



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021, avis sur la

MISSION « ÉCONOMIE » – CRÉDITS NUMÉRIQUE ET POSTES

Réunie le 25 novembre 2020 pour examiner le volet « numérique et postes » de la mission « Économie » du budget de l'État, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits, sous réserve du vote d'un amendement maintenant le niveau de compensation de la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

1. SI LE SÉNAT SEMBLE ENFIN ENTENDU SUR LE BUDGET AFFECTÉ AU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX FIXES, UN EFFORT RESTE À FAIRE EN CE QUI CONCERNE LA FISCALITÉ DES RÉSEAUX MOBILES

A. RÉSEAUX « FIXES » : DE NOUVEAUX FINANCEMENTS BIENVENUS, DES OBJECTIFS À TENIR

1. Plus d'argent pour le déploiement du très haut débit : le Sénat enfin entendu

Financé par le programme 343¹ depuis 2015, le plan France très haut débit est abondé cette année en crédits nouveaux (autorisations d'engagements, ci-après « AE ») par la mission « Plan de relance »². Au total, entre les crédits non engagés « recyclés » sur les exercices précédents, les crédits ouverts par la troisième loi de finances rectificative et les crédits du plan de relance, le Gouvernement estime à 550 millions d'euros les crédits mobilisés afin de « généraliser » la fibre d'ici à 2025, comme résumé par le graphique ci-contre.

Il n'est pas certain que cela suffise pour « généraliser » la fibre en France – certains acteurs comme l'Avicca ou Infranum estimant que c'est une enveloppe totale de 670 à 680 millions d'euros qui serait nécessaire – mais les **230 millions d'euros supplémentaires** constituent un **très bon signal** qui, au moins en partie, **répond aux demandes du Sénat**. Lors du projet de loi de finances pour 2020, la rapporteure et son collègue Patrick Chaize avaient en effet déposé un amendement visant à abonder le plan France très haut débit à hauteur de 322 millions d'euros dès 2020, mais celui-ci n'avait pas été accepté par le Gouvernement. Lors du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, le Sénat avait également adopté un amendement porté par la rapporteure et par le rapporteur général de la commission des finances visant à envoyer un premier signal en ce sens, en abondant le plan de 30 millions d'euros d'AE supplémentaires, amendement qui, cette fois, était resté dans le texte définitif.



¹ Qui a ouvert 2,4 milliards d'euros en totalité, lesquels se sont ajoutés aux 900 millions d'euros ouverts dans le cadre du PIA 1 sur le FSN. Au total, sur les 900 millions d'euros du FSN prévus pour le financement du très haut débit, seuls 642 millions d'euros ont été mobilisés pour le financement des réseaux d'initiative publique (voir le détail en annexe du rapport).

² Hormis une enveloppe résiduelle de 250 000 € en AE sur le programme 343.

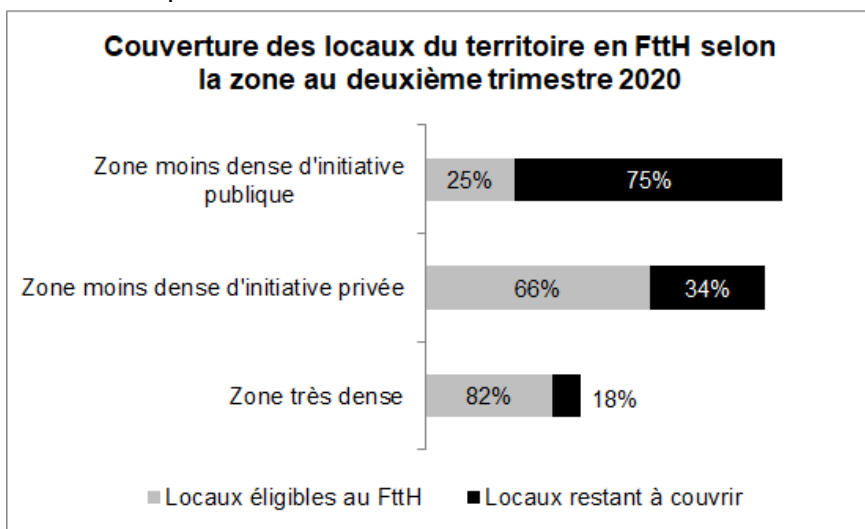
On ne peut cependant que souligner le **caractère quelque peu erratique de la politique du Gouvernement en matière de financement des réseaux d'initiative publique** (ci-après, « RIP ») : après la réouverture du « guichet » France très haut débit, un nouveau cahier des charges plus restrictif que le précédent a été publié en février dernier. Avec ces récentes rallonges budgétaires, un nouveau cahier des charges devrait être publié en cette fin d'année. Cela ressemble à une politique de « *stop and go* » préjudiciable aux investissements. La rapporteure invite à assouplir de nouveau les conditions de financement des réseaux d'initiative publique dans ce cadre, et ce de façon pérenne, notamment concernant les raccordements complexes. Enfin, elle **regrette qu'il ait fallu attendre la pire crise économique de notre histoire récente pour que le Sénat soit entendu**. D'un point de vue budgétaire, le **rattachement de ces crédits à la mission « Plan de relance » apparaît discutable**, dans la mesure où il ne s'agit que de mettre fin à une erreur d'arbitrage et donc de combler un « trou » de financement. La mission « Plan de relance » fait par ailleurs l'objet d'une analyse approfondie par Mme Anne Chain-Larché.

2. L'importance de tenir les objectifs

Selon le dernier indice publié par la Commission européenne, **la France est toujours dernière de l'Union européenne en THD fixe**¹. Si elle se situe dans la moyenne concernant la couverture en réseau à très haute capacité, à la 18^e place, notre pays a cependant perdu cinq places par rapport au précédent classement.

S'agissant de l'objectif du très haut débit (ci-après « THD ») pour tous en 2022, au deuxième trimestre 2020, **65 % des locaux y sont désormais éligibles**, dont 91 % en zone très dense, 77 % en zone moins dense d'initiative privée (zones « Amii » et « Amel ») et 42 % en zone moins dense d'initiative publique (zone « RIP »). Il reste donc encore 58 % des zones RIP à couvrir en THD.

Concernant la généralisation de la fibre optique, sur la totalité du territoire, **48 % des locaux restaient à couvrir**, dont 18 % en zone très dense, 34 % en zone moins dense d'initiative privée, et 75 % en zone moins dense d'initiative publique. La crise sanitaire du début d'année n'a semble-t-il pas trop enrayé le rythme des déploiements. Selon différentes estimations, il serait possible d'arriver à déployer entre 4,8 et 5 millions de prises cette année, contre 4,8 millions l'année dernière. L'un des enjeux des années à venir est **d'éviter une tension sur la main d'œuvre** : Infranum estime que, jusqu'en 2023, 7 000 recrutements devront être réalisés tous les ans. Or, plusieurs milliers d'emplois sont aujourd'hui encore à pourvoir. Il est donc nécessaire de lancer une campagne de communication autour des métiers des infrastructures numériques.



Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant des zones très denses d'initiative privée, fin 2020, Orange et SFR doivent rendre raccordables 92 % de locaux en zone Amii (les 8 % restant devant être raccordables « sur demande »). **Aucune donnée précise sur l'atteinte de cet objectif n'a été transmise par le**

¹ Retard généralement expliqué par trois facteurs : notre territoire à l'habitat dispersé, un moindre déploiement des réseaux câblés, ne permettant pas une montée en débit rapide, et le choix de s'appuyer sur une technologie nouvelle à déployer ; la fibre jusqu'à l'abonné.

Gouvernement, et il semble que ces objectifs ne seront pas atteints dans les délais. La rapporteure appelle le Gouvernement et le régulateur à la plus grande vigilance sur le sujet.

Enfin, fin 2020, le Gouvernement ambitionne de couvrir l'ensemble des locaux en « bon haut débit »¹. De premières estimations issues du site « Ma connexion internet » toujours en cours de développement par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la presse (ci-après « Arcep ») permettent de considérer que, **en prenant en compte les accès internet *via* satellite, près de 100 % des locaux sont couverts en « bon haut débit ».** Hors accès internet *via* satellite, ce chiffre s'établit autour de 95 %.

Compte tenu de l'entrée en vigueur au plus tard au 21 décembre 2020 du code européen des communications électroniques, dans le cadre duquel le Gouvernement compte faire du « bon haut débit » la norme pour le « service universel » des communications électroniques, le Gouvernement a sollicité l'Arcep pour analyser la disponibilité d'un service d'accès à l'internet fixe de 8 Mbit/s sur l'ensemble du territoire national, à compter du 1^{er} janvier 2021. Autrement dit, **il est encore trop tôt pour savoir si l'objectif du 100 % de bon haut débit en 2020 sera atteint à la fin de l'année** hors prise en compte du satellite. L'outil qui devait permettre aux « technologies alternatives » de concourir à l'atteinte de cet objectif, appelé guichet « cohésion numérique » ne semble par ailleurs pas répondre aux attentes.

Le guichet « cohésion numérique » : une montée en puissance poussive

Pour atteindre cet objectif, le guichet « cohésion numérique » avait été déployé en 2019, près d'un an après son annonce, pour aider au déploiement de solutions alternatives en usage fixe (satellite, boucle locale radio et 4G fixe). Il semble que le dispositif soit un échec : au 30 juin 2020, il n'a financé, depuis 2019, que 6 321 équipements de réception radio pour un montant total de 607 537 euros, sur les 100 millions d'euros budgétisés. Face à cet échec relatif, le Gouvernement a acté le principe d'une simplification du dispositif d'éligibilité du dispositif, de sorte que 15 millions de locaux sont dorénavant considérés comme éligibles *a priori*, sous condition de signature par le client final d'une attestation sur l'honneur d'absence de solution filaire en bon haut débit au moment de la souscription à une offre labellisée dans le cadre du dispositif. Un important plan de communication serait en cours de préparation autour de ce dispositif.

Le guichet semble cependant en train de connaître une relative montée en puissance car les dossiers de subvention transmis par les opérateurs pour les installations réalisées au 1^{er} semestre 2020 en cours d'instruction à la date de la rédaction des réponses au questionnaire budgétaire comprennent des demandes pour plus de 10 000 kits. À titre de comparaison, dans le cadre du dispositif antérieur, 8 179 kits ont été subventionnés entre 2014 et 2020.

Au total, à ce jour, quelques centaines de milliers de locaux utiliseraient les technologies alternatives : fin mars 2020, le nombre de box 4G à usage fixe atteignait environ 300 000, en forte progression (+ 72 % en un an) ; à la même date, on comptait quelques dizaines de milliers d'accès actifs en technologie HD radio et quelques milliers d'utilisateurs du THD radio ; et au 31 août 2020, on dénombre quelques dizaines de milliers d'utilisateurs du satellite (en sachant que de nouveaux services seront bientôt disponibles : ceux du nouveau satellite Konnect en 2021 et ceux du satellite Konnect VHTS en 2022).

¹ 8 mégabits/seconde.

B. RÉSEAUX « MOBILES » : UNE DYNAMIQUE POSITIVE À CONFIRMER AVEC L'ARRIVÉE DE LA 5G

1. Des progrès bienvenus sur la 4G

Sur la couverture mobile en 4G, **la France rattrape son retard** : elle était désormais 13^e en 2019 en Europe, alors qu'elle n'était que 18^e en 2018.

Plusieurs échéances fixées à la fin de cette année dans le cadre du « *New Deal* » seront, semble-t-il respectées :

– la **généralisation de la 4G sur les sites existants** : début novembre, selon un [communiqué de presse du Gouvernement](#), environ 96 % du territoire est couvert par au moins un opérateur et 76 % par tous les opérateurs ;

– la **couverture à 75 % des sites de l'ancien programme « zones blanches – centres bourgs »** : 68 % des sites étaient couverts début novembre selon la fédération française des télécoms ;

– les deux **premières échéances du dispositif de couverture ciblée**¹ : selon le tableau de bord de l'Arcep², au 9 octobre dernier, 446 sites étaient mis en service en 3G et en 4G pour les quatre opérateurs et il reste 90 sites à mettre en service dans les six mois ;

– les opérateurs sont tenus de couvrir les **axes routiers prioritaires** en 4G à l'extérieur des véhicules d'ici fin 2020 : aucune donnée précise n'a été transmise à la rapporteure, mais le Gouvernement considère que « *les efforts de déploiement se reflètent dans l'amélioration de la qualité de service sur les axes de transport : ainsi par exemple, sur les routes, le taux de pages web affichées en moins de 10 secondes est passé de 79 % à l'été 2018 à 87 % à l'été 2019. Dans les Intercités et TER, ce taux est passé de 63 % à 70 % en un an* ».

Enfin, l'Arcep devrait publier de nouvelles cartes de couverture selon un référentiel plus exigeant³ début décembre.

2. Ne pas prendre de retard sur la 5G

Après un report de la procédure en raison de la crise sanitaire, le processus d'attribution des premières fréquences 5G (bande de 3,5 GHz) s'est enfin terminé le 18 novembre dernier. Les opérateurs effectuent en ce moment les premières annonces de commercialisation. Il conviendra que les autorités de protection des consommateurs soient vigilantes sur les modalités de présentation de leurs offres par les opérateurs.

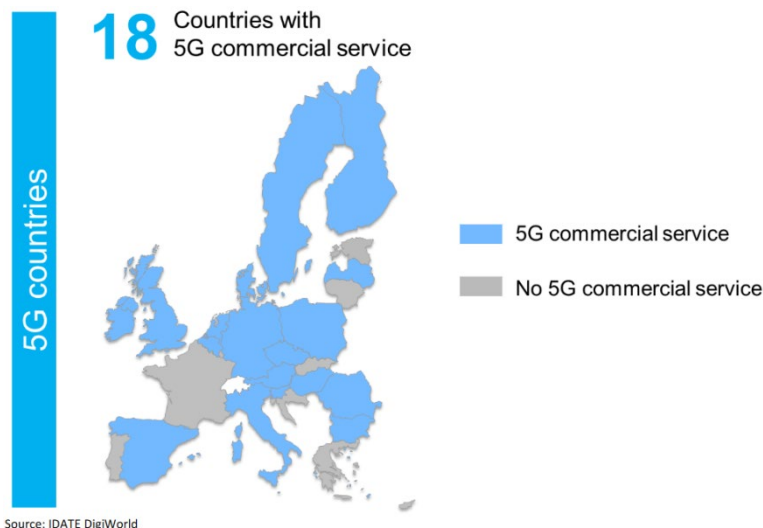
S'il semble généralement admis que la première génération de 5G (dite « *non stand alone* ») permettra surtout de décongestionner les réseaux 4G des centres urbains et apportera des débits plus importants et une latence plus faible, c'est surtout la seconde génération de 5G (dite « *stand alone* »), à venir ultérieurement, qui générera, en particulier pour les secteurs économiques dits « verticaux » et pour l'industrie, un véritable changement.

¹ Mi-2020, les opérateurs ont été désignés sur plus de 2000 zones identifiées par 8 arrêtés ministériels pour apporter, dans un délai maximal de 24 mois, de la couverture mobile en voix/SMS (en 3G) et un accès mobile à très haut débit (en 4G). L'échéance du premier arrêté du dispositif de couverture ciblée concernant 485 sites le 27 juin a été repoussée au 9 octobre 2020 en raison de la crise sanitaire, et l'échéance du deuxième arrêté concernant 185 sites supplémentaires est fixée à la fin de l'année 2020.

² <https://www.arcep.fr/cartes-et-donnees/tableau-de-bord-du-new-deal-mobile.html#CouvertureCiblee>

³ Notamment un passage du taux de fiabilité des mesures de 95 à 98 %.

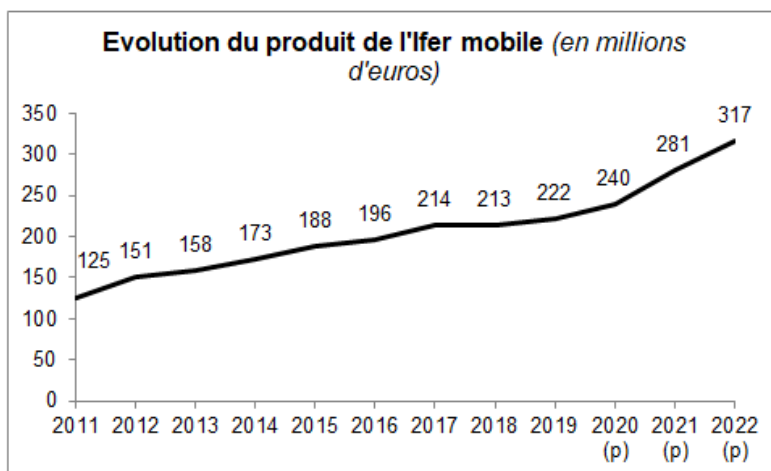
Mais il faut prendre le train de la 5G. Comme le montre la carte ci-dessous, la France fait partie des derniers pays européens à ne pas avoir lancé la 5G commerciale. Le lancement en cette fin d'année apparaissait donc nécessaire pour ne pas rater ce virage. Il est également essentiel de poursuivre et d'approfondir, dans le même temps, les études sur les impacts environnementaux et sanitaires de cette nouvelle technologie. L'annonce récente, par le Gouvernement, d'un plan visant à doubler les contrôles effectués par l'Agence nationale des fréquences sur les terminaux mis en vente en France (vérification du « débit d'absorption spécifique »), en ciblant plus particulièrement les terminaux 5G, et sur l'exposition aux ondes générées par les antennes est à ce titre bienvenue.



3. Trouver une solution pérenne au caractère désincitatif de l'ifer mobile

Le rapport demandé par le Parlement à l'occasion de la loi de finances pour 2020 sur la question de l'évolution de l'ifer mobile – un impôt forfaitaire pesant sur chaque installation radioélectrique et donc grevant les investissements des opérateurs – est en cours de rédaction. Mais il n'a pas encore été rendu, alors que le Parlement l'avait demandé pour juin dernier en vue de trouver une solution pérenne à l'occasion du projet de loi de finances pour 2021.

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'évolution de l'ifer mobile est clairement à la hausse, et, comme déjà évoqué l'année dernière, cela ne va pas s'améliorer avec la poursuite du déploiement de la 4G et l'introduction de la 5G : les opérateurs estiment que le produit de l'ifer mobile passerait, à droit constant, de 222 millions d'euros à 317 millions d'euros en 2022. Limiter cette charge pesant sur les déploiements du fait de l'ifer apparaît donc comme un des éléments susceptibles de favoriser le déploiement de la 5G dans des délais compétitifs par rapport aux autres pays.



Source : fédération française des télécoms. Nb : à compter de 2020, il s'agit d'estimations.

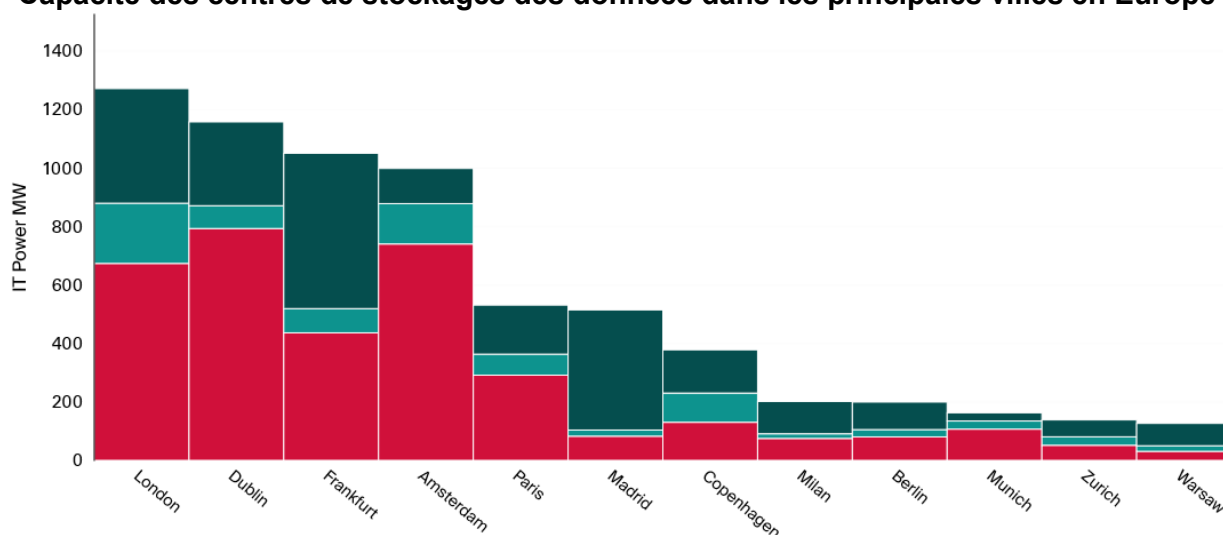
La multiplication des mesures particulières pour répondre à cette problématique depuis 2017 (zones blanches, petites cellules, zone de montagne, *New Deal*) rend cet impôt illisible. Cette mesure doit cependant s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les finances locales, en particulier en ce qui concerne les communes pour lesquelles l'ifer mobile représente une part significative des recettes. Les données recueillies par le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale semblent montrer qu'un nombre de communes et d'EPCI relativement faible serait concerné. La rapporteure sera donc très attentive aux conclusions du rapport d'inspection diligenté. Dans cette attente, **la rapporteure proposera en séance deux amendements : l'un pour prolonger l'exonération d'ifer mobile en montagne, l'autre pour plafonner les ressources de l'ifer.**

2. UN NÉCESSAIRE VERDISSEMENT DE LA FISCALITÉ APPLICABLE AUX DATA CENTERS, À CONCILIER AVEC L'ENJEU D'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

A. UN AVANTAGE FISCAL INITIALEMENT CONSENTI POUR RÉPONDRE À L'IMPÉRATIF D'ATTIRER DES DATA CENTERS SUR NOTRE SOL

Notre pays dispose d'un avantage compétitif important concernant l'implantation des *data center* : celui d'un coût de l'électricité relativement faible. Afin d'éviter que la fiscalité ne grève cette position avantageuse dans un contexte de concurrence accrue en Europe, un niveau intermédiaire de 12 euros par mégawattheure (MWh) contre 22,5 euros par MWh auparavant est applicable depuis le 1^{er} janvier 2019 à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) des *data centers* énergivores¹. L'objectif était alors, comme l'avait souligné le ministre de l'Economie et des Finances, de faire de la France « *la première terre d'accueil des centres de données en Europe* »², alors que notre pays se situait alors à la quatrième place sur notre continent. La construction de centres de stockages des données dans notre pays apparaît en effet comme l'un des éléments de notre souveraineté technologique. Comme le montre le graphique ci-dessous, Paris n'est qu'à la cinquième place en Europe à ce jour. Dans ce contexte, une attention particulière doit être apportée à la préservation de l'attractivité de notre territoire en évitant les contraintes administratives excessives.

Capacité des centres de stockages des données dans les principales villes en Europe



Source : dbyte.com

B. LA NÉCESSITÉ DE CONCILIER ATTRACTIVITÉ ET EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

Le secteur a déjà effectué d'importants progrès en matière d'efficacité énergétique, comme a pu le noter la revue scientifique *Science*, qui estimait qu'entre 2010 et 2018, la consommation mondiale des *data centers* n'a augmenté que de 6 % alors même que le nombre de serveurs a lui augmenté de 550 % dans le même laps de temps, soit une amélioration annuelle de l'intensité énergétique de 20 %³. Cela s'explique notamment par le fait que, l'énergie représentant l'essentiel des coûts d'exploitation des *data centers*, la réduction de la consommation est un enjeu de compétitivité pour les acteurs économiques. Néanmoins, en Europe, il est également estimé qu'entre 2010 et 2018, la hausse de la consommation énergétique des *data center* a plus que compensé les gains

¹ Le tarif réduit s'applique à la fraction des quantités annuelles excédant 1 gigawattheure annuel, et lorsque la consommation totale d'électricité du centre est égale ou supérieure à 1 kilowattheure par euro de valeur ajoutée.

² <https://www.vie-publique.fr/discours/270035-bruno-le-maire-18022019-politique-economique-centres-de-donnees>

³ <https://science.sciencemag.org/content/367/6481/984.full>

d'efficacité énergétiques¹. En conséquence, la réduction de la consommation énergétique reste un objectif aussi bien économique qu'environnemental – même si, en France, l'énergie est essentiellement décarbonée.

Ce mouvement est accompagné par les pouvoirs publics depuis plusieurs années. Ainsi, en Europe, l'action de la filière est coordonnée dans le cadre d'un **code de conduite** élaboré en 2015. En France, l'avantage fiscal évoqué ci-dessus avait été consenti en contrepartie d'un engagement du secteur à baisser de 15 % sa consommation énergétique d'ici 2022. Mais les discussions initiées à l'époque ont cessé à la suite de l'inclusion des *data centers* dans le champ d'application du « décret tertiaire »² sans concertation des acteurs de la filière. Ce décret vise à obliger les acteurs détenant ou louant des bâtiments existants à usage tertiaire à mettre en œuvre des actions afin de parvenir à une diminution de la consommation d'énergie finale, pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation, d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à une année de référence qui ne peut être antérieure à 2010. Il semble qu'à ce jour les discussions autour de l'arrêté d'application du décret piétinent, les professionnels estimant ne pas avoir été suffisamment associés par le ministère de la Transition écologique et considérant que les modalités envisagées pour appliquer ce décret risquent de limiter l'attractivité de notre territoire. Ils estiment en particulier que l'indicateur du *power usage effectiveness* (PUE), bien connu du secteur, devrait être retenu en priorité pour estimer la performance énergétique des centres de stockage des données.

Le 8 octobre dernier, la ministre de la Transition écologique et le secrétaire d'État en charge du Numérique ont annoncé, sans que la mesure n'ait fait l'objet d'une concertation avec les professionnels, « *la mise en place d'une éco-conditionnalité du tarif réduit de la taxe applicable à l'électricité consommée par un data center. Pour bénéficier de ce tarif réduit, les data centers installés en France devront mettre en place des mesures ambitieuses de maîtrise de leur empreinte environnementale, en matière d'efficacité énergétique et de récupération de la chaleur fatale, conformément à la proposition de la Convention citoyenne pour le climat*³ ». Conformément à cet engagement, un amendement – devenu l'article 45 *quinquies* – a été adopté à l'Assemblée nationale sans discussion à l'initiative du député Éric Bothorel afin de soumettre le bénéfice de cette fiscalité attractive à des engagements en matière de consommation énergétique⁴.

Selon l'amendement adopté, pour que le tarif réduit soit applicable, il faudra désormais qu'un système de gestion de l'énergie conforme aux critères prévus par le code de l'énergie soit mis en œuvre dans le centre de stockage de données concerné. L'entreprise qui gère le *data center* doit également adhérer à un programme de mutualisation des bonnes pratiques de gestion énergétique des centres de données reconnu par une autorité publique nationale ou internationale. Le code de bonne conduite européen en la matière est en particulier visé dans l'exposé des motifs de l'amendement. Ce programme doit comprendre des bonnes pratiques en matière d'écoconception, d'optimisation d'efficacité énergétique, de suivi de la consommation énergétique et de mise en œuvre de technologies de refroidissement. Afin de laisser le temps aux acteurs de s'adapter, cet ajustement entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022. L'amendement renvoie par ailleurs à un décret en Conseil d'État le soin de prescrire aux exploitants de *data centers* la réalisation d'une analyse coûts-avantages afin d'évaluer l'opportunité de valoriser de la chaleur fatale notamment à travers un réseau de chaleur ou de froid.

¹ Commission européenne, *Energy-efficient Cloud Computing Technologies and Policies for an Eco-friendly Cloud Market*, novembre 2020.

² Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire. Il s'agit d'un décret d'application de loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Le rapport de la convention citoyenne proposait d'« *encourager une conception des data centers qui s'inscrit dans la logique de réduction du carbone* ».

⁴ Le plan de relance numérique de la commission des affaires économiques du Sénat publié le 17 juin dernier évoquait la nécessité de lancer « *une réflexion sur la fiscalité qui est applicable aux data centers (...), afin d'accroître l'incitation à leur implantation en France tout en favorisant les démarches d'efficacité énergétique* ». Ces recommandations étaient corroborées par le rapport de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur l'empreinte environnementale du numérique, paru le 24 juin dernier. Cette proposition a depuis été traduite dans une proposition de loi, dont la commission des affaires économiques s'est saisie pour avis.

Ce dispositif apparaît pertinent dans la mesure où, d'une part, il était nécessaire d'insérer un volet environnemental à l'avantage fiscal consenti, d'autre part, il s'articule bien avec les engagements volontaires déjà pris par la filière, en particulier au niveau européen. **Afin de maintenir l'attractivité de notre pays pour l'implantation de data centers, la rapporteure :**

- appelle à ce que le code de conduite européen serve de référence à ce nouveau dispositif, c'est pourquoi elle proposera en séance un **amendement** visant à ce que l'article 45 *quinquies* fasse explicitement référence aux programmes reconnus par une autorité publique européenne et ne contienne pas de renvoi à des programmes exclusivement nationaux ;
- proposera un **amendement** en séance **en vue d'élargir l'avantage fiscal à l'ensemble des data centers, et pas seulement aux plus énergivores** ;
- appelle à ce que les discussions entre le ministère de la Transition écologique et les représentants du secteur relatives au décret « tertiaire » prennent en compte la mesure fiscale inscrite dans le projet de loi de finances et retiennent des critères reconnus *a minima* au niveau européen afin de ne pas grever l'attractivité de la France.

3. LA POSTE : SAUVER LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DANS L'ATTENTE D'UNE SOLUTION PÉRENNE POUR FINANCER TOUTES LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC.

La loi postale de 1990 confie à La Poste quatre missions de service public et d'intérêt général : le service universel postal, la contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire, le transport et la distribution de la presse et l'accessibilité bancaire. L'absence de compensation adéquate du déficit de ces missions par l'État est de moins en moins soutenable pour l'entreprise : **en 2019, le déficit net de ces missions après compensation de l'État s'élevait à 856 millions d'euros** (voir tableau ci-dessous). Il convient en conséquence de trouver une solution pérenne, sans quoi La Poste ne pourra pas soutenir la concurrence à laquelle elle fait face.

En 2019, en M€	Compensation	Déficit net, après compensation	Mode de compensation
Transport et distribution de la presse	104	-186	Dotation budgétaire
Accessibilité bancaire	350	-56	Surrémunération par le fonds d'épargne
Contribution à l'aménagement du territoire	171	-60	Abattement sur les taxes locales
Service universel postal	0	-554	Fonds de compensation (non opérant)
Total		-856	

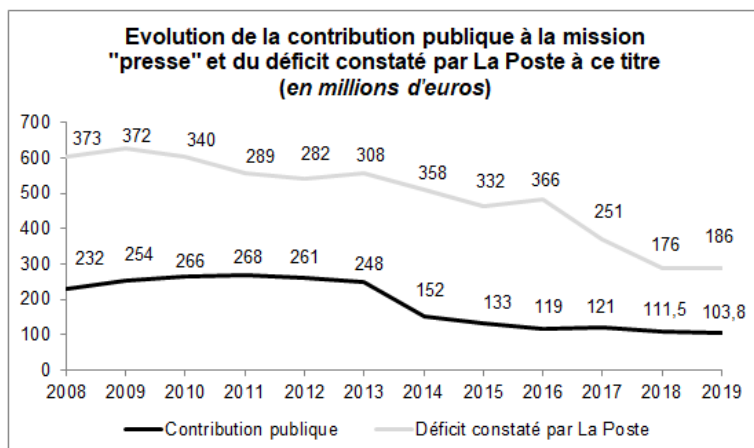
Source : La Poste

A. UNE RÉFLEXION EST EN COURS POUR RÉSOUDRE L'INCAPACITÉ DE L'ÉTAT À PRENDRE EN CHARGE LA MISSION DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE

Cette année encore, la mission de transport et de distribution de la presse¹ – durement mise à mal à l'orée de la crise sanitaire du début d'année – voit sa compensation diminuer à nouveau de 95,9 millions à 87,8 millions d'euros, ce qui traduit une tendance générale depuis 2011, comme le montre le graphique ci-dessous. Ce chiffre est à comparer avec la compensation de la mission équivalente versée par l'État belge à la poste belge, qui est de 170 millions d'euros ! Cette évolution s'est faite sans concertation ni justification de la part de l'État alors que le contrat d'entreprise conclu entre l'État et La Poste sur la période 2018-2022 ne prévoyait pas l'évolution de la compensation à compter de 2021. Dans le même temps, le montant de hausse du tarif

¹ À travers cette mission, La Poste assure la distribution de plus de 6 000 publications avec un très haut niveau de qualité à des tarifs préférentiels, inférieurs aux tarifs de service universel.

demandé par La Poste pour 2021 n'a pas été accepté par le ministre de l'Économie compte tenu du contexte économique du secteur de la presse.



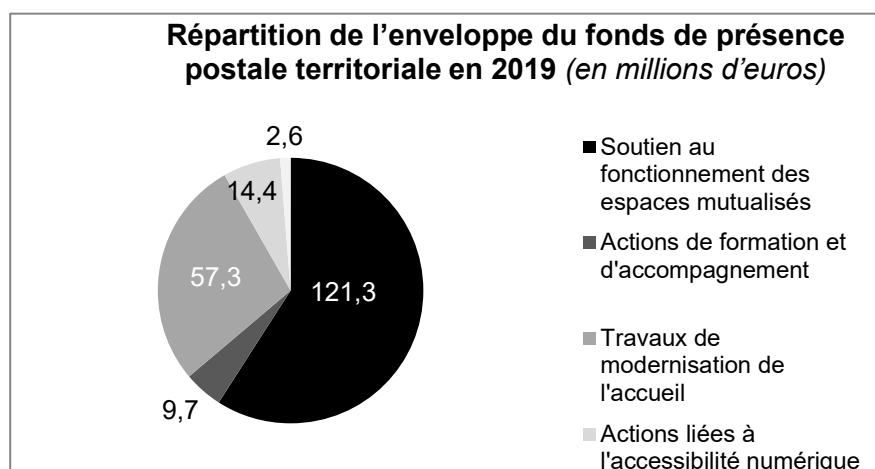
Source : réponse au questionnaire budgétaire

Afin de proposer des solutions pérennes sur cette mission, les ministres de la Culture et de l'Économie ont décidé de la création d'une mission d'inspection. La commission des affaires économiques suivra ces réflexions avec attention. Il convient, quoi qu'il en soit, **qu'une solution soit trouvée en concertation entre les trois acteurs : l'État, la presse et La Poste**, sur le modèle des accords dits « Schwartz » de la fin des années 2000.

B. COMPENSER LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE CONFORMÉMENT AU CONTRAT DE PRÉSENCE POSTALE

La mission d'aménagement du territoire, exige, d'une part, un réseau de 17 000 points de contact, d'autre part, que pas plus de 10 % de la population d'un département ne soit éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile – dans les conditions de circulation du territoire concerné – des plus proches points de contact de La Poste. Elle se traduit également très concrètement par la mise en place, en lien avec les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT), d'actions jugées prioritaires pour maintenir ce maillage. Elle est régie par un contrat de présence postale territoriale trisannuel co-signé entre l'État, l'Association des maires de France et La Poste, qui fixe les règles de gouvernance et de dialogue avec les élus, ainsi que les moyens et les conditions de financement des actions décidées au niveau local.

Ainsi, en 2019, 26 466 actions au bénéfice notamment des différents points de contacts de La Poste, mutualisés ou non, ont été financées pour un budget de 205 millions d'euros, selon la répartition globale exposée dans le graphique ci-dessous.

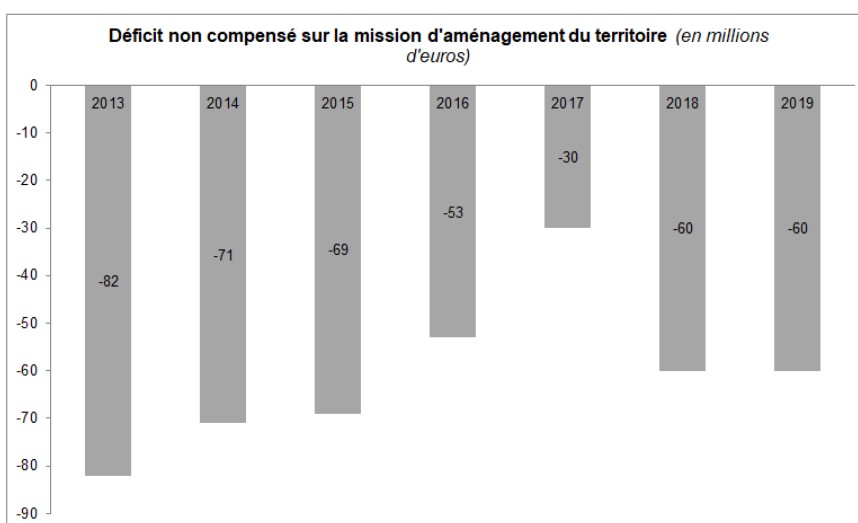


Source : La Poste

Par exemple, la même année, la mission d'aménagement du territoire a amené, selon La Poste, à financer les actions suivantes en Côte d'Or :



Néanmoins, cette mission est **également structurellement sous compensée**, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : La Poste

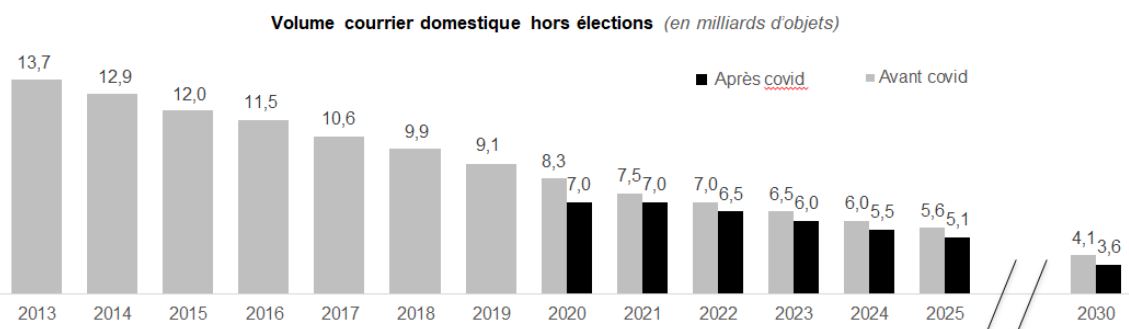
La loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales prévoit que la mission est financée par un fonds postal national de péréquation territoriale dont les ressources proviennent d'un allègement de fiscalité locale (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et taxes foncières). Le taux des abattements, appliqué aux bases est arrêté chaque année par décret. La CVAE représente 80 % de la base d'abattement alimentant le fonds.

Or, selon La Poste, la réforme des impôts de production prévue par le projet de loi de finances devrait priver chaque année le fonds postal national de péréquation territoriale de plus d'un tiers de ses ressources, soit 66 millions d'euros par an sur un total de 177 millions d'euros par an prévus dans le contrat de présence postale 2020-2022. La Poste considère que, en conséquence, la mission d'aménagement du territoire ne sera même plus compensée à hauteur de la moitié de son coût, estimé à 231 millions d'euros en 2019, ce qui risquerait de se traduire par une dégradation de cette mission et de la situation concurrentielle de l'entreprise. Cela remettrait également en cause la parole donnée par l'État dans le contrat de présence postale territoriale.

C'est pourquoi la commission a adopté, à l'initiative de la rapporteure, un amendement visant à abonder la mission « Économie » de 66 millions d'euros compensant les effets de la réforme des impôts de production sur la mission d'aménagement du territoire. Il s'agit d'une solution davantage à même de faire consensus que celle adoptée par le Sénat en première partie du projet de loi de finances, qui visait à abonder le fonds postal par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée. En séance, la rapporteure appellera le Gouvernement à reconduire cette subvention dans le prochain projet de loi de finances, afin que l'État honore sa parole tout au long du contrat de présence postale territoriale.

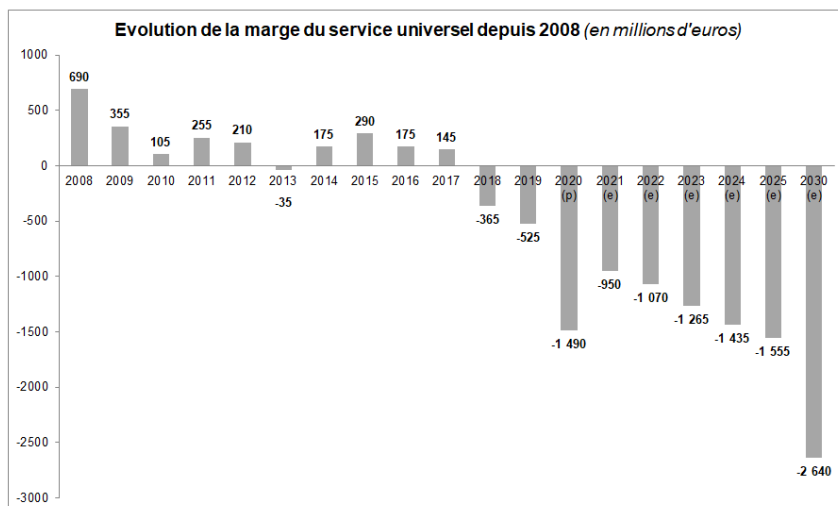
C. TROUVER UNE SOLUTION PÉRENNE FACE AUX DIFFICULTÉS PESANT SUR LE SERVICE UNIVERSEL

Les représentants de La Poste ont alerté la rapporteure sur un sujet de préoccupation majeure : la chute de **près d'un quart** du courrier en 2020, en raison de la crise sanitaire. Celle-ci a donc accéléré de deux ans la tendance à la baisse du courrier.



Source : La Poste

La mission de service universel postal, qui comprend notamment la levée et la distribution assurées six jours sur sept sur l'ensemble du territoire national, est déficitaire depuis 2018. La chute drastique du courrier en 2020 générera, selon La Poste, un **déficit de 1,5 milliard d'euros sur la mission de service universel en 2020**. L'entreprise estime que, si rien n'est fait, le déficit sera de l'ordre de 2,5 milliards d'euros en 2030, comme le montre le graphique ci-après. Or, les profits générés par l'entreprise sur des marchés concurrentiels n'ont pas vocation à financer des missions de service public. Et cela pourrait générer une diminution importante de la qualité de service.



Source : La Poste. Nb : à compter de 2020, il s'agit d'estimations.

Il convient donc de lancer une réflexion sur les modalités de financement à moyen terme du service universel postal, sans quoi c'est la pérennité même de l'entreprise publique qui pourrait être remise en question.

ANNEXE : ÉVOLUTION DES AUTRES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Hormis les trois points sur lesquels la rapporteure a souhaité apporter des éclairages particuliers, les crédits affectés à l'économie numérique sont, plus que jamais cette année, éparpillés entre la maquette budgétaire habituelle (A) et les enveloppes budgétaires concrétisant le plan de relance (B).

**Le plan de relance de la commission des affaires économiques
entendu sur plusieurs points**

Au-delà des dépenses en faveur des réseaux et de la fiscalité des *data centers*, la rapporteure souligne que plusieurs demandes formulées par la cellule « Numérique » dans le cadre du « Plan de relance » de la commission des affaires économiques ont été, au moins partiellement, entendues. C'est notamment le cas des points suivants :

- la **numérisation des entreprises**, à travers la hausse des crédits du programme France Num, même si, comme le souligne notre collègue Serge Babary, un crédit d'impôt reste nécessaire ;
- un « passage à l'échelle » du plan en faveur de **l'inclusion numérique** ;
- le soutien aux **technologies clés**, notamment sur le quantique et la cybersécurité ;
- le soutien à l'écosystème de **start-up françaises** ;
- la sécurisation des **approvisionnements critiques** ;
- une enveloppe, dont le montant reste à déterminer, pour favoriser la **numérisation des collectivités territoriales**.

A. MISSION ÉCONOMIE, PROGRAMME 134

1. Action n° 4 – « développement des postes, des télécommunications et du numérique »

Les crédits de l'action n° 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique » du programme 134, enveloppe composite, augmentent de 6 % cette année (10,5 millions d'euros), comme décrit dans le tableau ci-dessous.

Évolutions budgétaires des différentes briques de l'action n° 4 du programme 134

Intitulé du dispositif		LFI 2020	PLF 2021	Comp. 2021/LFI 2020	Comp. 2021/LFI 2020 (%)
Développement du secteur postal (franchise postale)	AE	1 485 000	1 791 200	306 200	21 %
	CP	1 485 000	1 791 200	306 200	21 %
Compensation presse	AE	95 900 000	87 800 000	-8 100 000	- 9 %
	CP	95 900 000	87 800 000	-8 100 000	- 9 %
Organismes internationaux (UIT, UPU, ETSI, CEPT, ECO)	AE	8 500 000	8 997 392	497 392	6 %
	CP	8 500 000	8 997 392	497 392	6 %
Agence nationale des fréquences (A.N.F.R)	AE	40 050 000	43 950 000	3 900 000	10 %
	CP	40 050 000	43 950 000	3 900 000	10 %
Mission French Tech	AE	6 168 280	5 200 000	968 280	- 16 %
	CP	6 168 280	5 200 000	968 280	- 16 %
France Num	AE	700 000	1 980 000	1 280 000	183 %
	CP	700 000	1 980 000	1 280 000	183 %
Commissariat aux communications électroniques de défense	AE	14 628 801	27 780 000	13 151 199	90 %
	CP	14 628 801	27 780 000	13 151 199	90 %
TOTAL	AE	166 940 081	177 498 592	10 558 511	6,32 %
	CP	166 940 081	177 498 592	10 558 511	6,32 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire et PAP de la mission « Économie ».

Parmi les hausses notables, on peut relever une **hausse des crédits du programme « France Num »** (+ 183 %) pour couvrir les dépenses suivantes : refonte du site *francenum.gouv.fr*, animation de la communauté des activateurs et partenaires et contenu du site, communication vers le grand public des TPE / PME sur les bénéfices de la transformation numérique. S'y ajoutent également les crédits de la **mission « Plan de relance »** pour la numérisation des TPE, PME et ETI (329,1 millions d'euros en AE et 184 millions d'euros en CP). Cette enveloppe, qui fait l'objet d'une analyse approfondie par M. Serge Babary dans la continuité des travaux lancés par les cellules « Commerce » et « Numérique » de la commission des affaires économiques au printemps, sera, selon la mission « Plan de relance », mobilisée au titre de trois dispositifs : « *un soutien à l'investissement des PME et des ETI industrielles dans les technologies innovantes de l'industrie du futur. La gestion de ce dispositif est confiée à l'agence de services et de paiements (238 millions d'euros en AE et 130 millions d'euros en CP) ; un financement et un accompagnement des PME et des ETI dans leurs projets de mise en place de solutions d'intelligence artificielle, dont la gestion est confiée à Bpifrance (IA Booster) (55 millions d'euros en AE et 32 millions d'euros en CP) ; ainsi qu'un dispositif de sensibilisation et des accompagnements collectifs de l'ensemble des TPE et des PME grâce aux actions de France Num (36,1 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP) ».*

La hausse des crédits affectés au Commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) (+ 90 %) s'explique par des raisons de périmètre (transferts de crédits en base des programmes contributeurs : 152 et 176 (Intérieur), 302 (Douanes) et 310 (Justice) ; un transfert de crédits interviendra en gestion pour le programme 144 (Défense)).

Parmi les diminutions notables, hormis la compensation de la mission de transport de presse, on peut relever que les **crédits de la mission French Tech**, en diminution de 16 %, sont scindés en deux : une part de 2,2 millions d'euros, qui reste affectée aux actions de promotion et de communication ; une autre, de 3 millions d'euros, qui a vocation à financer le « *développement du réseau de soutien à l'écosystème Tech et au financement de projets portés par des startups. Les projets financés seront ciblés selon des critères stratégiques tels que l'inclusion, l'impact environnemental, le développement des talents ».*

À noter également, parmi les transferts aux organismes internationaux, la participation au financement du partenariat mondial pour l'intelligence artificielle (« Giec de l'IA ») lancé en juin dernier à l'initiative de la France et du Canada dans le cadre de la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle définie par le Président de la République en 2018.

S'agissant de l'Agence nationale des fréquences, ses crédits de fonctionnement restent au même niveau, mais elle recevra 3,9 millions d'euros supplémentaires pour investir dans du matériel en vue des jeux olympiques de 2024.

2. Action n° 13 « régulation des communications électroniques et des postes »

Les crédits de l'action n° 13, qui financent l'Arcep, augmentent de 2,67 % en AE et de 2,47 % en CP (21,5 millions d'euros en AE et 23,3 millions d'euros en CP), notamment pour financer les dépenses de système d'information nécessaires à la régulation par la donnée (ex : cartes de couverture) et pour réaliser des investissements ponctuels.

B. CRÉDITS RATTACHÉS AU « PLAN DE RELANCE »

1. Mission « Plan de relance »

Hormis les aspects « numérisation des entreprises » et « déploiement du très haut débit » déjà évoqués, la mission « Plan de relance » comprend également :

- 250 millions d’euros d’AE et 125 millions d’euros de CP pour l’**inclusion numérique** – le plan du Gouvernement a récemment été précisé, il comprend notamment le recrutement de 4 000 formateurs ;
- 1,5 milliard d’euros d’AE pour la « **transformation numérique de l’État** », qui contient notamment le financement du développement d’une identité numérique (30 millions d’euros) – la commission d’enquête sénatoriale sur la souveraineté numérique appelait au déploiement d’une telle identité numérique, sur la base d’une carte d’identité électronique. Une enveloppe de 291 millions d’euros en AE est également fléchée vers le « *soutien à l’innovation et à la transformation numérique de l’État et des territoires* », pour « **appuyer les initiatives numériques à fort impact au sein de l’État et des collectivités territoriales, tout en soutenant la filière** » ;
- le soutien au **développement de la réparation et du réemploi**, notamment dans le domaine des équipements électriques et électroniques, via une enveloppe de 21 millions d’euros du plan de relance abondant le fonds économie circulaire de l’Ademe ;
- une ligne de 501 millions d’euros d’AE et de 240 millions d’euros de CP, qui a vocation à financer la « **sécurisation des approvisionnements critiques** », portant, entre autres, sur l’électronique et les télécommunications, sans plus de précisions.

2. Mission « Programme d’investissements d’avenir » (PIA)

Les différents PIA contiennent des **crédits finançant les actions de financement des start-up françaises** menées par BPIFrance. On dénombre notamment les programmes suivants :

- le fonds « *French Tech Accélération* » du PIA 2 (100 millions d’euros de fonds propres) pour soutenir les accélérateurs de *start-up* ;
- le fonds « *French Tech Seed* » du PIA 3 (250 millions d’euros), qui a vocation à soutenir les *start-up* technologiques en phase de post-maturation ;
- le fonds « *French Tech Bridge* » (doté d’une enveloppe maximale de 160 millions d’euros), qui vise à assurer un relais de quelques mois aux *start-up* à fort potentiel qui rencontrent des difficultés de levées de fonds pendant la période de ralentissement économique ;
- l’appel à projets « *French Tech ticket et diversité* », doté de 15 millions d’euros, pour favoriser une plus grande diversité sociale dans l’écosystème de la French Tech ;
- le fonds « *French Tech souveraineté (FTS)* » autorisé en PLFR 3 à hauteur de 150 millions d’euros afin de renforcer l’autonomie de notre pays sur des technologies d’avenir et de sécuriser le développement de futurs leaders technologiques de rang mondial.

Le PIA 4 devrait porter les stratégies « cybersécurité » et « quantique », notamment dans le cadre du financement de programmes de recherche, mais le programme 424 « financement des investissements stratégiques, doté de 12,5 milliards d’euros, ne donne aucune précision. Le dossier de presse du plan de relance publié début septembre précisait que « *2,6 milliards d’euros de nouveaux financements sur des stratégies d’investissement prioritaires pour l’indépendance économique, par exemple concernant l’intelligence artificielle, le cloud, la cybersécurité, les technologies quantiques, la santé digitale, la bioproduction de thérapies innovantes, la lutte contre les maladies infectieuses et émergentes, le numérique et l’enseignement, les industries culturelles et créatives, les industries spatiales, etc. Les investissements en fonds propres représenteront un engagement de 500 M€ supplémentaires sur cette même période.* »

Le volet cybersécurité vise, « *en exploitant le fort potentiel de recherche et de croissance de la filière française, la stratégie d’investissement dans la cybersécurité (...) à accélérer l’innovation pour hisser l’offre française aux premiers rangs mondiaux, à maîtriser les technologies clés dans les applications critiques (comme l’industrie, la santé et la mobilité) et à diffuser la cybersécurité au*

sein des entreprises et de la société ». L'objectif est, en structurant la filière, d'atteindre un chiffre d'affaires de 25 milliards d'euros d'ici 2025 (soit 3,5 fois le chiffre d'affaires actuel) et de doubler le nombre d'emplois (75 000 à terme).

Le volet quantique a pour ambition que la France soit « *parmi les premiers pays à maîtriser les technologies quantiques (...), de bâtir une nouvelle filière industrielle* » et de « *permettre à la France d'être la première à disposer d'un prototype complet d'ordinateur quantique généraliste de première génération dès 2024* », avec un objectif de création de 16 000 emplois directs à l'horizon 2030 et d'une part de 1 à 2 % des exportations françaises.



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur
(*Les Républicains*)
des Yvelines



Anne-Catherine Loisier

Rapporteure
Sénatrice
(*Union centriste*)
de Côte-d'Or

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>