

... le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

Frédérique ESPAGNAC, Rapporteur spéciale, Sénatrice des Pyrénées-Atlantiques et
Thierry COZIC, Rapporteur spécial, Sénateur de la Sarthe

La mission « Économie » rassemble une partie des instruments budgétaires et des moyens des administrations et des opérateurs qui favorisent l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, les exportations, la concurrence et la protection des consommateurs.

Globalement, les crédits demandés pour 2023 pour la mission augmentent en autorisations d'engagement (AE) de 111,6 millions d'euros par rapport à 2022 (+ 3,3 %), tandis que les crédits de paiement (CP) baissent de 130,2 millions d'euros (- 3,2 %).

Néanmoins, d'importantes évolutions du périmètre marquent les crédits demandés pour 2023, compliquant la comparaison avec 2022. En 2023, le programme 367 « Financement du CAS " Participations financières de l'État " » n'est ainsi pas abondé, tandis que des crédits sont nouvellement transférés à la mission « Économie », dont la compensation à La Poste au titre de sa mission d'accessibilité bancaire pour 303 millions d'euros, jusqu'ici débudgétisée.

À périmètre constant et hors programme 367, les crédits augmentent de 523,1 millions d'euros en AE (+ 19,7 %) et de 281,3 millions d'euros en CP (+ 8,6 %). Cette hausse est concentrée sur le coût de la compensation carbone des entreprises très électro-intensives, qui augmente de 512 millions d'euros.

Évolution des crédits de la mission « Économie »
(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2021	LFI 2022	PLF 2023 courant	Évolution PLF 2023 / LFI 2022	Évolution PLF 2023 / LFI 2022	FDC et ADP en 2023
134 – Développement des entreprises et régulations	AE	1 189,5	1 790,4	2 273,5	+ 483,1	+ 27,0 %	0,1
	CP	1 208,3	1 795,1	2 279,0	+ 483,9	+ 27,0 %	0,1
343 – Plan France Très haut débit	AE	0	21,8	74,1	+ 52,3	+ 240,0 %	0,0
	CP	435,5	621,8	437,7	- 184,1	- 29,6 %	0,0
220 – Statistiques et études économiques	AE	422,8	432,5	458,9	+ 26,5	+ 6,1 %	6,8
	CP	417,8	435,3	454,8	+ 19,5	+ 4,5 %	6,8
305 – Stratégies économiques	AE	442,9	416,7	714,5	+ 297,8	+ 71,5 %	1,5
	CP	439,3	417,3	715,9	+ 298,5	+ 71,5 %	1,5
367 – Financement des opérations patrimoniales du CAS « Participations financières de l'État »	AE	1 000,0	748,0	0	- 748,0	- 100,0 %	0,0
	CP						
Total mission	AE	3 055,1	3 409,4	3 521,0	+ 111,6	+ 3,3 %	8,4
	CP	3 500,9	4 017,6	3 887,4	- 130,2	- 3,2 %	8,4

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

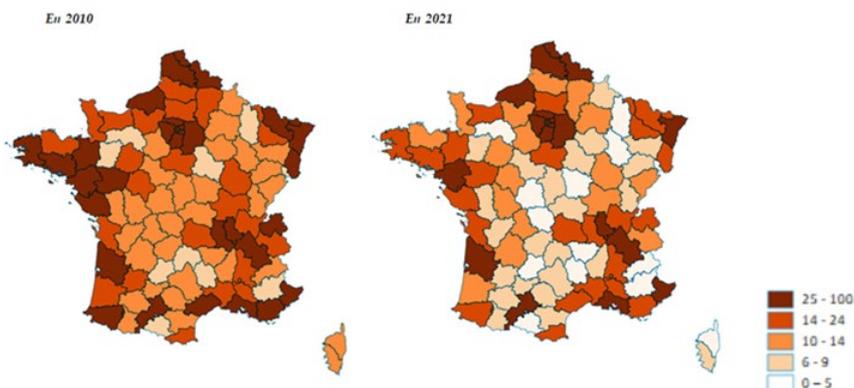
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

1. POUR 2023, LES EMPLOIS ET LES MOYENS DES ADMINISTRATIONS ET OPÉRATEURS SONT PRÉSERVÉS

A. CONFORMÉMENT À L'ALERTE DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX, LES MOYENS DE LA DGCCRF SONT LÉGÈREMENT EN HAUSSE POUR 2023

Les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ont baissé de près d'un quart en 15 ans. Dans leur rapport de contrôle réalisé en 2022 sur la DGCCRF¹, les rapporteurs spéciaux avaient alerté sur les conséquences de ces baisses d'effectif sur le bon accomplissement des missions, en particulier dans certains départements.

Les effectifs de la DGCCRF dans les départements de l'Hexagone en 2010 et en 2021 (en ETP)



Source : commission des finances sur la base des réponses de la DGCCRF au questionnaire budgétaire, carte IGN

Cette alerte semble avoir été entendue, même s'il faudra rester vigilant à l'avenir : en 2023, le plafond d'emplois de la DGCCRF passe de 2776 à 2789 ETPT, soit une hausse de 13 ETPT. Cette hausse s'opère en dépit du transfert de 60 ETPT au profit de la Direction générale de l'alimentation, qui récupère les compétences de la DGCCRF en matière de police de sécurité sanitaire des aliments à compter de 2023. Le schéma d'emplois augmente quant à lui de 84 postes exprimés en ETP, à titre temporaire, dont une part dans le cadre des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Les crédits de la DGCCRF, augmentent légèrement de 2,5 % en AE (+ 6,1 millions d'euros) et de 3,1 % en CP (+ 7,5 millions d'euros).

B. LES EFFECTIFS DES SERVICES ÉCONOMIQUES À L'ÉTRANGER DE LA DG TRÉSOR SONT ÉGALEMENT PRÉSERVÉS CETTE ANNÉE

Alors que le réseau à l'étranger de la direction générale du Trésor (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'était réduit de 837 agents, résultant pour les deux tiers de transferts (à Business France et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères) et pour le dernier tiers de réductions nettes d'effectifs. Les rapporteurs spéciaux, avaient appelé de leurs vœux la stabilisation de ces effectifs afin de préserver la diplomatie économique. Pour 2023, pour la deuxième année consécutive, les effectifs restent identiques, à 482 ETPT.

¹ La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Rapport d'information de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, fait au nom de la commission des finances - n° 903 (2021-2022) – 28 septembre 2022.

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

Plus généralement, pour 2023, les effectifs totaux de la DG Trésor sont renforcés pour la première fois depuis 2015, hors présidence française de l'UE. Le plafond d'ETPT augmente de 18 ETPT.

C. ATOUT FRANCE, UN OPÉRATEUR NOUVELLEMENT INTÉGRÉ À LA MISSION

Atout France est depuis mai 2009 l'agence de développement touristique de la France, unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme. Il s'appuie sur un réseau de 29 bureaux répartis dans 26 pays et sur une collaboration avec les ambassades.

Atout France fait l'objet d'une tutelle exclusive du ministère de l'économie et des finances depuis 2022 et intègre, à compter de 2023, la mission « Économie ». Il en résulte un transfert entrant de crédits pour 2023, au sein du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » dédiés, d'une part, à la dotation versée à cet opérateur (28,7 millions d'euros) et, d'autre part, de crédits destinés à développer le tourisme en France (6,7 millions d'euros), soit 35,4 millions d'euros en AE et en CP.

Le montant de la subvention pour charges de service public versé à Atout France s'établira à 28,7 millions d'euros en 2023, comme en 2022.

D. UN EFFORT EN FAVEUR DES EXPORTATIONS ET DE L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES VIA LA HAUSSE DES SUBVENTIONS DE BUSINESS FRANCE ET DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT

Pour 2023, la subvention de Business France augmente de 15,6 millions d'euros, après une baisse sur les années 2018 à 2022. Cette hausse vise notamment à financer le développement d'outils digitaux de prospection, à accroître les dispositifs d'accompagnements collectifs intensifs sur des secteurs et géographies ciblés et à réduire le reste à charge pour les entreprises exportatrices des frais de participation à des salons internationaux et foires d'affaires.

Dans la même logique, **Bpifrance Assurance Export**, qui assure un accompagnement à l'international des PME et des ETI en leur octroyant, pour le compte de l'État, différents types d'assurances et garanties, **voit sa rémunération augmenter de 28 millions d'euros**, dont une partie relève toutefois de mesures de périmètre.

E. LES EMPLOIS ET MOYENS DES AUTRES ADMINISTRATIONS ET OPÉRATEURS SONT GLOBALEMENT STABLES OU EN LÉGÈRE PROGRESSION

La plupart des autres administrations ou opérateurs de la mission connaissent une hausse ou une stabilisation de leurs moyens :

- les crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sont en hausse de 6,1 % en AE et de 4,5 % en CP (+ 19,5 millions d'euros) et ses effectifs se stabilisent cette année, après plusieurs années de baisse ;

- de même, alors que sur la période de 2015 à 2022, le schéma d'emplois de la direction générale des entreprises (DGE) était en baisse de 358 ETP, 19 ETP sont créés en 2023 pour renforcer le soutien à l'économie de proximité, le déploiement de France 2030 et la prise en compte des impératifs de transition écologique dans la déclinaison des politiques publiques portées par la DGE ;

- l'Agence nationale des fréquences (ANFR), dont le rôle est important dans le déploiement de la 5G et la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, voit son plafond d'emplois augmenter de 12 ETPT. La subvention augmente de 1,5 millions d'euros ;

- les effectifs de l'Autorité de la concurrence augmentent de 9 ETPT en 2023 ;

- les effectifs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) restent quant à eux quasi-stables, tandis que ses crédits sont en légère hausse de 1,5 % en AE et de 1,4 % en CP (+ 0,33 million d'euros).

Deux opérateurs voient néanmoins leurs moyens être contraints :

- les recettes propres de l'INPI restent plafonnées à 94 millions d'euros en 2023, comme en 2022. Ce plafond, s'il doit contraindre l'INPI à utiliser sa trésorerie à court terme, n'apparaît pas viable à moyen terme ;

- la Banque de France voit quant à elle sa dotation se réduire de 17 millions d'euros. Elle est en baisse de près de 37 % depuis 2013, en raison d'évolutions de son périmètre d'intervention mais également de gains de productivité et d'une baisse du nombre de dossiers de surendettement.

2. L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DE LA MISSION SE CONCENTRE SUR UN NOMBRE TRÈS RESTREINT DE DISPOSITIFS, DONT L'UN EST NOUVELLEMENT INTÉGRÉ À LA MISSION

Le plan France très haut débit, les compensations du Groupe La Poste et la compensation carbone des sites très électro-intensifs représentent à eux seuls plus de trois quarts (75,3 %) des dépenses hors titre 2 de la mission. Ces trois éléments sont déterminants pour l'évolution des crédits et constituent, outre les missions des administrations, les trois principales politiques publiques portées par la mission.

A. SI LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT (PFTHD) A PERMIS UNE NETTE ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS, DES ENJEUX DEMEURENT

Le programme 343 porte une partie de la participation de l'État au financement du PFTHD, qui s'élève au total à 3,64 milliards d'euros. Ce plan subventionne les réseaux d'initiative publique (RIP), pris en charge par les collectivités territoriales et bénéficiant d'un soutien de l'État.

En 2023, les crédits du programme 343 « Plan France Très Haut Débit » sont en hausse de 52,3 millions d'euros en AE et en baisse de 184,1 millions d'euros en CP, pour s'établir respectivement à 74,1 millions d'euros en AE et 437,7 millions d'euros en CP.

Alors que la **dynamique de déploiement est très positive dans les zones RIP**, les rapporteurs souhaitent relever plusieurs **sujets d'inquiétudes concernant les zones non-RIP**.

Les différentes zones de déploiement de la fibre optique

La zone très dense (ZTD), correspond à la liste des communes définie par l'ARCEP. Cette zone est réputée rentable pour l'initiative privée des opérateurs.

La zone moins dense correspond au reste du territoire. Cette zone se décompose elle-même en deux zones : la **zone moins dense d'initiative privée** et la **zone moins dense d'initiative publique (réseau d'initiative publique – RIP)**, dans laquelle les collectivités doivent s'associer dans leur projet de déploiement à l'échelle au moins départementale pour bénéficier d'un soutien de l'État.

Les zones AMII désignent les territoires dans lesquels le Gouvernement a engagé, à l'intention des opérateurs, un appel à manifestation d'intentions d'investissement (AMII) « *afin de définir [en creux] les zones en dehors desquelles les collectivités étaient fondées à intervenir* ». Dans ces zones, la fibre optique est déployée sur la base d'une initiative privée. 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 zones AMEL désignent les zones pour lesquelles le Gouvernement a autorisé, à compter de 2018, les collectivités territoriales à accélérer les déploiements de la fibre optique *via* des appels à manifestation d'engagement local (AMEL) afin que des opérateurs privés déploient, sur leurs fonds propres, la fibre optique, dans le cadre d'engagements qui leur sont opposables (sur le modèle des zones AMII).

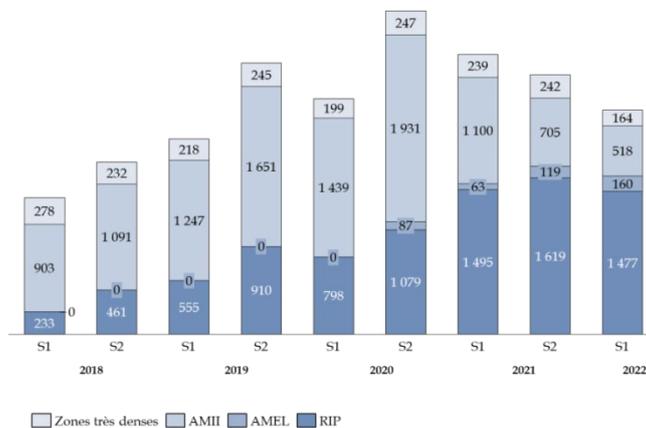
Dans les **zones très denses (ZTD)**, seulement 164 000 nouvelles prises FttH ont été déployées sur le premier semestre 2022, soit le rythme le plus faible depuis au moins 4 ans.

En zone AMII, les opérateurs privés n'atteignent pas les engagements acceptés par le Premier ministre en 2018¹, ce qui inquiète les rapporteurs. De surcroît, la dynamique de déploiement des opérateurs ralentit : seulement 518 000 nouvelles prises FttH ont été déployées sur le premier semestre 2022, contre 1 100 000 sur la même période un an plus tôt.

La dynamique de déploiement en zone AMEL est également insuffisante. À ce jour, seulement un tiers des locaux à rendre raccordables en zone AMEL l'ont été. 160 000 prises ont été installées au premier semestre 2022, en légère hausse par rapport au semestre précédent.

Les déploiements de prises fibre de 2018 au premier semestre 2022

(en milliers de prises déployées)



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

Les rapporteurs spéciaux **considèrent que l'Arcep doit se saisir de son pouvoir de sanction s'agissant des engagements pris en zones AMII et AMEL par les opérateurs, afin de permettre d'assurer la complétude des réseaux.**

Par ailleurs, **les rapporteurs spéciaux considèrent que 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. Les rapporteurs spéciaux avaient attiré l'attention l'année dernière sur la nécessité d'en financer le coût important. **61,3 millions d'euros d'AE sont ouverts à ce titre pour 2023.**

B. LES COMPENSATIONS DU GROUPE LA POSTE POUR SES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL, DONT SA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE

Alors que les conséquences de la réforme des impôts de production sur le financement du fonds de péréquation postale n'avaient pas été anticipées, 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 pour sa mission d'aménagement et de développement du territoire** (maintien de points de contacts sur l'ensemble du territoire). **Ces ressources sont**

¹ Orange s'est engagé à rendre raccordable 100 % des locaux de la zone sur laquelle il s'engage d'ici à fin 2022, soit près de 3 000 communes représentant plus de 13 millions de locaux. SFR s'est quant à lui engagé à rendre au minimum 92 % de locaux raccordables à fin 2020 sur la zone sur laquelle il s'engage, soit plus de 600 communes représentant près de 3 millions de locaux, le reste étant raccordable « sur demande ».

pérennisées en 2023, le projet de loi de finances prévoyant une dotation spécifique à hauteur de 74 millions d'euros (en AE = CP), comme en 2022.

Par ailleurs, alors que le rapport sur l'avenir de La Poste de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon¹ avaient estimé qu'une dotation budgétaire était nécessaire pour que La Poste continue à assurer un **service postal universel de qualité sur le territoire national, le présent projet de loi de finances comprend une dotation de 500 à 520 millions d'euros pour permettre à La Poste de maintenir sa présence sur l'ensemble du territoire.**

En outre, alors que l'État versait chaque année à La Poste une compensation pour financer le transport postal de la presse, sur le programme 134, ce dispositif est en cours de réforme. Dans la lignée des conclusions du rapport rendu par M. Emmanuel Giannesini² les aides à la distribution de presse ont été transférées au programme 180 l'année dernière. Ces crédits ont vocation à être attribués directement aux éditeurs de publication, notamment afin d'inciter au portage dans les zones les plus denses. Une ligne budgétaire de 40 millions d'euros de compensation à La Poste est néanmoins maintenue sur le programme 134 en 2023, le groupe continuant à assumer une partie de la distribution de presse.

Enfin, en application de la loi, La Banque Postale est chargée d'exercer une mission d'accessibilité bancaire en ouvrant gratuitement un Livret A à toute personne qui en fait la demande et en prévoyant des modalités spécifiques de fonctionnement du compte. Cette mission génère un coût pour cet établissement de crédit, qui est compensé par une **rémunération complémentaire**, aujourd'hui supportée par le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. Le présent PLF pour 2023 transfère la charge de la compensation à l'État, ce qui représente un coût de 303 millions d'euros en 2023, qui sera compensé par un prélèvement sur le surplus de fonds propres que générera le Fonds d'épargne à la suite de la réforme.

C. UN COÛT DE LA COMPENSATION CARBONE DES SITES TRÈS ELECTRO-INTENSIFS EN FORTE HAUSSE

Le dispositif de compensation carbone porté par le programme 134 permet la compensation, pour les sites électro-intensifs, du système européen des quotas d'émissions (SEQUE). Ce dispositif **devait représenter, en 2023, 856 millions d'euros** (en AE=CP). Les rapporteurs spéciaux constatent que son coût est supérieur de 512 millions d'euros par rapport à 2022, soit une très forte hausse. En 2024, le coût devrait être de 1,1 milliard d'euros, en raison de la **hausse continue du prix du quota de CO²**.

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 ; ils s'interrogent néanmoins sur sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.**

Réunie le mercredi 9 novembre 2022, 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 », sans modification. Elle a également proposé l'adoption de l'article 43 rattaché sans modification. En outre, la commission des finances a proposé l'adoption d'un article additionnel rattaché après l'article 43. Enfin, elle a proposé l'adoption des crédits du compte de concours financiers "Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés", tels que modifiés par son amendement.

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses votes.



Frédérique ESPAGNAC
Rapporteuse spéciale
Sénatrice (Groupe
Socialiste, Écologiste et
Républicain) des
Pyrénées-Atlantiques



Thierry COZIC
Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe
Socialiste, Écologiste et
Républicain)
de la Sarthe

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ 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.

² <https://www.economie.gouv.fr/transport-postal-presse-reforme-majeure>