

N° 163

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

#### ANNEXE N° 12 ÉCONOMIE

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

*Rapporteurs spéciaux* : M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>LA MISSION ÉCONOMIE</b>	
<b>I. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE » .....</b>	<b>15</b>
<b>II. POUR 2022, LES EMPLOIS ET LES MOYENS DES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION DEVRAIENT ÊTRE PRÉSERVÉS .....</b>	<b>18</b>
<b>A. UN EFFORT CONTENU POUR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION .....</b>	<b>18</b>
1. <i>La direction générale du Trésor, une administration au cœur de la crise et de la relance ....</i>	<i>18</i>
2. <i>Les emplois de l'Institut national de la statistique et des études économiques continuent à se réduire en parallèle de la stratégie de dématérialisation.....</i>	<i>21</i>
3. <i>La pression diminue sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.....</i>	<i>22</i>
4. <i>La direction générale des entreprises, une administration en mutation mais dont les effectifs doivent se stabiliser.....</i>	<i>24</i>
<b>B. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION DEVRONT POURSUIVRE LEURS EFFORTS DE RÉDUCTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS .....</b>	<b>25</b>
1. <i>Les crédits de Business France .....</i>	<i>25</i>
2. <i>L'Agence nationale des fréquences doit anticiper l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques .....</i>	<i>27</i>
3. <i>Les redevances de l'Institut national de la propriété industrielle font l'objet d'un plafonnement.....</i>	<i>28</i>
4. <i>La subvention à la Banque de France continuera à diminuer en 2022, ainsi que celle versée aux instituts d'émission ultra-marins.....</i>	<i>30</i>
5. <i>L'Autorité de la concurrence .....</i>	<i>32</i>
<b>III. L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DE LA MISSION SE CONCENTRE SUR UN NOMBRE TRÈS RESTREINT DE DISPOSITIFS .....</b>	<b>33</b>
<b>A. SI LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT A PERMIS UNE NETTE ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS, PLUSIEURS SUJETS RESTENT NÉANMOINS OUVERTS.....</b>	<b>33</b>
1. <i>Les réseaux d'initiative publique (RIP), cofinancés par le Plan FTHD, ont permis de résorber les écarts importants entre les territoires .....</i>	<i>33</i>
2. <i>Le Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT) doit désormais être abondé pour permettre les raccordements complexes et l'entretien des réseaux existants.....</i>	<i>38</i>
<b>B. LES FONDS DE GARANTIE DE BPIFRANCE, DES MODALITÉS DE FINANCEMENT QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE CLARIFIÉES.....</b>	<b>39</b>
1. <i>La réorganisation de Bpifrance en fin d'année 2020.....</i>	<i>39</i>
2. <i>La question de l'abondement des fonds de garantie portés par Bpifrance .....</i>	<i>40</i>

---

C. LA COMPENSATION DU GROUPE LA POSTE POUR CERTAINES DE SES MISSIONS.....	41
1. <i>La prise en compte des effets de la réforme des impôts de production</i> .....	41
2. <i>La nécessité de compenser le service postal universel assuré par la Poste</i> .....	42
3. <i>La réforme de la distribution de la presse a conduit à un transfert vers le programme 180</i> ..	43
D. LA RÉFORME DE LA COMPENSATION CARBONE.....	43
<b>LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b>	
I. UN COMPTE AUX FINALITÉS DIVERSES ET RÉCEMMENT ÉTENDUES .....	45
II. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	46
III. LES AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19 .....	48
IV. LES PRÊTS OCTROYÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DES INVESTISSEMENTS D’AVENIR .....	48
V. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE AVEC L’IRAN .....	49
VI. LE FINANCEMENT DE LA LIAISON PARIS-CHARLES DE GAULLE EXPRESS .....	49
VII. LE SOUTIEN À LA FILIÈRE NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE .....	51
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....	55
• <b>ARTICLE 42 nonies (nouveau) Mise en place d’une avance sur le dispositif de compensation carbone</b> .....	55
• <b>ARTICLE 42 decies (nouveau) Compensation du groupe La Poste au titre de sa mission de service postal universel</b> .....	61
• <b>ARTICLE 42 undecies (nouveau) Prorogation des prêts participatifs exceptionnels pour les petites entreprises</b> .....	67
• <b>ARTICLE 42 duodecies (nouveau) Création d’un nouveau document de politique transversale dédié à Bpifrance</b> .....	71
EXAMEN EN COMMISSION.....	79
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	89
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	91

## L'ESSENTIEL

La mission « Économie » rassemble une partie des instruments budgétaires et des moyens des administrations et organismes publics qui ont vocation à favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, le développement des exportations, la concurrence et la protection des consommateurs.

Pour 2022, plusieurs dispositifs d'intervention concentrent l'essentiel des dépenses : il s'agit principalement de la **compensation à la Poste pour sa mission de service postal universel**, de la **compensation carbone des sites électro-intensifs**, ainsi que du **plan France très haut débit**.

Ces différents postes sont à l'origine d'une légère augmentation des crédits de la mission, augmentation d'autant plus sensible qu'un nouveau programme, le programme 367, **constitue le support d'une ouverture de crédits de 748 millions d'euros, destinés à financer le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**.

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022 courant	Évolution PLF 2022 / LFI 2021	Évolution PLF 2022 / LFI 2021	FDC et ADP en 2022
134 - Développement des entreprises et régulations	AE	2 562,4	1 234,4	1 626,7	+ 458,1	+ 37,1 %	0,0
	CP	1 862,9	1 242,7	1 631,4	+ 454,5	+ 36,6 %	0,0
343 - Plan France Très haut débit	AE	0,0	0,3	22,0	- 0,2	- 100,0 %	0,0
	CP	225,0	609,3	622,0	- 9,3	- 1,5 %	0,0
220 - Statistiques et études économiques	AE	435,2	424,6	432,6	+ 8,1	+ 1,9 %	7,8
	CP	434,8	420,0	435,5	+ 15,6	+ 3,7 %	7,8
305 - Stratégies économiques	AE	393,3	417,0	416,7	- 0,3	- 0,1 %	1,5
	CP	396,9	417,6	417,3	- 0,3	- 0,1 %	1,5
367 - Financement du CAS « PFE » (AE = CP)		0,0	0,0	748,0	+ 748,0	0,0 %	0,0
<b>Total mission</b>	AE	<b>3 390,8</b>	<b>2 076,2</b>	<b>3 246,1</b>	<b>+ 1 213,6</b>	<b>+ 58,5 %</b>	<b>9,3</b>
	CP	<b>2 919,7</b>	<b>2 689,6</b>	<b>3 854,3</b>	<b>+ 1 208,4</b>	<b>+ 44,9 %</b>	<b>9,3</b>

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

## I. POUR 2022, LES EMPLOIS ET LES MOYENS DES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION DEVRAIENT ÊTRE PRÉSERVÉS

### A. UN EFFORT CONTENU POUR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION

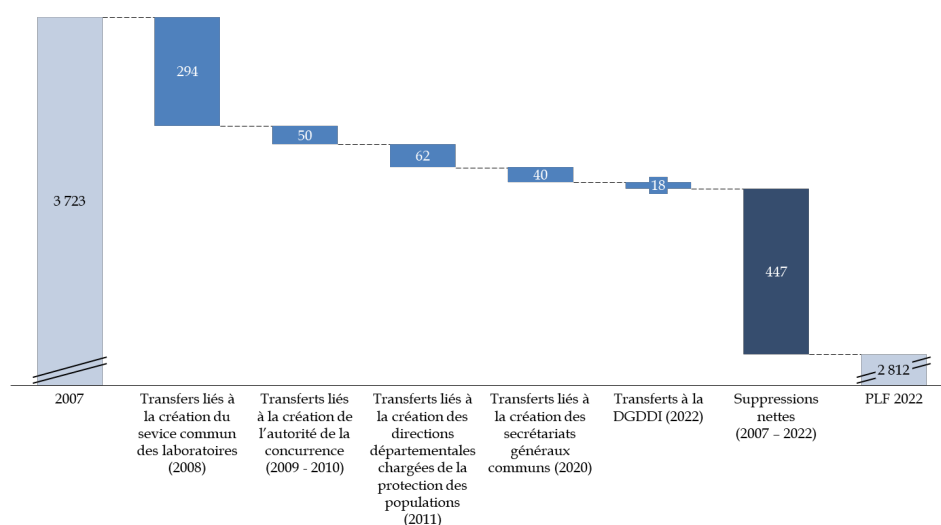
La mission « Économie » porte les crédits de la direction générale du Trésor (DG Trésor), de la direction générale des entreprises (DGE), de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ainsi que de l'Autorité de la concurrence et l'essentiel de subvention à Business France et à l'Agence nationale des fréquences (ANFr). La mission porte également la subvention à la Banque de France et aux instituts d'émission ultramarins.

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

Les réductions d'effectifs au sein de la DGCCRF ont été interrompues, alors que le rôle de la direction en termes d'enquêtes et de lutte contre les pratiques frauduleuses est essentiel. La direction a déjà fait l'objet d'importantes réductions d'effectifs depuis 2007, qui sont liées pour partie à des transferts, mais également à d'importantes suppressions nettes d'effectifs.

#### L'évolution des effectifs de la DGCCRF depuis 2007

(en ETPT)



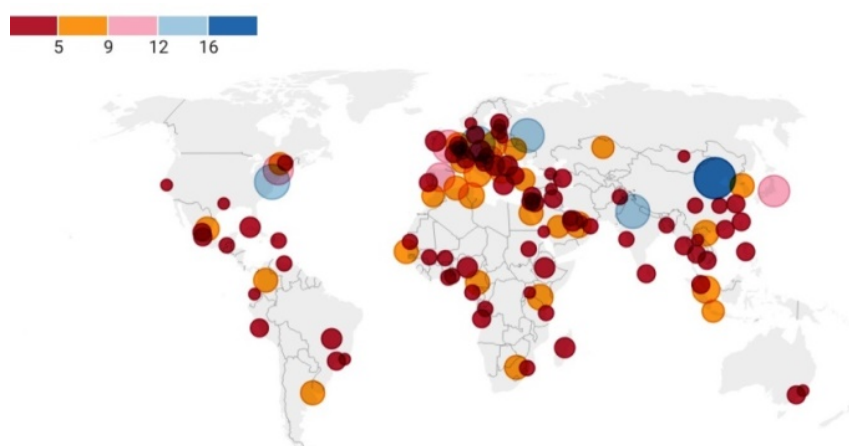
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la DGCCRF

## 2. L'alerte des rapporteurs spéciaux sur la situation des services économiques à l'étranger semble avoir été entendue

Alors que le réseau à l'étranger de la DG Trésor joue un rôle majeur dans la diplomatie économique, **le rapport de contrôle réalisé par les rapporteurs spéciaux au printemps 2021 a montré les limites de la rationalisation des postes à l'étranger**. Entre 2009 et 2022, l'effectif des services économiques à l'étranger s'est fortement réduit, passant de 1 339 à 502 agents, soit une baisse de 837 agents, résultant pour les deux tiers à des transferts (à Business France et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères) et pour le dernier tiers à des réductions nettes d'effectifs. Les rapporteurs spéciaux, **avaient appelé de leurs vœux la stabilisation de ces effectifs**. Pour 2022, le seul ajustement prévu à ce stade concerne la suppression d'un poste de volontaire international en administration (VIA) aux États-Unis.

### Répartition des effectifs de la direction générale du Trésor à l'étranger en 2019

(en ETP)



Source : réponses de la DG Trésor au questionnaire des rapporteurs spéciaux

## 3. Les emplois de l'Institut national de la statistique et des études économiques continuent à se réduire en parallèle de la stratégie de dématérialisation

La hausse des crédits demandés pour l'INSEE en 2022 (+ 8,1 millions d'euros en AE et + 15,6 millions d'euros en CP) n'est qu'apparente, alors que **l'enquête annuelle de recensement (EAR) prévue en 2021 a été décalée à 2022, dans le contexte de la pandémie de Covid-19**. En effet, 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avaient été annulés à ce titre en nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2021 à l'Assemblée nationale.

D'après les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, « en 2022, le recensement de la population devrait être réalisé de façon analogue aux années avant pandémie. » Les crédits de l'INSEE devraient se stabiliser par rapport à 2021.

#### **4. La direction générale des entreprises, une administration en mutation mais dont les effectifs doivent se stabiliser**

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

- le recentrage des missions avec un resserrement de l'action sur les champs de l'industrie, du numérique et de l'innovation ;
- la réorganisation hiérarchique avec une suppression de l'échelon administratif des bureaux, justifié par le besoin de polyvalence des agents ;
- le travail en « mode projet » avec la création de nouvelles fonctions de directeur et de chef de projets.

#### **B. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION DEVRONT POURSUIVRE LEURS EFFORTS DE RÉDUCTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS**

##### **1. Les crédits de Business France**

**Le financement de Business France relève de diverses missions budgétaires, sans que cette pluralité des sources de financement ne soit pleinement justifiée. Ainsi, en 2022, l'opérateur devrait bénéficier d'une subvention de 85,12 millions d'euros sur le programme 134 mais également de 4,72 millions d'euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », et de 3,39 millions d'euros sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture ». À ces dotations doivent s'ajouter les 66,8 millions d'euros portés par la mission « Plan de relance » en 2021, dont une part substantielle devrait être reportée à 2022.**

Dans le cadre de ces reports, les rapporteurs spéciaux recommandent de maintenir un niveau satisfaisant de crédits en sortie de crise pour garantir la reprise de l'export. Il serait dommageable qu'une part substantielle des crédits prévus pour la reprise soit d'ores et déjà consommée lors de la réouverture des frontières de certains États et de la reprise des principaux événements internationaux.



## 2. La baisse du plafond des redevances de l'Institut national de la propriété industrielle doit conduire celui-ci à puiser dans ses réserves

Alors qu'avant 2021, les recettes de l'INPI étaient bien supérieures à ses dépenses, générant de très importants excédents de gestion (de 49 millions d'euros en 2019) la loi de finances pour 2021 a mis en œuvre un plafonnement des redevances affectées à l'INPI.

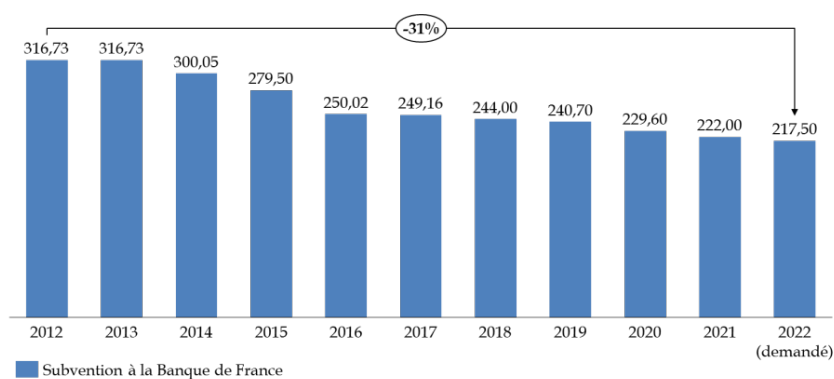
D'après l'article 14 du présent projet de loi de finances le plafond de recettes devrait passer de 124 millions d'euros en 2021 à 94 millions d'euros en 2022. **Ce plafond, s'il doit contraindre l'INPI à utiliser sa trésorerie à court terme, n'apparaît pas viable à moyen terme.**

## 3. La subvention à la Banque de France continuera à baisser en 2022

**Les crédits versés à la Banque de France visent à couvrir les coûts qu'elle engage dans l'exercice des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État. Cette dotation est en baisse constante depuis une dizaine d'années, du fait d'évolutions législatives et réglementaires, mais également de gains de productivité réalisés par la Banque de France.**

### Évolution de la subvention depuis 2012

(en millions d'euros)



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

## II. L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DE LA MISSION SE CONCENTRE SUR UN NOMBRE TRÈS RESTREINT DE DISPOSITIFS

**Le plan France très haut débit, la compensation du Groupe La Poste et la compensation carbone représentent à eux seuls près des trois quarts des dépenses hors titre 2 de la mission<sup>1</sup>. Ces trois éléments sont déterminants pour l'évolution des crédits et constituent, outre les missions des administrations mentionnées plus haut, les trois principales politiques publiques portées par la mission. Un autre point d'attention des rapporteurs spéciaux concerne le financement des activités de garantie de Bpifrance.**

### **A. SI LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT A PERMIS UNE NETTE ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS, PLUSIEURS SUJETS RESTENT NÉANMOINS OUVERTS**

Le programme 343 porte une partie de la participation de l'État au financement du plan France Très haut débit, qui devrait s'élever au total à 3,5 milliards d'euros. **Il permet de subventionner les réseaux d'initiative publique (RIP).**

Alors que la dynamique de déploiement est très positive dans les zones financées par le plan FTHD, les rapporteurs souhaitent relever plusieurs sujets d'inquiétudes concernant les zones non RIP.

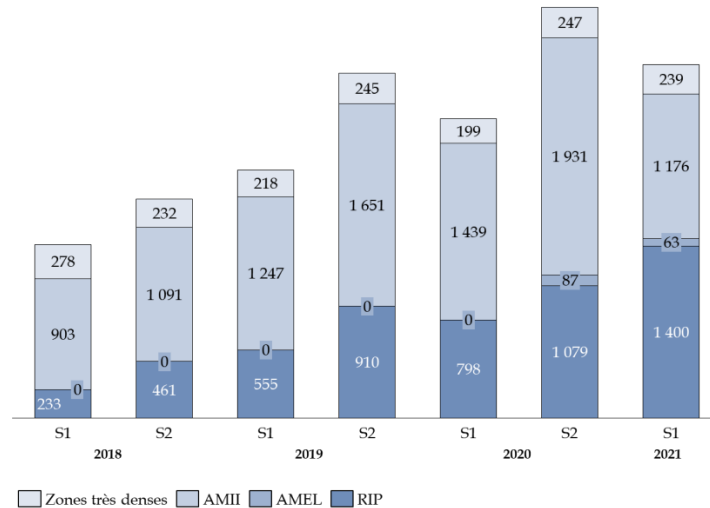
**Dans les zones très denses (ZTD), seulement 239 000 nouvelles prises FttH ont été déployées sur le premier semestre 2021. En juillet dernier, aucune zone très dense n'était couverte en fibre à plus de 97 % et 5 villes qui avaient été couvertes auparavant à plus de 95 % en fibre ne l'étaient plus.**

---

<sup>1</sup> Hors programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». »

### Les déploiements de prises fibre de 2018 au premier semestre 2021

(en milliers de prises déployées)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'Arcep

#### Les zones non-RIP du plan France Très haut débit

**Les zones très denses (ZTD)**, réputées rentables, ne font pas l'objet d'engagements spécifiques de la part des opérateurs, les pouvoirs publics ayant anticipé que la concurrence par les infrastructures devait permettre de garantir le déploiement de la fibre dans ces zones.

**Les zones AMII** désignent les zones dans lesquelles le Gouvernement a engagé, à l'intention des opérateurs, un appel à manifestation d'intentions d'investissement (AMII) « afin de définir les zones en dehors desquelles les collectivités étaient fondées à intervenir ». Ces engagements avec les opérateurs SFR et Orange n'ont pas été formalisés puis, en 2018, « à la demande du Gouvernement, afin de sécuriser et d'accélérer le déploiement de la fibre, les opérateurs se sont engagés de manière contraignante à couvrir près de 3 600 communes (de la zone dite « AMII ») au niveau national, au titre de l'article L.33-13 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) ». Les deux opérateurs se sont engagés à rendre 100 % des locaux raccordables ou raccordables à la demande d'ici fin 2020 et, pour Orange, de rendre 100 % des locaux « raccordables » à fin 2022.

**Les zones AMEL** désignent les zones pour lesquelles le Gouvernement a autorisé les collectivités à accélérer les déploiements via des appels à manifestation d'engagement local (AMEL) afin que les opérateurs privés déploient la fibre sur leurs fonds propres dans des locaux situés en zone RIP.

En zone AMII, les opérateurs privés n'atteignent aucun des engagements fixés par le Premier ministre<sup>1</sup>, ce qui inquiète les rapporteurs spéciaux. De surcroît, la dynamique de déploiement des opérateurs ralentit considérablement : les zones AMII rendaient raccordables 1 057 locaux au quatrième trimestre 2020, contre 584 000 au premier trimestre 2021 et 474 000 au second trimestre. La dynamique de déploiement en zone AMEL est pour le moins alarmante. À ce jour, seulement 13 % des locaux à rendre raccordables en zone AMEL ont été rendus raccordables et 3 zones AMEL sur les 10 existantes ne comptent aucune prise en FttH.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) doit se saisir de son pouvoir de sanction, afin de permettre d'assurer la complétude des réseaux.

Alors que la dynamique de déploiement dans les zones RIP est satisfaisante, les questions d'entretien du réseau et de raccordements complexes doivent être mieux anticipées. Les raccordements complexes désignent des « *raccordements nécessitant la création ou la mise à niveau des infrastructures mobilisables ou rencontrant des difficultés pour les mobiliser* »<sup>2</sup>. **Un raccordement complexe est donc mécaniquement plus coûteux pour la collectivité dans les zones RIP.**

#### **B. LA COMPENSATION DU GROUPE LA POSTE POUR CERTAINES DE SES MISSIONS**

Alors que les conséquences de la réforme des impôts de production sur le financement du fonds de péréquation postale n'avaient pas été anticipées par le Gouvernement, les rapporteurs spéciaux avaient proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, **un amendement créant une dotation pour le Groupe La Poste de 66 millions d'euros. Ces ressources sont pérennisées en 2022, le projet de loi de finances prévoyant une dotation spécifique à hauteur de 74 millions d'euros (en AE = CP).**

Par ailleurs, alors que le rapport sur l'avenir de La Poste de MM Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon<sup>3</sup> avaient estimé qu'une dotation budgétaire était nécessaire pour que La Poste continue à assurer un service postal universel sur le territoire national, le présent projet de loi de finances comprend une dotation de 520 millions d'euros pour permettre à La Poste de maintenir sa présence sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>1</sup> 92 % de locaux rendus raccordables et 80 % rendus raccordables à la fibre à horizon 2022.

<sup>2</sup> Audition de l'ANCT

<sup>3</sup> *Compenser, contrôler, améliorer, détecter : pour une Poste partout et pour tous, rapport d'information de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 499 (2020-2021) - 31 mars 2021.*

Enfin, alors que l'État versait chaque année à La Poste une compensation pour financer le transport postal, à hauteur de 87,8 millions d'euros en 2021, sur le programme 134, ce dispositif évoluera sensiblement en 2022. Dans la lignée des conclusions du rapport rendu par M. Emmanuel Giannesini<sup>1</sup> les aides à la distribution de presse sont transférées au programme 180 du présent projet de loi de finances à hauteur de 62,3 millions d'euros. Ces crédits ont vocation à être attribués directement aux éditeurs de publication, notamment afin d'inciter au portage dans les zones les plus denses.

### C. LA RÉFORME DE LA COMPENSATION CARBONE

Le dispositif de compensation carbone porté par le programme 134 vise à permettre la compensation, pour les sites électro-intensifs, du système européen des quotas d'émissions (SEQE). D'après le texte déposé devant l'Assemblée nationale, la compensation carbone devait représenter, en 2022, 344 millions d'euros (en AE=CP). Les rapporteurs spéciaux considèrent que ce dispositif, en faveur des entreprises électro-intensives (sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.), est pleinement justifié par les risques que ferait peser sur ces industries une hausse trop brutale du niveau d'imposition.

### D. LA QUESTION DU FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE GARANTIE DE BPIFRANCE SA

Le financement des activités de garantie de Bpifrance SA est traditionnellement porté par des crédits budgétaires ouverts sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulation ». Or, pour 2022, comme pour 2021, l'ensemble des crédits dédiés à ces fonds seront portés par la mission « Plan de relance ».

**Alors que les modalités de financement des fonds de garantie font, depuis plusieurs années, l'objet de « subterfuges budgétaires »** les rapporteurs spéciaux estiment que l'information des parlementaires à ce sujet doit impérativement être renforcée. Les crédits publics destinés à assurer ces garanties représentent des montants très élevés. **En ce sens, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est nécessaire de compléter le champ des documents annexés au projet de loi de finances.** Les activités de garantie sont en effet financées par des crédits publics, sans que l'autorisation et le contrôle parlementaires ne puissent donc toujours s'exercer pleinement.

---

<sup>1</sup> <https://www.economie.gouv.fr/transport-postal-presse-reforme-majeure>

Le renforcement de l'information parlementaire résulte également l'engagement pris par la secrétaire d'État près du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable, Mme Olivia Grégoire, devant le Sénat, lors de la séance publique du 16 février 2021 ;: « mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement prend devant vous l'engagement [...]d'augmenter le niveau d'information disponible dans les documents budgétaires. Je vous propose ainsi que cela fasse l'objet d'un jaune dédié aux liens entre Bpifrance et l'État, ce qui garantit la transmission des informations précises sur les activités de Bpifrance en la matière [...] sur le fondement d'un engagement ferme, qui, bien au-delà de ma personne, se traduira par un jaune budgétaire. »

**Réunie le mardi 9 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie » tels que modifiés par son amendement. Elle a également proposé au Sénat l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » sans modification.**

\*

\* \*

**Le jeudi 18 novembre, elle a confirmé son vote sur les crédits de la mission et du compte de concours financiers, et elle a proposé l'adoption sans modification des articles 42 *nonies* à 42 *duodecies*.**

*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au 10 octobre 2021.*

*À cette date, les rapporteurs spéciaux Thierry Cozic et Frédérique Espagnac avaient reçu 73 % de l'ensemble des réponses relatives à la mission « Économie »*

## LA MISSION ÉCONOMIE

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

La mission « Économie » rassemble une partie des instruments budgétaires et des moyens des administrations et organismes publics qui ont vocation à favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, le développement des exportations, la concurrence et la protection des consommateurs. Elle est composée de **trois programmes permanents** :

- le **programme 134 « Développement des entreprises et régulations »** regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous la forme de dépenses d'intervention au profit des **petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), en particulier dans les secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat**. Il porte également les crédits des administrations chargées de ces politiques, d'une autorité administrative indépendante (AAI)<sup>1</sup> et de trois opérateurs<sup>2</sup> ;

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

- le **programme 305 « Stratégies économiques »** porte essentiellement les crédits de la direction générale du Trésor et de son réseau international, ainsi que les crédits de plusieurs opérateurs et les subventions versées à la Banque de France et aux instituts d'émission ultramarins au titre des prestations qu'ils effectuent pour le compte de l'État.

Aux trois programmes « permanents » de la mission « Économie » viennent s'ajouter deux programmes ayant vocation à être temporaires :

- le **programme 343 « Plan France très haut débit »**, qui porte la participation de l'État au financement de la couverture intégrale du territoire en Internet fixe très haut débit, soit un investissement de 3,3 milliards d'euros d'ici 2022 de la part de l'État ;

- le **programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »** créé à compter de 2022 et qui doit constituer le support d'une ouverture de 748 millions d'euros à destination du CAS. Concernant ce dernier programme, celui-ci ayant exclusivement vocation à alimenter le CAS « Participations financières de l'État » les

---

<sup>1</sup> L'Autorité de la concurrence.

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

rapporteurs spéciaux renvoient aux travaux du rapporteur spécial du compte, M. Victorin Lurel.

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022 courant	Évolution PLF 2022 / LFI 2021	Évolution PLF 2022 / LFI 2021	FDC et ADP en 2022
<b>134</b> - Développement des entreprises et régulations	AE	2 562,4	1 234,4	1 626,7	+ 458,1	+ 37,1 %	0,0
	CP	1 862,9	1 242,7	1 631,4	+ 454,5	+ 36,6 %	0,0
<b>343</b> - Plan France Très haut débit	AE	0,0	0,3	22,0	- 0,2	- 100,0 %	0,0
	CP	225,0	609,3	622,0	- 9,3	- 1,5 %	0,0
<b>220</b> - Statistiques et études économiques	AE	435,2	424,6	432,6	+ 8,1	+ 1,9 %	7,8
	CP	434,8	420,0	435,5	+ 15,6	+ 3,7 %	7,8
<b>305</b> - Stratégies économiques	AE	393,3	417,0	416,7	- 0,3	- 0,1 %	1,5
	CP	396,9	417,6	417,3	- 0,3	- 0,1 %	1,5
<b>367</b> - Financement des opérations patrimoniales du CAS « Participations financières de l'État »	AE						
	CP	0,0	0,0	748,0	+ 748,0	0,0 %	0,0
<b>Total mission</b>	AE	<b>3 390,8</b>	<b>2 076,2</b>	<b>3 246,1</b>	<b>+ 1 213,6</b>	<b>+ 58,5 %</b>	<b>9,3</b>
	CP	<b>2 919,7</b>	<b>2 689,6</b>	<b>3 854,3</b>	<b>+ 1 208,4</b>	<b>+ 44,9 %</b>	<b>9,3</b>

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

Les crédits demandés pour la mission en 2022 sont en très nette hausse du fait de deux évolutions, concernant :

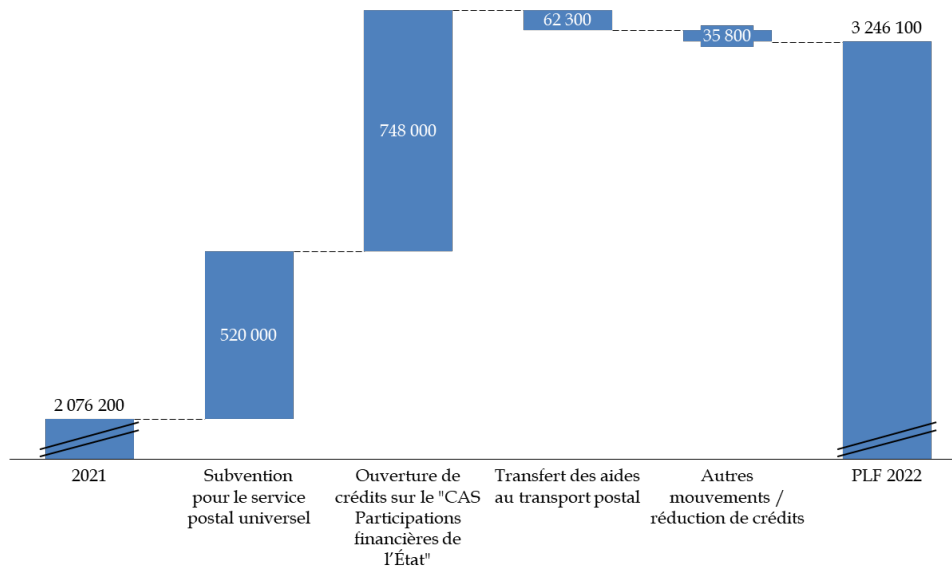
- la création, sur le programme 134, d'une subvention au groupe La Poste au titre de sa mission de service universel postal, à hauteur de 520 millions d'euros, dont 20 millions d'euros seront, à compter de 2023, calculés en fonction de l'atteinte des résultats fixés à la Poste. Cette évolution s'accompagne, dans le contexte de la réforme du soutien au transport de presse, du transfert d'une partie du montant de la dotation de compensation à la Poste pour cette mission, à hauteur de 62,3 millions d'euros, vers le programme 180 « Presse et médias » ;

- la création du nouveau programme 367, qui permet l'ouverture de crédits à destination du CAS « Participations financières de l'État », à hauteur de 748 millions d'euros pour apporter des liquidités au compte.



## Principales évolutions de périmètre des crédits de la mission

(en milliers d'euros)



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

Une fois prises en compte les principales évolutions dans le périmètre de la mission, il apparaît que la dynamique des crédits de la mission reste à la baisse des dotations sur les dispositifs existants. Cette baisse correspond :

- à celle du montant de la compensation carbone des sites électro-intensifs, qui passe de 402,3 millions d'euros à 344 millions d'euros, en baisse de 14,57 % (- 58,69 millions d'euros). Un amendement, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, renforce néanmoins ces crédits à hauteur de 150 millions d'euros ;

- à la légère baisse des crédits dédiés au « *développement international des entreprises et attractivité du territoire* », principalement du fait de la diminution de la subvention à Business France (- 2,5 millions d'euros) et de la rémunération de Bpifrance Assurance Export (- 1,55 millions d'euros) ;

- à une légère hausse des crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (+ 5,5 millions d'euros), pour accompagner plusieurs grands projets informatiques de la direction, dont *SignalConso*, *RappelConso* ou encore *RéponseConso* ;

- à une hausse apparente des crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, alors que 15 millions d'euros avaient été annulés dans le projet de loi de finances initiale pour 2021 du fait du décalage à 2022 de l'enquête annuelle de recensement dans le contexte de la pandémie de covid-19.

## II. POUR 2022, LES EMPLOIS ET LES MOYENS DES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION DEVRAIENT ÊTRE PRÉSERVÉS

### A. UN EFFORT CONTENU POUR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION

#### 1. La direction générale du Trésor, une administration au cœur de la crise et de la relance

a) *L'administration centrale de la direction générale du Trésor, une administration au cœur de la réponse à la crise sanitaire et économique*

La direction générale du Trésor (DG Trésor) fait partie des directions dites « d'état-major » du ministère de l'économie. Elle assure des missions stratégiques, en participant notamment aux analyses macro-économiques de croissance, d'inflation, de dépenses et de recettes fiscales. Par le biais de l'Agence France Trésor, la DG Trésor assure également la gestion de la dette publique<sup>1</sup>. Elle exerce la tutelle de l'État sur l'Agence française de développement, Bpifrance SA, BPI Assurance export, Business France et Expertise France.

Par ailleurs, le secrétariat du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) est assuré par la direction générale du Trésor. Le CIRI accompagne les entreprises de plus de 400 salariés dans leurs restructurations. Dans le contexte de crise sanitaire, la gestion par le CIRI du Fonds de développement économique et social (FDES) a pris une ampleur particulière, alors que les crédits qui lui sont dédiés ont été démultipliés. Ainsi, outre l'ouverture d'un milliard d'euros en 2020<sup>2</sup>, 600 millions d'euros ont été ouverts par la première loi de finances rectificative pour 2021<sup>3</sup>.

Le CIRI accompagne les entreprises en difficulté de plus de 400 salariés avec, pour objectif, dans son accompagnement des entreprises, « de bâtir un consensus autour de plans d'affaires crédibles et d'en négocier le financement afin de sécuriser le retournement des entreprises concernées »<sup>4</sup>. Dans le contexte de la pandémie et de renforcement de l'enveloppe de financements du FDES, l'action du CIRI s'est sensiblement accrue pendant la crise sanitaire.

---

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

<sup>2</sup> Par deuxième loi de finances rectificative pour 2020 (loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020).

<sup>3</sup> Par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

<sup>4</sup> [Site internet de la DG Trésor.](#)

D'après les ministres Bruno Le Maire et Agnès Pannier-Runacher, dans leur propos introductif au rapport d'activité du CIRI<sup>1</sup>, « *les principaux secteurs représentés sont les activités de service, en particulier liées au transport, à l'hôtellerie et à la restauration, avec deux sources de difficultés : des impasses de trésorerie à très court terme et des problématiques de solvabilité à moyen terme.* »

Alors qu'en 2019, le CIRI était en charge de 32 entreprises, la crise sanitaire a conduit à une augmentation sensible du nombre de dossiers, 70 entreprises étaient suivies par le CIRI en 2020, pour un total de 105 000 emplois. En 2021, le CIRI a été saisi de 14 nouveaux dossiers, représentant un peu moins de 17 500 emplois. Depuis le début de la crise, deux nouveaux rapporteurs ont été nommés en renfort des six rapporteurs du CIRI.

Alors que les prêts garantis par l'État (PGE) et les différents dispositifs de soutien ont conduit à un « *gel des faillites* » qui pourrait s'interrompre en 2022, le retour à la normale pourrait provoquer de nouvelles difficultés et nécessiter que le CIRI se saisisse de nouveaux dossiers. Les rapporteurs spéciaux estiment que la DG Trésor doit anticiper cette situation et renforcer au plus vite les équipes du CIRI. Ils estiment ainsi qu'un renforcement plus ambitieux, et plus en phase avec l'augmentation du niveau d'activité, doit être mis en œuvre et que de nouveaux rapporteurs doivent être nommés rapidement.

*b) Le réseau économique à l'étranger, l'alerte des rapporteurs spéciaux semble avoir été entendue*

La direction générale du Trésor dispose d'un important réseau économique à l'étranger, qui joue un rôle majeur dans la diplomatie économique et produit des analyses de la situation économique des différentes régions du monde.

Le rapport de contrôle réalisé par les rapporteurs spéciaux au printemps 2021<sup>2</sup> a montré les limites de la rationalisation de la direction à l'étranger. En effet, sauf à remettre en cause l'importance de la diplomatie économique en tant que telle, il est apparu indispensable de stabiliser le nombre d'emplois à l'étranger de la DG Trésor.

Dans le contexte de crise sanitaire et économique, les services économiques à l'étranger **ont apporté leur soutien au rapatriement des ressortissants français, accompagné les entreprises françaises, participé à la sécurisation de l'approvisionnement en matériels médicaux ou encore assuré une veille des mesures prises par les différents États.**

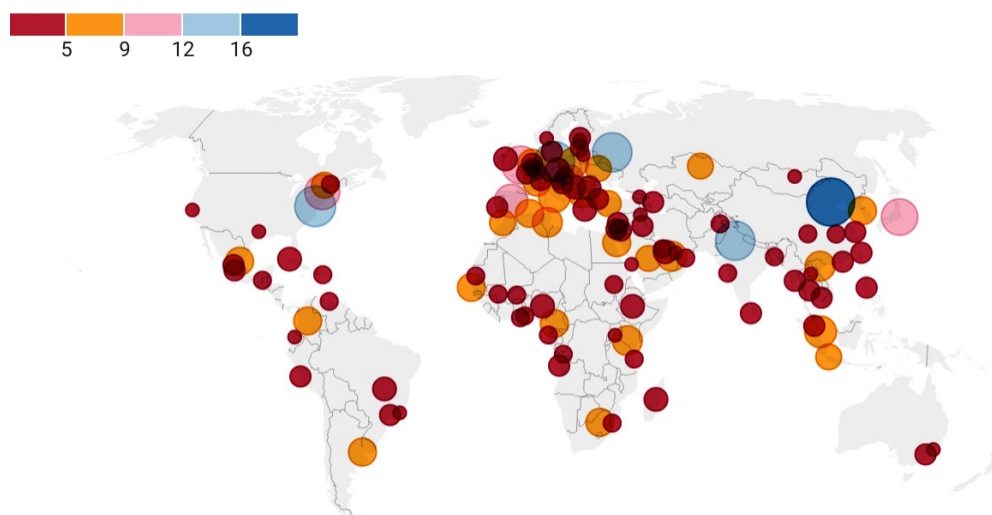
---

<sup>1</sup> [Rapport annuel 2019-2020 du CIRI.](#)

<sup>2</sup> [Le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger. Rapport d'information de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, fait au nom de la commission des finances n° 659 \(2020-2021\) - 2 juin 2021.](#)

## Répartition des effectifs de la direction générale du Trésor à l'étranger en 2019

(en ETP)



Source : réponses de la DG Trésor au questionnaire des rapporteurs spéciaux, avec l'outil datawrapper<sup>1</sup>

Les services économiques régionaux et les antennes installées à l'étranger sont autant de relais de l'action de diplomatie économique de la France et produisent des services d'intelligence économique.

Ce réseau, qui permet de soutenir les secteurs stratégiques français, se compose de 128 implantations, réparties dans 105 pays, dont :

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

**Entre 2009 et 2022, l'effectif des services économiques à l'étranger s'est fortement réduit, passant de 1 339 à 502 agents<sup>2</sup>, soit une baisse de 837 agents.** Si cette réduction résulte en grande partie d'évolutions dans le périmètre des interventions de la DG Trésor<sup>3</sup>, une part non négligeable de la réduction du nombre d'ETP résulte de la rationalisation du réseau. Pour 2022, le seul ajustement prévu à ce stade concerne la suppression d'un poste de volontaire international en administration (VIA) aux États-Unis.

<sup>1</sup> Hors les effectifs localisés à Bruxelles, 16 agents au pôle informatique, 4 agents au service économique régional et 22 agents la représentation permanente auprès de l'Union européenne.

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

<sup>3</sup> L'évolution correspond au transfert de 270 ETP à Business France pour ses activités de conseil à l'export et 79 ETP au ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour assurer les fonctions supports.

Les rapporteurs spéciaux tiennent à souligner l'importance de cette interruption dans la réduction des effectifs, qu'ils avaient appelée de leurs vœux. En effet, les gains à espérer d'une politique de rabet sur les effectifs au sein des services économiques sont sans commune mesure avec les risques qu'une telle réduction pourrait faire courir.

## **2. Les emplois de l'Institut national de la statistique et des études économiques continuent à se réduire en parallèle de la stratégie de dématérialisation**

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

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

Alors qu'en 2021, la maquette budgétaire du programme a évolué sensiblement, les crédits pour 2022 sont en hausse par rapport à la loi de finances pour 2021. Cette hausse n'est cependant qu'apparente, alors que **l'enquête annuelle de recensement (EAR) prévue en 2021 a été décalée à 2022, dans le contexte de la pandémie de Covid-19**. Ainsi, 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avaient été annulés à ce titre en nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2021 à l'Assemblée nationale.

D'après les informations communiquées par l'INSEE « *en 2022, le recensement de la population devrait être réalisé de façon analogue aux années avant pandémie.* » En effet, le projet annuel de performance prévoit à ce titre que la dotation forfaitaire de recensement s'élèverait à 23,2 millions d'euros (en AE = CP), dont 2,6 millions d'euros pour le recensement de Polynésie Française.

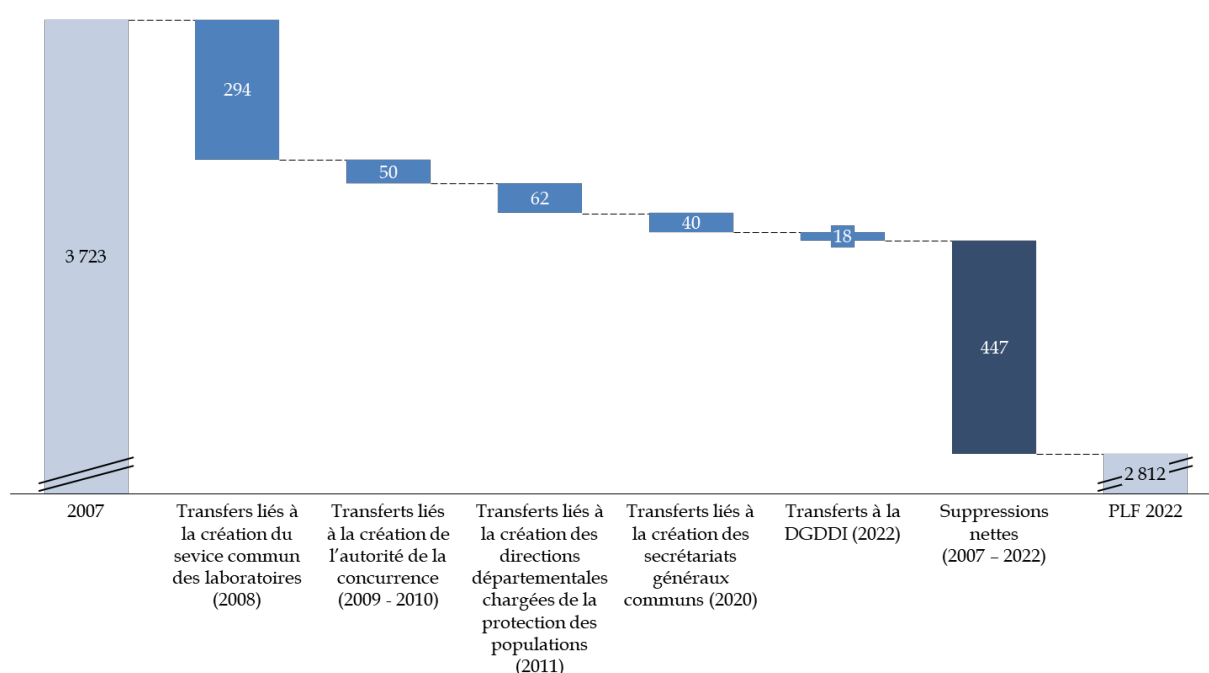
Par ailleurs, les réductions d'effectifs se poursuivront en 2022, dans le contexte de la mise en œuvre du plan stratégique de l'institut. Ainsi, 73 ETPT devraient être supprimés en 2022, principalement dans les services régionaux (59 ETPT).

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

Depuis 2007, les moyens de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) **ont été réduits d'un quart, du fait pour moitié de mesures de périmètre et pour l'autre moitié d'une importante réduction nette des effectifs.**

#### L'évolution des effectifs de la DGCCRF depuis 2007

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la DGCCRF

Les rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler ici la spécificité des missions de la DGCCRF, les inspecteurs ayant principalement vocation à se déplacer pour effectuer des contrôles : **les gains de productivité et d'efficacité ne sont, par nature, que très limités sur ce type de mission. La réduction des effectifs n'a ainsi d'autre conséquence que la limitation des capacités d'enquête de la direction.**

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

Ainsi, afin de réaliser les suppressions d'emplois qui lui ont été demandées, la direction conduit **un recentrage sur sa mission de contrôle et a engagé des travaux visant à assurer un meilleur ciblage de ces derniers en mobilisant notamment les moyens informatiques à sa disposition.**

Sur ce dernier point, la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a souligné une difficulté, **récurrente dans l'administration, à embaucher et à fidéliser les ingénieurs informatiques.** Alors que de plusieurs administrations font état de ce type de difficultés, **il apparaît indispensable d'accélérer les travaux pour faciliter ce type de recrutements et adapter les conditions de rémunération des ingénieurs informatiques, afin de les fidéliser.**

### **Le plan stratégique 2020 - 2025 de la DGCCRF**

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a défini quatre orientations stratégiques à horizon 2025.

#### **1. Renforcer son cœur de métier, à savoir l'enquête sur les fraudes et le respect de l'ordre public économique**

La direction souhaite donner la priorité à son rôle d'enquête plutôt qu'aux contrôles standards ou routiniers. Il s'agit de mieux cibler l'activité sur les pratiques frauduleuses ou déloyales.

#### **2. Investir les nouveaux modèles économiques et les risques émergents**

Les nouveaux risques identifiés par la DGCCRF concernent l'origine des produits, les allégations environnementales ainsi que les différents modèles de fraude liés à l'économie numérique (influenceurs, sites internet frauduleux, fausses annonces).

#### **3. Rénover la relation entre les consommateurs et les entreprises**

Grâce, en particulier, au développement de nouveaux outils informatiques, la DGCCRF souhaite intervenir plus directement dans la relation entre consommateurs et entreprises. Il s'agit en particulier de la plateforme *SignalConso*, sur laquelle les consommateurs sont invités à signaler les manquements qu'ils ont constatés de la part des entreprises. La DGCCRF a également mis en place un centre national de réponse aux consommateurs *RéponseConso*.

#### **4. « Maximiser l'impact de nos actions grâce à des outils et une organisation renouvelée »**

Le dernier axe de la stratégie 2020-2025 de la DGCCRF vise à déployer de nouveaux outils à destination des agents. Il s'agit notamment du projet de Système d'informations pour l'enquête au service des agents en mobilité (SESAM) qui doit permettre aux enquêteurs de disposer d'outils matériels et logiciels accessibles lors de leurs déplacements.

*Source : réponses au questionnaire d'audition des rapporteurs spéciaux*

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

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

Les principales sanctions infligées en ce sens par la DGCCRF concernent **le respect des délais de paiement par les entreprises, l'information des consommateurs en matière de moyens de paiement, de démarchage téléphonique illicite ou encore de non-respect des plafonds promotionnels.**

Si les montants des sanctions infligées peuvent parfois apparaître relativement limités au regard des enjeux financiers, l'atteinte réputationnelle est parfois bien plus importante, selon la logique du « *name and shame* ». Ainsi, les sanctions infligées à la Société générale, à BNP Paribas ou encore la Banque postale pour défaut d'information des consommateurs en matière de moyens de paiement, si elles ont eu un impact financier limité (entre 1,1 et 1,6 million d'euros) n'en ont pas moins affecté le capital réputationnel de ces banques.

#### **4. La direction générale des entreprises, une administration en mutation mais dont les effectifs doivent se stabiliser**

*a) Une administration centrale de la direction générale des entreprises qui se recentre sur ses priorités*

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

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

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

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

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

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



*b) Une importante réorganisation territoriale*

Le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique a eu pour conséquence de clarifier l'action économique de l'État dans les territoires. **Au sein des pôles 3E<sup>1</sup> des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), la création des services économiques de l'État en région (SEER) en 2019 devait permettre de répondre à cette problématique en orientant l'action des services de l'État vers trois axes principaux :**

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

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

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

D'après les informations transmises par la direction générale des entreprises, *« la création des SEER vise donc à créer un État plus stratégique, dont le rôle est de décliner les orientations nationales en les articulant avec le contexte régional, et à renforcer l'efficacité de son action dans les territoires<sup>2</sup>. »*

**À moyen terme, la réorganisation des pôles 3E a conduit à la suppression de 225 postes (dont 359 sur le programme 134) accompagné de la création de 134 postes dans les SEER.**

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

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

**B. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION DEVRONT POURSUIVRE LEURS EFFORTS DE RÉDUCTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS**

**1. Les crédits de Business France**

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et issu de l'absorption de l'Agence française pour les investissements internationaux par Ubifrance, Business France est un opérateur chargé de promouvoir l'internationalisation de l'économie française.

---

<sup>1</sup> Entreprises / Emplois / Économie

<sup>2</sup> Réponse aux questions des rapporteurs spéciaux.

Le financement de Business France relève de diverses missions budgétaires, sans que cette pluralité des sources de financement ne soit pleinement justifiée. Ainsi, en 2022, l'opérateur devrait bénéficier d'une subvention de 85,12 millions d'euros sur le programme 134 mais également de 4,72 millions d'euros sur le programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », et de 3,39 millions d'euros sur le programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* »<sup>1</sup>.

Ces subventions sont complétées par la facturation par l'opérateur de ses prestations. Cependant, les résultats de l'opérateur devraient, pour cette année, être négatifs du fait la crise et du moindre niveau de prestations facturées aux entreprises. D'après les informations contenues dans les documents budgétaires, les objectifs de l'opérateur doivent être redéfinis pendant l'automne.

Pour 2022, la subvention accordée à Business France par le programme 134 continue de diminuer, en accord avec le rythme défini par la convention d'objectifs et de moyens (COM 2018-2022) signée le 27 décembre 2018.

#### Évolution de la subvention à Business France

(en milliers d'euros)

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

Par ailleurs, Business France a également bénéficié d'un important niveau de subventions au titre de la mission « plan de relance ». En effet, *Business France* a reçu 66,8 millions d'euros pour accompagner les entreprises à l'export (chèques relance export) et financer une partie des volontariats internationaux en entreprises (chèques VIE). Cependant, les fermetures de frontières et les annulations massives de salons d'affaires internationaux ont eu pour conséquence une consommation moins élevée qu'anticipé de ces crédits.

Ainsi, les mesures subventionnelles d'accompagnement mises en place par Business France devraient être prorogées jusqu'à mi-juin 2022 en « *prévision de retour à un calendrier normal pour les salons internationaux au S1 2022 et de réouvertures envisagées par certains pays à cette échéance (Chine, Australie)* »<sup>2</sup>. Il s'agira en réalité uniquement de reporter les crédits non consommés en 2021 et de les mobiliser jusqu'à leur épuisement.

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

<sup>2</sup> Réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

Les annonces réalisées à l'occasion du Conseil stratégique de l'export, le 1<sup>er</sup> septembre dernier, **apparaissent plutôt positives aux rapporteurs spéciaux, qui s'interrogent néanmoins sur leur portée réelle**, alors que celles-ci n'ont pas entraîné de modifications de l'enveloppe globale des crédits dédiés. Il s'agit principalement :

- du doublement du montant du chèque relance VIE pour l'envoi en mission de jeunes issus de formations courtes ou des quartiers prioritaires de la ville (soit une subvention de 10 000 euros) ;

- de l'extension du chèque relance export (CRE) aux formations courtes à l'export et aux prestations de traductions de documents nécessaires aux entreprises exportatrices dans leur démarche de projection internationale ;

- du renforcement des outils digitaux de projection à l'export, avec une campagne de communication pour valoriser les trois e-vitrines de produits français qui ont été créées au printemps 2020 (cosmétiques, vins et spiritueux et agroalimentaire).

Ainsi, les rapporteurs spéciaux recommandent de maintenir un niveau satisfaisant de crédits en sortie de crise pour garantir la reprise de l'export. En effet, si les crédits du plan de relance ont constitué une réponse pertinente, il serait dommageable qu'une part substantielle de ces crédits **soit déjà consommée lors de la réouverture des frontières de certains États et de la reprise des principaux événements internationaux**. Il conviendrait en effet de veiller à ne pas consommer trop rapidement les crédits et à disposer des moyens nécessaires lors de la reprise.

## **2. L'Agence nationale des fréquences doit anticiper l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques**

Les recettes de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) relèvent pour l'essentiel (80 %) de la subvention pour charges de service public portée par le programme 134. Les autres ressources correspondent à des prestations de service à des tiers et à des refacturations réglementaires aux opérateurs<sup>1</sup>.

Entre 2004 et 2014, les effectifs de l'ANFR ont été réduits de plus de 40 agents. Pour la période 2015-2021, l'ANFR s'est vue confier de nouvelles missions en matière de contrôle de l'exposition du public aux ondes ou de continuité de la réception de la télévision, la subvention pour charges de service public s'étant stabilisée entre 2016 et 2018. L'Agence s'est

---

<sup>1</sup> Principalement les recettes de prestations de contrôles des fréquences, à la demande d'administrations affectataires ou de tiers privés, notamment des organisateurs d'événements sportifs, ainsi que des recettes d'expertise technique, de refacturation de coûts aux éditeurs numériques de 2011 à 2015, de refacturations de coûts aux opérateurs mobiles pour le traitement des brouillages par les stations de base dans les bandes 700 MHz et 800 MHz (CPCE L43 bis) depuis 2014 et de produits support (cessions et indemnités de Sécurité sociale).

également vu confier la gestion du fonds d'accompagnement de la réception télévisuelle (FARTV), créé par le décret n° 2017-1048 du 10 mai 2017.

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

En 2022, l'ANFR devrait poursuivre ses acquisitions de contrôle du spectre hertzien dans la perspective des jeux olympiques de 2024.

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

Dans le projet de loi de finances pour 2022, 3,7 millions d'euros en AE sont prévus pour lancer l'acquisition de moyens de contrôle adaptés à la surveillance des Jeux Olympiques et Paralympiques devant avoir lieu à Paris en 2024.

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

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

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

### **3. Les redevances de l'Institut national de la propriété industrielle font l'objet d'un plafonnement**

Sur le programme 134, l'Institut national de propriété industrielle (INPI) ne fait l'objet d'aucune subvention budgétaire dans la mesure où son financement est essentiellement assuré par des redevances payées par les dépositaires de brevets.

**Avant 2021, les recettes de l'INPI étaient bien supérieures à ses dépenses, générant de très importants excédents de gestion, avec un excédent de 49 millions d'euros en 2019.** Depuis 2021, les recettes de l'INPI font l'objet d'un plafonnement et, partant, d'un écrêtement au profit de l'État.

---

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

Dans un référé du 27 mai 2019, la Cour des comptes a dénoncé un modèle économique favorisant une gestion dispendieuse, qui permet d'accumuler les excédents sans aucun effort. D'après la Cour, cette situation **aurait été à l'origine de nombreux dysfonctionnements : processus d'achats défectueux, gestion immobilière défaillante, absence de réelle supervision de la part de la tutelle ainsi que des faiblesses dans la politique de gestion des ressources humaines.**

L'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit une nouvelle baisse du plafond d'affectation des redevances perçues en matière de propriété industrielle et en matière de registre national du commerce et des sociétés. Celui-ci passerait de 124 millions d'euros en 2021 à 94 millions d'euros en 2022.

Alors qu'à l'occasion de l'instauration de ce plafonnement, en loi de finances initiale pour 2021, il avait été indiqué que le plafond de 124 millions d'euros était « *9,5 millions d'euros au-dessus des dépenses de l'Institut<sup>1</sup> de façon à lui laisser une marge de manœuvre pour mener à bien ses investissements, notamment ceux liés au projet de mise en œuvre du guichet unique et du registre général des entreprises prévus par les articles 1 et 2 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE).* »<sup>2</sup>, ce nouveau seuil apparaît très nettement sous-évalué.

Le plafond proposé à l'article 14 **visé ainsi à contraindre l'INPI à puiser dans sa trésorerie pour financer son activité.** Cette logique, si elle peut en partie se justifier par le niveau élevé de trésorerie de l'institut, ne doit pas conduire celui-ci à minorer le niveau de ses investissements. Il semblerait légitime de fixer un horizon plus clair et d'explicitier dès à présent ce que sera l'évolution à moyen terme du plafond.

---

<sup>1</sup> Cette évaluation étant elle-même erronée, s'agissant des dépenses de l'INPI en 2019, elle ne tient pas compte de plusieurs de ses missions.

<sup>2</sup> Évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2021.

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

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

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

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

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

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

*Source : documentation transmise par l'INPI.*

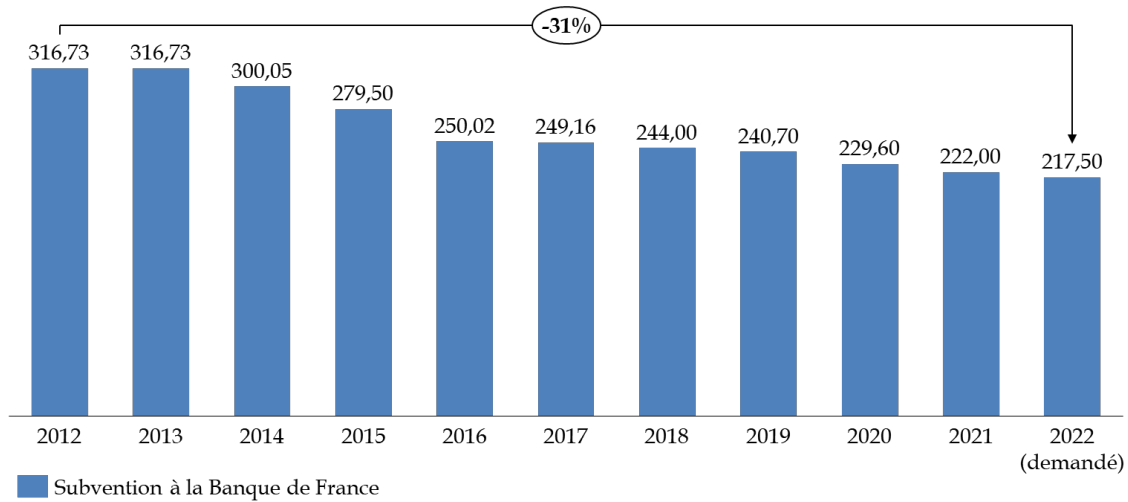
#### **4. La subvention à la Banque de France continuera à diminuer en 2022, ainsi que celle versée aux instituts d'émission ultra-marins**

*a) La dotation de la Banque de France aura diminué de près d'un tiers en 10 ans*

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

## Évolution de la subvention depuis 2012

(en millions d'euros)



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

Ainsi la Banque de France bénéficiera de la compensation de l'État à hauteur :

- de 132,1 millions d'euros au titre du secrétariat des commissions de surendettement, que la Banque de France assure depuis la création du dispositif en 1990 ;

- de 64,1 millions d'euros au titre de la tenue du compte du Trésor et la mise en œuvre des circuits de règlement et de recouvrement nationaux et internationaux, en euros et en devises, permettant d'effectuer les opérations de flux pour les comptes publics ;

- de 6,1 millions d'euros au titre de la mise en circulation, sur l'ensemble du territoire métropolitain, des monnaies métalliques neuves ;

- de 7,9 millions d'euros au titre du droit au compte - prestation intégrée depuis 2020 - qui consiste en une désignation, d'office, par la Banque de France d'un établissement bancaire qui devra ouvrir un compte de dépôt au demandeur ;

- de 3,5 millions d'euros au titre de l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor ;

- de 1,7 million d'euros au titre de la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers, dans la mesure où ces accords prévoient le recours à des opérations de refinancement sur ressources apportées par le Trésor public ou par un organisme désigné par ce dernier ;

- de 0,7 million d'euros au titre du secrétariat du Comité monétaire de la zone franc.

Les réductions du coût des missions de la Banque de France résultent en partie d'évolutions législatives sur le périmètre d'intervention de la Banque de France<sup>1</sup>. La modernisation des outils informatiques<sup>2</sup> et la mise en œuvre des plans Horizon 2020 et Ambitions 2020<sup>3</sup> ont également permis de dégager des économies. De plus, depuis 2012, la Banque de France réalise des gains de productivité importants, ce qui permet de réduire la subvention accordée sur le programme 305.

*b) La subvention aux instituts d'émission ultramarins diminuera légèrement par rapport à 2021*

Le programme 305 verse également une dotation à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et à l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM – compétent pour la zone pacifique, Nouvelle Calédonie, Polynésie française et les Îles Wallis-et-Futuna).

Les prestations réalisées pour le compte de l'État sont rémunérées en vertu des contrats passés entre l'État et les deux instituts, une trajectoire ayant été définie entre 2021 et 2023. Les crédits demandés pour 2022 s'élèvent à 26,5 millions d'euros, dont respectivement 4,26 millions d'euros pour IEDOM et 22,24 millions d'euros pour l'IEOM. Au total, les crédits portés par le programme 305 sur ce poste sont en légère baisse (de 0,4 million d'euros).

## **5. L'Autorité de la concurrence**

Les crédits de l'Autorité de la concurrence, autorité administrative indépendante en charge du contrôle des pratiques anticoncurrentielles, de l'expertise du fonctionnement des marchés et du contrôle des opérations de concentration, sont retracés au sein du programme 134.

Les crédits demandés pour 2022 sont en très légère hausse (+ 1,4 %), du fait des travaux prévus de la salle des séances, visant « à l'adapter à l'activité juridictionnelle ainsi qu'aux nouveaux usages tout en affirmant le caractère solennel des réunions tenues dans cette salle. » En d'autres termes, la salle doit bénéficier de nouveaux équipements, permettant notamment la représentation à distance des parties.

---

<sup>1</sup> Plusieurs réformes ont permis de simplifier et d'accélérer la procédure de gestion du surendettement, notamment la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

<sup>2</sup> Nouvelle application pour la gestion du compte du Trésor et dématérialisation de la procédure du traitement du surendettement.

<sup>3</sup> Principalement la réorganisation territoriale de la Banque de France (regroupement des flux sur 38 sites de traitement s'agissant de l'activité fiduciaire et via la création de centres de traitement partagé au niveau régional pour le surendettement et le suivi des entreprises s'agissant de l'activité tertiaire).



### III. L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DE LA MISSION SE CONCENTRE SUR UN NOMBRE TRÈS RESTREINT DE DISPOSITIFS

Le plan France très haut débit, la compensation du Groupe La Poste et la compensation carbone représentent à eux seuls près des trois quarts des dépenses hors titre 2 de la mission<sup>1</sup>. Ces trois éléments sont déterminants pour l'évolution des crédits et constituent, outre les missions des administrations mentionnées plus haut, les trois principales politiques publiques portées par la mission.

Par ailleurs, l'activité de garantie directe de prêts accordés aux PME et aux TPE est confiée à Bpifrance et bénéficie de crédits publics. Si les rapporteurs spéciaux ont de nombreuses fois dénoncé l'absence de budgétisation du financement des fonds de garantie, ceux-ci n'en relèvent pas moins du périmètre de la mission « Économie ». Selon les termes mêmes de la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher, il existe un « *cordon ombilical* »<sup>2</sup> entre Bpifrance et la mission « Économie ».

#### A. SI LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT A PERMIS UNE NETTE ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS, PLUSIEURS SUJETS RESTENT NÉANMOINS OUVERTS

##### 1. Les réseaux d'initiative publique (RIP), cofinancés par le Plan FTHD, ont permis de résorber les écarts importants entre les territoires

Le programme 343 porte une partie de la participation de l'État au financement du plan France Très haut débit, qui devrait s'élever au total à 3,5 milliards d'euros d'ici à 2022. Ces crédits ont été complétés en 2021 par 240 millions d'euros ouverts en autorisations d'engagement sur la mission « Plan de relance ». **Ils permettent de subventionner les réseaux d'initiative publique (RIP).**

Alors que la création du programme 343, en loi de finances initiale pour 2015, devait permettre d'offrir un vecteur budgétaire unique en complément des crédits du programme d'investissement d'avenir (PIA) l'ouverture de crédits nouveaux au sein de la mission Plan de relance en loi de finances initiale pour 2021 complexifie à nouveau le suivi des crédits dédiés au plan.

---

<sup>1</sup> Hors programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». »

<sup>2</sup> [Compte rendu de la séance publique du jeudi 31 octobre 2019, Assemblée nationale.](#)

Ainsi, comme cela a été relevé de nombreuses fois par les rapporteurs spéciaux, la participation de l'État au plan FTTH pose des difficultés importantes en termes de lisibilité budgétaire<sup>1</sup>.

### **Le plan France Très haut débit**

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

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

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

- la fibre optique jusqu'à l'abonné (*Ftth*) : il s'agit du standard le plus élevé, mais aussi le plus coûteux à mettre en œuvre puisqu'il implique le déploiement de nouveaux réseaux. Le plan France Très haut débit prévoit un objectif de 80 % des locaux raccordables en fibre optique en 2022 et de 100 % des locaux à horizon 2025 ;

- le réseau cuivre modernisé (ADSL/VDSL2) ou le réseau câblé modernisé, en mobilisant la fibre optique jusqu'au sous-répartiteur voire jusqu'à l'immeuble. Ces opérations de « montée en débit » sont plus rapides et moins coûteuses à déployer ;

- les technologies hertziennes de type WiMAX (équivalent de la 4G pour le fixe) ou par satellite, qui constituent des solutions alternatives pour les zones où le déploiement serait trop difficile ou trop onéreux (habitat très isolé etc.).

#### L'objectif : 100 % des locaux éligibles non plus en 2022, mais en 2025

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

#### Depuis 2021, le nombre d'abonnés fibre dépasse le nombre d'abonnés ADSL :

Au 30 juin 2021, le nombre d'accès au très haut débit s'élève à 16,6 millions au 30 juin 2021 et représente 54% du nombre total d'abonnements internet haut débit et très haut débit sur le territoire français (+12 points en un an). Le nombre de ces accès atteint 12,4 millions, soit 75% du nombre total d'abonnements à très haut débit.

**Le renforcement de la dynamique des déploiements au cours des derniers mois est majoritairement porté par les réseaux d'initiative publique, financés par le plan France très haut débit. Les réseaux d'initiative publique (RIP) font l'objet d'un financement partagé des acteurs publics (collectivités territoriales, généralement organisées en syndicats mixtes pour porter les projets, l'État et l'Union européenne) et intervenants privés.**

---

<sup>1</sup> Le plan FTTH a été abondé par 900 millions d'euros de crédits issus du PIA-1, 2,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagements dans le programme 303 (auxquels s'ajoutent 30 millions d'euros ouverts par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020) et 240 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2021.

Entre les premiers semestres 2020 et 2021, le nombre de nouveaux locaux rendus raccordables à la fibre est passé de + 2,43 millions à + 2,86 millions. Dans le même temps, **le nombre de locaux rendus raccordables en zone RIP est passé de + 0,8 million (33 % du total) à + 1,56 million de locaux (55 % du total)**. Ainsi, les déploiements réalisés au second semestre 2021 sont supérieurs à l'ensemble des déploiements réalisés en 2018. Le département de l'Oise, situé en zone RIP, est également devenu le premier territoire à atteindre la complétude en fibre cette année.

Alors que la dynamique de déploiement est très positive dans les zones financées par le plan France très haut débit, les rapporteurs souhaitent relever plusieurs sujets d'inquiétudes concernant les zones non RIP.

### **Les zones non-RIP du plan France Très haut débit**

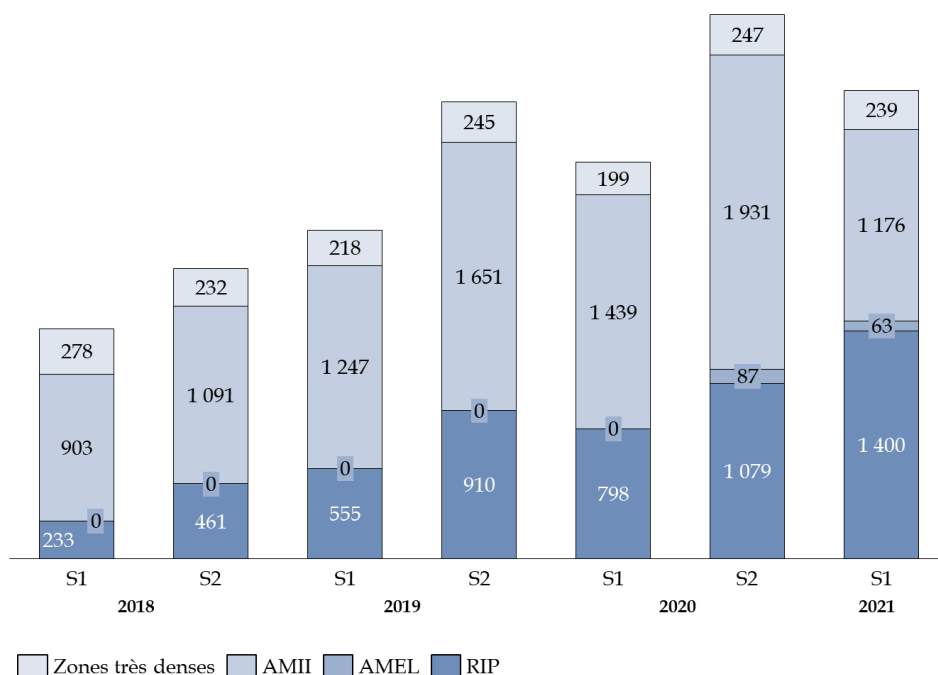
**Les zones très denses (ZTD)**, réputées rentables, ne font pas l'objet d'engagements spécifiques de la part des opérateurs, les pouvoirs publics ayant anticipé que la concurrence par les infrastructures devait permettre de garantir le déploiement de la fibre dans ces zones.

**Les zones AMII** désignent les zones dans lesquelles le Gouvernement a engagé, à l'intention des opérateurs, un appel à manifestation d'intentions d'investissement (AMII) « afin de définir les zones en dehors desquelles les collectivités étaient fondées à intervenir ». Ces engagements avec les opérateurs SFR et Orange n'ont pas été formalisés puis, en 2018, « à la demande du Gouvernement, afin de sécuriser et d'accélérer le déploiement de la fibre, les opérateurs se sont engagés de manière contraignante à couvrir près de 3 600 communes (de la zone dite « AMII ») au niveau national, au titre de l'article L.33-13 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) ». Les deux opérateurs se sont engagés à rendre 100 % des locaux raccordables ou raccordables à la demande d'ici fin 2020 et, pour Orange, de rendre 100 % des locaux « raccordables » à fin 2022.

**Les zones AMEL** désignent les zones pour lesquelles le Gouvernement a autorisé les collectivités à accélérer les déploiements via des appels à manifestation d'engagement local (AMEL) afin que les opérateurs privés déploient la fibre sur leurs fonds propres dans des locaux situés en zone RIP.

## Les déploiements de prises fibre de 2018 au premier semestre 2021

(en milliers de prises déployées)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'Arcep

Dans **les zones très denses (ZTD)**, seulement 239 000 nouvelles prises FttH ont été déployées sur le premier semestre 2021<sup>1</sup>. En juillet dernier, **aucune zone très dense n'était couverte en fibre à plus de 97 % et 5 villes qui avaient été couvertes auparavant à plus de 95 % en fibre ne l'étaient plus.**

Par ailleurs, **plusieurs grandes villes (Marseille, Strasbourg, Lille) sont encore mal couvertes en fibre (locaux rendus raccordables à moins de 75 %)**. Les rapporteurs spéciaux s'inquiètent de ce que les nouveaux branchements ne couvrent plus les nouveaux besoins dans les zones urbaines.

En zone AMII, les opérateurs privés n'atteignent aucun des engagements fixés par le Premier ministre<sup>2</sup>, ce qui inquiète les rapporteurs. De surcroît, la dynamique de déploiement des opérateurs ralentit considérablement : les zones AMII rendaient raccordables 1 057 locaux au quatrième trimestre 2020, contre 584 000 au premier trimestre 2021 et 474 00 au second trimestre.

<sup>1</sup> Sur la même période, 201 000 nouveaux locaux étaient à rendre raccordable

<sup>2</sup> 92 % de locaux rendus raccordables et 80 % rendus raccordables à la fibre à horizon 2022.

La dynamique de déploiement en zone AMEL est pour le moins alarmante. À ce jour, seulement 13 % des locaux à rendre raccordables en zone AMEL ont été rendus raccordables et 3 zones AMEL sur les 10 existantes ne comptent aucune prise en FttH.

#### Les échéances de la zone AMEL

Départements	Opérateurs concernés	Arrêté ministériel d'acceptation	Échéances juridiquement opposables
Côte-d'Or	Altitude Infrastructure	20/05/2019	2022 (100 %)
Lot-et-Garonne	Orange	20/05/2019	Fin juin 2024 (100 %)
PACA	SFR	20/05/2019	2019 (56 000 locaux) - 2020 (143 000 locaux) - 2021 (231 000 locaux) - 2022 (100 %)
Saône-et-Loire	Covage <sup>1</sup>	25/07/2019	Fin juillet 2023 <sup>2</sup> (100 %)
Savoie	Covage	25/07/2019	Fin juillet 2022 (50 %) - Fin juillet 2024 <sup>3</sup> (100 %)
Eure-et-Loir	SFR	10/10/2019	2020 (27 locaux) - 2021 (100%)
Haute-Vienne	Orange	04/02/2020	2024 (100 %)
Landes	Altitude Infrastructure	19/12/2019	2020 (10,4 %) - 2021 (65,7 %) - 2022 (100 %)
Nièvre	SFR	19/12/2019	2020 (5 000 locaux) - 2021 (58 000 locaux) - 2022 (100 %)
Vienne et Deux-Sèvres	Orange	17/08/2020	Fin mars 2025 (100 %)

Source : Réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux de l'Agence nationale de la Cohésion des territoires

**L'Arcep a le pouvoir de sanctionner les opérateurs qui ne respectent pas leurs engagements pris dans le cadre de l'article L.33-13 du code des postes et des communications électroniques.**

<sup>1</sup> L'opérateur Covage a depuis été racheté par SFR ; la structure issue de cette fusion a été baptisée XP Fibre.

<sup>2</sup> 48 mois après acceptation des engagements par le ministre, dont l'arrêté a été publié le 25 juillet 2019.

<sup>3</sup> Respectivement 36 et 60 mois après acceptation des engagements par le ministre, dont l'arrêté a été publié le 25 juillet 2019.

Les rapporteurs spéciaux estiment, avec Patrick Chaize, président de l'association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca), que **l'autorité de régulation doit se saisir de ce pouvoir de sanction pour atteindre l'objectif de complétude sur le territoire national en très haut débit**. Cette intervention du régulateur apparaît d'autant plus urgente **qu'est à craindre une rupture d'égalité dans l'accès au numérique sur le territoire**.

**2. Le Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT) doit désormais être abondé pour permettre les raccordements complexes et l'entretien des réseaux existants**

Si les rapporteurs spéciaux dressent un bilan globalement positif de la zone RIP et du levier financier qu'a constitué le plan France très haut débit, **ils s'inquiètent néanmoins de l'avenir des réseaux déployés et des coûts liés à l'entretien de ce réseau, ainsi que des financements nécessaires à la réalisation des raccordements complexes**.

Les raccordements complexes désignent des « *raccordements nécessitant la création ou la mise à niveau des infrastructures mobilisables ou rencontrant des difficultés pour les mobiliser* »<sup>1</sup>. Un raccordement complexe est donc mécaniquement plus coûteux pour la collectivité dans les zones RIP.

Le financement de ces raccordements doit permettre de sécuriser l'éligibilité de tous nos concitoyens à la fibre. **D'après les estimations présentées aux rapporteurs spéciaux, ces raccordements en zone RIP représentent l'équivalent de 1,2 milliard d'euros**.

De plus, la question de l'entretien des infrastructures déployées par les syndicats mixtes est pleinement posée, alors que les coûts seront bien plus élevés dans les territoires ruraux et qu'une péréquation entre les territoires est indispensable. Les rapporteurs spéciaux estiment qu'il est désormais nécessaire de mobiliser le fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT) qui, depuis sa création en 2009, n'a encore jamais été abondé.

---

<sup>1</sup> Audition de l'ANCT

### Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT)

La loi n°2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite loi Pintat, crée, à l'article 24, le Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT).

D'après cet article le FANT « a pour objet de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux ». Un comité national de gestion du fond est prévu pour donner un avis sur les décisions tendant à accorder des aides aux maîtres d'ouvrages. « Les aides doivent permettre à l'ensemble de la population de la zone concernée par le projet d'accéder, à un tarif raisonnable, aux communications électroniques en très haut débit. »

Alors que le Gouvernement a répondu, au début des années 2010, à plusieurs questions de parlementaires en indiquant que le FANT prendrait le relais du FSN une fois ce dernier épuisé, **force est de constater que le FSN est désormais épuisé mais que le projet de loi de finances pour 2022 ne prévoit pas d'abonder le FANT.**

Les rapporteurs spéciaux partagent la position de M. Patrick Chaize, président de l'Avicca, suivant lequel les modalités d'abondement du FANT devraient s'inspirer de celles du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé), donnant lieu à un financement par les abonnés à la fibre, permettant d'assurer la péréquation entre les territoires.

**Afin de prendre en charge une partie de ces surcoûts et d'appeler l'attention du Gouvernement sur le risque bien réel de ne pas atteindre l'objectif de couverture intégrale du territoire à horizon 2025 avec l'enveloppe proposée, les rapporteurs spéciaux présentent un amendement n° II-4 pour majorer de 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 75 millions d'euros en crédits de paiement les crédits prévus au titre du FANT.**

## **B. LES FONDS DE GARANTIE DE BPIFRANCE, DES MODALITÉS DE FINANCEMENT QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE CLARIFIÉES**

### **1. La réorganisation de Bpifrance en fin d'année 2020**

L'ordonnance n° 2020-739 du 17 juin 2020 portant réorganisation de la Banque publique d'investissement et modifiant l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement a autorisé l'absorption de Bpifrance SA par sa filiale, Bpifrance Financement.

Cette fusion poursuivait alors plusieurs objectifs :

- renforcer les fonds propres de l'entité de financement, devenue entité de tête pour améliorer les ratios de solvabilité ;

- permettre à la nouvelle entité faîtière de lever de la dette afin de réaliser une augmentation de capital au sein de sa filiale Bpifrance Participations (opération réalisée à hauteur de 3 milliards d'euros)<sup>1</sup> ;

- simplifier les modalités de gouvernance et les flux financiers au sein de Bpifrance.

Les capitaux propres de l'entité de financement sont, du fait de la fusion, passés de 4 à 25 milliards d'euros, soit une augmentation de la capacité de financement de l'ordre de 50 milliards d'euros à horizon 2024.

## **2. La question de l'abondement des fonds de garantie portés par Bpifrance**

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

D'après Arnaud Caudoux, directeur général adjoint de Bpifrance, auditionné par les rapporteurs spéciaux, les garanties proposées en fonds propres par Bpifrance ont été moins demandées qu'anticipé en 2020 et 2021, alors que les prêts garantis par l'État continuent à être mobilisés par les entreprises.

Cependant, alors que les PGE devraient bientôt n'être plus distribués, la question du financement des fonds permettant à Bpifrance de distribuer sa garantie doit être posée. Pour 2021 et 2022, des crédits ont été portés par la mission « plan de relance » **à hauteur de 464 millions d'euros.**

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

Pour reprendre les termes employés par le directeur général adjoint de Bpifrance, les fonds de garantie se trouvent ainsi financés par « divers subterfuges », ce qui n'est aucunement satisfaisant pour les parlementaires dont l'information sur le sujet est particulièrement limitée.

---

<sup>1</sup> De plus, comme l'a alors relevé notre collègue Bernard Delcros dans son rapport sur le projet de loi de ratification de l'ordonnance la fusion « a pour effet de sortir l'entité de financement de la catégorie des organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont le solde est intégré à celui des administrations publiques (APU) au sens du droit européen. Ainsi, tout en conservant la garantie de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) Bpifrance, soit, indirectement, de l'État sur ses émissions, la nouvelle entité pourra émettre des obligations pour souscrire à une augmentation de capital de Bpifrance Participations, pour un montant de 3 milliards d'euros d'après les informations transmises au rapporteur ».



En particulier, les redéploiements entre les différents fonds se font dans l'opacité la plus complète, la variation des coefficients de risque définis avec la tutelle (la DG Trésor) donnant lieu à des redéploiements massifs d'argent public. Alors que les fonds de garantie doivent justement permettre d'éviter une intervention de l'État en cas de crise, les rapporteurs spéciaux estiment que l'information des parlementaires mériterait d'être beaucoup plus complète.

C'est notamment le sens de l'engagement pris, devant le Sénat, par la secrétaire d'État près du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable, Mme Olivia Grégoire : *« mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement prend devant vous l'engagement non seulement de maintenir cette pratique à l'avenir, mais également d'augmenter le niveau d'information disponible dans les documents budgétaires. Je vous propose ainsi que cela fasse l'objet d'un jaune dédié aux liens entre Bpifrance et l'État, ce qui garantit la transmission des informations précises sur les activités de Bpifrance en la matière. Le Gouvernement demande donc le retrait de cet amendement, mais sur le fondement d'un engagement ferme, qui, bien au-delà de ma personne, se traduira par un jaune budgétaire. »*

**Les rapporteurs spéciaux soutiennent la création d'un nouveau document de politique transversale**, dédié au financement des activités confiées à Bpifrance. Alors que le besoin de financement annuel des fonds de garantie est estimé à 200 à 250 millions d'euros, la communication de ces informations apparaît indispensable aux rapporteurs spéciaux.

## **C. LA COMPENSATION DU GROUPE LA POSTE POUR CERTAINES DE SES MISSIONS**

### **1. La prise en compte des effets de la réforme des impôts de production**

Alors que les conséquences de la réforme des impôts de production sur le financement du fonds de péréquation postale n'avaient pas été anticipées par le Gouvernement, les rapporteurs spéciaux avaient proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, un amendement créant une dotation pour le Groupe La Poste de 66 millions d'euros. Ces ressources reviennent aux commissions départementales de la présence postale territoriale (CDPPT) et au financement des points de contact éligibles.

Cet amendement, adopté par le Sénat et conservé dans le texte final, a permis de financer les instruments de péréquation indispensables entre les collectivités. **Les rapporteurs spéciaux considèrent en effet que les services des points de contact de La Poste doivent être préservés sur l'ensemble du territoire. Il est indispensable que tous les français puissent bénéficier de**

ses services en particulier en matière d'accès au compte et d'accessibilité numérique.

Pour 2022, une dotation est prévue par le projet de loi de finances, à hauteur de 74 millions d'euros (en AE = CP).

## **2. La nécessité de compenser le service postal universel assuré par la Poste**

Alors que la crise sanitaire a provoqué des pertes très importantes sur les activités « courrier » de La Poste, il est apparu nécessaire de mettre en œuvre une dotation spécifique pour garantir la rentabilité de ces opérations pour le groupe La Poste.

Dans leur rapport sur l'avenir de La Poste, MM Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon<sup>1</sup> avaient estimé qu'une dotation budgétaire était nécessaire pour que La Poste continue à assurer un service postal universel sur le territoire national.

En effet, la loi du 9 février 2010 relative aux activités postales, qui permet la transformation du groupe La Poste en société anonyme à capitaux publics, ainsi que la libéralisation complète du marché du courrier depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, affirme le rôle de La Poste en tant que prestataire du service universel postal pour une durée de quinze ans, jusqu'au 31 décembre 2025. A ce titre, La Poste doit fournir « une offre de services postaux de qualité déterminée, de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs »<sup>2</sup>.

D'après les rapporteurs de la commission des affaires économiques « *la France se caractérise par des obligations de service public à valeur légale ou réglementaire qui n'ont pas été modifiées depuis dix ans et qui permettent d'assurer la distribution du courrier et la livraison des colis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire pour un périmètre élargi de services postaux.* »

**Ainsi le projet de loi de finances tire-t-il les conséquences de ce besoin de financement, proposant 520 millions d'euros de dotation pour le Groupe La Poste.** À l'avenir, une part de cette somme (20 millions d'euros) sera ou non attribuée à La Poste en fonction de l'atteinte des objectifs qui lui auront été fixés.

---

<sup>1</sup> [Compenser, contrôler, améliorer, détecter : pour une Poste partout et pour tous, rapport d'information de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 499 \(2020-2021\) - 31 mars 2021.](#)

<sup>2</sup> Article 3 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

### **3. La réforme de la distribution de la presse a conduit à un transfert vers le programme 180**

L'État verse chaque année à La Poste une compensation pour financer le transport postal, à hauteur de 87,8 millions d'euros en 2021, sur le programme 134. Dans la ligné des conclusions du rapport rendu par M. Emmanuel Giannesini<sup>1</sup> les aides à la distribution de presse sont transférées au programme 180 du présent projet de loi de finances à hauteur de 62,3 millions d'euros. Ces crédits ont vocation à être attribués directement aux éditeurs de publication, notamment afin d'inciter au portage dans les zones les plus denses.

**La réforme proposée, en laissant davantage de marges de choix aux éditeurs sur les modes de transport, va dans le bon sens.** Une ligne budgétaire de 16,1 millions d'euros de compensation à La Poste est néanmoins maintenue sur le programme 134, alors que le Groupe devrait continuer à assumer une partie de la distribution de presse.

#### ***D. LA RÉFORME DE LA COMPENSATION CARBONE***

Le dispositif de compensation carbone porté par le programme 134 vise à permettre la compensation, pour les sites électro-intensifs, du système européen des quotas d'émissions (SEQE).

D'après le texte déposé devant l'Assemblée nationale, la compensation carbone devait représenter, en 2022, 344 millions d'euros (en AE=CP). Les rapporteurs spéciaux considèrent que ce dispositif, en faveur des entreprises électro-intensives (sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.), est pleinement justifié par les risques que ferait peser sur ces industries une hausse trop brutale du niveau d'imposition.

Les coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité pourraient avoir des effets très négatifs sur les entreprises très consommatrices en énergie. Il est donc nécessaire de permettre transitoirement une compensation pour accompagner les entreprises.

Le dispositif, notifié et validé par la Commission européenne, est régi par l'article L. 122-8 du code de l'énergie.

---

<sup>1</sup> <https://www.economie.gouv.fr/transport-postal-presse-reforme-majeure>



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

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

L'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que *« les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. (...) Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé »*.

**Sur les six programmes** rattachés au compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » en 2022, **deux ont une importance significative.**

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

**Le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » permet d'octroyer des prêts à 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. Les crédits demandés pour ce programme en 2022 se situent au même niveau qu'en 2019 et en 2020, à seulement 50 000 d'euros, contre 250 000 euros en 2018 et 450 000 euros en 2017. De fait, peu d'agents ont recours à ce dispositif : une seule avance a été versée en 2017 (pour 12 240 euros), et une seule en 2018 (pour 19 467 euros). Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le maintien d'un programme dédié au sein du présent compte de concours financiers.**

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

**Équilibre en PLF 2022 du compte de concours financiers  
« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

*(en euros) (crédits de titre 7)*

PLF 2022	Recettes	Crédits AE	Crédits CP
<b>Programme 861</b> - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	0	50 000	50 000
<b>Programme 862</b> - Prêts pour le développement économique et social	0	75 000 000	75 000 000
<b>Programme 868</b> - Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran	0	0	0
<b>Programme 869</b> - Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle	0	0	383 000 000
<b>Programme 876</b> - Prêts octroyés dans le cadre des investissements d'avenir		0	32 000 000
<b>Programme 877</b> - Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19		0	0
<b>Programme 878</b> - Soutien à la filière Nickel en Nouvelle-Calédonie		220 000 000	220 000 000
<b>Total PLF 2022 :</b>	<b>0</b>	<b>295 050 000</b>	<b>710 050 000</b>

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

## II. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

**Le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social »** permet à l'État d'octroyer des prêts ponctuels aux entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au marché du crédit, *via* le **fonds pour le développement économique et social (FDES)**.

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

La gestion du fonds est confiée au comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI - DG Trésor) au niveau national et, au niveau départemental, aux comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI). Il vise les entreprises de plus de 250 salariés<sup>1</sup>.

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

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

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

### Crédits dédiés au FDES

(en millions d'euros)

Année		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
LFI	AE	200	150	100	100	50	75	75
	CP	200	150	100	100	50	75	75
Ouverture/annulation en cours d'exercice	AE	0	- 76	0	3	10,5	925	600 + 594 <sup>1</sup>
	CP	0	- 76	0	3	35,5	930	591 + 691
Exécution	AE	111,1	71	0,1	92,5	41	405,6	127
	CP	111,1	71	01	67,5	61	313,3	133

Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations communiquées par la DG Trésor

En 2022, l'intégralité des AE et des CP non-consommés en 2021 devraient être reportée, l'ouverture de 75 millions d'euros étant également demandée.

En réponse à la question sur une éventuelle disposition législative concernant l'abandon de créance de Presstalis le Gouvernement a indiqué qu'un amendement serait « *déposé en ce sens dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022. Il visera à permettre au ministre chargé de l'économie d'abandonner les créances détenues sur la société coopérative de distribution des quotidiens et la société coopérative de distribution des magazines au titre des prêts accordés par arrêté du 19 mars 2018, et imputés sur le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » créé par le III de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, à hauteur de respectivement de 24 300 000 € (pour la coopérative de distribution des*

<sup>1</sup> La loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a ouvert 600 millions d'euros de crédits supplémentaires. L'enveloppe budgétaire a également été abondée par le report des crédits non utilisés en 2020, soit 594,3 millions d'euros en AE et 691 millions d'euros en CP..

quotidiens) et 65 700 000 € (pour la coopérative de distribution des magazines) en capital, ainsi que les cautionnements afférents à ces prêts. » A ce stade, aucun amendement n'a été déposé.

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

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

Ce dispositif a permis de verser un total de 150 millions d'euros, pour 184 aides octroyées (le montant moyen des prêts octroyés s'établissant à 817 000 euros). D'ici la fin de l'année, 250 millions d'euros devraient avoir été consommés. D'après les informations transmises par la direction générale des entreprises (DGE), le niveau de consommation inférieur aux prévisions initiales « s'explique par le succès des prêts garantis par l'état (PGE) et par des interventions au titre des avances remboursables et prêts à taux bonifiés qui se font en cofinancement (des banques, actionnaires, bailleurs, créanciers fiscaux et sociaux). »

95 demandes sont encore en instance d'instruction par le direction générale des entreprises.

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

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

En effet, en application de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **les prêts et avances consentis par l'État doivent être retracés sur des comptes de concours financiers**, et non sur des programmes budgétaires. C'est pour cette raison qu'un nouveau programme a été créé. En 2020, un prêt d'un montant de 200 millions d'euros a été accordé à l'entreprise *Soitec* au titre du plan « Nano 2022 ».



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

Créé par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2018, le programme 868 « Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran » permet à l'État d'accorder des prêts à Bpifrance dans le cadre de son nouveau dispositif de soutien à l'exportation en Iran.

Les prêts consentis par l'État à Bpifrance devaient au départ avoir un effet d'entraînement sur les investisseurs privés potentiels. Le prêt est effectué aux conditions de marché. La loi de finances pour 2018 a autorisé le déblocage d'un premier prêt de 100 millions d'euros en AE. Il était neutre pour le solde budgétaire, l'ouverture de crédits étant compensée par une annulation du même montant sur le programme 851 « Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France » du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

Toutefois, l'entrée en vigueur de nouvelles sanctions économiques américaines contre l'Iran, à compter du 5 novembre 2018, a conduit Bpifrance à suspendre le projet<sup>1</sup>, le directeur général de la banque estimant que « les conditions ne sont pas réunies » et que « les sanctions sont punitives pour les entreprises ».

Prenant acte de ces circonstances, le présent compte de concours financier ne comporte plus aucun CP ni aucune AE. Les rapporteurs spéciaux considèrent que sa suppression doit être envisagée après plusieurs années sans aucune dotation budgétaire.

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

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

Le contrat de prêt a été signé le 20 décembre 2018 pour une durée de 40 ans à compter du 11 février 2019, à un taux fixe de 3,2 % suivant des échéances semestrielles, à partir de 2024. La société devra rembourser l'État à partir de 2024 grâce aux recettes liées à l'utilisation de l'infrastructure et

---

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

au produit de la taxe dite « Contribution spéciale CDG-Express » (voir encadré ci-après).

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

**Par ailleurs, le Gouvernement ayant annoncé le 29 mai 2019 le report de la mise en service de la ligne CDG Express à 2026**, des avenants au contrat de concession et au contrat de crédit ont été négociés et signés.

S'agissant des CP au sein du compte de concours financiers pour **2022, ils s'élèvent à 383 millions d'euros et tiennent compte du décalage de la date de livraison de la ligne.**

### **Le Charles-de-Gaulle Express**

Le projet « Charles-de-Gaulle Express » (CDG-Express) vise à améliorer la desserte de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle grâce à la construction et à l'exploitation d'une liaison ferroviaire directe de 32 kilomètres conçue pour les passagers aériens entre Paris (gare de l'Est) et le terminal 2 de l'aéroport. Le CDG Express relierait sans arrêt en vingt minutes Paris et le principal aéroport français, de 5 heures du matin jusqu'à minuit, 365 jours par an, avec un départ tous les quinze minutes.

La mise en service de cette infrastructure était initialement prévue en 2023 afin qu'elle puisse être opérationnelle lors des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Fin mai 2019, le Gouvernement a annoncé un report de la date de livraison de la ligne.

Le trafic attendu sur cette nouvelle liaison serait de 6 à 7 millions de passagers par an à partir de 2026, soit environ 15 % des passagers qui se rendent à Paris-Charles-de-Gaulle ou en reviennent, et de plus de 9 millions de passagers par an à l'horizon 2050.

Le coût de construction de l'infrastructure est estimé à 1,8 milliard d'euros courants sur la période 2018-2024, y compris les provisions pour aléas tenant compte des conditions de réalisation des travaux. À cette somme s'ajouteront environ 300 millions d'euros de frais financiers et de gestion de la société concessionnaire. Au total, le projet nécessite donc 2,1 milliards d'euros de financements.

La conception, la construction, le financement, l'entretien-maintenance, le renouvellement et l'exploitation, sous la forme d'une concession de travaux, à une société de projet majoritairement détenue par SNCF Réseau et Aéroports de Paris, auxquels s'est également jointe la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces trois actionnaires contribueront à parts égales au financement de l'infrastructure à hauteur de 400 millions d'euros en fonds propres au total. Les 1,7 milliard d'euros restants doivent faire l'objet d'un ou plusieurs emprunt(s).

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

- les péages que versera l'exploitant du service de transport à la société de projet<sup>1</sup> pour l'utilisation de l'infrastructure ;

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

Source : *commission des finances du Sénat*

## VII. LE SOUTIEN À LA FILIÈRE NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE

À l'initiative du Gouvernement, **un amendement de crédit** a été introduit en première lecture du projet de loi de finances pour 2021, créant un nouveau programme dédié aux prêts destinés au « Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie » sur **le compte de concours financiers « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**.

Ces crédits doivent permettre de financer la société Prony Ressources Nouvelle-Calédonie, qui reprendra l'activité d'extraction de minerai (latérites et saprolites) et de production de nickel et de cobalt du groupe brésilien Vale Nouvelle-Calédonie. Cette dernière société, qui emploie environ 1 300 personnes, a annoncé en septembre 2020 son départ de l'île. Le site est situé à Goro à 60 km au sud de Nouméa et se compose d'une mine, d'une usine hydrométallurgique et d'un port.

Le consortium « Prony Ressources » allie une part des employés de l'entreprise, les collectivités publiques, les acteurs coutumiers locaux et le courtier suisse Trafigura.

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux : *« l'État a soutenu l'opération en concourant au besoin total de financement (1,1 milliard d'euros) via notamment un prêt de 200 millions d'euros (conclu le 30 mars 2021 et voté en LFI 2021<sup>3</sup>), et un autre prêt de 220 millions d'euros »* demandés dans le présent projet de loi de finances. Ces prêts sont complétés par *« divers mécanismes de défiscalisation. »*

---

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

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

<sup>3</sup> Pour des échéances de prêt allant de 2025 à 2031.

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

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

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission avec un amendement.

**L'amendement n° II-2704 déposé par le Gouvernement** majore les crédits de la mission de **150 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulations »** pour permettre la mise en œuvre de l'avance sur le dispositif de compensation carbone.



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 42 nonies (nouveau)

#### Mise en place d'une avance sur le dispositif de compensation carbone

Le présent article vise à adapter le mécanisme de compensation carbone des entreprises électro-intensives en mettant en place une avance sur le versement de l'aide. En ce sens, un amendement de crédits sur la mission a été adopté, portant une ouverture de 150 millions d'euros de crédits en 2022. Le mécanisme d'avance doit permettre de soutenir la trésorerie des entreprises électro-intensives, confrontées à une hausse des prix de l'électricité qui impacte négativement leur compétitivité prix.

L'article modifie également la conditionnalité de la compensation carbone dans un sens plus exigeant vis-à-vis des entreprises : il supprime l'option dont disposent les entreprises d'investir au moins 50 % du montant de cette aide dans des projets qui entraînent une baisse substantielle de leurs émissions de gaz à effet de serre mais prévoit que les deux autres conditions deviennent cumulatives, à savoir mettre en œuvre certaines des recommandations contenues dans un rapport d'audit obligatoire et réduire l'empreinte carbone de leur consommation d'électricité, de manière à couvrir au moins 30 % de leur consommation d'électricité générée à partir de sources décarbonées. Cette modification ne résultant pas en une baisse du niveau d'exigence écologique pour les entreprises, les rapporteurs spéciaux sont favorables au nouvel équilibre proposé par le présent article.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

#### I. LE DROIT EXISTANT : LE CADRE EUROPÉEN DES AIDES D'ÉTAT PERMET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE COMPENSATION POUR LIMITER LES COÛTS DU MARCHÉ DES QUOTAS D'ÉMISSION POUR LES ENTREPRISES EXPOSÉES À UN RISQUE DE FUITE DE CARBONE

##### A. LE SYSTÈME EUROPÉEN DES QUOTAS D'ÉMISSION APPLIQUE UN COÛT AUX ÉMISSIONS CARBONE DES SECTEURS INDUSTRIELS

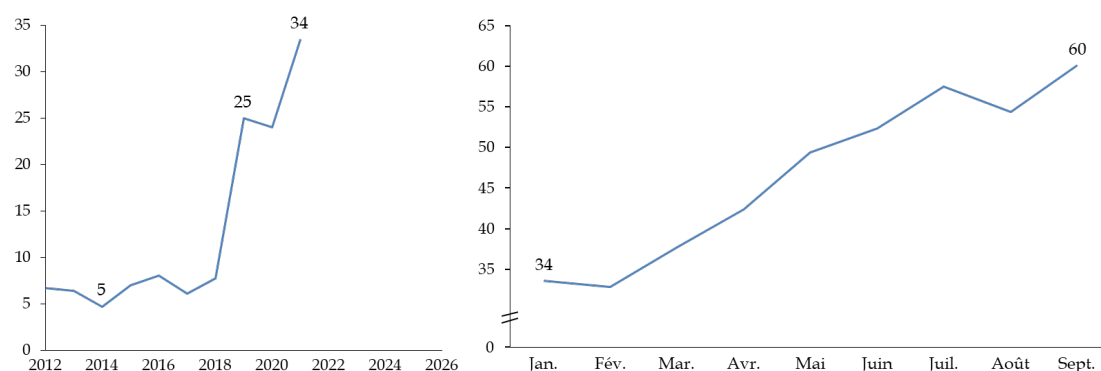
La directive 2003/87/CE établit la création d'un « système dans lequel les entreprises se voient allouer des autorisations pour les émissions de leurs gaz à effet de serre selon les ambitions gouvernementales, et qu'elle peuvent échanger

entre elles<sup>1</sup> ». Ces autorisations prennent la forme de **quotas d'émission et sont distribuées puis contrôlées par les autorités publiques.**

Le système européen des quotas d'émission (SEQE) repose sur un mécanisme de **régulation par les prix**. Les entreprises sont **sanctionnées financièrement lorsqu'elles dépassent leurs quotas d'émission** (achat de quotas ou amende) **ou récompensées lorsqu'elles émettent moins** (vente de quotas). **Cependant, ce mécanisme est incitatif seulement si le coût des quotas carbone ou de l'amende sont supérieurs aux investissements à réaliser pour l'entreprise.**

### Évolution du prix de la tonne de CO<sub>2</sub>

Les prix n'étaient pas incitatifs sur les deux premières phases du marché carbone (2005-2012). Les ajustements progressifs (baisse des quotas gratuits, achats aux enchères, réserve de stabilité) et les nouveaux objectifs annoncés par l'Union européenne ont entraîné une hausse des prix sur le marché des quotas d'émission :



Données : prix des quotas en euros par tonne de CO<sub>2</sub>, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année sur le graphique de gauche et au 1<sup>er</sup> de chaque mois sur le graphique de droite.

Source : *International Carbon Action Partnership*

La hausse des prix constatés rend le dispositif de quotas d'émission plus incitatif mais pèse plus fortement sur la compétitivité prix des entreprises. La hausse est particulièrement rapide depuis le début de l'année.

<sup>1</sup> Définition retenue issue du *Livret vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, 2000.*



La Commission européenne augmente périodiquement le nombre d'activités couvertes par les quotas d'émission<sup>1</sup>. Elle prévoit par exemple d'étendre le marché carbone aux secteurs des transports et des bâtiments pour la **phase 4 du marché carbone (2021-2030)**<sup>2</sup>. La réduction annuelle du plafond d'émission devrait ainsi se poursuivre jusqu'en 2030<sup>3</sup>.

#### **B. DES AIDES D'ÉTAT SPÉCIFIQUES SOUTIENNENT LES ENTREPRISES ÉLECTRO-INTENSIVES EXPOSÉES À UN RISQUE SIGNIFICATIF DE FUITE DE CARBONE**

Le système des quotas d'émission peut affecter la **compétitivité prix** des entreprises européennes et entraîner des délocalisations qui ne sont profitables **ni pour l'économie régionale, ni pour l'environnement mondial**.

L'Union européenne **autorise donc les États membres à mettre en places des aides pour les entreprises exposées à un risque significatif de fuite carbone** en raison des coûts liés aux quotas. La fuite carbone est ainsi définie comme « *une augmentation des émissions mondiales de gaz à effet de serre imputable aux délocalisations de productions en dehors de l'Union décidées en raison de l'impossibilité pour les entreprises concernées de répercuter les augmentations de coûts induites par le SEQE de l'UE sur leurs clients sans subir d'importantes pertes de parts de marché* »<sup>4</sup>.

Les nouvelles lignes directrices de la compensation carbone pour 2021-2030<sup>5</sup> resserrent le périmètre des secteurs éligibles<sup>6</sup> et modifient les modalités de définition du facteur d'émission de dioxyde de carbone<sup>7</sup>. Cette dernière évolution devrait faire passer le facteur d'émission, qui était de 0.76 tCO<sub>2</sub>/MWh, à 0,59 tCO<sub>2</sub>/MWh, sous-réserve de validation de la commission lors de la prochaine révision des lignes directrices en 2025.

---

<sup>1</sup> Ajouter par le Règlement UE n°389/2013 : métaux ferreux et non ferreux, aluminium de première fusion et d'affinage, acide nitrique, acide adipique, acide glyoxylique, ammoniac, poussière de soude, hydrogène, produits pétrochimiques.

<sup>2</sup> Pacte vert pour l'Europe, 14 juillet 2021

<sup>3</sup> La réduction annuelle était de -1,74 % entre 2005 et 2020 et devrait être de - 43 % d'ici 2030.

<sup>4</sup> Communication n°2012/C 158/04 du 5 juin 2012 relative aux politiques des aides d'État et directive relative au SEQE.

<sup>5</sup> Communication n°2020/C 317/04 du 25 septembre 2020 relative aux lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du SEQE après 2021.

<sup>6</sup> Intégration de la fabrication de pâte à papier, fabrication de produits pétroliers raffinés, mâts en voiles en fibre de verre, hydrogène, composés oxygénés inorganiques des éléments non-métalliques et exclusion de la fabrication des produits azotés et engrais, fabrication d'autres produits chimiques et organiques de base, filature de l'industrie cotonnière, fabrication de fibres artificielles ou synthétiques, extraction de minerais de fer, polypropylène, chlorure de polyvinyle, polycarbonate. Les consommations d'électricité des secteurs éligibles devraient néanmoins rester comparables entre les deux périodes.

<sup>7</sup> Teneur en tonne de dioxyde de carbone par mégawattheure de la technologie marginale déterminant le prix effectif sur le marché de l'électricité en France depuis 2020

Dans le respect du cadre fixé par l'Union européenne, **l'article L. 122-8 du code de l'énergie prévoit le versement d'une aide d'État pour compenser à 75 % les coûts des quotas pour les entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone.**

#### **Calcul du montant de la compensation**

Facteur d'émission x prix du quota x volume d'électricité éligible x 75 %.

NB : Le prix du quota correspond à la moyenne, en euros par tonne de dioxyde de carbone, des prix à terme à un an quotidiens des quotas d'émission.

Source : Commission des finances

Cette aide est versée aux entreprises à l'année  $n+1$  et concerne actuellement 450 entreprises en France<sup>1</sup>.

Le versement de l'aide implique également **des contreparties qui seront, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 :**

- soit la réalisation d'un audit énergétique et la mise en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'audit, dès lors que l'amortissement des investissements recommandés peut s'opérer sur trois ans ;

- soit la réduction de l'empreinte carbone de la consommation d'électricité de manière à couvrir au moins 30 % de leur consommation d'électricité générée à partir de sources décarbonées ;

- le réinvestissement d'au moins 50 % du montant de l'aide dans des projets qui entraînent une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'installation de l'activité.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE VERSEMENT D'UNE AVANCE ANNUELLE AU TITRE DE LA COMPENSATION CARBONE POUR LES ENTREPRISES SOUMISES AU RISQUE DE FUITE DE CARBONNE**

**Le 1<sup>o</sup> du présent article** modifie l'article L 122-8 du code de l'énergie pour remplacer la référence à Londres par Amsterdam pour tenir compte du déménagement de la plateforme Intercontinental Exchange.

**Le a du 2<sup>o</sup> du présent article** remplace le dispositif d'option pour la contrepartie présenté ci-dessus par le cumul des deux premières conditions, à savoir que les entreprises devront, d'une part, « *mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'audit, dans la mesure où le délai*

---

<sup>1</sup> Intervention de la ministre Madame Agnès Pannier-Runacher lors de la discussion devant l'AN.

*d'amortissement des investissements concernés ne dépasse pas trois ans et que les coûts de leurs investissements sont proportionnés » et devront, d'autre part, « réduire l'empreinte carbone de leur consommation d'électricité, de manière à couvrir au moins 30 % de leur consommation d'électricité générée à partir de sources décarbonées ». La troisième option laissée aux entreprises, qui consistait à « investir une part importante, d'au moins 50 %, du montant de l'aide dans des projets qui entraînent une réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre de l'installation, bien en deçà du référentiel applicable utilisé pour l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne » est supprimée par **le b du 2°** de l'article.*

**Le 3° du présent article** introduit le **versement d'une avance** au titre des coûts supportés au cours de la même année. Cette avance ne peut excéder **24,45 % du montant de l'aide** versée au titre de l'année en cours. Elle est déduite du montant de l'aide devant être versée l'année suivante. Un mécanisme de remboursement est prévu en cas de trop perçu.

Cette avance de compensation est à l'origine d'une ouverture de crédits à hauteur de **150 millions** d'euros du budget de l'État pour 2022. Puisque l'avance versée en année *n* est déduite de la compensation versée en année *n+1*, la mesure n'impactera que marginalement les dépenses publiques au-delà de 2022.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE AVANCE DE TRÉSORERIE BIENVENUE AU REGARD DE LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ**

Le présent article permet le **versement d'une avance de 150 millions d'euros dont bénéficieront 450 entreprises électro-intensives**. Cette avance est ensuite déduite du montant de l'aide prévue l'année suivante. **Elle ne pèse donc pas sur les finances publiques à long terme.**

**L'avance renforce les trésoreries des entreprises pour 2022 et donne de la souplesse aux entreprises pour s'approvisionner en électricité.**

La plupart des entreprises électro-intensives se couvrent en avance sur tout ou partie de leur approvisionnement. La direction générale des entreprises relève<sup>1</sup> que les industries auront pu s'approvisionner en début d'année pour 2022 à un niveau de prix avoisinant les 50-60 euros par mégawattheure **tandis que les plus contraintes en trésorerie s'approvisionneront à des niveaux avoisinant les 80-90 euros par mégawattheure pour 2022.**

---

<sup>1</sup> Questions budgétaires projet de loi de finances pour 2022.

Le présent article présente donc deux avantages :

**- il renforce la trésorerie des entreprises électro-intensives dans un contexte économique particulièrement difficile pour celles-ci ;**

**- il rend automatique le versement d'une partie de l'aide payée en année  $n+1$  pour l'année  $n$  pendant l'année  $n$  ce qui leur garantit plus de souplesse lors de leur achat d'électricité.**

Le Gouvernement prévoit par ailleurs une **baisse exceptionnelle de la TICFE** pour venir soulager les industries électro-intensives et les entreprises concernées par la hausse de la facture de l'électricité mais qui ne bénéficient pas de l'aide due à un risque de fuite de carbone.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les industries bénéficiaires de l'aide devront mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'audit énergétique obligatoire dès lors la durée d'amortissement de ces investissements est inférieure à trois ans et devront d'autre part couvrir à plus de 30 % leur besoin d'électricité par de l'électricité décarbonée. Cette dernière obligation est en réalité très limitée du fait de la composition du *mix* énergétique français, dans lequel l'électricité décarbonée représente déjà une part bien supérieure à 30 %. En réalité, du fait de la suppression de **l'obligation d'investir 50 % du montant des aides dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre**, la seule réelle obligation des entreprises sera de réaliser les investissements dont l'amortissement est inférieur à trois ans.

Les mesures inscrites dans le présent article sont donc à la fois utiles pour **soutenir à court terme les entreprises** qui font face à la montée des prix de l'électricité et permettent de limiter les risques liés à la perte de compétitivité prix des entreprises électro-intensives localisées en France.

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

ARTICLE 42 decies (nouveau)

**Compensation du groupe La Poste au titre de sa mission  
de service postal universel**

Le présent article prévoit la création d'une dotation de compensation au prestataire de service postal universel, tel que défini à l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Cette dotation a en effet vocation à couvrir les coûts pour l'entreprise liés à la mission de service postal universel, dans les conditions définies par le contrat d'entreprise liant le groupe La Poste et l'État.

L'article prévoit que l'évaluation des coûts nets liés à cette mission sera déterminée dans les conditions définies par décret en Conseil d'État par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de presse (Arcep).

Le décret devra être pris après consultation de l'Arcep et de la Commission supérieure numérique et des postes.

L'article prévoit également une obligation de communication des informations et documents comptables nécessaires à cette évaluation.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE SERVICE POSTAL UNIVERSEL, CONFIE  
À LA POSTE JUSQU'EN 2025, N'EST ASSORTI D'AUCUNE  
COMPENSATION FINANCIÈRE**

**A. SUR LES QUATRE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC CONFIEES À LA  
POSTE, TROIS D'ENTRE ELLES FONT L'OBJET D'UNE  
COMPENSATION**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 février 2010, relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, **transforme La Poste en une société anonyme, indiquant dans le même temps que** « *cette transformation ne peut avoir pour conséquence de remettre en cause le caractère de service public national de La Poste.* »

Ainsi, l'article 2 de la loi reprend les missions de service public confiées à La Poste. Il s'agit :

- du service postal universel ;
- de la contribution à l'aménagement et au développement du territoire *via* le réseau de points de contact de La Poste ;
- du transport et de la distribution de presse ;

- de l'accessibilité bancaire.

L'article 3 de la loi prévoit que soit signé, entre l'État et le groupe La Poste, un « *contrat pluriannuel de la présence postale territoriale [qui] fixe les lignes directrices de gestion du fonds postal national de péréquation territoriale. Il précise également les conditions, en termes notamment d'horaires d'ouverture et d'offre de base de services postaux et financiers, de qualité, d'information, d'amélioration et d'engagements de service auprès des usagers, que doivent remplir les points de contact en fonction de leurs caractéristiques et dans le respect des principes du développement durable. Les conditions relatives aux horaires d'ouverture des points de contact prévoient l'adaptation de ces horaires aux modes de vie de la population desservie.* »

Si le service universel postal ne fait actuellement l'objet d'aucune compensation spécifique, **les trois autres missions confiées au groupe La Poste font l'objet de dispositifs de natures différentes, permettant de couvrir les coûts afférents à celles-ci.**

Il s'agit, concernant la mission d'aménagement du territoire, d'un abattement de fiscalité locale, dans les conditions définies à l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et à France Télécom telle que modifiée par l'article 4 de la loi du 9 février 2010.

Ainsi, au titre de l'article 1635 *sexies* du code général des impôts, l'abattement s'applique à la fiscalité directe locale due par La Poste, calculée en fonction des coûts nets du maillage territorial complémentaire tels qu'évalués par l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de presse (Arcep). D'après les données du rapport de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon fait au nom de la commission des affaires économiques<sup>1</sup>, **La Poste dispose d'un réseau de 16 943 points de contacts sur l'ensemble du territoire national, soit un niveau légèrement inférieur aux 17 000 points de contact qu'elle est tenue de maintenir.** D'après les rapporteurs, cette mission est structurellement sous-compensée.

Ainsi, en 2019, alors que le coût net du maillage territorial complémentaire demandé à La Poste est évalué par l'Arcep à 231 millions d'euros, **la compensation sous forme d'abattement ne s'élevait qu'à 171 millions d'euros, soit un différentiel de 60 millions d'euros, restant à la charge de La Poste.** Alors que la réforme de la fiscalité économique locale en loi de finances initiale pour 2021 a fortement diminué le bénéfice de l'abattement, la dotation du fonds a été complétée, à l'initiative du Sénat, par une dotation budgétaire de 66 millions d'euros sur le programme 134. Cette dotation est maintenue pour 2022, à hauteur de 74 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> [Compenser, contrôler, améliorer, détecter : pour une Poste partout et pour tous, rapport d'information de MM. Patrick CHAIZE, Pierre LOUAULT et Rémi CARDON, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 499 \(2020-2021\) - 31 mars 2021.](#)

**La mission d'accessibilité bancaire donne également lieu à une compensation.** À ce titre, La Poste doit accepter, pour toute personne qui en fait la demande, l'ouverture d'un livret A et doit fournir un ensemble de services gratuits à ses bénéficiaires. Le principe de la rémunération du groupe La Poste pour cette mission est fixé par l'article L. 221-6 du code monétaire et financier, son montant s'étant élevé à 330 millions d'euros en 2020. Cette compensation est supportée par le fonds d'épargne du livret A, géré par la Caisse des dépôts.

Enfin, le transport et la distribution de presse ont fait, jusqu'à cette année, l'objet d'une dotation budgétaire sur le programme 134. Ainsi, pour 2021, la dotation s'élevait à 87,8 millions d'euros, afin de tenir compte des « *sujétions particulières supportées par La Poste en raison du régime d'acheminement et de distribution de la presse* ». Cependant, à compter de 2022, une part de ces crédits a été transférée au programme 180 « *Presse et médias* », dans le cadre de la réforme de l'aide à la distribution de presse, mise en œuvre dans la lignée des recommandations du rapport Giannesini.

#### **La réforme de l'aide à la distribution de presse**

La réforme de l'aide à la distribution de presse prévue par le présent projet de loi de finances prend la forme de la suppression de l'aide au portage sous sa forme actuelle et la création d'une aide à l'exemplaire réservée aux titres d'information politique et générale (IPG), bénéficiaires d'un tarif postal privilégié jusqu'à cette année. L'aide proposée par le Gouvernement sera ainsi scindée en deux parties :

- i) une aide à l'exemplaire « posté », financée par redéploiement à partir de la compensation aujourd'hui versée à la Poste depuis le programme 134, qui neutralisera le surcoût pour les éditeurs engendré par le passage au tarif unique sur les années 2021-2023, cette aide étant ensuite dégressive dans les zones dites « denses » dans lesquelles le recours au portage est une alternative crédible ;
- ii) et une aide à l'exemplaire « porté », calculée de sorte à créer une véritable incitation pour les titres à recourir au portage. Une évaluation sera menée trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme afin de pouvoir mesurer le développement effectif du portage et la diversification des réseaux, ainsi que l'impact de la diminution de l'aide à l'exemplaire posté en zone dense à partir de 2024.

*Source : projet annuel de performance de la mission « Médias et Presse »*

## **B. LA MISSION DE SERVICE POSTAL UNIVERSEL NE FAIT JUSQU'ICI L'OBJET D'AUCUNE COMPENSATION**

Si les activités participant du service postal universel<sup>1</sup> font l'objet d'une exonération de taxe sur la valeur ajoutée, La Poste ne bénéficie pas d'une compensation au titre de ces activités.

La Poste doit néanmoins fournir, en application de l'article 3 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>2</sup>, « *une offre de services postaux de qualité déterminée, de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.* »

Ainsi que l'ont souligné les rapporteurs MM Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon, « *aujourd'hui, la France se caractérise par des obligations de service public à valeur légale ou réglementaire qui n'ont pas été modifiées depuis dix ans et qui permettent d'assurer la distribution du courrier et la livraison des colis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire pour un périmètre élargi de services postaux.* »

Alors que le volume de courriers décroît très fortement depuis plusieurs années, la crise sanitaire a renforcé considérablement cette tendance. Ainsi, comme l'a indiqué Philippe Wahl lors de son audition par les rapporteurs spéciaux, « *depuis 10 ans, la Poste perd en moyenne 600 millions de lettres par an. En 2020, nous avons enregistré une baisse de 1,6 milliard de plis en moins, soit l'équivalent de trois années de baisse.* »

Cette diminution du nombre de courriers pose la question de la viabilité et de la rentabilité de la branche courrier. Ainsi, d'après le rapport annuel d'activité du groupe La Poste pour 2020, la branche courrier colis a enregistré un déficit de 1 147 millions d'euros la première année de la crise sanitaire.

Alors que cette dégradation subite de rentabilité du service postal aurait pu entraîner une dégradation des services rendus aux usagers, le présent article prévoit de créer une compensation spécifique pour cette mission.

---

<sup>1</sup> *Telles que définies à l'article 1 du décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relative au service universel postal et aux droits et obligation de la Poste.*

<sup>2</sup> *Directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.*



## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE PRINCIPE D'UNE COMPENSATION DU PRESTATAIRE DE SERVICE UNIVERSEL POSTAL DANS LES CONDITIONS DÉFINIES PAR DÉCRET

Le 1° modifie l'article L. 2-2 du code des postes et des communications électroniques **pour inscrire au I de cet article le principe de la compensation du prestataire de service universel postal**. Les conditions de cette compensation doivent être définies dans le cadre du contrat d'entreprise prévu à l'article 9 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et à France Télécom.

L'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de presse (Arcep) devra, annuellement, évaluer le coût net de ce service pour le prestataire. Ce dernier aura par conséquent l'obligation de communiquer, sur demande de l'Arcep, l'ensemble des informations et documents comptables nécessaires à cette évaluation.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Arcep et de la commission supérieure du numérique et des postes (CSNP) devra déterminer la méthode d'évaluation pour établir le coût net de cette mission de service universel postal.

L'Arcep sera également chargée de rendre, annuellement, un rapport sur le coût de ce service. Le rapport fera l'objet d'un avis de la CSNP.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE COMPENSATION DEVENUE INDISPENSABLE AU MAINTIEN DU SERVICE POSTAL UNIVERSEL

Le déclin continu de l'activité de courrier du groupe La Poste, accéléré par la pandémie et la numérisation de nombreuses activités, a conduit à une situation dans laquelle le service postal universel n'est plus rentable.

La compensation prévue au présent article **doit donc permettre, en tenant compte de cette nouvelle contrainte, de préserver les activités du groupe et de garantir l'effectivité du principe d'universalité du service postal** au titre duquel doit être fournie « *une offre de services postaux de qualité déterminée, de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.* »

**Les garanties prévues au présent article**, qui renvoie à un avis de l'Arcep et de la CSNP avant que ne soit pris un décret un Conseil d'État, semblent satisfaisantes aux rapporteurs spéciaux. Ces dispositions doivent permettre de garantir un équilibre entre la nécessité d'une compensation suffisante pour maintenir le service et, dans le même temps, le bon usage des deniers publics.

**Cependant, au regard de la sous-compensation des activités de La Poste en matière d'aménagement du territoire, les rapporteurs spéciaux seront particulièrement vigilants à la cohérence de la dotation budgétaire avec l'estimation de l'Arcep.**

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux seront également attentifs à ce que les crédits versés à La Poste permettent bien de maintenir la qualité de service sur l'ensemble du territoire.

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

ARTICLE 42 undecies (nouveau)

**Prorogation des prêts participatifs exceptionnels  
pour les petites entreprises**

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

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

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

Alors que le dispositif des prêts bancaires garantis par l'État a été introduit par la première loi de finances rectificative pour 2020, la deuxième loi de finances rectificative<sup>1</sup> a mobilisé **deux outils supplémentaires** pour soutenir les entreprises les plus fragiles :

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

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

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

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

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

difficultés d'accès à l'emprunt, et ce en dépit des prêts garantis par l'État (PGE).

Le prêt participatif est en effet un moyen de financement intermédiaire entre le prêt à long terme et la prise de participation. Dans l'ordre des créanciers, le prêteur se trouve placé après l'ensemble des créances bancaires.

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

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

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

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

Oséo avait alors été chargé de mobiliser un milliard d'euros sous la forme de « *contrats de développement participatifs* ». L'ancienne filiale de la Caisse des dépôts et consignations proposait un financement bancaire subordonné d'une durée de cinq à sept ans, dont un différé d'amortissement de deux ans, sans apport de sûretés personnelles et avec une indexation de la rémunération sur l'évolution du chiffre d'affaires de l'entreprise<sup>1</sup>. Le dispositif visait alors les entreprises de plus de 3 ans et de moins de 5 000 salariés.

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

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

---

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

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

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement ayant été déposé tardivement et n'ayant pas pu, à ce titre, faire l'objet d'un avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il a en revanche reçu un avis favorable du rapporteur spécial à titre personnel. Il vise à proroger jusqu'au 30 juin 2022 les prêts participatifs pour les très petites entreprises prévus sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DE PRÊTS PARTICIPATIFS UTILE POUR SOUTENIR LES TRÈS PETITES ENTREPRISES**

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

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

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

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

D'après les informations contenues dans l'exposé sommaire de l'amendement, « *au 30 septembre, environ 500 prêts avaient été octroyés depuis le lancement du dispositif au second semestre 2020, pour un montant moyen de prêt de 36 000 euros* ».

Les prêts participatifs visés étant prorogés par le présent article jusque fin juin 2022, leur distribution répond aux critères du régime temporaire d'encadrement des aides d'État défini par la Commission européenne<sup>1</sup> qui précise que les aides octroyées par les États membres au titre de ce régime temporaire doivent l'être avant le 30 juin 2022.

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

---

<sup>1</sup> [Les règles temporaires d'encadrement](#) sont fixées par la communication du 19 mars 2020 telle que modifiée par les communications du 3 avril, du 8 mai et du 13 octobre 2020, ainsi que par celles du 28 janvier et du [30 septembre 2021](#).

ARTICLE 42 duodecies (nouveau)

**Création d'un nouveau document de politique transversale  
dédié à Bpifrance**

Le présent article prévoit de créer un nouveau document de politique transversale dédié aux activités de Bpifrance financées par des dotations publiques. Alors que Bpifrance constitue l'un des principaux acteurs de la réponse économique à la crise sanitaire, le renforcement de l'information des parlementaires sur ce plan apparaît indispensable.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : BPIFRANCE, UN ACTEUR  
INCONTOURNABLE DE LA RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE  
MALGRÉ UNE INFORMATION PARLEMENTAIRE  
PARTICULIÈREMENT LIMITÉE**

**A. LES « PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT » (PGE) GÉRÉS PAR BPIFRANCE  
JOUENT UN RÔLE DÉTERMINANT POUR FAIRE FACE À LA CRISE**

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

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

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

Les entreprises bénéficiaires d'un prêt garanti par l'État (PGE) se sont engagées à ne pas verser de dividendes et à ne pas procéder à des rachats d'actions au cours de l'année.

**À la fin du mois d'octobre 2021, les PGE représentent un encours total de 141,5 milliards d'euros.**

Dans le contexte de deuxième vague de l'épidémie, en novembre 2020, le dispositif a été prolongé et les entreprises ont pu bénéficier d'une deuxième année de décalage avant de commencer à rembourser les montants empruntés.

Alors qu'un nouveau prolongement des PGE permettra de continuer à distribuer ces prêts jusqu'au 30 juin 2022, ils devraient demeurer le principal outil d'accès aux liquidités pour les entreprises, si bien que les garanties distribuées en propre par Bpifrance sur ses fonds de garantie resteront assez largement minoritaires au moins jusqu'à l'été prochain. Cependant, ces garanties constituent, en temps normal, l'un des principaux moyens de faciliter le financement des opérations de cession et de transmission d'activités. Elles sont traditionnellement abondées par le programme 134, malgré des débudgétisations récurrentes.

***B. LE RENFORCEMENT DES FONDS DE GARANTIE DE BPIFRANCE FINANCEMENT, UNE OPÉRATION QUI DEVRAIT ÊTRE BUDGÉTISÉE SUR LE PROGRAMME 134***

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

Avant la crise, la dotation budgétaire prévue sur le programme 134 avant les débudgétisations permettait de couvrir les activités :

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

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

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



Cette augmentation des dotations doit permettre une hausse des quantités garanties, passant à 60 %, et une hausse de la volumétrie des garanties « transmission » et « création ».

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, aux crédits du plan de relance doivent s'ajouter les redéploiements de reliquats des fonds de garantie, et des flux intragroupe.

Cependant, les PGE réduisent très fortement l'intérêt relatif de ces garanties, les conditions de la garantie des PGE étant plus favorables que celles offertes sur les fonds de garantie de Bpifrance.

Au-delà du seul projet de loi de finances pour 2022, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le financement à long terme des activités de garantie en propre de Bpifrance. En effet, il semble indispensable de clarifier le financement du dispositif en assurant une budgétisation des crédits. Cette clarification permettrait un meilleur suivi des crédits, distinguant notamment les crédits correspondant au mécanisme « classique » de garantie et ceux correspondant à des dépenses exceptionnelles, comme cela devrait être le cas pour les crédits liés à la relance.

Selon les mots mêmes de la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher, un tel amendement a pour vocation de maintenir un « *cordon ombilical* »<sup>1</sup> entre Bpifrance et la mission « Économie ».

### **C. DANS LE CONTEXTE DE CRISE, BPIFRANCE A CONTRIBUÉ AUX DÉPLOIEMENTS DE NOMBREUX OUTILS**

De nombreux dispositifs liés à l'urgence et à la relance ont été portés par Bpifrance. Parmi les dispositifs d'urgence et outre les PGE évoqués plus haut, Bpifrance a permis d'accompagner la direction générale du Trésor dans la distribution des prêts exceptionnels aux petites entreprises (Pepe).

---

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

### Les dispositifs de relance portés par Bpifrance

Bpifrance a été mobilisé pour mettre en œuvre un grand nombre d'outils décidés sur les différents volets du plan de relance.

#### Programme « Écologie »

En matière de **soutien à la filière aéronautique**, l'apport en fonds propres de l'État, à hauteur de 150 millions d'euros, a été réalisé sur un fonds géré par Bpifrance, ACE Aéro Partenaires. La banque publique a également été en charge d'instruire les réponses à l'appel à projet de soutien à la modernisation, la diversification et la transformation environnementale des procédés de la filière aéronautique (à hauteur de 300 millions d'euros).

De même, concernant le **soutien à la filière automobile**, l'apport en fonds propre de l'État, de 150 millions d'euros, a été réalisé sur le Fonds Avenir Automobile 2, géré par Bpifrance, qui a également été en charge de l'appel à projet de soutien de la modernisation, la diversification et la transformation environnementale des procédés de la filière automobile, pour une enveloppe de 450 millions d'euros de crédits.

Bpifrance a également contribué à accompagner **la filière agro-équipement et la filière de forêt-bois**, via des dotations de 10 et de 5 millions d'euros portées par le plan de relance.

Enfin, les **appels à projet de soutien à la modernisation, à la diversification, à la transformation numérique et écologique** de l'outil de production, et au renforcement de la compétence ont été gérés par Bpifrance, en lien avec la direction générale des entreprises, pour un montant global équivalent à 150 millions d'euros.

#### Programme « Compétitivité »

Le programme « Compétitivité » porte la dotation aux fonds de garantie, évoquée ci-dessus, à hauteur de 464 millions d'euros. Il porte également plusieurs dispositifs, correspondant à des dépenses de soutien à des projets et à des dépenses d'investissement en fonds propres.

Ainsi, Bpifrance s'est vu confier la création d'un fonds de fonds régionaux, doté de 250 millions d'euros, afin de renforcer leurs moyens d'intervention. De plus, Bpifrance s'est vu confier une dotation de 150 millions d'euros pour garantir le label « France relance » pour un montant total garanti de l'ordre de 1,2 milliard d'euros d'investissements.

Surtout, Bpifrance a été chargé d'accompagner la mise en œuvre des deux principaux appels à projet financés par le programme, à savoir, d'une part, l'AAP portant sur la relocalisation d'activités dans les secteurs critiques (agro-alimentaire, santé, électronique, intrants industrie, 5G) et, d'autre part, l'AAP relatif à la localisation d'activité industrielle dans les territoires. Ces deux AAP étaient respectivement dotés d'une enveloppe de 580 et de 575 millions d'euros.

Par ailleurs, Bpifrance a porté, en lien avec France Numérique, le dispositif de sensibilisation et d'accompagnement à la numérisation des TPE et des PME dans le cadre de France Num (doté de 33 millions d'euros).

### Programme « Cohésion »

Bpifrance a distribué les aides financières pour favoriser le volontariat territorial en entreprise dans les métiers de la transition écologique (VTE « vert » - soit un aide financière de 8 000 euros versée pour les 1 000 premiers VTE « verts »).

La dotation annuelle destinée à la garantie des emprunts étudiant a également été augmentée de 16 millions d'euros. Par ailleurs, plusieurs dispositifs d'accès à l'emprunt ont été renforcés (prêt d'honneur solidaire, prêt d'honneur renfort, garantie de microcrédit).

Source : commission des finances du Sénat, d'après les éléments transmis par Bpifrance

De plus, la restructuration de la banque publique en décembre 2020 a conduit à augmenter nettement sa capacité d'endettement. **Ainsi, 3 milliards d'euros d'investissement** doivent être réalisés dans l'économie *via* l'endettement de la nouvelle entité de tête (Bpifrance SA) et une augmentation en capital de la filiale Bpifrance Participations.

Les investissements en fonds propres de Bpifrance permettront donc d'apporter un volume très important de liquidités pour les entreprises et, ainsi, de favoriser la relance.

Dans l'ensemble et compte tenu de l'ensemble des dispositifs portés par la Banque publique, les informations contenues dans les documents budgétaires sur Bpifrance sont très limitées, de sorte qu'il apparaît indispensable de renforcer l'information des parlementaires à ce sujet.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE: LA CRÉATION D'UN NOUVEAU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE DÉDIÉ À BPIFRANCE

Le présent article modifie l'article 179 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020<sup>1</sup> afin de compléter la liste des documents de politique transversale annexés aux projets de loi de finances initiales. Ces annexes sont prévues au 7<sup>o</sup> de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances<sup>2</sup>.

Le rapport demandé au présent article concerne à la fois les activités de la société anonyme et de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) pour l'ensemble des activités financées par dotations de l'État. L'article précise que « *les activités de Bpifrance qui ne pourraient être rendues publiques du fait de contraintes liées au secret des affaires ainsi que les informations dont la présentation pourrait porter atteinte aux intérêts financiers de Bpifrance sont exclues du périmètre de ce rapport.* »

<sup>1</sup> [Article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.](#)

<sup>2</sup> [Article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.](#)

Les informations contenues dans le rapport concerneront le dernier exercice clos et retraceront :

- la dotation et les redéploiements entre les fonds de garantie actifs et bénéficiaires de dotations de la part de l'État ainsi que le montant de prise en garantie ;

- la synthèse des flux financiers intervenus entre l'État et Bpifrance, et au sein du groupe, notamment en ce qui concerne la distribution de dividendes et l'octroi de prêts ou lignes de trésorerie ;

- un synthèse des dispositifs mis en œuvre par Bpifrance au nom et pour le compte de l'État et financés sur dotation publique ;

- la rémunération perçue par Bpifrance pour la gestion des dispositifs confiés par l'État, et son adéquation avec les moyens mis en œuvre ;

- un état financier synthétique des fonds d'investissements financés par dotation publique ;

- la liste des participations financières significatives détenues dans des entreprises au sein du portefeuille du groupe.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DE L'INFORMATION DU PARLEMENT

Alors que Bpifrance constitue un opérateur incontournable de l'action économique de l'État, et ce tout particulièrement dans le contexte de crise sanitaire et économique, une information renforcée du Parlement apparaît indispensable.

Les modalités de financement des activités de garantie de Bpifrance font l'objet, depuis plusieurs années, d'une alerte de la part des rapporteurs spéciaux. Ils ont été, lors de l'examen du projet de loi de finances 2021, à l'initiative d'un amendement permettant de maintenir la ligne prévue pour le financement des activités classiques de garanties de Bpifrance sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulation ».

Si, pour 2021 et 2022, les crédits dédiés à ces fonds sont portés par la mission « Plan de relance », **les fonds de garanties de Bpifrance font également l'objet d'importants redéploiements**. Les rapporteurs spéciaux estiment que le document proposé permettra de présenter plus clairement les sources de financement et les flux financiers au sein du groupe et avec l'EPIC Bpifrance.

**Les rapporteurs spéciaux insistent sur la nécessité de ne disposer que d'un seul vecteur de financement, à compter de 2023, pour les fonds de garantie** : le vecteur de la dotation budgétaire sur le programme 134. Le

recours au recyclage de dividendes doit être proscrit et les redéploiements entre les fonds doivent être dûment justifiés dans le document demandé au présent article.

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

Cependant, le dispositif ayant vocation à renforcer l'information des parlementaires, **la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.**

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



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Thierry Cozic et Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et articles 42 *nonies* à *duodecies*).

**M. Claude Raynal, président.** – Nous poursuivons avec l'examen du rapport de M. Thierry Cozic et de Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et le compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

**M. Thierry Cozic, rapporteur spécial.** – L'essentiel des crédits de la mission « Économie » se trouve concentré sur les grandes administrations économiques et sur trois dispositifs : le plan France Très haut débit, la compensation carbone des sites électro-intensifs, et, depuis cette année, la compensation du groupe La Poste pour le maintien du service postal universel.

Les crédits demandés pour la mission en 2022 connaissent une très nette hausse, de 58,5 % en autorisations d'engagement et de 44,9 % en crédits de paiement. Une fois prises en compte les ouvertures de crédits réalisées hier par amendement à l'Assemblée nationale, qui permettent d'octroyer une avance sur la compensation carbone des sites électro-intensifs, l'augmentation s'élève à 66 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

L'augmentation globale des crédits résulte d'évolutions majeures apportées au périmètre de la mission. Il s'agit, d'une part, de la création d'un nouveau programme 367 destiné à répondre au besoin de financement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » (PFE) ; les ouvertures représentent près de 750 millions d'euros et notre collègue Victorin Lurel, rapporteur du CAS PFE, présentera demain en commission ses observations sur le sujet. D'autre part, la compensation à La Poste des dépenses liées au maintien d'un service postal universel représente une dépense nouvelle particulièrement importante, puisqu'elle s'élève à 520 millions d'euros.

En premier lieu, je souhaite évoquer la situation des administrations et des opérateurs de la mission « Économie ». Alors que la direction générale des entreprises (DGE) a été fortement mobilisée pendant la crise sanitaire, la dynamique des suppressions de postes devrait, pour la deuxième année consécutive, ralentir en 2022. L'administration centrale de la DGE bénéficiera notamment d'un renfort de 9 équivalents temps plein (ETP) dans le cadre de la préparation de la présidence française de l'Union européenne.

Dans le contexte de crise, les services déconcentrés ont eux aussi été très mobilisés, de sorte que la priorité depuis 2020 est à la gestion de crise, la finalisation du projet de services économiques de l'État en région (SEER) ayant été repoussée à 2022. L'activité des services devrait ainsi continuer à se focaliser sur l'accompagnement des entreprises en difficulté et sur les filières stratégiques et l'innovation. La poursuite de la réforme de l'organisation territoriale de l'État devrait cependant conduire à une nouvelle baisse des emplois au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

La réduction des effectifs de la direction générale du Trésor se poursuivra en 2022 à un rythme moins soutenu, avec la suppression de 23 ETP. Ces suppressions concernent uniquement des agents de catégorie C, les effectifs de catégorie A et A + étant renforcés de 5 ETP.

À l'occasion de nos travaux de contrôle au printemps dernier, nous avons montré que la rationalisation des services économiques à l'étranger avait pu affecter le bon exercice de leur mission. De ce point de vue, et au regard des conséquences négatives qu'entraînerait une diminution trop importante des effectifs, il semble que les recommandations de stabilisation aient, en partie, été entendues.

Pour la deuxième année consécutive, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) verra ses effectifs préservés en 2022, avec une baisse de 3 ETP. Cette sanctuarisation des effectifs doit permettre de mieux garantir l'exécution de ses missions en matière de sécurité sanitaire et de contrôle des fraudes. J'insiste sur la nécessité de maintenir les moyens humains de la DGCCRF. Pour lutter contre la fraude et mener des inspections sur site, il est impératif de conserver un nombre suffisant d'enquêteurs, la baisse des emplois débouchant mécaniquement sur une baisse du nombre de contrôles.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) continuera à réduire ses effectifs en 2022, avec une prévision de 73 ETP en moins, dans le contexte de mise en œuvre de son plan stratégique « Insee 2025 ». La hausse des crédits de l'Insee n'est qu'apparente, alors que, dans le contexte de la pandémie, l'enquête annuelle de recensement (EAR) prévue en 2021 a été décalée à 2022.

Concernant les opérateurs de la mission, je ferai deux observations. Premièrement, au sujet de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), l'article 14 du projet de loi de finances prévoit une baisse du plafonnement des recettes de l'opérateur au profit de l'État ; le plafond passe ainsi de 124 à 94 millions d'euros. Ce plafond, manifestement trop bas, contraindra l'opérateur à puiser dans ses réserves. Si nous comprenons l'objectif de l'État de pousser l'INPI à utiliser sa trésorerie, nous devons rester attentifs à l'évolution de ce plafond au cours des années à venir et à la viabilité de son financement. Nous considérons que la priorité doit être



donnée à la protection de la propriété industrielle pour les entreprises, et non à l'objectif d'accroître les recettes pour le budget général de l'État.

Deuxièmement, la dotation de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) sera maintenue au même niveau qu'en 2021, afin de préparer les jeux Olympiques et Paralympiques et d'anticiper les risques de saturation des fréquences.

Je souhaite également aborder la question des fonds de garantie de Bpifrance. Le financement des activités de garantie de Bpifrance SA est traditionnellement assuré par des crédits budgétaires ouverts sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulation ». Or, pour 2022, comme pour 2021, l'ensemble des moyens dédiés à ces fonds seront assurés par la mission « Plan de relance ».

Ces crédits sont indispensables pour financer les garanties d'emprunt accordées aux petites et moyennes entreprises (PME) lors de leur création ou de leur transmission. Dans le contexte de crise sanitaire, ces outils ont été renforcés, alors même que l'information des parlementaires sur le sujet est limitée. Les modalités de financement des fonds de garantie faisant, depuis plusieurs années, l'objet de « subterfuges budgétaires », nous estimons que l'information du Parlement à leur sujet doit être renforcée. Je salue l'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale – devenu l'article 42 *duodecies* – visant à créer un document de politique transversale sur les financements des garanties gérées par Bpifrance.

Pour conclure, je tiens à relever les évolutions apportées à l'Assemblée nationale concernant le dispositif de compensation carbone des sites électro-intensifs. La création d'une avance sur la compensation à hauteur de 150 millions d'euros doit permettre d'améliorer la trésorerie de ces entreprises, ce dont nous ne pouvons que nous satisfaire dans le contexte actuel ; les règles de cette avance sont définies au nouvel article 42 *nonies*.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Je souhaite vous présenter trois sujets majeurs portés par la mission et le CCF associé : la compensation du groupe La Poste pour sa mission de service postal universel ; le plan France Très haut débit ; le fonds de développement économique et social (FDES) et les prêts bonifiés et avances remboursables gérés par la DGE.

La compensation du groupe La Poste à hauteur de 520 millions d'euros s'inscrit dans la continuité des recommandations de nos collègues Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon. Pour tenir compte des conséquences de la crise sanitaire sur les activités du groupe La Poste, nos collègues avaient estimé nécessaire une dotation budgétaire pour que celle-ci continue à assurer un service postal universel sur l'ensemble du territoire national. D'après les rapporteurs de la commission des affaires économiques, « la France se caractérise par des obligations de service public à valeur légale ou réglementaire qui n'ont pas été modifiées depuis dix ans et qui

permettent d'assurer la distribution du courrier et la livraison des colis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire pour un périmètre élargi de services postaux. »

Un article additionnel – l'article 42 *decies* – a été adopté à l'Assemblée nationale afin de définir le cadre de la compensation octroyée à La Poste. Je déplore, alors que la compensation avait été annoncée dès le mois de juillet, que cet article n'ait pas été intégré directement dans le texte initial, ce qui nous aurait permis de mieux en évaluer la portée. D'après nos échanges avec le groupe La Poste, la DGE et l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), la rédaction de l'article adopté semble néanmoins faire l'objet d'un consensus entre les acteurs.

Cette dotation nouvelle s'accompagne du maintien de celle qui a été créée en loi de finances initiale pour 2021, à l'initiative du Sénat, afin de compenser les effets de la réforme des impôts de production sur le financement du fonds de péréquation postale. Pour 2022, 74 millions d'euros sont prévus à ce titre.

À compter de 2022, une réforme des aides à la distribution de la presse sera engagée, à partir du rapport remis par M. Emmanuel Giannesini. Cette réforme consiste non plus à subventionner uniquement le groupe La Poste pour la distribution de la presse, mais à verser aux éditeurs de publications une dotation leur permettant d'arbitrer entre le recours à La Poste ou le portage de leurs publications. Alors qu'une part importante de la distribution de la presse devrait encore être réalisée par La Poste en 2022, la dotation prévue à ce titre, s'élevant à 16 millions d'euros, apparaît toutefois relativement limitée.

Nous avons souhaité, dans un deuxième temps, centrer une partie de nos travaux sur le plan France Très haut débit. Le programme 343 porte en effet une part substantielle de la participation de l'État au financement du plan, qui devrait s'élever au total à 3,5 milliards d'euros d'ici fin 2022. Ces crédits ont été complétés en 2021 par 240 millions d'euros ouverts en autorisations d'engagement sur la mission « Plan de relance », qui permettent de subventionner les réseaux d'initiative publique (RIP).

Il ressort des différentes auditions que le plan France Très haut débit a eu des conséquences très positives sur les déploiements, qui connaissent une forte accélération depuis déjà plusieurs mois. Entre 2020 et 2021, le nombre de nouveaux locaux rendus raccordables à la fibre est passé de 2,43 à 2,86 millions pour le premier semestre. Dans le même temps, le nombre de locaux rendus raccordables en zone RIP est passé de 0,8 à 1,56 million. Ainsi, les déploiements réalisés au second semestre 2021 devraient être supérieurs à l'ensemble des déploiements réalisés en 2018. Le département de l'Oise, situé en zone RIP, est devenu le premier territoire à atteindre la complétude en fibre cette année.

Alors que la dynamique de déploiement est très positive dans les zones financées par le plan France Très haut débit, je tiens néanmoins à évoquer plusieurs points d'alerte. La situation de Mayotte suscite des inquiétudes, alors que les crédits du plan France Très haut débit apparaissent très insuffisants pour permettre d'installer la fibre sur l'ensemble de l'archipel. Si Mayotte fait actuellement l'objet d'un déficit d'infrastructures de réseau cuivre, le plan France Très haut débit doit justement constituer l'occasion de connecter ce territoire aux réseaux.

Les difficultés d'accès à la fibre ne concernent pas uniquement les territoires ruraux. En juillet dernier, aucune zone très dense n'était couverte en fibre à plus de 97 % et cinq villes, couvertes auparavant à plus de 95 % en fibre, ne l'étaient plus. Plusieurs grandes villes - Marseille, Strasbourg, Lille - sont encore très mal couvertes. Dans certaines zones urbaines, les branchements déployés ne permettent pas de couvrir les nouvelles constructions.

Dans les zones « appel à manifestation d'intention d'investissement » (AMII), les opérateurs privés n'atteignent pas les engagements fixés par le Premier ministre. La dynamique de déploiement des opérateurs ralentit. Surtout, nos inquiétudes se concentrent sur les zones « appel à manifestation d'engagement local » (AMEL), dans lesquelles la situation est alarmante. À ce jour, seulement 13 % des locaux situés en zone AMEL ont été rendus raccordables, et trois zones AMEL sur les dix existantes ne comptent aucune prise en réseau *fiber to the home* (FTTH).

L'Arcep doit impérativement se saisir de son pouvoir de sanction, afin de contraindre les opérateurs à atteindre leurs objectifs. L'autorité de régulation ne doit pas attendre d'être saisie par les collectivités elles-mêmes pour agir ; celles-ci ne sont pas en position de force vis-à-vis des opérateurs pour demander à l'Arcep l'engagement d'une procédure de sanction.

Alors que les réseaux sont aujourd'hui en phase de déploiement, il nous apparaît nécessaire d'anticiper les coûts liés à l'entretien des réseaux, ainsi qu'à la réalisation des raccordements complexes. Le financement de ces raccordements doit permettre de sécuriser l'éligibilité de tous nos concitoyens à la fibre. D'après les estimations qui nous ont été présentées, ces raccordements représenteraient un coût total de 1,2 milliard d'euros.

Nous estimons qu'il est nécessaire de mobiliser le fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT), qui, depuis sa création en 2009, n'a encore jamais été abondé. Pour les raccordements complexes, le Gouvernement a déjà annoncé la mobilisation de 150 millions d'euros de crédits pour mener à bien une première expérimentation. Il a fait le choix de ne pas mobiliser le FANT, qui constitue pourtant la structure la plus adaptée. Il est indispensable d'armer le FANT pour atteindre l'objectif d'universalisation du haut débit, au-delà de l'expérimentation annoncée par le Gouvernement ; nous vous présenterons un amendement à cet effet.

Dans un deuxième temps, une réflexion sur des moyens pérennes de financement du FANT devra nécessairement être engagée. Celui-ci doit permettre, à terme, d'assurer une péréquation entre les territoires et de maintenir partout en France une couverture en très haut débit de qualité. Nous considérons que le FANT pourrait être abondé selon une logique similaire au fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), les contributions payées sur les abonnements à la fibre permettant de financer les raccordements complexes, l'entretien des réseaux, des éventuels renforcements ou extensions, ou encore des travaux d'enfouissement.

Je conclurai en évoquant le CCF « Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés », qui comprend les crédits de deux dispositifs permettant de pallier les situations dans lesquelles les entreprises ne parviennent pas à se financer malgré les prêts garantis par l'État (PGE).

Il s'agit, d'une part, du fonds de développement économique et social et, d'autre part, des avances remboursables et prêts bonifiés gérés par la DGE.

En 2021, les crédits budgétaires disponibles sur le FDES s'élevaient à 1,3 milliard d'euros. Au 31 août, la consommation de ces crédits s'élevait à seulement 125 millions d'euros. Des dossiers à fort enjeu, de l'ordre de 200 millions d'euros au total, devraient être finalisés d'ici la fin de l'année. Pour 2022, les crédits non consommés cette année sur le FDES devraient être reportés, une ouverture de 75 millions d'euros étant demandée. Sur cette enveloppe, des prêts exceptionnels petites entreprises (PEPE) sont prorogés jusqu'à fin juin par l'article 42 *undecies*, adopté hier à l'Assemblée nationale.

Le dispositif d'avances remboursables et prêts bonifiés a permis de verser un total de 150 millions d'euros à 184 entreprises. Les crédits disponibles devraient également être reportés.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je ferai une observation sur les compensations pour le groupe La Poste, avec le maintien de la dotation de compensation de la réforme des impôts de production, d'un montant de 74 millions d'euros pour 2022, et la création d'une compensation du service postal universel, à hauteur de 520 millions d'euros. Ces chiffres doivent être mis en regard des difficultés que l'on rencontre souvent sur les territoires, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Le groupe La Poste se doit notamment d'assurer une amplitude d'ouverture des bureaux plus conforme aux attentes de la population.

**M. Bernard Delcros.** – À ma connaissance, il existe un contrat de présence postale, signé par l'État, La Poste et l'Association des maires de France (AMF), couvrant la période de 2020 à 2022. Il était alors apparu que les compensations apportées à La Poste étaient insuffisantes par rapport aux missions qui lui étaient confiées.

Dans la prévision pour 2022 s'additionnent les 74 millions d'euros du fonds de péréquation postale, les 520 millions d'euros pour le service postal universel et les 62,3 millions d'euros pour l'aide à la distribution de la presse. Si j'ai bien compris, il s'agit de dotations, et non plus, comme auparavant, d'exonérations fiscales. Pouvez-vous nous expliquer ces montants et ce choix des dotations ?

**M. Christian Bilhac.** – Je me réjouis de cette dotation de 520 millions d'euros, mais je me permets de rappeler que le manque à percevoir pour le groupe La Poste, sur ce point du service universel, s'élevait à 1,3 milliard d'euros. De même, pour la distribution de la presse, la dotation de 62,3 millions d'euros s'avère assez éloignée des besoins, qui ont été estimés à 200 millions d'euros. On peut critiquer La Poste, mais il s'agit également de reconnaître qu'il lui est difficile de remplir ses missions de service public avec des moyens aussi éloignés de ces évaluations.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – La compensation apportée à La Poste me paraît justifiée ; on ne pouvait pas continuer ainsi.

M. le rapporteur général a posé la question des ouvertures de bureaux. En zone urbaine, la qualité de la distribution doit également être regardée de près. Il arrive, par exemple, de recevoir des facturations de frais bancaires en raison d'une adresse incorrecte.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Monsieur le rapporteur général, je me suis fait moi-même l'écho de ces problèmes auprès de M. Philippe Wahl, président-directeur général (PDG) du groupe La Poste. Celui-ci nous a confirmé qu'un certain nombre de contreparties étaient actuellement en négociation dans le cadre du contrat d'entreprise. Nous avons été très clairs sur le fait que La Poste avait des devoirs au regard de l'argent versé par l'État, et que cela ne se voyait pas assez sur le terrain, notamment concernant l'amplitude des horaires d'ouverture et la distribution des plis.

Pour répondre à Bernard Delcros, les 74 millions d'euros sont liés à la réforme des impôts de production, effet collatéral de la réforme fiscale. Nous avons voté, l'an dernier, un amendement prévoyant une dotation de 66 millions d'euros ; celle-ci passe donc à 74 millions d'euros en 2022. La dotation de 520 millions d'euros est entièrement nouvelle. Enfin, les 62,3 millions d'euros sont transférés aux éditeurs. Cette réforme doit permettre aux éditeurs de choisir eux-mêmes leur distributeur et d'opter pour le portage lorsque celui-ci constitue un moyen plus pertinent, notamment en termes d'horaires de livraison.

Concernant la compensation liée à une négociation entre la DGE et La Poste, l'Arcep en estimera les modalités à l'avenir, mais ce ne sera pas opérationnel cette année, les 520 millions d'euros ayant été négociés directement entre La Poste et le Gouvernement.

Monsieur Capo-Canellas, nous avons entendu la remarque sur les frais de banque. Nous n'avons pas d'éléments sur le sujet, mais nous ferons remonter.

**M. Thierry Cozic, rapporteur spécial.** – Avec l'amendement n° II-4, nous proposons d'abonder l'action n° 2 « Autres projets concourant à la mise en œuvre du Plan France Très haut débit » du programme 343 « Plan France Très haut débit » de 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 75 millions d'euros en crédits de paiement, par un prélèvement de 150 millions d'euros sur les autorisations d'engagement et 75 millions d'euros sur les crédits de paiement de l'action unique du programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées » en 2021 et en 2022 du CAS PFE.

Pour rappel, l'État n'a pas fait le choix de retenir le FANT pour les branchements complexes. Notre proposition est d'utiliser ce fonds, créé en 2009 et n'ayant jamais servi, en l'abondant de 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 75 millions d'euros en crédits de paiement. On estime que le besoin global, pour ces branchements complexes, s'élève à 1,2 milliard d'euros.

Nous avons évoqué l'objet des articles additionnels 42 *nonies* (nouveau), 42 *decies* (nouveau) et 42 *undecies* (nouveau) et 42 *duodecies* (nouveau), adoptés hier à l'Assemblée nationale. Nous ne voyons aucune difficulté de principe, mais nous souhaitons pour l'instant ne pas nous prononcer sur ces derniers, afin de pouvoir nous assurer qu'ils ne posent pas de problèmes techniques.

*L'amendement n° II-4 est adopté.*

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

**La commission décide de réserver son vote sur les articles 42 *nonies*, 42 *decies*, 42 *undecies* et 42 *duodecies* rattachés.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie », tels que modifiés par son amendement.**

Après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, la commission des finances a proposé d'adopter les articles 42 *nonies*, 42 *decies*, 42 *undecies* et 42 *duodecies* sans modification. Enfin la commission a confirmé sa décision de proposer d'adopter, sans modification, les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».





## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Direction générale du Trésor (DGT)**

- Mme Constance VALIGNY, secrétaire générale ;
- M. Manuel CHÂTEAU, chef du bureau des affaires budgétaires et comptables - budget ;
- M. Vincent TOUSSAINT, chef du bureau des ressources humaines des services à l'étranger - RH2 ;
- M. Baptiste LEDAN, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

### **Direction générale des entreprises (DGE)**

- M. Raphaël KELLER, secrétaire général ;
- M. Jean TATO-OVIÉDO, chef du bureau des affaires budgétaires ;
- M. Thomas HOARAU, directeur de projet couverture numérique du territoire ;
- Mme Marie-José CASTAY, cheffe de projet postes et presse.

### **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

- Mme Virginie BEAUMEUNIER, directrice générale ;
- M. André SCHWOB, chef du service soutien au réseau.

### **Direction générale déléguée au Numérique**

- M. Zacharia ALAHYANE, directeur du programme France très haut débit.

### **Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)**

- Mme Laure de LA RAUDIÈRE, présidente ;
- Mme Cécile DUBARRY, directrice générale.

### **Banque de France**

- M. Mark BEGUERY, directeur des particuliers ;
- Mme Véronique BENSAID-COHEN, conseillère parlementaire auprès du gouverneur ;
- M. Samuel TEICHMAN, chargé de mission.

### **BpiFrance SA**

- M. Arnaud CAUDOUX, directeur général adjoint.

### **Groupe La Poste**

- M. Philippe WAHL, président ;
- M. Yannick IMBERT, directeur des affaires territoriales et publiques ;
- Mme Rebecca PERES, déléguée aux affaires territoriales et parlementaires.

### **Avicca**

- M. Patrick CHAIZE, président ;
- M. Ariel TURPIN, délégué général.

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>