le Premier ministre, portant à 3,65 milliards d'euros de crédits de paiement le montant total des moyens de la mission.

- Mais si l'on s'en tient au périmètre des trois programmes composant la mission en LFI 2013, **les crédits de paiement proposés pour 2014 s'établissent à 1,98 milliard d'euros, soit une réduction de 73 millions d'euros de crédits et un recul de 3,57 %** par rapport à l'exercice 2013.

- La contraction des moyens concerne essentiellement les **crédits d'investissement** dont la réduction sur l'ensemble de ces trois programmes s'établit à 64 millions d'euros (le montant total des économies prévues par rapport à l'exercice 2013 s'établissant à 73 millions d'euros).

- **L'effort de réduction des dépenses publiques, hors dépenses d'investissements et hors programme d'investissements d'avenir, demeure plus limité**, de l'ordre de 9 millions d'euros, par rapport au montant total de dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement qui s'élèvent pour 2014 à 1,56 milliard d'euros.

- Malgré une **baisse des effectifs** d'emplois de l'État (en diminution de 140 ETPT pour s'établir à 12 776 ETPT), **les dépenses de titre 2 continuent malgré tout de progresser (949,5 millions d'euros pour 2014 au lieu de 944 millions en 2013)**, du fait de la progression du glissement-vieillesse-technicité (GVT).

- Par rapport au plafond voté en loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 (1,77 milliard d'euros hors contribution au CAS Pensions), le montant des crédits proposés, hors investissements d'avenir, pour 2014, s'établit à 1,73 milliard d'euros, donc sous le plafond défini par la loi de programmation.

- Les **81 dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont rattachées à ce titre, représenteront plus de **16,8 milliards d'euros**, soit un doublement par rapport à l'exercice en cours, du fait de la création du CICE dont les effets en terme de perte de recettes pour l'État débiteront en 2014. Hors CICE, les dépenses fiscales sont orientées à la baisse (-11,4 %) du fait principalement du relèvement du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 %, puis à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

- Les **neuf opérateurs** chargés de mettre en œuvre la stratégie économique de la mission emploieront **3 272 ETPT** en 2014, soit une réduction d'effectifs de 98 ETPT (- 2,9 %) par rapport à cette année (3 370 ETPT). Les crédits qui leur sont destinés au titre des subventions pour charges de service public représentent plus de 10 % des crédits de la mission et s'élèvent à **194 millions d'euros**, soit une réduction de 6,8 % par rapport à l'exercice précédent (208,24 millions d'euros en 2013).

Les principales observations

• Il est créé une participation au **fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés** qui vise à accompagner les collectivités face aux charges financières liées à de tels emprunts. Le fonds est abondé à hauteur de **50 millions d'euros** au titre du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ». **Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence du fléchage de ces crédits** *via* la mission « Économie » : **la mission « Relations avec les collectivités territoriales »** aurait pu constituer **un véhicule plus conforme à l'esprit du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales.**

• Les actions plus particulièrement affectées par les réductions de crédits sont :

- le **FISAC**, doté de **27 millions d'euros**, qui se voit encore **amputé de 5 millions d'euros par rapport à 2013** (32,3 millions d'euros après 42 millions d'euros en 2012). **Votre commission a adopté un amendement tendant à rétablir les 5 millions d'euros** nécessaires au maintien de la subvention au niveau de 2013 ;

- la **suppression de l'agence nationale des services à la personne (ANSP)** et l'internalisation de ses missions au sein des services ministériels visent à réaliser une économie de 2,8 millions d'euros en 2014 ;

- la dotation des **politiques industrielles de soutien à la compétitivité des PME**, qui est encore réduite de 8 millions d'euros (46,4 millions d'euros au lieu de 54,7 millions d'euros en 2013 et 63 millions d'euros en 2012) ;

- la subvention aux **centres techniques industriels (CTI)**, qui est diminuée de 3,4 millions d'euros (20 millions d'euros au lieu de 23,4 millions d'euros en 2013 et 26 millions en 2012) ;

- l'agence de développement touristique **Atout France**, dont la dotation s'établit à 31 millions d'euros au lieu de 31 millions ;

- l'agence française pour le développement international des entreprises **Ubifrance** (97,8 millions d'euros contre 99,8 millions en 2013) ;

- et l'**agence française pour les investissements internationaux (AFII)** dont la subvention pour charges de service public est ramenée de 14,2 à 13,9 millions d'euros.

• A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de **300 millions d'euros** les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », afin d'alimenter le fonds de développement économique et social (FDES), que le ministre du redressement productif a renommé « **Fonds de résistance économique** ».

A la date du 10 octobre 2013, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 67 % des réponses du ministère à leur questionnaire budgétaire et 95 % au jour de la présente publication.

PREMIÈRE PARTIE - PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

I. UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI POUR ACCUEILLIR LES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

1. Les priorités portées par la mission pour soutenir l'emploi et restaurer la compétitivité des entreprises

La mission « Économie » a pour objectif de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de l'économie française. Les programmes et actions composant la mission visent à soutenir l'emploi, restaurer la compétitivité des entreprises, développer les exportations et l'attractivité du territoire, et protéger les consommateurs.

À ce titre, **plusieurs priorités** marquent l'exercice 2014 :

- l'action d'Ubifrance et de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) pour le développement des exportations et de l'attractivité économique du territoire fera l'objet d'une étude en vue d'un rapprochement de ces deux agences ;

- la réforme du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), dont les crédits continuent de diminuer (27 millions d'euros en 2014 contre 32 millions cette année), est annoncée au travers du projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises présenté le 21 août 2013 par Mme Sylvia Pinel, ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme ;

- en application du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales, la mission financera à hauteur de 50 millions d'euros le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits d'emprunt dit « structurés » ;

- compte tenu des besoins identifiés en matière de protection du consommateur, et dans la perspective de la mise en œuvre du projet de loi relatif à la consommation, en cours d'examen par le Parlement, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) verra ses effectifs augmenter de 15 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2014 ;

- enfin, la réforme de l'Insee justifie la progression des dépenses de fonctionnement afférentes à son installation à Metz, dans un nouveau centre statistique.

En outre, la mission mettra en œuvre une partie des actions annoncées dans le cadre du second programme d'investissements d'avenir (PIA 2), lancé le 9 juillet dernier par le Premier ministre, par trois programmes spécifiques : « Projets industriels », « Innovation » et « Économie numérique ». Ces nouveaux programmes visent à financer les projets prioritaires du Gouvernement pour aider les entreprises françaises à devenir plus performantes dans les secteurs clés que sont l'industrie, l'innovation, et le numérique. Dans ce cadre, les capacités d'investissement de Bpifrance sont également renforcées grâce à de nouvelles dotations pour alimenter son activité de garantie.

2. L'impact des investissements d'avenir sur le budget 2014

La maquette budgétaire pour 2014 de la mission « Économie » se caractérise par l'intégration exceptionnelle de 1,67 milliard d'euros de crédits issus du programme d'investissements d'avenir annoncé le 9 juillet dernier par le Premier ministre, portant à **3,65 milliards d'euros** de crédits de paiement le montant total des moyens de la mission. Par rapport à 2013, l'adjonction de trois nouveaux programmes d'investissements d'avenir se traduit par une progression des crédits de 82 %.

Evolution des crédits de la mission en 2014

(en millions d'euros)

	LFI 2013	PLF 2014
Crédits de la mission	2 050	3 652
<i>Dont crédits des trois programmes selon le même format qu'en LFI 2013</i>	2 050	1 977
<i>Dont crédits des trois nouveaux programmes d'investissements d'avenir</i>	0	1 675

Source : projet annuel de performance « Économie » annexé au projet de loi de finances pour 2014

Il convient également d'analyser l'évolution des crédits hors investissements d'avenir (1 977 millions d'euros pour 2014) afin de mettre en évidence l'effort réalisé en matière de réduction des dépenses publiques.

B. TROIS PROGRAMMES REDÉFINIS EN LFI 2013 ET RECONDUITS POUR 2014 À HAUTEUR DE 1,98 MILLIARD D'EUROS

1. Une contraction des moyens qui porte essentiellement sur les crédits d'intervention

Si l'on s'en tient au périmètre des trois programmes composant la mission en LFI 2013, les crédits de paiement proposés pour 2014 s'établissent à **1,98 milliard d'euros**, soit une **réduction de 73 millions d'euros de crédits et un recul de 3,57 %**.

Le tableau ci-dessous montre que l'effort porte surtout sur les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » et du programme 305 « Stratégie économique et fiscale », les crédits affectés à l'Insee étant « sanctuarisés » pour les raisons expliquées plus haut.

**Evolution des crédits de la mission « ÉCONOMIE » entre 2013 et 2014
(hors fonds de concours)**

(en millions d'euros)

Programmes LFI 2013	Crédits ouverts en LFI 2013	Crédits proposés pour 2014	Evolution 2014/2013	Solde 2014/2013
Programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »	1 086,63	1 026,89	- 59,74	- 5,50%
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	454,85	457,53	2,68	0,59%
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	508,66	492,59	- 16,07	- 3,16%
	2 050,14	1 977,01	- 73,13	- 3,57%

Source : d'après le projet annuel de performances « ÉCONOMIE » annexé au projet de loi de finances pour 2014

La contraction des moyens concerne essentiellement les crédits d'investissement dont la réduction sur l'ensemble de ces trois programmes s'établit à 64 millions d'euros, sur les 73 millions d'économies prévues par rapport à l'exercice 2013.

La répartition détaillée de ces variations de crédits est exposée dans le chapitre consacré aux observations sur les programmes (*cf. infra* chapitre II).

2. Une réduction limitée des dépenses de personnel et de fonctionnement

Il en ressort que l'effort de réduction des dépenses publiques, hors dépenses d'investissements et hors programme d'investissements d'avenir, demeure limité, de l'ordre de 9 millions d'euros, par rapport au montant total de dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement qui s'élèvent pour 2014 à 1,56 milliard d'euros.

L'évolution des crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement (titres 2, 3 et 5) entre la LFI 2012, la LFI 2013 et le PLF 2014 est présentée dans le tableau ci-après.

Evolution des crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement (titres 2, 3 et 5)

En €		LFI 2012	LFI 2013	% LFI 2013 / LFI 2012	PLF 2014	% PLF 2014 / LFI 2013
P.134 - Développement des entreprises et de l'emploi						
T2	AE=CP	394 641 106	407 979 706	3.38%	414 394 917	1.57%
T3	AE	225 943 508	228 344 817	1.1%	223 775 865	-2.00%
	CP	227 044 185	225 682 983	-0.6%	225 134 820	-0.24%
T5	AE	2 182 789		-100.0%		
	CP	2 182 789		-100.0%		
T3+T5	AE	228 126 297	228 344 817	0.1%	223 775 865	-2.00%
	CP	229 226 974	225 682 983	-1.5%	225 134 820	-0.24%
P.220 - Statistiques et études économiques						
T2	AE=CP	374 378 749	384 277 825	2.64%	382 803 368	-0.38%
T3	AE	44 066 005	47 916 803	8.7%	53 829 519	12.34%
	CP	41 421 045	45 057 729	8.8%	48 460 741	7.55%
T5	AE	955 040	1 612 847	68.9%	859 536	-46.71%
	CP	1 000 000	3 292 330	229.2%	1 866 771	-43.30%
T3+T5	AE	45 021 045	49 529 650	10.0%	54 689 055	10.42%
	CP	42 421 045	48 350 059	14.0%	50 327 512	4.09%
P.305 - Stratégie économique et fiscale						
T2	AE=CP	148 500 201	151 776 184	2.21%	152 363 929	0.39%
T3	AE	353 163 915	353 700 527	0.2%	337 427 332	-4.60%
	CP	353 163 915	353 700 527	0.2%	337 427 332	-4.60%
T5	AE	1 841 885	1 680 000	-8.8%	1 500 000	-10.71%
	CP	1 841 885	1 680 000	-8.8%	1 500 000	-10.71%
T3+T5	AE	355 005 800	355 380 527	0.1%	338 927 332	-4.63%
	CP	355 005 800	355 380 527	0.1%	338 927 332	-4.63%

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Deux motifs expliquent la difficulté à réduire globalement ces dépenses :

- l'effort de **réduction globale des dépenses de fonctionnement et d'investissement atteint 7 %** (moins 15 millions d'euros), ce qui est notable ;

- mais en revanche, malgré une baisse des effectifs d'emplois de l'État (- 140 ETPT, pour s'établir à 12 776 ETPT), les dépenses de titre 2 continuent malgré tout d'augmenter (949,5 millions d'euros pour 2014 au lieu de 944 millions en 2013), du fait de la progression du glissement-vieillesse-technicité (GVT).

C. TROIS NOUVEAUX PROGRAMMES CRÉÉS POUR PORTER LES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR (PIA 2), POUR UN MONTANT DE 1,67 MILLIARD D'EUROS

1. Le premier programme d'investissements d'avenir de 2010

La budgétisation des dotations votées en loi de finances rectificative pour 2010 relative aux investissements d'avenir avait abondé de 5,44 milliards d'euros les crédits la présente mission. Deux nouveaux programmes avaient été créés.

Le programme 322 « Croissance des petites et moyennes entreprises », doté de 2 140 millions d'euros, tandis que le programme 323 « Développement de l'économie numérique » bénéficiait de 3,3 milliards d'euros, ventilés entre les actions suivantes :

- au titre de l'action n° 1 « Développement des réseaux à très haut débit », un milliard d'euros attribués au fonds national pour la société numérique ;

- et au titre de l'action n° 2 « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants », 2,3 milliards d'euros répartis entre la Caisse des dépôts et l'ADEME.

2. Le second programme d'investissements d'avenir (PIA 2)

Un nouveau Programme d'investissements d'avenir (PIA 2), de 12 milliards d'euros, a été lancé pour prendre le relais du premier PIA de 2010, dont le montant global s'élevait à 35 milliards d'euros. De manière similaire à 2010, également en dehors de la norme de dépenses, il a été choisi de déployer des programmes, au sein de missions existantes, sur de nombreuses thématiques (recherche et universités, transition énergétique, rénovation thermique et ville de demain, innover pour une industrie

durable, aéronautique et espace, économie numérique, jeunesse, formation, modernisation de l'État, excellence technologique des industries de défense).

En conséquence, la part revenant à la mission « Économie » comprend trois nouveaux programmes, mis en œuvre par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS). Sont inscrits à ce titre sur la mission « Économie » :

- le programme 405 « Projets industriels », doté de 420 millions d'euros ;
- le programme 406 « Innovation », doté de 690 millions d'euros ;
- et le programme 407 « Économie numérique », doté de 565 millions d'euros.

Ces crédits sont complétés par **un milliard d'euros** de prêts ouverts sur un **nouveau programme 866 « Prêts aux petites et moyennes entreprises »** créé au sein du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (*cf. infra* chapitre IV).

II. OBSERVATIONS SUR LA MISSION

A. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES CONFORME À LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Par rapport au plafond voté en loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 (1,77 milliard d'euros hors contribution au CAS Pensions), le montant des crédits proposés, hors investissements d'avenir, pour 2014, s'établit à 1,73 milliard d'euros, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », donc sous le plafond défini par la loi de programmation.

Programmation pluriannuelle de la mission « Économie »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Lois de programmation des finances publiques	1,69	1,93	1,91	1,89	1,77
Lois de finances initiales	1,75	1,84	1,78	1,81	1,73
Exécution budgétaire	7,21 (1,77)*	1,83	1,79	-	-
Ecart (exécution / LFI)	+ 5,52 (+ 0,08)*	- 0,01	+ 0,01	-	-

* Hors programme d'investissements d'avenir

Source : Commission des finances d'après les rapports annuels de performances « Économie » annexés aux projets de loi de règlement pour 2010, 2011 et 2012, ainsi que les projets annuels de performances « Économie » annexés au projet de loi de finances pour 2011 à 2014

B. LES DÉPENSES FISCALES : 16,8 MILLIARDS D'EUROS DONT 9,7 MILLIARDS POUR LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'EMPLOI (CICE)

Les 81 dépenses fiscales dont l'objet principal contribue à la mission, et qui lui sont rattachées à ce titre, représenteront plus de 16,8 milliards d'euros, soit un doublement par rapport à l'exercice en cours, du fait de la création du CICE dont les effets en terme de perte de recettes pour l'État débiteront en 2014.

Le tableau ci-dessous présente la répartition et le coût par programme des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission.

Montant par programme des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission « Économie »

(en millions d'euros)

Programmes	Nombre de dépenses fiscales	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014	Variation 2013/2014
Programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »	72	7 730	16 576 (6 816 hors CICE)	+ 114% (- 12% hors CICE)
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	9	293	292	- 0,3%
Total	81	8 023	16 868 (7 108 hors CICE)	+ 110% (- 11,4%)

Source : d'après les projets annuels de performances « ÉCONOMIE » annexés au projet de loi de finances pour 2014

Hors CICE, les dépenses fiscales sont orientées à la baisse (- 11,4 %) du fait principalement du relèvement du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 %, puis à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

Avec le CICE, les sept niches fiscales, qui présentent pour 2014 un coût supérieur ou égal à 200 millions d'euros, concentrent 85 % de la dépense, soit 14,2 milliards d'euros.

**Les sept dépenses fiscales dont le montant est supérieur
ou égal à 200 millions d'euros**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Nombre de bénéficiaires	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014
Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi	Non déterminé	-	9 760
Taux de 7 % de TVA dans la restauration (10 % à compter du 1 ^{er} janvier 2014)	Non déterminé	3 110	2 490
Taux de 7 % de TVA pour la fourniture de logement dans les hôtels (10 % à compter du 1 ^{er} janvier 2014)	34 000 entreprises	810	650
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	Non déterminé	500	500
Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	41 300 ménages	460	460
Exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions	Non déterminé	215	215
Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cession d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante	2 800 entreprises	200	200

Source : d'après le projet annuel de performances « Économie » annexé au projet de loi de finances pour 2014

C. DES OPÉRATEURS QUI POURSUIVENT LEUR EFFORT D'ÉCONOMIES EN PERSONNELS ET EN SUBVENTIONS

Les **neuf opérateurs** chargés de mettre en œuvre la stratégie économique de la mission emploieront **3 272 ETPT** en 2014, soit une réduction d'effectifs de 98 ETPT (-2,9 %) par rapport à cette année (3 370 ETPT). Les crédits qui leur sont destinés au titre des subventions pour charges de service public représentent plus de 10 % des crédits de la mission et s'élèvent à **194 millions d'euros**, soit une réduction de 6,8 % par rapport à l'exercice précédent (208,24 millions d'euros en 2013).

Le tableau ci-après recense les opérateurs présentés dans le projet annuel de performances pour 2014 de la mission « Économie ».

Les opérateurs présentés dans le projet annuel de performances de la mission « Économie » pour 2014

(en millions d'euros)

Opérateurs	Programme de rattachement	Crédits budgétaires demandés pour 2013	Crédits budgétaires demandés pour 2014	Conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens avec l'État
Agence française pour les investissements internationaux - AFII	134	14,2	13,9	Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2014
Agence nationale des services à la personne - ANSP	134	9	Supprimée	Mission reprise par la DGCIS
Agence nationale des fréquences - ANFR	134	34,74	33,8	Non (contrat de performance)
Laboratoire national de métrologie et d'essais - LNE	134	10,9	10,5	Oui (contrat d'objectifs 2013-2016)
Agence française pour le développement international des entreprises - UBIFRANCE	134	99,8	97,8	Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2014
Institut national de la propriété industrielle - INPI	134	Recettes fiscales (170)	Recettes fiscales (*)	Contrat d'objectifs et de performance 2013-2016 signé en 2013
Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux - EPARECA	134	7,8	7	OUI (en cours de renouvellement)
Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat - FNPCA	134	Recettes fiscales (9,9)	Recettes fiscales (*)	NON
Agence de développement touristique - Atout France	134	31,8	31	Convention d'objectifs 2013-2016
Total	134	208,24	194	

* Les données 2014 ne sont pas disponibles à ce stade

DEUXIÈME PARTIE - LES PROGRAMMES RELEVANT DU PÉRIMÈTRE INITIAL DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

I. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 2014

1. Les modifications apportées au périmètre du programme

Aux 13 actions composant le programme 134, le projet de loi de finances pour 2014 prévoit la **création d'une action supplémentaire** (l'action n° 5 « **Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés** ») pour accompagner les collectivités territoriales face aux charges financières liées à de tels emprunts. Ce fonds, qui est prévu pour être abondé à hauteur de 100 millions d'euros pendant 15 ans, recevra **50 millions d'euros au titre du programme 134**. La partie restante est financée par le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » à hauteur de 25 millions d'euros et de crédits déjà délégués à l'Agence nationale de services et de paiement pour le reliquat. À cet égard, **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence du fléchage de ces crédits via la mission « Économie » : un financement intégral par la mission « Relations avec les collectivités territoriales » aurait pu constituer un véhicule plus conforme à l'esprit du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales.**

Par rapport à la loi de finances pour 2013, les autres modifications qui affectent les dispositifs du programme sont les suivantes :

- la reprise par la DGCIS des activités de l'agence nationale des services à la personne (ANSP) à compter du 1^{er} janvier 2014 se traduit par un transfert du titre 3 vers le titre 2 de 1,195 million d'euros pour la prise en charge de la rémunération des 14 agents de l'ANSP et par un transfert vers le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »). En conséquence, la dotation pour charges de service public allouée à l'ANSP qui était inscrite en LFI 2013 sur l'action 02 « Commerce, artisanat et services » (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ») est supprimée, la DGCIS poursuivant directement l'action publique en faveur de ce secteur ;

- le transfert vers le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » (mission « Travail et

emploi ») de 4,56 millions d'euros pour le financement du fonctionnement des DIRECCTE dont les crédits étaient transférés chaque année, en cours de gestion, du programme 134 vers le programme 155 ;

- enfin, le transfert en provenance du programme 180 « Presse » (mission « Médias ») de 150,5 millions d'euros dédiés à l'aide au transport postal de la presse. Ces crédits sont inscrits sur l'action 04 « Développement des communications, des postes et de la société de l'information ».

2. Une dotation budgétaire en baisse de 5,5 %

Pour l'exercice 2014, le programme « Développement des entreprises et du tourisme » regroupe près de **1 027 millions d'euros** de crédits de paiement répartis entre quatorze actions :

Evolution et répartition par action des crédits demandés pour 2014

Intitulé de l'action	LFI 2013 CP (en millions d'euros)	PLF 2014 CP (en millions d'euros)	Solde 2014/2013 (en millions d'euros)	Variation 2014/2013
Commerce, artisanat et services	101,4	88,1	- 13,3	- 13,1%
Action en faveur des entreprises industrielles	213,3	195,8	- 17,5	- 8,2%
Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	293,9	194,8	- 99,1	- 33,7%
Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés (nouveau)	0,0	50,0	50,0	
Développement international des entreprises	103,9	97,8	- 6,1	- 5,9%
Expertise, conseil et inspection	17,9	18,6	0,7	3,9%
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22,9	22,9	0,0	0,0%
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19,3	18,9	- 0,4	- 2,1%
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20,6	20,7	0,1	0,5%
Régulation concurrentielle des marchés	70,5	72,1	1,6	2,3%
Protection économique du consommateur	121,8	120,8	- 1,0	- 0,8%
Sécurité du consommateur	42,7	45,3	2,6	6,1%
Financement des entreprises et attractivité du territoire	19,7	43,7	24,0	121,8%
Développement du tourisme	38,7	37,2	- 1,5	- 3,9%
TOTAL	1 086,6	1 026,7	- 59,9	- 5,5%

Source : projet annuel de performances « Économie » annexé au projet de loi de finances pour 2014

La **diminution globale de 5,5 % de la dotation pour 2014** résulte en particulier d'une économie de l'ordre de 100 millions d'euros réalisée à l'action « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » sur l'aide au transport postal de la presse en raison de la baisse tendancielle issue des accords de 2009, de la fin du moratoire sur les tarifs postaux et de l'ajustement effectué avec la Poste à la suite de la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Les autres actions plus particulièrement affectées par la contraction des crédits demeurent, comme l'an passé, « Commerce, artisanat et services » et « Action en faveur des entreprises industrielles » qui constituent le pôle de soutien aux entreprises :

- le **FISAC**, doté de **27 millions d'euros**¹, se voit encore amputé de 5 millions d'euros par rapport à 2013 (32,3 millions d'euros après 42 millions d'euros en 2012) ;

- la **suppression de l'ANSP** et l'internalisation de ses missions au sein des services ministériels vise à réaliser une économie de 2,8 millions d'euros en 2014 ;

- la dotation des **politiques industrielles de soutien à la compétitivité des PME**, est encore réduite de 8 millions d'euros (46,4 millions d'euros au lieu de 54,7 millions d'euros en 2013 et 63 millions d'euros en 2012) ;

- et la subvention aux **centres techniques industriels (CTI)** est diminuée de 3,4 millions d'euros (20 millions d'euros au lieu de 23,4 millions d'euros en 2013 et 26 millions en 2012).

Les deux autres actions également marquées par des réductions de crédits concernent le pôle du développement international, de l'attractivité et du tourisme :

- l'agence de développement touristique **Atout France** dont la dotation s'établit à 31 millions d'euros au lieu de 31,7 millions ;

- l'agence française pour le développement international des entreprises **Ubifrance** (97,8 millions d'euros contre 99,8 millions en 2013)

- **l'agence française pour les investissements internationaux (AFII)** dont la subvention pour charges de service public est ramenée de 14,2 millions d'euros à 13,9 millions d'euros.

A l'inverse, **deux secteurs voient leurs crédits progresser** :

- les moyens de l'action « Financement des entreprises et attractivité du territoire » sont plus que doublés (**+ 24 millions d'euros**) afin de

¹ Dont 7 millions fléchés vers l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

renforcer l'activité de garantie de Bpifrance et de faciliter l'accès au financement des PME en métropole et outre-mer ;

- le pôle de la protection des consommateurs, qui regroupe trois actions (« Régulation concurrentielle des marchés », « Protection économique du consommateur » et « Sécurité du consommateur ») bénéficie, comme on l'a vu plus haut, de moyens renforcés dans la perspective de la mise en œuvre du projet de loi relatif à la consommation, en cours d'examen par le Parlement. Afin de développer les missions de contrôle, de régulation des marchés et de protection des consommateurs, il s'agit de consolider les moyens de la DGCCRF, dont les crédits avaient connu une forte diminution sur les trois derniers exercices¹.

B. LES OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR CERTAINES ACTIONS

1. La crise du financement du FISAC

a) L'effet de ciseau de l'accumulation des dossiers et de la fonte continue des crédits

L'élargissement et l'assouplissement des possibilités d'aides effectués par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 ont suscité une progression rapide et forte du nombre de dossiers pouvant répondre aux conditions posées par la nouvelle réglementation (783 dossiers reçus en 2008, 1218 en 2012). Dans le même temps, les crédits affectés au FISAC ont diminué (60 millions d'euros en 2008, 32 en 2013 et 27 millions pour 2014), ce qui a conduit à différer des décisions ministérielles d'attribution d'un nombre croissant de dossiers instruits.

Cet effet de ciseau a entraîné un allongement des délais de prise des décisions d'attribution de subvention pour un nombre croissant de dossiers d'opérations territoriales déposés et instruits par les services de l'État.

Evolution des crédits du FISAC depuis 2011

(en millions d'euros)

Dotations	Montant 2011	Montant 2012	Montant 2013	Montant 2014
LFI 2011, 2012, 2103 et PLF 2014	64,0	42,7	32,3 (1)	27
Régulation budgétaire et redéploiements internes	2,6	- 0,9		
Total disponible	66,6 (1)	41,8 (1)		

(1) Les dotations 2011 et 2012 ont été complétées par les réimputations sur le compte FISAC de crédits non utilisés par les bénéficiaires des subventions de ce fonds (15,4 millions d'euros en 2011 et 12,8 millions d'euros en 2012).

¹ La baisse des crédits de fonctionnement en 2014 par rapport à 2013 observée sur les crédits de l'action « Protection économique du consommateur » s'explique principalement par le transfert en base d'un montant de 0,77 millions d'euros correspondant aux crédits de fonctionnement des agents de la DGCCRF affectés dans les DIRECCTE au profit du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques du travail et de l'emploi ».

Les contraintes budgétaires accrues auxquelles est soumis le FISAC ont conduit le précédent gouvernement, en avril 2012, à redéfinir le cadre d'intervention du FISAC dans un sens plus restrictif, notamment en excluant le financement des aménagements urbains (voirie, parking..) des communes de plus de 3 000 habitants.

Activité du FISAC de 2011 au premier semestre 2013

S'agissant des opérations territoriales (opérations urbaines, opérations rurales, études), le nombre de dossiers reçus par la DGCIS s'élève à 1 570 en 2011, à 1 218 en 2012 et à 312 au 1^{er} semestre 2013.

En 2011, 57,1 millions d'euros ont été alloués à 1 081 opérations. En ce qui concerne 2012, le montant des crédits alloués aux opérations territoriales représente une somme de 31,3 millions d'euros qui a permis de financer 396 opérations. En ce qui concerne le premier semestre 2013, 181 opérations ont été financées pour un montant de 11,9 millions d'euros.

120 dossiers ont fait l'objet d'une décision de rejet en 2011, 46 en 2012 et 12 au 1^{er} semestre 2013. Les principaux motifs de rejet sont les suivants : rentabilité insuffisante de l'entreprise, risque de distorsion de concurrence, dossiers se situant hors du champ d'intervention du FISAC, consommateurs finaux représentant moins de 50 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

En ce qui concerne les opérations nationales, le FISAC a apporté :

- 1,6 million d'euros en 2011, 2,8 millions en 2012 et 1 million au premier semestre 2013 aux pôles d'innovation de l'artisanat ;

- 8 millions d'euros en 2011, 7,84 millions en 2012 et 3,1 millions au 1^{er} semestre 2013 à l'EPARECA ;

- 13,5 millions d'euros en 2011, 8,25 millions en 2012 et 2,2 millions au 1^{er} semestre 2013 aux actions de développement économique réalisées par les chambres de métiers et de l'artisanat ;

- une dotation de 2 millions d'euros en 2012 pour indemniser les entreprises sinistrées suite à des intempéries dans le sud de la France.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

b) La réforme à venir des conditions d'attribution des crédits du FISAC

Dans ce contexte particulièrement difficile, une mission d'inspection a été lancée fin 2012, par le ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme, pour procéder à une évaluation complète du FISAC et proposer une réforme appelé de ses vœux par vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013.

Dès l'examen du budget pour 2011, le Sénat avait déjà été à l'initiative du relèvement, de 21 millions d'euros, de la dotation de ce fonds afin de le porter à 64 millions d'euros. Pour le budget 2012, nos collègues députés avaient abondé de 1,842 million d'euros la subvention de

l'EPARECA qui est prélevée sur la dotation de l'État allouée au FISAC, la portant ainsi de 6 millions à 7,842 millions d'euros. Mais dans tous les cas, vos rapporteurs spéciaux rappellent que **ces transferts de crédits ne sont pas satisfaisants**, car ils n'apportent pas de solution pérenne et consistent à opérer des ponctions sur d'autres programmes également sous tension : ainsi le programme n° 220 « Statistiques et études économiques », qui doit faire face à la modernisation de l'Insee et à l'opération de délocalisation à Metz d'un centre statistique.

Une réforme du dispositif est donc nécessaire pour lui redonner sa pleine efficacité. Tel est l'objet du projet de loi sur l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises dont l'objet est de proposer :

- la mise en place de nouvelles modalités de sélection des dossiers (appel à projets) permettant de respecter l'enveloppe budgétaire annuelle ;
- un recentrage sur le soutien à apporter aux communes rurales et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour les aider à maintenir et à développer leurs activités commerciales et artisanales ;
- une réorientation des crédits sur les opérations s'inscrivant dans les priorités gouvernementales, établies chaque année.

Malgré cette perspective de réforme, vos rapporteurs spéciaux regrettent l'orientation prise par le présent projet de loi de finances pour 2014 dont la dotation prévue pour le FISAC, encore réduite, est fixée à 27 millions d'euros (20 millions d'euros hors EPARECA).

Aussi, conscients du caractère insatisfaisant de la procédure de modification de crédits qui consiste à ponctionner un programme pour en abonder un autre, ils proposent malgré tout, et pour le principe, **un amendement de crédits afin d'augmenter de 5 millions d'euros¹ les moyens du FISAC prévus pour 2014**, afin de maintenir les crédits à leur niveau de 2013, soit 32 millions d'euros.

¹ Cet abondement de crédit est gagé par une réduction de 2 millions d'euros de la dotation de l'action n° 1 « Infrastructure statistique » du programme 220 « Statistiques et études économiques » et de 3 millions d'euros de l'action n°1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France au niveau national, international et européen » du programme 305 « Stratégie économique et fiscale ».

2. La réforme des opérateurs en charge de l'internationalisation et de l'attractivité de l'économie française

a) L'opportunité de regrouper des moyens dispersés entre plusieurs agences

Devant la réduction lente mais progressive des subventions pour charges de service public des trois agences Atout France, Ubifrance et AFII, et le risque de saupoudrage des dotations budgétaires, vos rapporteurs spéciaux ont conduit des travaux en vue de la présentation, le 10 juillet dernier, du rapport sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires¹ dont l'objet était d'apporter des pistes d'améliorations complémentaires aux orientations prises par le Gouvernement en faveur d'une nouvelle stratégie axée sur la structuration des filières agroalimentaires, d'un rôle accru des régions et d'un rapprochement des missions d'Ubifrance avec celles de SOPEXA en matière agroalimentaire (cf. encadré ci-après les principaux constats et recommandations)

Le Gouvernement a annoncé avoir mis à l'étude la création d'une structure commune à Ubifrance et SOPEXA sous la forme d'une coentreprise en *joint venture* pour regrouper les fonctions de soutien à l'export agroalimentaire, ce qui pourrait correspondre à une première réponse aux recommandations de vos rapporteurs spéciaux. Mais celle-ci reste à expertiser car le risque existe que, sous couvert de simplification, se multiplient sur le terrain des initiatives parallèles et des structures nouvelles sans rationalisation de l'existant. Ainsi, il apparaît indispensable que le déploiement en régions de Bpifrance, avec le soutien de conseillers Ubifrance, ne soit pas doublonné par les actuels représentants des ministères au sein des Dirrecte et du ministère de l'agriculture.

¹ Rapport n° 736 (2012-2013) « L'agroalimentaire français face au défi de l'export : pour une réforme ambitieuse du dispositif public de soutien » présenté par Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin et André Ferrand.

LES TROIS PRINCIPAUX CONSTATS

Extrait du rapport n° 736 (2012-2013) « L'agroalimentaire français face au défi de l'export : pour une réforme ambitieuse du dispositif public de soutien »

1) L'agroalimentaire : une chance pour la France insuffisamment exploitée

Dans le contexte de dégradation de notre solde commercial, déficitaire de 67 milliards d'euros en 2012, les industries agricole et agroalimentaire représentent un atout pour la balance commerciale française avec un excédent de 11,5 milliards d'euros en 2012.

Un tel solde résulte de nos exportations de vins et spiritueux : la France ne profite donc pas pleinement du potentiel de croissance de ce secteur et perd des parts de marché. Encore deuxième exportateur mondial pour l'agroalimentaire en 2000 derrière les États-Unis, elle n'est aujourd'hui qu'au cinquième rang après ce pays, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Brésil.

2) Une dispersion des moyens, une gouvernance en « silos » et des chevauchements de compétences

Les rapporteurs spéciaux se sont interrogés sur l'efficacité du dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires qui se caractérise par une dispersion des moyens entre plusieurs ministères, quatre opérateurs (Ubifrance, Sopexa, Adepta et FranceAgrimer) et un ensemble d'acteurs publics et privés. L'absence de stratégie commune ne semble ni garantir une utilisation optimale des crédits budgétaires, ni assurer une attractivité efficace de l'offre française.

Le ministère de l'agriculture consacre 27,5 millions d'euros à ce dispositif au travers de plusieurs organismes : Sopexa (13,5 millions puis 9 millions d'euros à partir de 2013), Ubifrance (700 000 euros), Adepta (1,3 million d'euros) et 12 millions d'euros *via* le budget de FranceAgriMer. Le ministère de l'économie attribue quant à lui 20 millions d'euros à Ubifrance pour des actions en direction du secteur agroalimentaire.

Au total, on constate une tendance au saupoudrage des crédits et une gouvernance défailante au niveau gouvernemental, une faible concertation interministérielle, un déficit de coordination et des chevauchements de compétences entre les acteurs sectoriels.

3) Une véritable prise de conscience des enjeux par le Gouvernement

Des progrès notables ont néanmoins été observés puisqu'il semble que l'on assiste à une véritable prise de conscience des enjeux par l'actuel Gouvernement. Ainsi, vos rapporteurs ont-ils relevé que la nouvelle stratégie export s'appuyait sur l'agroalimentaire parmi les secteurs prioritaires à développer, sous le vocable « mieux se nourrir », à travers un plan export agroalimentaire interministériel réunissant les ministères de l'agriculture et du commerce extérieur.

LES QUATRE SÉRIES DE RECOMMANDATIONS

Partant de ces constats, et à l'heure où le Gouvernement a défini des axes de modernisation de l'action publique, les rapporteurs spéciaux jugent nécessaire et urgente une réforme ambitieuse du dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires. Ils proposent quatre séries de recommandations.

1) Pour une réforme courageuse de la gouvernance nationale du soutien aux exportations agroalimentaires

Compte tenu des constats effectués, il est proposé le scénario d'une réforme ambitieuse basée sur une reconfiguration de la gouvernance autour d'un opérateur commun de référence dans le respect de l'acquis et des compétences sectorielles au travers de sept recommandations :

- Préparer avant la fin de la délégation de service public à Sopexa en 2017 un remaniement des conditions de gestion et de contrôle de la DSP (*recommandation n° 1*) ;
- Faire le choix d'une réforme ambitieuse du dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires (*recommandation n° 2*) ;
- Reconfigurer la gouvernance de l'export agroalimentaire autour d'un opérateur commun de référence (*recommandation n° 3*) ;
- Prendre en compte et clarifier le périmètre des compétences sectorielles et géographiques sous labellisation des actions par l'opérateur commun de référence (*recommandation n° 4*) ;
- Communiquer sur les marchés extérieurs d'une seule voix, celle de la France, et non au titre du ministère de tutelle ou d'un opérateur particulier (*recommandation n° 5*) ;
- Mutualiser les moyens par une mise en commun concrète des logos, matériels de promotion, fichiers existant ainsi que de la conception des nouveaux outils (comme la marque France) (*recommandation n° 6*) ;
- Coordonner les actions sur le plan fonctionnel, géographique et calendaire avec les opérateurs nationaux, les régions et les réseaux consulaires (*recommandation n° 7*).

2) Pour une agriculture française tournée vers l'export

Faisant le constat d'une culture de l'export insuffisante dans les filières agricoles et face aux contraintes rencontrées par les entreprises du fait notamment de la lourdeur de certaines procédures, trois recommandations sont formulées :

- Faire de la DGDDI une partie prenante du dispositif de soutien à l'export en l'associant à l'équipe de France de l'export (*recommandation n° 8*) ;
- Simplifier le plus possible les procédures de certification sanitaires et vétérinaires (*recommandation n° 9*) ;
- Tourner davantage l'amont vers l'international, en structurant les filières dans ce sens, notamment grâce à la mobilisation de FranceAgriMer (*recommandation n° 10*).

3) Pour organiser le réseau international d'appui à l'export et donner du corps à la « diplomatie économique »

Enfin, pour donner un contenu au concept de « diplomatie économique » et mieux définir l'organisation du nécessaire « jeu collectif » des acteurs français à l'étranger, il est proposé six recommandations destinées à améliorer les conditions d'élaboration d'une stratégie commune et cohérente, dont la portée peut être étendue d'une part à l'ensemble du réseau et d'autre part à d'autres secteurs économiques :

- Au niveau local, instaurer clairement le « leadership » du représentant de l'État, l'Ambassadeur, afin qu'il dispose des moyens de coordonner l'action et d'assurer la synergie des différentes structures qui concourent à la promotion des exportations (*recommandation n° 11*) ;

- Traduire le volontarisme de tous les acteurs à travers un plan stratégique et un plan d'action définissant des objectifs aussi précis que possible (*recommandation n° 12*) ;

- S'assurer que toutes les conventions, chartes et accords, signés à Paris entre les différents acteurs, fassent l'objet de déclinaisons locales permettant une mise en œuvre plus efficace (*recommandation n° 13*) ;

- Rechercher et utiliser les circuits d'information les plus opérationnels afin de transmettre aux interprofessions, filières et régions les informations utiles quant aux opportunités identifiées sur les marchés étrangers (*recommandation n° 14*) ;

- Recenser très précisément les contraintes à l'accès aux marchés (normes sanitaires ou procédures douanières) et articuler étroitement les aspects régaliens et commerciaux afin de réduire plus efficacement ces barrières non tarifaires (*recommandation n° 15*) ;

- Appliquer strictement le principe de réciprocité dans les négociations et agir en tirant le meilleur parti du levier européen (*recommandation n° 16*).

4) Pour un dispositif régional de soutien à l'export des PME et TPE lisible et efficace

Partant du constat selon lequel les entreprises considèrent que le dispositif est illisible, complexe, qu'il n'y a pas d'interlocuteur unique capable d'orienter les PME et TPE et que l'État présente en région une organisation pléthorique, il est proposé une rationalisation du dispositif dans le respect des compétences respectives de l'État et des régions :

- Clarifier le rôle de l'État et de ses structures déconcentrées, la création de la BPI et l'implantation de conseillers Ubifrance constituant une opportunité de simplification et de meilleure intégration dans le tissu régional du dispositif de l'État (*recommandation n° 17*) ;

- Reconnaître pleinement à l'échelon national et international l'action des régions dans le développement à l'export des PME et TPE (*recommandation n° 18*) ;

- Associer les régions à la gouvernance, à l'élaboration de la stratégie de l'opérateur national et à la coordination des actions (*recommandation n° 19*) ;

- Confier aux régions un rôle pivot dans l'articulation des dispositifs publics nationaux avec l'action régionale d'appui aux exportations agroalimentaires (*recommandation n° 20*) ;

- Instaurer une diffusion des bonnes pratiques entre les régions (*recommandation n° 21*) ;
- Intégrer dans la communication nationale les marques régionales qui sont des marqueurs de qualité et d'attractivité (*recommandation n° 22*) ;
- S'inspirer dans le développement de la marque France du retour d'expérience des marques régionales qui ont expérimenté une approche globale des fonctions de développement, d'export, d'investissements et de tourisme (*recommandation n° 23*).

b) La réforme à venir des agences Ubifrance et AFII

L'IGF a rendu, en novembre 2012, un rapport sur l'efficacité du service rendu par l'agence Ubifrance¹ puis dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française² a préconisé une mesure phare consistant à fusionner les agences Ubifrance et AFII. Le CIMAP du 17 juillet 2013 a décidé de « rapprocher » ces deux EPIC. A cette fin, une mission de préfiguration, conduite par Pierre Lepetit, a été chargée fin septembre d'étudier les modalités d'un tel rapprochement. Elle rendra ses conclusions avant le prochain CIMAP, c'est-à-dire vers la fin novembre 2013.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette perspective mais rappellent que les conclusions du rapport Bentejac-Despont sont plus ambitieuses et prévoient la création d'un grand ensemble, dénommé « France internationale » dont la finalité serait de représenter l'intégralité de l'offre internationale de la France, y compris le tourisme – donc Atout-France – ainsi que la marque France.

A cet égard, l'enjeu ultime d'une telle approche, soutenue par vos rapporteurs spéciaux, serait la constitution de maisons « France à l'étranger » qui pourraient recevoir les agences de l'État comme les représentations des régions et leurs actions à l'export.

Le suivi des recommandations formulées par le rapport d'information précité se poursuivra en 2014 mais certaines d'entre-elles, d'ores et déjà, ont été suivies d'effet. Pour l'illustrer, à la demande de vos rapporteurs spéciaux, le Ministère du commerce extérieur a présenté une première série de réponses : la **stratégie pour le commerce extérieur et un bilan sectoriel** (*cf.* annexe 1), la **stratégie nationale et internationale du dispositif public de soutien aux exportations** (*cf.* annexe 2), la **réponse aux six recommandations** (n°11 à 16) **sur le réseau d'appui international** aux exportations agroalimentaires (*cf.* annexe 3) et les conditions de la **participation de la France à l'exposition universelle « Milan 2015 »** (*cf.* annexe 4).

¹ Rapport n° 2012-M-026-02.

² Rapport rédigé par Alain Bentejac et Jacques Desponts (juin 2013).

II. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

Aucune modification de périmètre n'affecte le programme « Statistiques et études économiques » au titre de 2014. Les actions du programme pour 2014 sont identiques à celles de 2013. Ce programme est mis en œuvre par la direction générale de l'Insee, dont il regroupe les moyens. L'Insee est l'une des directions du ministère de l'économie et des finances.

Le programme est divisé en cinq actions relatives à la production et au soutien pour la fourniture d'informations macroéconomiques, sectorielles, démographiques et sociales, aux pouvoirs publics, aux agents économiques et au grand public. Les crédits demandés pour 2014 s'élèvent à 457,5 millions d'euros, soit une stabilisation de la hausse à + 2,7 millions d'euros (+ 0,6 %), après une augmentation globale de 2,8 % en 2013 (454,8 millions d'euros contre 442,52 millions d'euros en 2012).

Les crédits de paiement des cinq actions du programme « Statistiques et études économiques »

(en millions d'euros)

	LFI 2013	PLF 2014	Variation 2012/2013	Variation 2013/2014
Action 1 - Infrastructure statistique	148,4	150,6	2,2	1,5 %
Action 2 - Information sur les entreprises et synthèses économiques	52,7	52,7	0	0,0 %
Action 3 - Information démographique et sociale	68,9	69,2	0,3	0,4 %
Action 4 - Soutien	128,3	128,8	0,5	0,4 %
Action 5 - Action régionale	56,5	56,2	- 0,3	- 0,5 %
TOTAL (hors FDC et ADP)	454,8	457,5	2,7	0,6 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Économie » annexé au projet de loi de finances pour 2014

En outre, 14 millions d'euros de fonds de concours et d'attribution de produits, augmentant d'autant les ressources de l'Insee, permettent d'assurer son fonctionnement.

Les crédits de titre 2 s'élèvent à 382,8 millions d'euros. L'évolution à la baisse des crédits de masse salariale (- 1,5 million) entre 2013 et 2014 résulte des suppressions d'emplois à hauteur de 90 ETPT.

La programmation de 2014 prévoit une augmentation de 3 millions d'euros en CP qui se décompose en 1,8 million pour la montée en charge du centre statistique de Metz, confirmée par le ministre en avril 2013, un transfert de gestion du bâtiment de l'ex-SESSI à Caen du programme 218 vers le programme 220 et à une hypothèse d'inflation de 1,7 % sur les dépenses de fonctionnement représentant 1,1 million d'euros au total.

Sur le titre 5, s'agissant des dépenses immobilières d'entretien courant, les évolutions sont maintenues sur la période, mais avec un ratio au m² très faible (autour de 15 euros), le pic de 2013 provenant des investissements d'infrastructure informatique nécessités par l'installation de la salle de serveurs informatiques au centre statistique de Metz.

III. LE PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » ne fait l'objet d'aucune modification de maquette en 2014. Les crédits portés par le programme 305 comportent trois actions dotées de 492,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Crédits de paiements par action du programme 305

	LFI 2013 (en millions d'euros)	PLF 2014 (en millions d'euros)	Variation 2013 /2014	Solde 2013 /2014
Action 1 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	399,6	384,9	- 3,7%	- 14,7
Action 2 - Développement international de l'économie française	93,2	91,9	- 1,4%	- 1,3
Action 3 - Elaboration de la législation fiscale	15,8	15,7	- 0,6%	- 0,1
TOTAL	508,6	492,5	- 3,2%	- 16,1

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Après avoir affiché en 2013 une progression de 0,7 % des crédits par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2012, la dotation pour 2014 diminue de 3,2 % sous les effets conjugués de la diminution de la rémunération des prestations effectuées par la Banque de France (action n° 1) et de la réduction du format des services économiques dans les ambassades (action n° 2) corrélative à la dévolution à Ubifrance des missions commerciales d'accompagnement des entreprises à l'export.

L'action n°1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France au niveau national, international et européen » intègre les crédits proposés au titre de la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les Instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État au titre de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier. Ceux-ci ont été stabilisés entre 2012 et 2013 (327,8 millions d'euros) et s'inscrivent en recul dans le PLF 2014 (313,2 millions d'euros), grâce à d'importants efforts d'économie et de productivité réalisés par la Banque de France.

Les autres crédits prévus sur cette action et destinés notamment à financer des audits et études économiques et financières de la direction générale du Trésor et de l'Agence des participations de l'État (APE) s'élèvent à 7,4 millions d'euros, en recul de 29,5 % par rapport à la LFI 2013 (10,49 millions d'euros), après avoir enregistré une progression de 16,2 % entre la LFI 2013 et la LFI 2012 (8,74 millions d'euros).

Au titre de l'action 2 « Développement international de l'économie française », les crédits autres que de personnel (titre 2) prévus en 2014 s'élèvent à 16,92 millions d'euros, en recul de 9,1 % par rapport à la LFI 2013 (18,62 millions d'euros) et de 15,3 % par rapport à la LFI 2012 (19,99 millions d'euros). Cette évolution résulte des efforts d'économie réalisés par la direction générale du Trésor du fait de la révision du format des services économiques à l'étranger et du transfert au ministère du travail de la quote-part de la direction générale du Trésor au financement des Direccte (0,56 million d'euros).

Enfin, bien que les dépenses de personnel (152,4 millions d'euros) inscrites en PLF 2014 augmentent de 0,39 % par rapport à la LFI 2013 (151,8 millions d'euros), le plafond d'emplois du programme s'élève pour 2014 à 1 730 ETPT, soit une réduction de 180 ETPT (-9,4 %) par rapport à 2013 (1 910 ETPT).

TROISIÈME PARTIE - LES NOUVEAUX PROGRAMMES PORTEURS DES CRÉDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR (PIA 2)

Trois programmes sont créés dans le cadre du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2). Il s'agit des programmes 405 « Projets industriels » (420 millions d'euros), 406 « Innovation » (690 millions d'euros) et 407 « Économie numérique » (565 millions d'euros), pour **un total de 1 675 millions d'euros**.

Ces trois programmes sont pilotés par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) sous la responsabilité du ministre du redressement productif. Ils ont en commun de figurer au sein de la mission « Économie » sans pour autant être pris en compte pour le calcul de la norme de dépenses. C'est pourquoi, il ne peut être ici proposé d'amendement de crédit visant à minorer des programmes d'investissements d'avenir pour abonder les autres programmes de la mission « Économie ».

En effet, à l'instar du précédent programme d'investissements d'avenir de 2010, l'ensemble des crédits ci-dessous exposés ont vocation à être consommés en 2014 sur le plan budgétaire, mais décaissés sur un rythme pluriannuel par des opérateurs, Bpigrroupe et la Caisse des dépôts et consignations, dans le cadre d'appels à projet.

Les dépenses pourront prendre plusieurs formes :

- soit des subventions ;
- soit des avances remboursables ou des garanties de prêts bonifiés ;
- soit des prises de participations qui pourront être versées par le programme sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Ainsi, hormis les transferts aux entreprises que représentent les subventions, ces sommes ont vocation à produire des revenus financiers pour l'État (dividendes, intérêts) et *in fine* à lui être restituées au terme du programme¹.

¹ Les dispositions financières et comptables, et notamment l'organisation des retours financiers pour l'État (dividendes, redevances, intérêts, remboursements de prêts, reliquats de fonds de garantie), seront précisées dans les conventions ou avenants qui lieront l'État et les opérateurs (sources : projet annuel de performance « Économie » annexé au PLF 2014 pour les programmes 405, 406 et 407).

I. LE PROGRAMME 405 « PROJETS INDUSTRIELS »

Le premier programme vise à pallier les déficiences du marché bancaire privé pour accompagner la capacité d'investissement des filières industrielles structurantes pour le tissu national ainsi que toutes les PME et ETI engagées dans un processus de modernisation de leur appareil productif (robotisation, recherche, développement et innovation).

Les 420 millions d'euros de crédits sont répartis en trois actions dont l'opérateur commun est Bpigroute :

- l'action n° 1 « Projets industriels d'avenir », pour un montant global de 330 millions d'euros décomposé en 80 millions d'euros de subventions aux entreprises, 50 millions d'euros d'avances remboursables et 200 millions d'euros de prises de participations ;

- l'action n° 2 « Prêts pour l'industrialisation », dotée de 30 millions d'euros, devant garantir quelque 270 millions d'euros de prêts bonifiés distribués par Bpigroute en faveurs de projets de recherche et développement (R&D) de PME et ETI soutenus par un financement privé au moins à parité ;

- l'action n° 3 « Usine du futur : robotisation », dont la dotation s'élève à 60 millions d'euros pour garantir 300 millions d'euros de prêts bonifiés. L'objectif est de rattraper le retard d'investissement de la France en machines et équipements (34 500 robots industriels) par rapport à l'Italie (62 000 robots) et l'Allemagne (150 000 robots).

II. LE PROGRAMME 406 « INNOVATION »

L'objet du programme 406 est d'augmenter la part d'entreprises innovantes dans l'économie française et de faire émerger de nouveaux leaders industriels de taille mondiale en renforçant l'investissement en R&D, dont le financement privé est particulièrement faible en France (1,4 % du PIB) au regard des autres pays de l'OCDE (1,9 % en Allemagne et aux États-Unis et 2,5 % au Japon), et sa transformation en résultat économique.

Les 690 millions d'euros du programme sont répartis en trois actions :

- 150 millions d'euros pour l'action n° 21 « Innovation de rupture », venant compléter les 150 millions d'euros déjà alloués au titre du premier PIA, afin de permettre à l'État d'engager une politique de prises de participations dans des projets de long terme ;

- 240 millions d'euros pour abonder un fonds national d'innovation qui abonderait un fonds souverain de la propriété intellectuelle (100 millions d'euros) géré par France Brevets, soutiendrait l'innovation de modèles et procédés (120 millions d'euros d'avances remboursables) et développerait la

culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat (20 millions d'euros en subventions) ;

- enfin, 300 millions d'euros pour investir dans les projets structurants des pôles de compétitivité répartis entre 145 millions d'euros de subventions et 155 millions d'euros d'avances remboursables.

III. LE PROGRAMME 407 « ÉCONOMIE NUMÉRIQUE »

Le programme consacré à l'investissement dans l'économie numérique est doté de 565 millions d'euros répartis entre :

- 215 millions d'euros pour l'action n° 1 « Quartiers numériques », pour des prises de participations dans des projets portés par des associations ou des collectivités locales, pour la création de lieux emblématiques de la création de valeur numérique, en France mais aussi à l'étranger dans des « maisons de l'international » (200 millions d'euros de prises de participations) et pour la création de « fablabs » (laboratoires de fabrication numérique mutualisés) pour un montant de 15 millions d'euros de subventions ;

- et 350 millions d'euros au titre de l'action n° 2 « Usages et technologies du numérique » dont les appels à projets seront gérés par Bpigroute et ventilés entre 100 millions d'euros de subventions, 75 millions d'euros d'avances remboursables et 175 millions d'euros de prises de participations.

En outre, sont associés à ces appels à projets 50 millions d'euros de crédits ouverts sur le nouveau programme 866 « Prêts aux PME » créé dans le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (*cf. infra* chapitre IV) spécifiquement dédiés aux usages et technologies du numérique.

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

I. LES CRÉDITS INITIALEMENT INSCRITS POUR 2014

Pour l'exercice 2014, le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », dont les crédits pour 2013 s'établissaient à 25,33 millions d'euros, est complété par un **nouveau programme 866 « Prêts aux PME »**, doté d'un milliard d'euros. Au total, le compte est crédité de 1 010 500 000 euros.

**Dépenses du compte « Prêts et avances à des particuliers
ou à des organismes privés »**

(en euros)

Section/ligne/programme	LFI 2013	PLF 2014
Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	330 000	500 000
Prêts pour le développement économique et social	10 000 000	10 000 000
Prêts à la filière automobile	15 000 000	0
Prêts aux petites et moyennes entreprises (nouveau)	0	1 000 000 000
<i>Dont prêts verts</i>		340 000 000
<i>Dont prêts à l'industrialisation</i>		270 000 000
<i>Dont prêts à la robotisation</i>		300 000 000
<i>Dont prêts aux usages et technologies du numérique</i>		50 000 000
<i>Dont prêts aux projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique</i>		40 000 000
Total	25 330 000	1 010 500 00

Source : projet annuel de performance de la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au projet de loi de finances pour 2014

Les deux premiers programmes sont reconduits, d'une part, pour faciliter la prise de fonction des agents de l'État servant à l'étranger (500 000 euros permettant de financer vingt dossiers), d'autre part, pour continuer à abonder le Fonds de développement économique et social (FDES) destiné à accompagner les entreprises en restructuration financière et commerciale dans le contexte économique dégradé (10 millions d'euros permettant de mobiliser un ratio de 4,5 euros privés pour chaque euro public octroyé).

Le programme consacré aux prêts à la filière automobile n'est pas crédité pour 2014 mais reste ouvert afin d'enregistrer les intérêts puis, à l'échéance, les remboursements des prêts sur dix ans consentis en 2009, 2010 et 2011.

Le nouveau programme « Prêts aux petites et moyennes entreprises » a pour objet de compléter les enveloppes de subventions, d'avances remboursables et de fonds propres prévus par le PIA 2, par la mise en place de prêts pour pallier les insuffisances du marché bancaire. Les cinq actions composant ce programme visent donc à remplir les objectifs du PIA 2 dans son ensemble, pour ce qui concerne les trois nouveaux programmes de la mission « Économie », mais aussi pour le volet « vert » et énergétique du programme d'investissements d'avenir.

La justification des crédits indique que les dotations inscrites dans le tableau ci-dessus se répartissent entre des prêts ou des garanties de prêts bonifiés.

II. UN ABONDEMENT DE 300 MILLIONS POUR LE « FONDS DE RÉSISTANCE ÉCONOMIQUE »

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de 300 millions d'euros les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », afin de soutenir les entreprises « *qui font face à des enjeux de restructuration* ».

Cet abondement de 300 millions d'euros a pour objet d'alimenter le fonds de développement économique et social (FDES), que le ministre du redressement productif a dénommé « **Fonds de résistance économique** », via le compte de concours financiers.

Ses caractéristiques sont les suivantes :

- il s'agit d'un fonds de retournement public dont les actions seront réalisées sous forme de prêts consentis à des investisseurs privés, des repreneurs, à travers le comité interministériel de restructuration industrielle. Il ne s'agira ni de subventions, ni de participations au capital ;

- le principe d'intervention est de proposer des prêts publics en complément du secteur bancaire privé lorsque celui-ci est défaillant ou ne peut accompagner seul une opération de retournement ;

- les prêts ont vocation à être instruit par le CIRI et signés par le Premier ministre ;

- les entreprises concernées sont les ETI de plus de 400 salariés ;

- les prêts ont vocation à être remboursés à l'Etat. Ce montant de 300 millions d'euros n'entre donc pas dans la norme de dépense 2014 et n'impacte pas le déficit public.

AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES



ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION ÉCONOMIE

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Christian Bourquin et André Ferrand

ARTICLE 44

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Développement des entreprises et du tourisme Dont Titre 2	5 000 000		5 000 000	
Statistiques et études économiques Dont Titre 2		2 000 000		2 000 000
Stratégie économique et fiscale Dont Titre 2		3 000 000		3 000 000
TOTAL	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement vise à abonder de 5 millions d'euros le FISAC afin de maintenir le même niveau de financement en 2014 que celui de 2013, soit 32 millions d'euros.

Ces crédits sont gagés par une réduction de 2 millions d'euros de la dotation de l'action n° 1 « Infrastructure statistique » du programme 220 « Statistiques et études économiques » et de 3 millions d'euros de l'action n°1

« Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France au niveau national, international et européen » du programme 305
« Stratégie économique et fiscale ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de 300 millions d'euros les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », dans le but d'abonder le fonds de développement économique et social (FDES) dit « *Fonds de résistance économique* ».

*

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification aux crédits de la mission « Economie » et du compte de concours financiers.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 29 octobre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Christian Bourquin et André Ferrand, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. – La maquette budgétaire pour 2014 de la mission « Économie » se caractérise par l'intégration exceptionnelle de 1,67 milliard d'euros de crédits issus du second programme d'investissements d'avenir (PIA 2), annoncé le 9 juillet 2013 par le Premier ministre, portant à 3,65 milliards d'euros de crédits de paiement le montant total des moyens de la mission.

À s'en tenir au périmètre 2013, les crédits de paiement proposés pour 2014 s'établissent à 1,98 milliard d'euros, soit une réduction de 73 millions d'euros de crédits et un recul de 3,57 % par rapport à l'exercice 2013 : le Gouvernement tient ses engagements en matière de réduction des dépenses. À 1,73 milliard d'euros, les crédits proposés, hors investissements d'avenir, restent sous le plafond défini par la loi de programmation (1,77 milliard d'euros hors contribution au CAS Pensions).

La contraction des moyens concerne essentiellement les crédits d'investissement dont la réduction sur l'ensemble de ces trois programmes s'établit à 64 millions d'euros, le montant total des économies prévues par rapport à l'exercice 2013 s'établissant, comme on l'a dit, à 73 millions d'euros.

L'effort de réduction des dépenses publiques, hors dépenses d'investissements et hors programme d'investissements d'avenir, demeure nécessairement plus limité, de l'ordre de 9 millions d'euros, pour un total de dépenses de 1,56 milliard d'euros. Il atteint néanmoins 7 % (15 millions d'euros) pour le fonctionnement et l'investissement atteint, ce qui est notable ; en revanche, malgré une baisse de 140 ETPT, les dépenses de titre 2 continuent d'augmenter (949,5 millions d'euros pour 2014 au lieu de 944 millions en 2013), du fait de la progression du glissement-vieillesse-technicité (GVT).

Les 81 dépenses fiscales rattachées à la mission représenteront plus de 16,8 milliards d'euros, soit un doublement par rapport à l'exercice en cours, du fait de la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et pour l'emploi (CICE) dont les effets budgétaires débiteront pour l'État en 2014. Hors CICE, les dépenses fiscales baissent de 11,4 %, principalement du fait du relèvement du taux réduit de TVA de 5,5 % à 7 %, puis à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

Les neuf opérateurs de la mission emploieront 3 272 ETPT en 2014, contre 3 370 ETPT en 2013 (- 2,9 %). Les subventions pour charges de service public représentent près de 10 % des crédits de la mission et s'élèvent à 194 millions d'euros, contre 208,24 millions d'euros en 2013 (- 6,8 %).

La mission mettra en œuvre une partie des actions conduites dans le cadre du PIA 2 par trois programmes finançant les projets prioritaires pour aider les entreprises françaises à devenir plus performantes dans les secteurs clés que sont l'industrie, l'innovation, et le numérique. Les capacités d'investissement de Bpifrance sont également renforcées grâce à de nouvelles dotations pour alimenter son activité de garantie. L'enjeu est de taille car, concrètement, le programme 405 « Projets industriels », sera doté de 420 millions d'euros, le programme 406 « Innovation », de 690 millions d'euros, et le programme 407 « Économie numérique », de 565 millions d'euros. Ces crédits sont complétés par un milliard d'euros de prêts ouverts sur un nouveau programme 866 « Prêts aux petites et moyennes entreprises » créé au sein du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Enfin, le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés est abondé à hauteur de 50 millions d'euros au titre du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ».

M. Vincent Delahaye. – Cela n'a rien à voir !

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. – En effet, j'allais y venir, les inscrire dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » aurait été plus conforme à l'esprit du pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales.

Comme l'année dernière, l'action la plus affectée par les réductions de crédits est le FISAC. Doté de 27 millions d'euros pour 2014, il se voit encore amputé de 5 millions d'euros par rapport à 2013 – 32,3 millions d'euros après 42 millions d'euros en 2012. Avec mon collègue André Ferrand, je vous proposerai un amendement afin de rétablir les 5 millions d'euros nécessaires au maintien de la subvention au niveau de 2013.

Sous réserve de mes observations, j'invite à la commission à adopter les crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes financiers ».

M. André Ferrand, rapporteur spécial. – Ce budget poursuit sa décroissance et atteint vraisemblablement pour 2014 son niveau d'étiage, sauf à entamer des réformes de structures parmi les opérateurs chargés de la mise en œuvre de notre politique économique.

Si je m'associe à l'amendement, je m'abstiendrai sur le vote des crédits de la mission ; en revanche, à titre d'encouragement, je ne rejeterai pas non plus ce budget car il comporte des programmes d'investissements

d'avenir en faveur de l'innovation, de la compétitivité des entreprises et de l'économie numérique qui s'inscrivent dans la continuité du PIA de 2010, héritage de la précédente majorité.

Le rapport que Christian Bourquin et moi avons rendu, le 10 juillet dernier, avec Joël Bourdin et Yannick Botrel, sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires présente des pistes d'amélioration, complémentaires aux orientations prises par le Gouvernement, en faveur d'une nouvelle stratégie axée sur la structuration des filières, d'un rôle accru des régions et d'un recentrage des missions d'Ubifrance avec celles de SOPEXA.

Le Gouvernement semble nous avoir entendus ; il a annoncé avoir mis à l'étude la création d'une *joint venture* rassemblant Ubifrance et SOPEXA, pour regrouper les fonctions de soutien à l'export agroalimentaire. Cette solution reste à expertiser en raison du risque d'une multiplication d'initiatives parallèles et de structures nouvelles. Ainsi, il apparaît indispensable que le déploiement dans les régions de Bpifrance avec le soutien de conseillers Ubifrance ne soit pas doublonné par les structures actuelles représentant des ministères au sein des directions régionales des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ainsi que par le ministère de l'agriculture.

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française a préconisé une mesure, positive, consistant à fusionner les agences Ubifrance et AFII. Il nous faut être plus ambitieux encore et prévoir la création d'un grand ensemble, dénommé « France internationale », qui représenterait l'intégralité de l'offre internationale française, y compris le tourisme - donc Atout-France - ainsi que la marque France.

L'enjeu ultime d'une telle approche, soutenue par vos rapporteurs spéciaux, serait la constitution de maisons de France à l'étranger, toit unique qui pourrait abriter les agences de l'État comme les représentations des régions et leurs actions à l'export. Outre son rôle synergique entre les différents opérateurs, ce dispositif favoriserait l'émergence d'un nouveau concept conciliant le dynamisme des régions et la marque France à l'international.

Au bénéfice de ces observations, je m'abstiendrai sur le vote des crédits de la mission « Économie ». En revanche, comme mon collègue, je propose à la commission d'adopter les crédits du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes financiers ».

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. - Je vais maintenant vous présenter l'amendement que nous vous proposons. Les crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

continuent de fondre : 60 millions d'euros en 2008, 32 millions d'euros en 2013 et 27 millions pour 2014. L'an dernier, nous avons tous demandé une réforme du financement du FISAC. En 2012, sur 1 218 dossiers déposés, seulement 396 opérations ont été financées, pour un montant de 31,3 millions d'euros. Le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises ne sera examiné qu'en 2014 alors que les crédits doivent être votés dès à présent. Aussi, je vous propose d'augmenter de 5 millions d'euros les moyens du FISAC, pour maintenir les crédits au niveau de 2013, soit 32 millions d'euros. Cet abondement de crédit en direction de l'action n° 2 « Commerce, artisanat et services » du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » est gagé par une réduction de 2 millions d'euros de la dotation de l'action n° 1 « Infrastructure statistique » du programme 220 « Statistiques et études économiques » et de 3 millions d'euros de l'action n°1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France au niveau national, international et européen » du programme 305 « Stratégie économique et fiscale ». Ce faisant, j'ai conscience du caractère insatisfaisant de cette procédure qui nous contraint à ponctionner ces fonds sur d'autres programmes également sous tension.

M. François Marc, rapporteur général. – Un constat : comme les administrations de l'État, les neuf opérateurs de la mission participent à l'amélioration des finances publiques. Une question : lors de la création de la BPI, il avait été évoqué une mutualisation possible avec Ubifrance. Qu'en est-il ? Une suggestion : cette mission compte 81 des quelque 500 niches fiscales. S'il ne peut être question de toucher à la plus lourde d'entre elles, ne pourrait-on espérer que nos rapporteurs spéciaux passent au peigne fin les 80 restantes, si ce n'est cette année du moins pour celles à venir ? On éliminerait ainsi des niches inutiles tout en simplifiant le dispositif fiscal.

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. – Des synergies entre Ubifrance et la BPI sont possibles, comme les 40 conseillers d'Ubifrance placés auprès des BPI en régions, mais il ne s'agit pas en tant que telle d'une mutualisation.

M. Vincent Delahaye. – En dépit des engagements du ministre de l'économie l'année dernière, les dépenses de personnel continuent d'augmenter, alors que les effectifs baissent. J'avais pourtant compris que vous stabiliseriez la masse salariale malgré l'abandon de la RGPP.

Par ailleurs, les investissements d'avenir, qui se montent à 12 milliards d'euros, font passer le déficit de 70 à 82 milliards d'euros. On ne retrouve dans cette mission que 1,67 milliard d'investissements. Où sont passés les autres milliards ? Le CICE devait passer de 10 milliards à 20 milliards d'euros. Avons-nous des chiffres ou bien restons-nous dans le flou artistique ?

Curieusement placé dans le tourisme, le fonds de soutien pour les emprunts structurés avait été créé pour 2013. Il est reconduit en 2014. Pourquoi ? Quel sera le montant exact de la dotation allouée à l'agence de développement touristique Atout France ? Enfin, la réduction des crédits porte principalement sur les dépenses d'investissement : c'est plus facile, mais dangereux pour l'avenir.

M. Francis Delattre. - Pourquoi ne prévoir que 9,7 milliards d'euros pour le CICE alors qu'il a toujours été question de 20 milliards d'euros ? L'ajustement de TVA rapporterait 7 milliards d'euros et la fiscalité écologique 3 milliards d'euros - c'était avant les annonces du Premier ministre. Où trouverez-vous les milliards manquants ? En outre, 10 milliards d'euros d'économies avaient été annoncés par le Gouvernement pour financer le CICE : où se cachent-ils ? Je suis dans un abîme de perplexité... Si la grande distribution, la Poste, les travaux publics sortaient du dispositif, une solution intelligente serait peut-être en vue. Encore faudrait-il l'annoncer clairement pour que les entreprises connaissent une bonne fois pour toutes les règles du jeu. Enfin, la BPI a accordé un milliard d'euros d'avances plutôt que les 2 milliards d'euros annoncés. Ces avances seront-elles remboursées ?

- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente -

M. Roger Karoutchi. - L'Île-de-France a ouvert des bureaux à l'étranger (Shanghai, San Francisco, Boston) pour amener des entreprises chinoises ou américaines à s'installer dans la région. Ubifrance n'a pas fait preuve d'un grand volontarisme pour l'aider. De plus, les chambres de commerce refusent désormais de travailler avec Ubifrance pour accompagner les entreprises à l'international, jugeant cette structure trop administrative et pas assez réactive. A-t-on mesuré l'efficacité d'Ubifrance et fallait-il supprimer les services commerciaux dans les ambassades ?

M. Yannick Botrel. - André Ferrand a parlé des exportations agroalimentaires. L'idée de maisons de la France à l'étranger ne me surprend pas complètement : nous avons déjà évoqué cette possibilité lors de nos travaux communs. Au préalable, il faudrait regrouper nos opérateurs et nos moyens, actuellement trop dispersés, ce qui trouble les PME qui voudraient exporter. En Bretagne, les CCI et l'organisme porté par le conseil régional ont fusionné, ce qui a amélioré le service rendu aux entreprises exportatrices.

Aux Pays-Bas, les ministères de l'économie et de l'agriculture ont fusionné et ils disposent du réseau des ambassades : les exportations agroalimentaires ont augmenté à tel point qu'elles dépassent les nôtres. Pendant ce temps, nos exportations dépendent de cinq ministères différents. Si les maisons sont un moyen intéressant, l'État devrait également se préoccuper d'intégrer ses moyens comme d'autres l'ont fait avec succès.

M. Joël Bourdin. - Le fonds de soutien aux collectivités territoriales est doté de 50 millions d'euros. La question des emprunts structurés date de

2008 : quand va-t-on cesser de leur venir en aide ? Pourrait-on savoir quelles sont celles qui ont bénéficié de ces aides ? La faible progression des dossiers de surendettement signifie-t-elle qu'il y a moins de surendettés ou qu'on les aide moins ?

M. Jean Germain. - Les enquêtes sur le terrain pour le recensement vont être supprimées, beaucoup de choses se faisant par Internet. Or de nombreuses aides et subventions aux collectivités dépendent de ces statistiques.

Les crédits du FISAC sont en chute libre. Fin novembre, le rapport de la fédération Procos sur les commerces de centre-ville va démontrer que dans un grand nombre de communes, et pas seulement rurales, les commerces risquent de disparaître. Parlera-t-on des pigeons ou des tourterelles ? Il est en tout cas malvenu de diminuer le montant du FISAC en ce moment.

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. - Pour répondre précisément à la question posée par le rapporteur général, sur 81 niches fiscales, 40 présentent un coût nul : leur suppression mériterait en effet d'être expertisée.

M. François Marc, rapporteur général. - Voilà un beau travail pour 2014.

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. - La remarque de Vincent Delahaye sur la masse salariale est sévère : avec un GVT plus important que les 0,5 % de l'augmentation globale, les engagements ont été tenus. Les crédits du deuxième programme des investissements d'avenir ne figurent pas tous dans cette mission. Le fonds de soutien des emprunts structurés est doté pour 2014, de 100 millions d'euros, dont 50 millions en provenance de cette mission, pour une durée de quinze ans.

Pour répondre à Francis Delattre, je précise que la fiscalité écologique n'entre pas dans l'objet de la mission « Économie ». Quant au milliard avancé par la BPI sur le compte de concours financier, à savoir les prêts et les garanties de prêts bonifiés, il a vocation à être remboursé.

M. Francis Delattre. - J'espère bien !

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. - Joël Bourdin m'a interrogé sur le surendettement : la Banque de France a réduit ses coûts de traitement et accru sa vigilance, d'où ces chiffres relativement stables. Enfin, nous lirons avec intérêt le rapport dont M. Germain nous a parlé car sa problématique est celle de la France entière.

M. André Ferrand, rapporteur spécial. - Roger Karoutchi a raison, les chambres de commerce et Ubifrance ont du mal à travailler ensemble ; l'émulation tourne souvent à la rivalité. Oui, la création d'Ubifrance a néanmoins marqué un réel progrès. La direction générale du Trésor est un service de Bercy ; ses fonctionnaires ne sont pas des vendeurs,

ils s'occupent du régalien. Ubifrance, désormais prête à accueillir des représentants des régions – comme elle vient de le faire pour Rhône-Alpes – apporte son aide aux entreprises et les échos que j'en ai sont plutôt positifs. Le changement à la tête de l'Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger aura également des effets bénéfiques. Le ministre des affaires étrangères a mis en œuvre le concept est de diplomatie économique : je m'en réjouis, car désormais la mission « Économie » figure sur la feuille de route des ambassadeurs qui doivent créer des conseils économiques où tous les acteurs siégeront. L'idée est de jouer en équipe autant que possible.

J'ai entendu les remarques de Yannick Botrel : la lisibilité et la simplicité sont nécessaires. Je recommande la lecture du rapport de Jacques Desponts et Alain Bentejac qui préconise une grande ombrelle France Internationale sous laquelle on retrouverait tous les acteurs, d'où la *joint-venture* entre Sopexa et Ubifrance. Le rapport Lepetit de l'Inspection générale des finances sur la fusion entre Afii et Ubifrance sera rendu fin novembre : nous verrons alors s'il s'agit du même métier d'amener des investisseurs étrangers en France et de pousser nos entreprises à l'étranger ? Des économies peuvent néanmoins être réalisées.

M. Vincent Delahaye. – Est-ce parce que le fonds pour les emprunts structurés n'a pas été utilisé en 2013 qu'il est réinscrit en 2014 ? Il n'y aurait plus d'inscription après ?

M. Christian Bourquin, rapporteur spécial. – C'est bien cela s'agissant de 2013, en revanche les inscriptions de crédits se prolongeront sur la durée d'existence du fonds.

M. François Marc, rapporteur général. – Francis Delattre, qui a de la suite dans les idées, revient à chaque fois qu'il le peut sur le CICE. Il sera heureux d'apprendre le ministre de l'économie et des finances viendra devant la commission la semaine prochaine pour nous parler notamment de ce dispositif.

Certains se sont interrogés sur l'inscription des crédits du fonds destiné aux collectivités qui ont souscrit des emprunts structurés et qui se trouvent en difficulté dans la mission « Économie ». La défaillance du système financier explique que nous inscrivions ce fonds dans cette mission même si nous pouvons nous accorder sur le fait que ce véhicule budgétaire n'est pas idéal.

M. Joël Bourdin. – Avec le tourisme !

M. François Marc, rapporteur général. – Il est vrai que le programme s'intitule « Développement des entreprises et du tourisme », ce qui n'est pas d'une totale adéquation avec l'objet de ce fonds. Ce fonds, qui figure à l'article 60 de projet de loi de finances, sera abondé de 100 millions chaque année pendant quinze ans, la moitié par les banques et l'autre par l'État, pour aider les collectivités à sortir par anticipation de ces produits.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par MM. Christian Bourquin et André Ferrand, rapporteurs spéciaux. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie », ainsi modifiés, et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2014, sur le rapport de M. François Marc, rapporteur général.

M. François Marc, rapporteur général. - Le 29 octobre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement des rapporteurs spéciaux. Elle a aussi adopté les crédits du compte spécial. L'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant de 300 millions d'euros les crédits du compte spécial afin de soutenir les entreprises « qui font face à des enjeux de restructuration » en alimentant le Fonds de développement économique et social (Fdes) que le ministre du redressement productif a qualifié de « Fonds de résistance économique ».

M. Philippe Marini. - Quelle inventivité déploie ce ministre ! Pouvez-vous nous donner davantage d'information sur l'objet de cet abondement de crédits ?

M. François Marc, rapporteur général. - Les interventions de ce fonds de retournement prendront la forme de prêts publics à des investisseurs privés, des repreneurs, mais non de subventions ni de participations au capital. Les prêts interviendront en complément du secteur bancaire privé lorsque celui-ci est défaillant ou ne peut accompagner seul une opération. Ils seront instruits par le Comité interministériel de restructuration industrielle (Ciri) et signés par le Premier ministre. Les entreprises visées sont les établissements de taille intermédiaire de plus de 400 salariés. Ces prêts ayant vocation à être remboursés, le montant de 300 millions n'entre pas dans la norme de dépense 2014.

La commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie » tels qu'elle les a amendés et l'adoption sans modification des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » du projet de loi de finances pour 2014.

ANNEXES

ANNEXE 1

STRATÉGIE POUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET BILAN SECTORIEL

(source : réponses au questionnaire budgétaire)

1. Stratégie pour le commerce extérieur :

Pour atteindre l'équilibre de la balance commerciale hors énergie en 5 ans – objectif que s'est fixé le gouvernement en 2012 – l'Etat a défini en concertation des priorités d'action fondées sur une analyse économique permettant de coupler l'offre commerciale française avec les demandes des pays à l'horizon 2022.

La ministre du commerce extérieur a présenté le 3 décembre 2012 sa stratégie pour le commerce extérieur de la France¹.

Les marchés géographiques les plus porteurs pour la France ont été identifiés en mêlant approche quantitative et qualitative. Il s'agit de miser sur les secteurs pour lesquels la demande mondiale sera forte et où la France dispose d'un avantage compétitif. Cette analyse repose sur le constat que la demande mondiale va continuer d'évoluer avec des exigences plus fortes en matière de développement urbain, de transition écologique, de santé, de qualité de vie. Les entreprises françaises ont dans ces domaines des atouts à faire valoir en associant biens d'équipements, produits de consommation et services dans quatre grandes familles:

- Les produits agricoles et alimentaires, où la France peut mettre en avant la diversité de son offre, son modèle alimentaire, la qualité nutritionnelle et la sécurité sanitaire, mais aussi ses équipements destinés à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire, c'est le « mieux se nourrir » ;
- la santé et le bien-être, de la pharmacie aux dispositifs médicaux, aux cosmétiques et aux services de santé, c'est le « mieux se soigner » ;
- la ville durable et la mobilité, avec l'offre d'ingénierie urbaine, de transports urbains, d'efficacité énergétique et de services environnementaux, c'est le « mieux vivre en ville » ;
- la haute valeur ajoutée numérique, avec la sécurité informatique, le numérique embarqué et les logiciels applicatifs, c'est le « mieux communiquer ».

¹ <http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/commerce-exterieur-quatre-secteurs-prioritaires>

L'augmentation de 7% de nos parts de marchés dans ces quatre grands secteurs sur les pays cibles identifiés permettrait d'atteindre l'objectif fixé. Aux côtés des grandes filières classiques du commerce extérieur français (luxe, automobile, aéronautique, énergie...), ces nouvelles priorités sont donc au centre de la stratégie française pour l'export.

Celle-ci s'inscrit d'abord dans une démarche de structuration de l'offre française et de fédération des acteurs économiques dans la cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et de l'emploi. La mobilisation concerne au premier chef les acteurs privés. C'est le sens de la mission confiée aux fédérateurs nommés par la Ministre du Commerce extérieur sur les familles prioritaires (les 4 « mieux »). Leur action poursuit trois objectifs :

- sur des projets identifiés, veiller à ce que l'offre française soit en phase avec la demande des pays ;
- s'assurer que les donneurs d'ordre internationaux à la recherche d'un produit ou service aient une connaissance globale de l'offre française dans la famille concernée ;
- encourager les entreprises françaises à l'export à aborder les marchés internationaux de façon coordonnée.

C'est également le sens de l'action menée dans le cadre des filières, qui comportent maintenant systématiquement un volet international. Elle se traduit également par la concentration là où la croissance attendue est la plus forte des moyens de l'Etat en termes d'appui aux entreprises, de stratégie d'influence, d'assistance technique, de travail sur les normes, la levée des obstacles à l'accès aux marchés étrangers et les partenariats de recherche et technologiques.

Le gouvernement a engagé l'optimisation de son dispositif de soutien financier export afin qu'il puisse apporter des solutions concrètes et simplifiées à chacun des stades du développement international d'une entreprise. L'ensemble des produits financiers publics destinés aux PME et aux ETI sont désormais distribués en région, au plus près de l'entreprise. Ces produits financiers ont été revus et rationalisés ; un label « Bpifrance export » a par ailleurs été mis en place. Il s'agit enfin de soutenir la consolidation en fonds propres des PME et ETI, sans laquelle une pérennisation sur les marchés export n'est pas possible.

Le Gouvernement a engagé la réforme du dispositif public d'accompagnement à l'international des entreprises. Elle repose sur une optimisation du déploiement géographique des opérateurs, tant en France qu'à l'étranger, et sur des prestations mieux organisées dans une chaîne logique répondant à l'évolution des besoins de l'entreprise en fonction des étapes de son développement à l'international. Un accompagnement est proposé à 1000 ETI et PME de croissance afin d'élaborer des parcours sur mesure de développement international dans la durée. Pour optimiser

L'insertion de la France dans les chaînes de valeur internationales, l'agence française pour les Investissements internationaux (AFII) et Ubifrance sont rapprochées au sein de « France International ». Une coordination renforcée est également engagée avec les opérateurs du secteur agroalimentaire et les chambres de commerce et d'industrie pour assurer une plus grande cohérence et complémentarité des actions. Cela se traduit par l'amélioration immédiate de l'offre de services aux entreprises à travers la mise en place d'un portail regroupant l'ensemble des procédures d'accompagnement à l'international, un réseau social des exportateurs, un annuaire de l'export, un numéro de l'international, une plate-forme de mise en relation entre PME et sociétés de négoce, un point de contact unique pour répondre aux sollicitations des entreprises qui rencontrent des obstacles dans leur développement à l'international dont l'origine est la réglementation française ou européenne ainsi qu'une procédure d'obtention de visas accélérée pour les clients et les salariés.

Cette stratégie est venue **compléter les priorités que définit Ubifrance pour son action**. L'Agence a été organisée en quatre filières afin de renforcer son expertise sectorielle : les **biens de consommation** (mode, habitat, santé), **l'agroalimentaire** (produits et équipements), **l'industrie lourde** (infrastructure, transport) **et les nouvelles technologies** (NTIS, innovation, services).

Depuis 2009, des « panoramas sectoriels » par filière ont été élaborés pour servir de référence à la définition de la stratégie. Cet exercice a permis de mettre à jour la base de connaissance de l'offre française et de son potentiel sur les marchés étrangers pour une cinquantaine de secteurs. Ainsi, en 2012, sur 51 panoramas, 29 portent sur des **secteurs dits « stratégiques », à savoir ceux pour lesquels on observe une croissance forte dans le monde et sur lesquels la France a une offre bien positionnée** (notamment aéronautique, automobile, bâtiment, énergie, environnement, équipements pour l'agroalimentaire, équipement pour la santé, TIC et transports. Les autres panoramas concernent des **secteurs dits « tactiques », à savoir ceux pour lesquels la situation est mitigée** : soit le marché mondial est dynamique, mais la France a une offre moyenne ou médiocre, soit la France a une offre encore forte, mais le marché croît peu sur ces produits.

2. Bilan sectoriel :

a. Bilan sur les 5 dernières années :

Les principaux secteurs excédentaires et déficitaires du commerce extérieur français sont globalement stables sur les 5 dernières années (cf. figure 1 ci-dessous).

Les principaux excédents sont enregistrés :

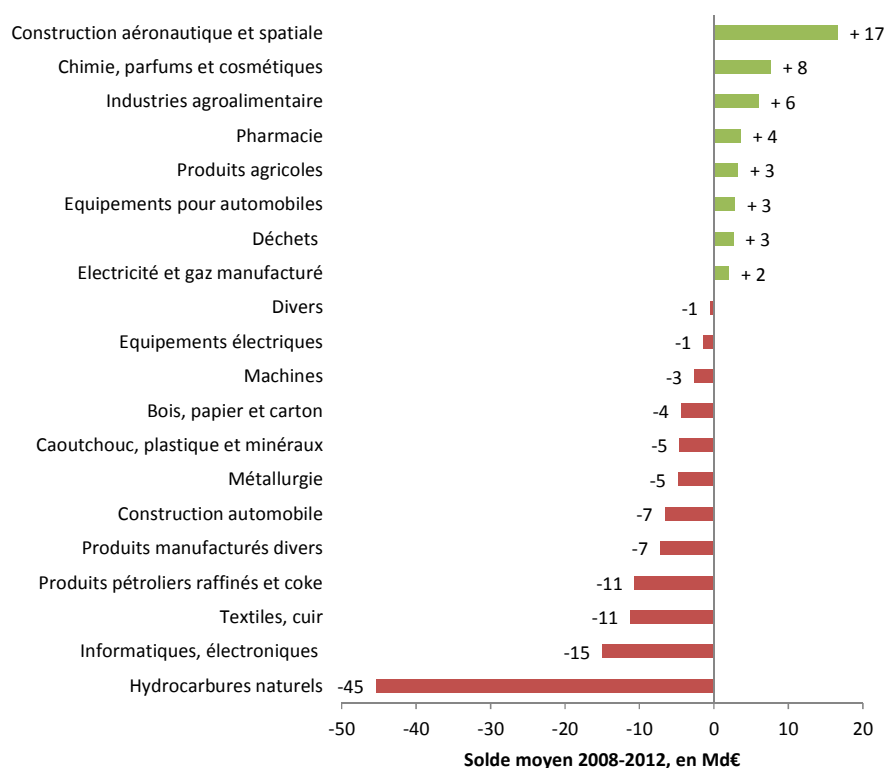
- dans le secteur **aéronautique et spatial (17 Md€** en moyenne sur la période 2008-2012), qui reste notre premier excédent, porté principalement par les ventes d'Airbus mais aussi par celles de satellites ;
- dans la **chimie, les parfums et les cosmétiques (8 Md€)** ;
- dans les **industries agroalimentaires**, qui recouvrent les produits agricoles transformés (**6 Md€**), et dans les **produits agricoles bruts (3 Md€)** ;
- dans la **pharmacie (4 Md€)**.

Les équipements pour automobile (par distinction avec les véhicules automobiles) sont également excédentaires, de même que l'électricité et les gaz manufacturés.

Nos principaux déficits concernent :

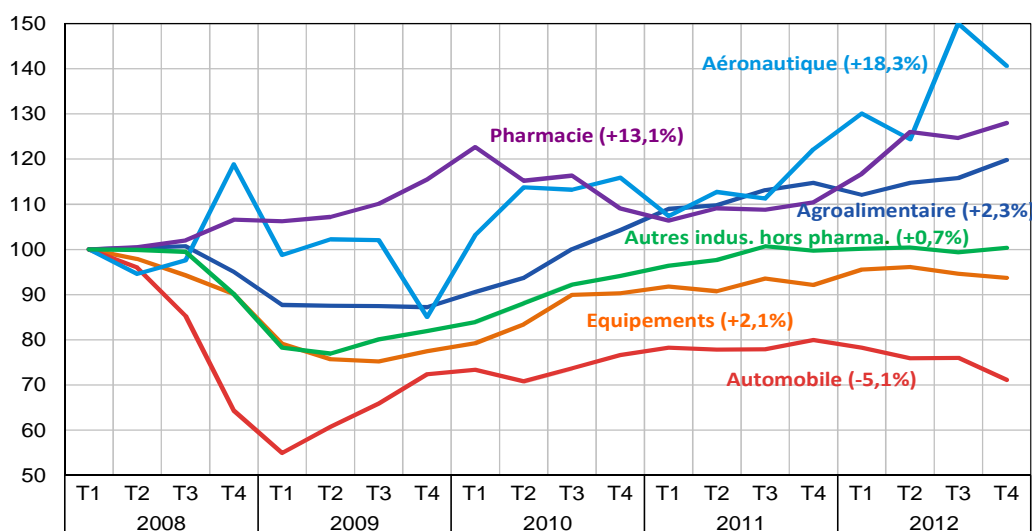
- **l'énergie, qui constitue de loin le premier poste, à 56 Md€ de déficit** (intégrant à la fois les produits bruts et raffinés) ;
- **l'informatique et l'électronique (15 Md€)** ;
- **les textiles et le cuir (11 Md€)** ;
- **l'automobile (véhicules finis ; 7 Md€)**, qui n'enregistre un solde négatif que depuis 2007 ;
- la plupart des autres secteurs manufacturiers.

Figure 1 :
Solde commercial moyen des principaux secteurs, sur la période 2008-2012



Les secteurs les plus dynamiques en termes d'exportations sur la période récente (cf. figure 2 ci-dessous) sont l'aéronautique, pour laquelle l'année 2012 a enregistré des résultats record, la pharmacie et l'agroalimentaire.

Figure 2 :
Évolution trimestrielle des exportations françaises par secteur (base 100 au 1er trimestre 2008, données CVS) et croissance annuelle en 2012 (en %)

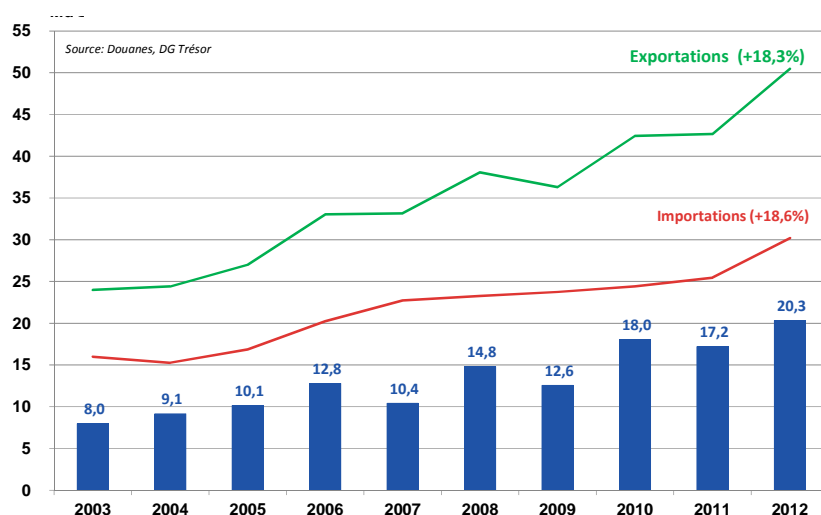


b. Résultats 2012 :

i. Secteurs excédentaires :

- En 2012, l'excédent aéronautique a atteint un niveau record, à 20,3 Md€ (après 17,2 Md€ en 2011 et 18 Md€ en 2010 ; cf. figure 3 ci-dessous). Après avoir marqué le pas en 2011, les ventes de l'industrie aéronautique et spatiale française étaient en effet à nouveau orientées à la hausse (+18,3% en 2012, après +0,6% en 2011) ;

Figure 3 :
Exportations, importations et solde commercial du secteur aéronautique et spatial, par an depuis 2003 (en Md€)



- L'agroalimentaire a maintenu son excédent au niveau atteint l'année précédente, à 11,5 Md€. Les exportations (58,3 Md€) ont pour principale destination l'Union européenne, qui en absorbe les deux tiers (65,5 %). Parallèlement, les importations françaises s'élevaient à 46,7 Md€, dont 69,3 % en provenance de l'UE. Les trois-quarts des exportations du secteur sont constitués par les produits transformés. Les boissons représentent à elles seules près du quart de nos exports agroalimentaires (23%) et portent une grande part de l'excédent du secteur, en dégagant un solde positif de 10,7 Md€.

Ces bons résultats persistent malgré l'érosion des parts de marché de la France dans le monde (de 6,3% en 2009 à 5,5% en 2012) comme dans l'Union européenne (de 6,3% en 2009 à 5,6% en 2012). Les boissons sont le seul grand sous-secteur de l'agroalimentaire pour lequel notre part de marché progresse à l'international (part de marché de 20,3% en 2012, contre 19,4% en 2009).

- Les produits chimiques, parfums et cosmétiques affichent un excédent stable de 7,7 Md€ (après 7,3 Md€ en 2011) ;

- **La pharmacie a renoué avec des exportations en croissance rapide (+13,1%),** après un recul de -6,6% en 2011 par rapport à 2010, lié notamment au repli des ventes de médicaments et de vaccins, s'expliquant par une baisse des prix (concurrence des génériques et perte de droits sur certains brevets) et des volumes exportés (après la campagne de vaccination contre la grippe A). Les imports augmentant de 9,2%, **le secteur consolide son excédent à 3 Md€** (après 1,9 Md€ en 2011 et 4,2 Md€ en 2010) et détient **la seconde plus forte contribution à l'augmentation des exportations françaises totales, derrière l'aéronautique.**

ii. Secteurs déficitaires :

- **L'énergie a vu en 2012 son déficit s'accroître de 10%, passant de 63 Md€ à 69 Md€,** et reste le premier déficit sectoriel.
- **Dans les principaux autres secteurs en déficit - biens d'équipement, automobile et autres produits industriels - ce dernier se réduit en 2012,** sous l'effet d'un ralentissement des importations.
- **Le secteur des biens d'équipement, qui représente près de 20% de nos échanges, affiche un déficit de 18,8 Md€ en 2012 (après 22,7 Md€ en 2011).** Les exportations augmentent, tandis que les importations progressent plus lentement, voire reculent dans le cas des produits informatiques, électroniques et d'optique (-3,6%), ainsi que pour les machines industrielles et agricoles (-1,8%). Le déficit diminue pour toutes les grandes branches, notamment pour les produits informatiques, électroniques et d'optique (-14,4 Md€, après -16,4 Md€ l'année précédente), même si ces produits restent les plus déficitaires des biens d'équipement.
- **Les échanges automobiles, déficitaires depuis 2008, ralentissent en 2012,** plus fortement à l'importation (-7,8%) qu'à l'exportation (-5,1%), de sorte que **le déficit annuel s'améliore à 3,7 Md€** (après 5,2 Md€ en 2011).
- **Il en va de même pour le secteur des autres produits industriels (à -23,7 Md€** après -27,7 Md€ en 2011), grâce à des imports en quasi-stagnation (+0,1%) et des exports en croissance modérée (+2,6%). Cette amélioration est notamment imputable au secteur du textile, habillement, cuir et chaussures, dont le déficit se contracte de 1 Md€, à 11,4 Md€, grâce à des exportations dynamiques (+4,4%) et des importations en baisse (-0,8%). Les branches du bois, papier et carton d'une part, et des produits métallurgiques et métalliques d'autre part contribuent également à l'évolution positive du solde du secteur, mais uniquement parce que leurs imports diminuent plus encore que leurs exports. Enfin, le déficit des produits en caoutchouc, en plastique et produits minéraux divers se maintient à 5,3 Md€, tandis que celui des produits manufacturés divers (*i.e.* meubles, joaillerie, instruments à usage médical, articles de sports et jouets) se creuse légèrement à 8,1 Md€ (après 7,9 Md€ en 2011), conformément à l'évolution de toutes ses branches à l'exception de la joaillerie, qui voit son déficit se réduire.

ANNEXE 2

STRATÉGIE NATIONALE ET INTERNATIONALE DU DISPOSITIF PUBLIC DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS

(source : réponses au questionnaire budgétaire)

La priorité, toujours rappelée mais jamais atteinte est depuis 2002 l'optimisation du dispositif public d'accompagnement des entreprises à l'international et l'articulation des différents partenaires de l'export. La réforme engagée en 2008 et la signature d'une convention pentapartite (DG Trésor, Ubifrance, ACFCI, UCCIFE, CNCCEF) a posé les premières bases écrites d'un partenariat, que la Charte nationale de l'exportation, signée le 12 juillet 2011 et ses déclinaisons régionales ont tenté d'élargir et consolider. La politique mise en place depuis septembre 2012, reprise dans un nouveau projet de texte, le Pacte national de l'exportation, conforte le rôle des Régions comme chef de file de l'internationalisation des entreprises dans les territoires. Le Pacte présente les axes stratégiques de la politique du commerce extérieur et les actions opérationnelles pour parvenir à l'équilibre hors énergie de la balance commerciale. Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le projet fédérateur « France international » constitue la réponse à la demande de simplification que les entreprises appellent de leurs vœux depuis plus de dix ans.

1. Articuler l'action des partenaires de l'export est nécessaire pour offrir aux entreprises un dispositif lisible et efficace.

a) Une démarche collaborative dans les Régions

Les Régions appuient leurs entreprises à l'international à des hauteurs diverses et se montrent de plus en plus volontaristes dans ce domaine. Dans la majorité des Régions, l'élaboration des stratégies et la définition d'une programmation d'actions pour l'internationalisation des entreprises, à travers les schémas régionaux de développement économique (SRDE), sont le résultat d'une collaboration entre les Régions, les agences de développement, et les CCIR, à laquelle les représentants locaux d'Ubifrance sont associés.

b) L'articulation des partenaires est un enjeu de longue date

Des conventions ont été signées au cours de la période 2008-2011 afin de développer les synergies entre les partenaires de l'export, notamment entre Ubifrance et les CCI, mais les résultats sont demeurés hétérogènes. La Charte nationale de l'exportation, signée le 12 juillet 2011, élargie à trois nouveaux signataires (ARF, COFACE et Oséo), visait à créer une synergie entre l'ensemble des acteurs publics du soutien à l'internationalisation des entreprises, souder l'ensemble des acteurs opérationnels et clarifier et optimiser le dispositif d'appui aux entreprises en mettant notamment en place des guichets uniques de l'export dans chaque région.

La Charte nationale de l'exportation de 2011 n'a cependant pas réellement modifié la donne. Ainsi, les difficultés des CCI et d'Ubifrance à travailler ensemble et en synergie se sont manifestées plus intensément lors des déclinaisons régionales. Durant la période 2009-2011, sur les 8 800 nouveaux exportateurs détectés par les CCI, seulement 3 500 ont été traités par l'Agence. La difficulté à travailler selon une chaîne de valeurs,

qui permette à l'entreprise de voir l'ensemble des acteurs mobilisé pour son développement, reste réelle. Ubifrance, dépourvu de réseau local, est tributaire de ses relais en régions auprès des PME. L'agence a donc intensifié sa relation avec le réseau d'Oséo et la Coface d'une part et avec les Régions, d'autre part, soit en répondant à des appels d'offres de Régions pour des prestations concernant l'approche de marchés étrangers, soit en cherchant à intensifier ses relations avec les opérateurs des Régions. La création de CCI International par l'UCCIFE, regroupant les équipes de l'UCCIFE et de la direction des relations internationales de CCI France positionne un réseau regroupé CCI et CCIFE, parfois concurrent d'Ubifrance. La présence de CCI International dans le dispositif peut donc expliquer les réticences des CCI en France, à jouer le rôle de relais vis-à-vis d'Ubifrance. La question de l'enjeu de la bonne articulation de l'action des partenaires de l'export, notamment entre les CCI et Ubifrance, en France et à l'étranger, est primordiale. L'exercice de coordination réalisé depuis plusieurs années a montré ses limites.

c) Un dispositif appelé à évoluer vers davantage de suivi personnalisé

Les premiers bilans quantitatifs des conventions régionales de l'export sont conformes aux objectifs dans l'ensemble des régions (cf. tableau ci-dessous) pour ce qui concerne la sensibilisation, mais sont plus en retrait sur le suivi personnalisé.

Ce dispositif, qui ne saurait rendre compte du taux de maintien à l'export, a été appelé à évoluer dans le cadre d'une étroite concertation avec les exécutifs régionaux.

Déclinaison des objectifs de la Charte nationale de l'exportation (bilan pour 2012 par région)

Objectifs conventions 2012 / 2014	Sensibilisation des Entreprises						Suivi personnalisé		VIE		
	Entreprises à sensibiliser / an	Réalisation en 2012	dont Primo- export/ an	Réalisation en 2012	dont PME & ETI à fort potentiel/an	Réalisation en 2012	PME ETI à fort potentiel	Réalisation en 2012	Nouveaux départs (sur 3 ans)	soit par an	Départs en 2012
Charte nationale	20 000	18 692	3 000	5 919	2 000	4 303	2 000	1 459	15 000	5 000	5 143
Alsace	600	1 135	100	105	50	59	50	nc	270	90	53
Aquitaine	750	920	110	51	110	150			270		62
Auvergne	300	544	35	128	25	136	25	40	30		15
Bourgogne	600	967	80	79	25	180	25	82	40		36
Centre	800	959	60	388	70	358	40	271	120	40	24
Champagne Ardenne	350	415	60	72	40	179	40	33	30	10	18
Franche-Comté	400	922	65	228	120	405	30	20	45	15	20
Guyane	50	16	25	9	10	1	5	7	6	2	1
Haute-Normandie	1000	nc	80	148	40	120			90	30	28
Ile de France	4000	4 264	1550	2240	400	561	400	600	10300	3433	3484
La Réunion	300	246	70	66	30	3	30	78	75	25	17
Lorraine	500	515	100	85	30	80	15	80	40		8
Midi-Pyrénées	670	729	80	200	30	151	30*	16	160		241
Nord Pas de Calais	1000	nc	130	nc	120	nc	100	nc	570	190	nc
PACA	1300	1 323	200	228	130	304	120	122	300	100	127
Picardie	400	512	60	140	25	119	20	70	60	20	31
Poitou-Charentes	300	714	70	125	40	85	40	40	75	25	13
Rhône-Alpes	2000	4 511	350	1627	200	1412	200	nc	1000	333	965

* + un autre indicateur: PME/ETI à fort potentiel ayant bénéficié d'un accompagnement individuel et/ou collectif à l'étranger (obj: 80): 54 en 2012

2. Depuis septembre 2012, un nouveau partenariat stratégique Etat/Régions au bénéfice des entreprises s'est mis en place

La Ministre du Commerce Extérieur et les Présidents de conseils régionaux se sont réunis le 18 septembre 2012 et ont confirmé leur volonté d'agir ensemble pour atteindre l'objectif national de résorber le déficit du commerce extérieur hors énergie en cinq ans. Conformément aux engagements pris le 12 septembre lors de la réunion

entre le Président de la République et les Régions, la Ministre a souhaité affirmer le rôle de pilote des Régions pour l'export, ces dernières connaissant leur tissu industriel, leurs PME et leurs Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI). La Ministre du Commerce extérieur et les Présidents de Région ont posé les bases de leur partenariat :

- Dans le prolongement de leur stratégie de développement économique et d'innovation, les Régions ont commencé à élaborer, des plans régionaux pour l'internationalisation des entreprises (PRIE). Ces documents fixent une stratégie régionale et des objectifs et des actions associés et organisent sur le territoire régional le dispositif d'appui à l'export, en associant l'ensemble des acteurs concernés (Bpifrance, Ubifrance, CCI, pôles de compétitivité, CCEF...). Aujourd'hui, 10 PRIE ont été conclus (Midi-Pyrénées, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Basse-Normandie, Bretagne, Limousin et Nord-Pas-de-Calais) etc.

- Pour parvenir à l'objectif de rétablissement de l'équilibre de la balance commerciale hors énergie, l'Etat et les Régions s'engagent à faire progresser de 10 000 le nombre de PME/ETI exportatrices à l'horizon de trois ans, en se focalisant notamment sur les entreprises innovantes, et à travailler à l'accroissement du chiffre d'affaires export des entreprises déjà présentes à l'international, au premier rang desquels les ETI. En 2012, la DGDDI a recensé 119 000 entreprises exportatrices de biens, soit une croissance de +1,7 % du nombre d'entreprises exportatrices, ce qui est encourageant.

- L'Etat et les Régions ont proposé aux autres partenaires de revoir le cadre national et la Charte nationale de l'export sur la base de ces nouvelles orientations en travaillant sur un Pacte national de l'exportation, pour se mobiliser sur une stratégie partagée.

- Ainsi, dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi du 6 novembre 2012, 1 000 ETI et PME de croissance bénéficieront d'un accompagnement personnalisé et dans la durée à l'international, dans le cadre de Bpifrance et de son pilier export animé notamment par les conseillers affaires internationales (CAI) déployés par Ubifrance. Ce déploiement des CAI en régions s'est accéléré. Au 1^{er} semestre 2013, 6 d'entre eux ont été déployés dans les régions pilotes. Dès septembre 2013, le dispositif est monté en puissance avec 26 CAI. Ils seront 40 en 2014. Les CAI proposent aux PME et ETI des solutions personnalisées et dans la durée à leur démarche internationale. Elles peuvent ainsi bénéficier d'un accompagnement sur mesure allant du conseil jusqu'à l'implantation sur les marchés étrangers.

3. Le grand projet « France international » permettra d'améliorer l'offre de services aux entreprises en fédérant les acteurs.

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), le Comité interministériel (CIMAP) du 17 juillet 2013 a décidé de la lancer le travail de fédération des acteurs, sous la bannière « France International »

Dès 2013, seront mis en place :

- une bannière commune / « marque ombrelle » France International pour renforcer l'image de la France à l'étranger ;

- un portail internet unique qui proposera la palette des prestations et des financements ;
- un annuaire de l'export interactif inclus dans le portail proposera l'ensemble des contacts de prestataires en France et à l'étranger ;
- un réseau social des exportateurs intégré au portail unique, « communauté française de l'export » qui permettra l'échange en direct de contacts, d'informations et de recommandations ;
- un numéro de l'international qui permettra d'orienter sans délais et de manière pertinente les entreprises vers le meilleur interlocuteur et la prestation la plus adaptée ;
- une plate-forme de mise en relation entre PME et sociétés de négoce international;
- la préparation d'un système de labellisation des entreprises susceptibles de bénéficier d'une procédure d'obtentions de visas accélérée pour leurs clients et leurs salariés.

➤ **Les acteurs seront rapprochés sous l'ombrelle France International :**

Le Gouvernement décide également de rapprocher l'agence française pour les Investissements internationaux (AFII) et Ubifrance, l'Agence française pour le développement international des entreprises. A ce titre, un travail de préfiguration a été lancé pour en arrêter les modalités, après concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et au plus tard avant le prochain CIMAP.

Le Gouvernement affirme également l'objectif d'une coordination renforcée avec la branche

« CCI International » des chambres de commerce et d'industrie pour assurer une plus grande cohérence et complémentarité des actions. Dans le secteur agro-alimentaire, il est attendu des opérateurs qu'ils fassent une proposition concertée sur les modalités de leur action commune au sein de France International.

Il s'agit d'apporter un soutien plus efficace à la diplomatie économique et de développer des partenariats avec Bpifrance et les régions pour garantir une meilleure attractivité au service d'un aménagement équilibré des territoires, en cohérence avec les stratégies régionales de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

ANNEXE 3

RÉPONSE AUX SIX RECOMMANDATIONS SUR LE RÉSEAU D'APPUI INTERNATIONAL AUX EXPORTATIONS AGROALIMENTAIRES

(source : réponses au questionnaire budgétaire)

André Ferrand (UMP), sénateur des Français établis hors de France, a rendu compte, le 17 octobre 2012, d'une mission de contrôle budgétaire sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires. Il propose six recommandations de nature à renforcer l'efficacité globale du dispositif :

- 1) au niveau local, instaurer clairement le « leadership » du représentant de l'Etat, l'ambassadeur, afin qu'il dispose des moyens de coordonner l'action et d'assurer la synergie des différentes structures qui concourent à la promotion des exportations ;
- 2) traduire le volontarisme de tous les acteurs à travers un plan stratégique et un plan d'action définissant des objectifs aussi précis que possible ;
- 3) s'assurer que toutes les conventions, chartes et accords, signés à Paris entre les différents acteurs, fassent l'objet de déclinaisons locales permettant une mise en œuvre plus efficace ;
- 4) rechercher et utiliser les circuits d'information les plus opérationnels afin de transmettre aux interprofessions, filières et régions les informations utiles quant aux opportunités identifiées sur les marchés étrangers ;
- 5) recenser très précisément les contraintes à l'accès aux marchés (normes sanitaires ou procédures douanières) et articuler étroitement les aspects régaliens et commerciaux afin de réduire plus efficacement ces barrières non tarifaires ;
- 6) appliquer strictement le principe de réciprocité dans les négociations et agir en tirant le meilleur parti du levier européen.

S'agissant de la **première recommandation et de la troisième**, le développement de notre « diplomatie économique » s'effectue notamment par la forte implication de l'ambassadeur, dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité en vertu de l'article 1^{er} du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger. A ce titre, il dispose du pouvoir d'animation et de coordination des services de l'Etat à l'étranger (article 3 du décret).

Par ailleurs, dans le secteur agroalimentaire, le soutien public est éclaté entre plusieurs structures sans stratégie globale. Pour des raisons historiques, plusieurs acteurs interviennent dans le soutien aux entreprises du secteur agroalimentaire, notamment pour leur internationalisation. Les réformes successives visant à améliorer le dispositif, issues de compromis difficiles, ont toutes été faites avec le souci de préserver le paysage et les compétences des acteurs en présence, sans préjudice de l'évolution des compétences de chacun d'entre eux, de l'apparition de nouveaux acteurs ni de l'évolution du besoin des entreprises.

Le manque de cohérence du dispositif est budgétairement coûteux, économiquement peu efficace et porteur de risque au regard du droit communautaire. Il a conduit +non seulement à démultiplier les structures de soutien à l'export et les outils d'intervention mais également à systématiquement dupliquer les outils de droit commun dans le secteur agroalimentaire en mobilisant des acteurs et des dispositifs propres, coupant les entreprises concernées de l'information et donc de l'accès au dispositif général. Les moyens financiers consacrés par l'Etat au soutien à l'exportation des industries agroalimentaires est de 53 M€ (contre 140 M€ pour le dispositif général hors exonération de charges VIE). A ces crédits, s'ajoutent 46 M€ de l'UE (règlement « promotion » et OCM vins) et 145 M€ des interprofessions (moyens consacrés à la promotion financés par de la fiscalité affectée). L'affectation de ces ressources à des opérations collectives se fait sans concertation entre les opérateurs. En termes économiques, aucune corrélation n'a été établie entre les ressources affectées et le chiffre d'affaire généré à l'export. Enfin, l'accumulation de ces aides par les entreprises leurs font courir, ainsi qu'à la France, un risque de condamnation par la Commission au regard de la réglementation relative aux aides d'Etat aux entreprises.

C'est pourquoi les Ministres du Commerce extérieur, de l'Agriculture, agroalimentaire et forêt et délégué à l'agroalimentaire, ont adressé, le 12 août 2013, un courrier conjoint à Sopexa et Ubifrance, leur demandant de formuler une proposition concertée sur les modalités de leur action commune au sein de la nouvelle organisation France international, dont la mise en œuvre a été annoncée lors du CIMAP du 17 juillet. Les propositions sont attendues pour la fin du mois d'octobre pour des décisions gouvernementales avant la fin de l'année.

La recommandation 2) a fait l'objet d'un plan d'action présenté conjointement par la Ministre du commerce extérieur et le Ministre délégué à l'Agroalimentaire, le 23 octobre 2012, lors du Salon International de l'Agroalimentaire (SIAL). Ce plan a été confirmé lors de leur déplacement conjoint à Rennes, le 7 janvier 2013. Ce plan prend en compte les actions 4), 5) et 6). Il comprend 4 axes : i) la défense des intérêts de la filière agricole et agroalimentaire, en matière de la protection des indications géographiques et de la lutte contre la contrefaçon lors des négociations commerciales ; ii) la mise en place d'un comité Asie ; iii) la réforme du dispositif d'accompagnement des entreprises agricoles et agroalimentaires à l'international ; iv) la création d'un portail de l'exportation agroalimentaire, en lien avec le portail qui sera mis en œuvre dans le cadre du CIMAP.

Concernant **la recommandation 4) « rechercher et utiliser les circuits d'information les plus opérationnels afin de transmettre aux interprofessions, filières et régions les informations utiles quant aux opportunités identifiées sur les marchés étrangers »** ; les Ministres ont mis en place le Comité Asie visant à mettre les professionnels au cœur du dispositif, afin de fluidifier l'information. L'Asie, deuxième client de l'agroalimentaire français, est en 2012 le premier moteur de la croissance des exports (+11,8%). Hormis Hong Kong (-14,2%), les ventes vers cette région sont en effet en hausse vers les six autres pays classés parmi les 50 principaux clients de la France dans ce secteur. Selon l'étude conduite par la DG Trésor en 2012, la Chine pourrait voir ses importations agroalimentaires progresser de plus de 10% par an, soit un potentiel de marché de 32 Md € à l'horizon 2017. Cette zone représente un enjeu majeur pour les exportations

agroalimentaires car elle connaît une expansion importante et les produits français y jouissent d'une bonne image qu'il convient de mettre en valeur. Le comité stratégique Asie, mis en place le 14 janvier 2013 par les Ministres du Commerce extérieur et délégué à l'Agroalimentaire, vise à renforcer la part de marché des entreprises de la famille de produits « Mieux se nourrir » dans la zone Asie. L'objectif principal de ce comité est d'optimiser les actions des pouvoirs publics concourant à améliorer les performances export des entreprises françaises. Des échanges resserrés entre les acteurs concernés (entreprises, représentants professionnels, pouvoirs publics et opérateurs), au sein de groupes de travail, permettront de comprendre et lever les potentiels freins à l'export. Ce comité est présidé par Michel Nallet, Président de la Commission Développement des Exportations de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA) et son secrétariat est assuré par FranceAgriMer, en tant qu'organisme de concertation entre acteurs publics et privés. Des groupes de réflexion selon quatre filières ont été mis en place : amont (machinisme agricole, intrants, génétique, logistique...), végétal (fruits et légumes, céréales, éthanol...), animal (incluant produits laitiers), agroalimentaire (produits transformés et vins et spiritueux). Ils sont présidés par des chefs d'entreprise ou leurs représentants et ont travaillé sur cinq grandes thématiques : barrières tarifaires et non tarifaires, promotion de l'offre française, soutien à l'internationalisation des entreprises, logistique, et propriété intellectuelle.

Par ailleurs, UBIFRANCE produit chaque année « Où exporter en 2013 ? » qui fait l'objet d'une information auprès des opérationnels. La nouvelle édition « Où exporter en 2014 ? » intègre également les barrières aux échanges, répondant à la **recommandation 5) « recenser très précisément les contraintes à l'accès aux marchés (normes sanitaires ou procédures douanières) et articuler étroitement les aspects régaliens et commerciaux afin de réduire plus efficacement ces barrières non tarifaires ».**

Sur la base des conclusions des groupes de travail du comité Asie, des pistes d'amélioration de l'accompagnement des entreprises ont été proposées aux entreprises. Parmi les propositions formulées et soutenues par les ministres :

- Renforcement, à l'automne, des moyens humains dédiés aux questions sanitaires et phytosanitaires au service économique régional de Pékin ;
- Mise en place de formations aux exigences sanitaires et phytosanitaires à l'export sur la zone Asie et diffusion de « kits » export ;
- Soutien aux initiatives de mutualisation des entreprises : mise en commun des outils de veille réglementaire, partage de V.I.E ;
- Mise à disposition d'une plateforme dématérialisée « Exp@don2 » pour simplifier les démarches des exportateurs en matière d'agrément export et de certification ;
- Création d'une bannière commune, France International, pour renforcer l'image de la France à l'étranger ;
- Mise en place d'une « task force » et conduite d'un projet pilote de mise en avant de l'offre française dans les chaînes Carrefour et Auchan en Chine, à l'occasion du 50^{ème} anniversaire des relations franco-chinoises.
- Amélioration des infrastructures de transport d'animaux.

Concernant **la recommandation 6) « appliquer strictement le principe de réciprocité dans les négociations et agir en tirant le meilleur parti du levier européen. »**. La Ministre est en charge de la négociation des accords de libre échange qui permettent le rétablissement de la réciprocité. Alors que les négociations multilatérales à l'OMC sont bloquées, l'Union européenne s'est lancée dès 2006 dans un agenda ambitieux de négociations bilatérales. Après avoir mis l'accent sur un approfondissement commercial avec les pays émergents à forte croissance, elle tend à privilégier aujourd'hui les négociations d'accords de libre-échange complets et équilibrés avec des pays industrialisés (Canada, Japon, Etats-Unis). Le volet agricole de ces accords revêt une importance stratégique et les intérêts offensifs et défensifs agricoles français sont systématiquement bien identifiés lors de nombreuses consultations avec le secteur privé, et défendus par la France sur ce domaine. Pour toutes les zones géographiques, la protection de nos IG est un enjeu stratégique : il s'agit notamment de diffuser le concept d'IG au niveau mondial, notamment par opposition au concept américain de marque. Les filières sensibles sont protégées par des contingents d'exportations limités et la France dans ce contexte s'attache à ce qu'ils prennent en compte les différences de compétitivité des filières et le risque possible de déstabilisation des filières européennes, comme cela est le cas par exemple pour l'accord CETA. Une levée des barrières tarifaires et non tarifaires (BNT) et notamment sanitaires et phytosanitaires la plus large possible est également recherchée : dans le mandat de négociation pour le Japon, le démantèlement tarifaire qui intéresse la partie japonaise a été conditionné à la levée des BNT ce qui a déjà permis d'obtenir une levée de l'embargo ESB dans ce pays, même si des progrès sont encore à faire. Pour les vins et spiritueux et les produits laitiers, la baisse des tarifs douaniers a permis une augmentation des exportations en Corée.

D'une façon générale, le démantèlement tarifaire et l'élimination des droits d'accise ad valorem sont des enjeux prioritaires pour le secteur des vins et spiritueux, en Asie plus particulièrement.

La préparation de la 9ème Conférence ministérielle de l'OMC de Bali (décembre 2013) s'oriente vers des résultats fondés en premier lieu, sur un accord sur la facilitation des échanges, avec un paquet agricole, non encore défini.

Pour en savoir plus : *Six recommandations pour soutenir les exportations (Sénat) – La France Agricole.fr* : [http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/agroalimentaire-six-recommandations-pour-soutenir-les-exportations-senat-63546.html#hgVw64Vj2\]t6G1jh.99](http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/agroalimentaire-six-recommandations-pour-soutenir-les-exportations-senat-63546.html#hgVw64Vj2]t6G1jh.99)¹

¹ Si l'ouverture de la page ne se fait pas automatiquement, copier le lien dans le navigateur.

ANNEXE 4

CONDITIONS DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE À L'EXPOSITION UNIVERSELLE MILAN 2015

(source : réponses au questionnaire budgétaire)

La France a confirmé sa participation à l'Exposition Universelle de Milan 2015 qui se déroulera du 1^{er} mai au 31 octobre 2015 et devrait accueillir 20 millions de visiteurs, dont 30% d'étrangers.

Elle abordera un thème ambitieux : « Nourrir la planète, énergie pour la vie » en présentant une plateforme mondiale pour les meilleures pratiques, solutions et innovations dans les secteurs de l'alimentation, de la santé et du bien-être, du développement durable et de la technologie.

I- Les conditions de la participation de la France à l'exposition universelle Milan 2015 :

a) Organisation :

M. Alain Berger, ex-délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, a été nommé Commissaire Général du Pavillon France. Il aura notamment en charge le suivi de l'événement et de la réalisation du pavillon national français.

L'établissement public FranceAgriMer¹ a par ailleurs été désigné pour assurer le portage administratif et budgétaire de l'opération².

Enfin, deux instances sont créées aux côtés du Commissaire Général :

(i) le Conseil d'Orientation, composé du Directeur Général de FranceAgriMer et des ministères concernés, dont le rôle sera d'adopter toute décision d'ordre organisationnel, administratif et budgétaire ;

(ii) le Comité Consultatif Milan 2015, composé de vingt-cinq membres :

- neuf membres de droit du conseil d'orientation,
- quatre représentants d'organismes techniques (organisme de recherche, enseignement supérieur agricole, personnalités qualifiées dont le Club de la Table Française),
- trois représentants d'organisations consulaires : l'Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture (APCA), l'Assemblée Française des Chambres de Commerce et d'Industrie (ACFCI) et l'Assemblée Permanente des Chambres de métiers (APCM),

¹ FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, exerce ses missions pour le compte de l'État, en lien avec le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Ces missions consistent principalement à favoriser la concertation au sein des filières de l'agriculture et de la forêt, à assurer la connaissance et l'organisation des marchés, ainsi qu'à gérer des aides publiques nationales et communautaires.

² La COFRES, qui avait piloté la participation de la France aux précédentes expositions, a été dissoute le 30 juin 2013

- trois représentants d'organisations Professionnelles : l'Association Nationale de l'Industrie Alimentaire (ANIA) et la Confédération Générale de l'Alimentation de Détail (CGAD),
- cinq représentants des Assemblées nationales et territoriales : Sénat, Assemblée Nationale, Association des Régions de France (ARF), Association des Départements de France (ADF) et Association des Maires de France (AMF).

b) Financement :

Le coût de la participation française à l'exposition universelle de Milan en 2015 est évalué à 20M€. Il sera réparti sur quatre ans (2013-2016) entre le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (7,5M€), les ministères des affaires sociales et de la santé, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, des affaires étrangères (2,5M€ pour chaque ministère), de l'économie et des finances et du commerce extérieur (2,5M€).

Les financements issus des partenaires privés viendront en augmentation de ce budget, ou, le cas échéant, en déduction de la participation de l'État.

II- Les messages principaux qui seront développés par la France :

La problématique centrale de l'exposition universelle de 2015 – le droit, pour tous les habitants de la planète, à une alimentation saine, sûre et suffisante – concerne directement la France, dotée d'atouts économiques (agriculture, industrie agroalimentaire, agro-industrie) et scientifiques incontestables. Ces atouts se traduisent par une position privilégiée sur les marchés mondiaux (solde positif de la balance commerciale dans un contexte global de déficit) et par l'importance du secteur agricole et agroalimentaire dans son économie nationale (1er secteur industriel français).

L'exposition 2015 offrira donc une vitrine aux communautés productives de base, aux agriculteurs, aux entreprises alimentaires, à la chaîne de la logistique et de la distribution, au secteur de la restauration, aux centres de recherche et aux entreprises qui entendent :

- mettre en valeur les innovations et les technologies productives qui permettent de créer des produits alimentaires sains ;
- opérer dans la préparation et la conservation des aliments, en développant les compétences professionnelles de leurs dirigeants et de leurs salariés, tout en améliorant la communication avec le consommateur ;
- garantir la qualité des aliments avec des systèmes appropriés pour la protection et le contrôle contre les contrefaçons.

La France déclinera le thème « **Produire et nourrir autrement** » en 4 sous-thèmes :

(i) La France est à même de contribuer significativement à l'autosuffisance alimentaire mondiale : sa puissance économique agricole et agroalimentaire et son potentiel scientifique l'y autorisent : nos exportations de produits agricoles et agroalimentaires représentent 52 milliards d'euros, pour un secteur générant 220 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

(ii) la France sait à la fois « produire plus » et « produire mieux » : l'agroécologie pour l'agriculture et le défi vert pour les entreprises agroalimentaires doivent permettre de relever le défi alimentaire mondial tout en préservant les potentialités naturelles de la planète.

(iii) la France entend contribuer à l'accès à l'alimentation de tous les peuples du monde : une politique active de coopération, de transfert de technologie et de lutte contre la pauvreté doit aider les pays en développement à améliorer leur capacité d'autosuffisance alimentaire. Notre potentiel scientifique doit être exploité à cette fin.

(iv) la France enfin, sait combiner qualité et quantité en matière alimentaire : la dimension qualitative de l'alimentation est essentielle, de la sécurité sanitaire des aliments à l'équilibre nutritionnel de l'alimentation, en passant par la dimension « plaisir » (les produits de terroir, la gastronomie, le repas à la française). La France doit inscrire son modèle alimentaire dans une logique internationale de respect de la diversité des modèles alimentaires mondiaux.

Dans ce cadre, le pavillon français organisera des animations temporaires, déclinant ces thématiques par région, par produit (les céréales, le pain, le lait, le sucre, la viande, les semences, les races animales, les fruits et légumes, ...) ou par sous thème (la gestion et la préservation du foncier agricole, le cercle vertueux du respect des écosystèmes et de la préservation des ressources naturelles, la gestion de l'eau, la rémunération des producteurs agricoles, le gaspillage alimentaire, les déséquilibres nutritionnels, l'accès à l'alimentation et la solvabilité des populations exposées à la faim, le modèle alimentaire, le lien au terroir, les savoir-faire...).

Tableau de répartition des contributions budgétaires entre 2013 et 2016

Contributions	2013	2014	2015	2016	Clé de répartition
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire, et de la forêt	723 750€	4 125 000€	2 523 750€	127 500€	38%
Ministère des affaires étrangères	241 250€	1 375 000€	841 250€	42 500€	13%
Ministère de l'économie et des Finances / Ministère du commerce extérieur	241 250€	1 375 000€	841 250€	42 500€	13%
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	241 250€	1 375 000€	841 250€	42 500€	13%
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	241 250€	1 375 000€	841 250€	42 500€	13%
Ministères des affaires sociales et de la santé	241 250€	1 375 000€	841 250€	42 500€	13%
TOTAL	1 930 000€	11 000 000€	6 730 000€	340 000€	20 000 000€