

... le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

Frédérique ESPAGNAC, Rapporteuse 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 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
Total mission	AE	3 390,8	2 076,2	3 246,1	+ 1 213,6	+ 58,5 %	9,3
	CP	2 919,7	2 689,6	3 854,3	+ 1 208,4	+ 44,9 %	9,3

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

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

1. 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

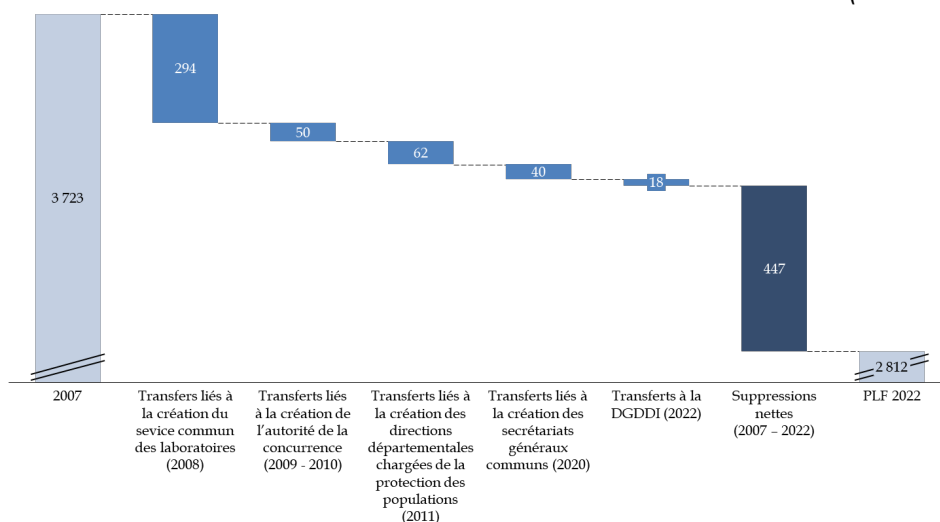
La mission « Économie » porte les crédits de la direction générale du Trésor (DG Trésor), de la direction générale des entreprises (DGE), de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de l'institut national de la statistique et des études économiques (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)



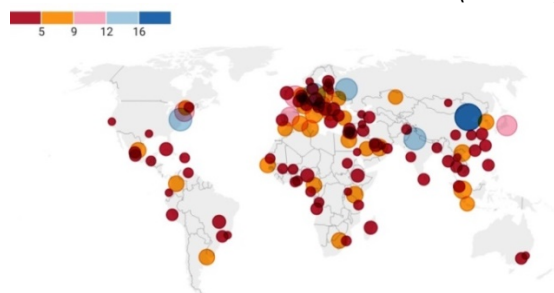
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la DGCCRF

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

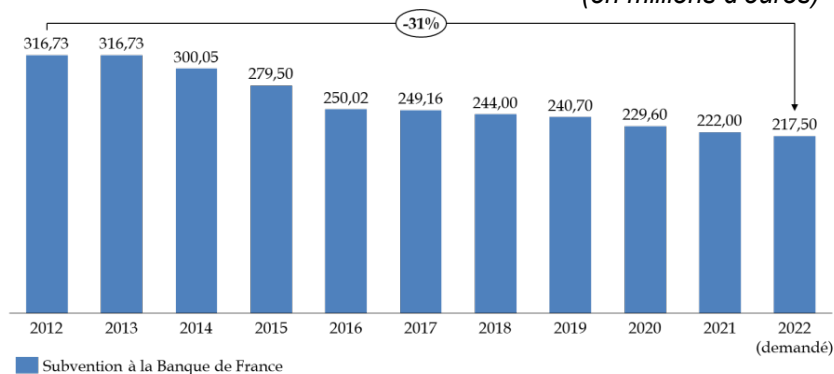
Alors qu'avant 2021, les recettes de l'INPI étaient bien supérieures à ses dépenses, générant de très importants excédents de gestion (de 49 millions d'euros en 2019) la loi de finances pour 2021 a mis en œuvre un plafonnement des redevances affectées à l'INPI.

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

2. 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 mission¹. 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.

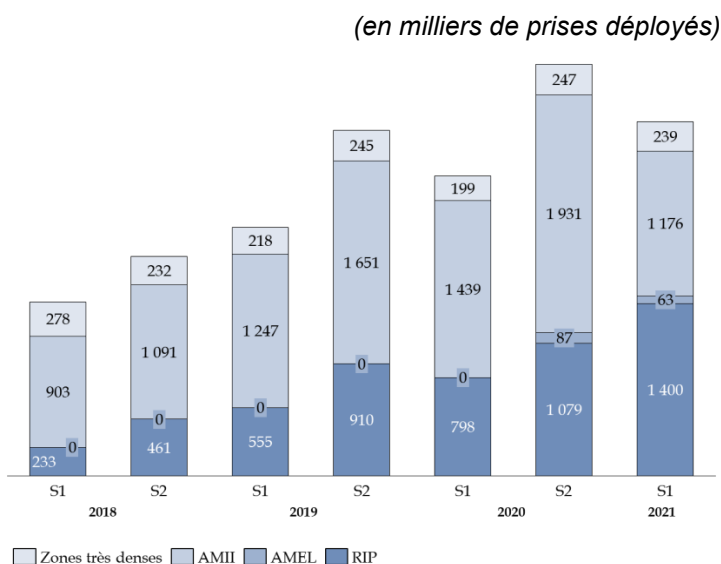
A. SI LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT A PERMIS UNE NETTE ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS, PLUSIEURS SUJETS RESTENT NÉANMOINS OUVERTS

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.

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

¹ 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 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 ministre¹, 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 00 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* »². **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 Cardon³ 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.

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

¹ 92 % de locaux rendus raccordables et 80 % rendus raccordables à la fibre à horizon 2022.

² Audition de l'ANCT

³ 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.

dispositif évoluera sensiblement en 2022. Dans la lignée des conclusions du rapport rendu par M. Emmanuel Giannesini¹ 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 (SEQUE). 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.

Le renforcement de l'information parlementaire résulte également de 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.



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