

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « ÉCONOMIE »

Réunie le mercredi 16 novembre 2022, la commission des affaires économiques a adopté les crédits de la mission « Économie » telle qu'amendée par les trois rapporteurs.

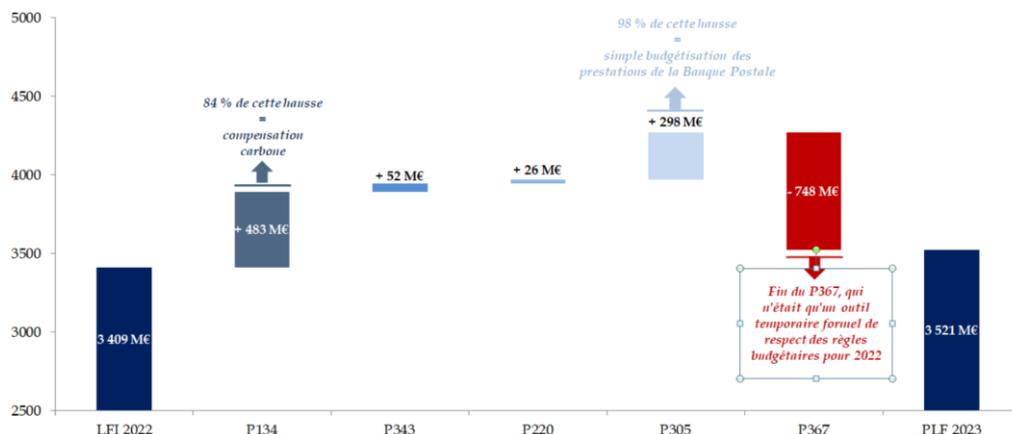
En effet, si les crédits de cette mission connaissent une forte hausse par rapport à l'an dernier, celle-ci est très largement due aux dispositifs mis en place pour aider les entreprises à faire face aux charges énergétiques et à la pérennisation des compensations budgétaires versées à La Poste. Une fois ces montants retranchés, la mission consiste essentiellement en un ensemble de crédits disparates, et saupoudrés sans grande cohérence, qui ne sont pas à la hauteur des défis commerciaux, numériques et industriels du pays : moyens insuffisants de la DGCCRF, absence de dispositif de soutien du secteur commercial, flou autour de la trajectoire de financement de Business France, manque de moyens pour les « Territoires d'Industrie » et déploiements précipités des réseaux de télécommunications, sont autant de lacunes que les rapporteurs, suivis par la commission, ont cherché à combler.

1. PEU D'ÉVOLUTION STRUCTURELLE POUR LE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE, MAIS D'IMPORTANTES EFFORTS CONJONCTURELS POUR COMPENSER LA HAUSSE DU COÛT DE L'ÉNERGIE

Dans la version initiale du PLF, la mission affiche une quasi-stabilité de ses crédits : + 3,27 % en autorisations d'engagement (AE, + 111,6 M€), - 3,24 % en crédits de paiement (CP, - 130,2 M€), cette diminution résultant principalement du fait que le plan France très haut débit, à mesure qu'il progresse, nécessite de moins en moins de décaissements.

En réalité, les crédits de la mission augmentent de façon significative (+ 860 M€ d'AE), mais cette hausse est compensée par la disparition du programme n° 367 (- 748 M€), qui avait été créé en LFI 2022 au sein de cette mission à des fins purement formelles (il devait permettre d'alimenter le compte de l'État actionnaire pour soutenir des entreprises touchées par les crises actuelles). Toutefois, l'augmentation des AE de 860 M€ ne traduit pas un réel effort en matière de soutien à l'économie :

- 34 % de cette hausse proviennent de la simple re-budgétisation des prestations réalisées pour l'État par la Banque postale, auparavant financées par la Caisse des dépôts ;
- 47 % de cette hausse sont liés à l'augmentation de la compensation carbone (dispositif qui permet d'atténuer la facture énergétique des entreprises électro-intensives) ;
- les 19 % restants (163 M€) sont éparpillés entre plusieurs initiatives : + 26 M€ pour l'Insee, + 52 M€ pour le plan France très haut débit, + 49 M€ pour Bpifrance Assurance Export, + 23 M€ pour l'aide au transport de presse de La Poste.



Source : commission des affaires économiques.

Une fois retranchées la création (puis disparition) du P367, la hausse de la compensation carbone et la re-budgétisation formelle des prestations de la Banque Postale, la mission « Économie » gagne *in fine*, entre 2022 et 2023, 163 M€ en AE et perd 78 M€ en CP.

Le Gouvernement injecte temporairement 4 Mds€ de crédits dans cette mission pour financer le soutien aux entreprises non couvertes par « l'amortisseur électricité »

Le Gouvernement a retenu, dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité, un amendement augmentant de 4 Mds€ (en AE et CP) les crédits du programme 134 afin de financer « l'ouverture du dispositif d'aides au paiement des factures d'électricité aux entreprises les plus consommatrices et non couvertes par l'amortisseur électricité¹ ». Il s'agit de financer la prolongation en 2023 de l'aide pouvant atteindre 2 M€, 25 M€ ou 50 M€ selon le niveau de pertes subies par l'entreprise bénéficiaire.

2. LES CRÉDITS RELATIFS AU COMMERCE, À L'ARTISANAT ET À LA CONSOMMATION

A. LA DGCCRF DANS UNE SITUATION INSOUTENABLE : À MESURE QUE SES MISSIONS SE MULTIPLIENT, SES MOYENS DIMINUENT !

1. Alors que le Gouvernement n'a pas cessé de multiplier les tâches confiées à la DGCCRF ces dernières années...

Les actions de la DGCCRF sont tentaculaires et poursuivent toutes un ensemble d'objectifs d'intérêt général, qui vont de la protection économique des consommateurs à la conformité des biens et services et au respect de la réglementation en matière concurrentielle. L'ensemble des acteurs entendus régulièrement dans le cadre des travaux de la commission des affaires économiques, ainsi que les parlementaires eux-mêmes, soulignent régulièrement l'importance du travail accompli par cette administration (notamment afin de lutter contre la concurrence déloyale), et son rôle clé en matière de garantie de l'ordre public économique. Un récent rapport² de la commission, publié en juin 2022, a, notamment, rappelé l'importance primordiale de son action en ce qui concerne le contrôle de la qualité de l'information apportée aux consommateurs.

Compte tenu de ses points forts (présence sur tout le territoire, administration réactive, compétences reconnues), une trentaine de lois et ordonnances, sur le dernier quinquennat, lui ont confié de nouvelles missions ainsi que des outils d'actions modernisés, sans toutefois que le Gouvernement accepte de s'interroger sur l'adéquation des moyens aux (nouveaux) objectifs fixés (cf. *infra*). Or l'extension des compétences de la DGCCRF est particulièrement significative :

¹ Exposé des motifs de l'amendement n° II-3107 du Gouvernement, déposé le 30 octobre 2022.

² Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur l'information du consommateur, par M. Fabien Gay, Mmes Françoise Férat et Florence Blatrix Contat - 29 juin 2022.

- en matière environnementale, la loi AGECE de 2020 et la loi « Climat-Résilience » de 2021 chargent la DGCCRF de contrôler les informations sur les caractéristiques environnementales des produits, l'interdiction de certaines mentions, l'obligation d'affichage d'un indice de durabilité et de réparabilité ;
- en matière de relations commerciales, la DGCCRF contrôle davantage les pénalités logistiques, les clauses de renégociation des prix, ainsi que les conventions conclues entre fournisseurs et distributeurs, depuis la loi Egalim 2 de 2021 ;
- l'ordonnance n° 2021-1734 lui confie le contrôle de nouvelles pratiques commerciales trompeuses, des annonces de réduction des prix, de l'interdiction des visites non sollicitées ;
- la loi « Pouvoir d'achat » d'août 2022 implique désormais un contrôle des modalités de conclusion et résiliation des contrats conclus en ligne ;
- les pouvoirs de la DGCCRF ont également été étendus ces dernières années : accès des enquêteurs aux données de connexion, possibilité de conclure des transactions administratives, pouvoir d'injonction « numérique » pour faire déréférencer un site internet ou en bloquer l'accès, pouvoir d'injonction sous astreinte.

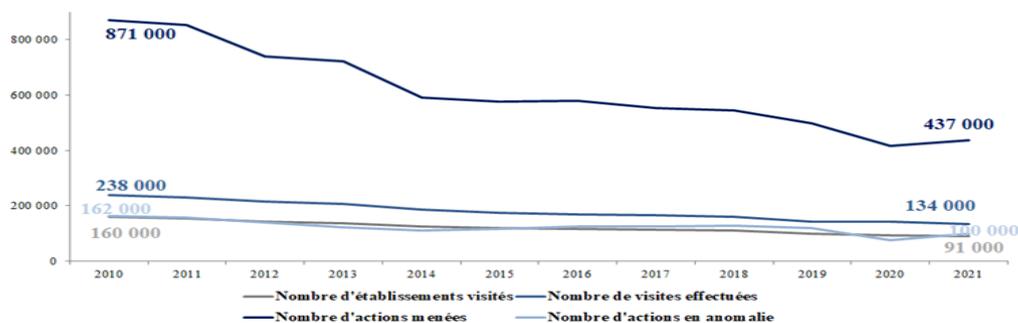
Ces nouvelles compétences nécessitent, naturellement, un accroissement parallèle des moyens de la DGCCRF ; autrement, non seulement les objectifs poursuivis par le législateur et le pouvoir réglementaire resteraient des vœux pieux, mais encore l'atteinte des objectifs « traditionnels » de cette direction serait compromise, à effectifs constants.

2. ... Ses moyens, notamment humains, ont fortement diminué, même si l'hémorragie semble cesser à compter de 2023

Or, en dépit des appels répétés du Parlement et de nombre d'acteurs économiques, le Gouvernement n'a pas fait le choix d'augmenter les moyens de la DGCCRF, alors même qu'il lui demande de se démultiplier et de réaliser un nombre croissant de contrôles chronophages qui doivent, par définition, être répétés fréquemment pour revêtir un caractère réellement dissuasif vis-à-vis des professionnels. Pis, et contre tout principe de bonne administration, ses effectifs ont été fortement diminués depuis dix ans ! Il est particulièrement difficile de saisir la logique de cet « effet ciseau » mis en place par le Gouvernement, qui voit une administration centrale devoir faire beaucoup plus de tâches avec beaucoup moins d'effectifs. Le fait que le PLF 2023 prévoit une augmentation de 13 ETPT, bienvenue puisqu'elle met un terme à l'hémorragie entamée il y a dix ans, ne modifie qu'à la marge ce constat.

Les effectifs totaux de la DGCCRF sont ainsi passés de 3 263 ETPT en 2010 à 2 768 en 2021, soit une chute de 15 % en une décennie. Certes, une partie de la baisse d'effectifs est liée à des mesures de périmètre (transferts d'effectifs à d'autres administrations notamment), mais sur la période 2007-2022, la réduction nette d'effectifs atteindrait en tout état de cause 398 ETPT, selon un récent rapport¹ de la commission des finances du Sénat.

Sans surprise, un large pan de l'activité de la DGCCRF a donc été revu à la baisse depuis 2010...



Source : commission des affaires économiques, à partir des réponses de la DGCCRF.

¹ 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.

Le transfert de 60 ETPT vers le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire risque en réalité de pénaliser la DGCCRF en matière de recrutement

Si le rapporteur salue la décision de constituer, sous l'égide du MASA, une police unique en charge de la sécurité sanitaire des aliments, il alerte sur les risques à moyen terme que le transfert de 60 ETPT de la DGCCRF vers ce ministère risque de soulever. Selon ses informations, une vingtaine d'agents de la DGCCRF seulement se sont portés volontaires pour un tel transfert : par conséquent, une quarantaine d'agents resteront au sein de la DGCCRF, affectés à de nouvelles tâches. Puisque le plafond d'emplois alloués à cette administration risque d'être dépassé en raison de ce « sureffectif », il se pourrait que le Gouvernement diminue le nombre de places ouvertes au concours d'agent de la DGCCRF, qui a lieu chaque année en septembre, pour compenser. Or les besoins immédiats sont aujourd'hui chiffrés à 170 agents (pour le remplacement de 150 départs à la retraite et des 20 agents transférés effectivement au ministère de l'agriculture). La DGCCRF subirait donc, à nouveau, des tensions fortes sur ses effectifs et ses recrutements.

Par conséquent, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement destiné à octroyer à la DGCCRF 5 M€ supplémentaires (en AE) afin de renforcer ses moyens et de lui permettre de mettre en œuvre plus efficacement les nombreuses missions qui lui sont confiées.

B. LE SOUTIEN DE L'ÉTAT AU MOUVEMENT CONSUMÉRISTE : IL IMPORTE DE CLARIFIER LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DE LA SUBVENTION PUBLIQUE

Le paysage consommériste français est atypique dans l'UE, puisque fortement morcelé : il ne regroupe pas moins de 15 associations nationales agréées (ayant donc la possibilité d'ester en justice) et, partant, bénéficiaires d'une subvention publique. En 2021, son montant total était de 2,2 M€¹, allant de 11 706 € à la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) jusqu'à 421 610 € pour UFC-Que Choisir. Si chaque association possède certes sa propre histoire et sa propre légitimité, le schéma aujourd'hui retenu ne peut qu'interroger quant à son efficacité, les crédits publics étant simplement saupoudrés entre nombre d'entités, pour ne représenter au final qu'entre 8 % (associations nationales) et 14 % (associations locales) de leur budget total. Une première rationalisation du versement de cette subvention a été initiée en 2018, « *les variations des subventions versées ayant été déterminées en privilégiant le maillage territorial des associations dont la densité permet une proximité avec les consommateurs*² ». Pour autant, plusieurs difficultés persistent :

- les critères de répartition restent flous et ne semblent pas permettre un usage optimal des deniers publics³. Par exemple, le nombre d'heures de permanence organisées par une association ne dit rien du nombre de consommateurs qu'elles ont effectivement aidés. Autre exemple : il pourrait être utile de davantage aider les associations ayant certes peu d'adhérents locaux, mais de fortes capacités d'analyse. Le « super agrément » permettant essentiellement à son titulaire de siéger au bureau du Conseil national de la consommation, il semble peu pertinent, du reste, d'y attacher un surcroît de subvention ;
- la subvention pourrait utilement être remplacée par un financement par appel à projets, dès la fin de l'expérimentation initiée en 2022 par la DGCCRF ;
- il convient d'inciter plus fermement les associations à se rapprocher entre elles, alors que le seul rapprochement observé jusqu'à présent, initié en 2017, n'a toujours pas abouti cinq ans plus tard... Une piste pourrait être de faire varier le montant de subvention alloué en fonction de la pertinence et du sérieux des tentatives de rapprochement ;

¹ Hors subvention versée à l'Institut national de la consommation (INC), qui n'est pas une association privée mais un établissement public industriel et commercial sous la tutelle du ministère en charge de l'économie.

² Réponse du ministère de l'économie au questionnaire budgétaire du rapporteur. Par exemple, en 2020, les six associations les plus actives, ainsi que trois associations ayant entamé une démarche de rapprochement, ont vu leur subvention maintenue au niveau de 2019 tandis que les autres associations ont connu une diminution du montant alloué de 25 %. En 2021, la subvention allouée à ces neuf associations a diminué de 15 %, et celle allouée aux autres a baissé de 25 %.

³ Par exemple, la part relative d'UFC-Que Choisir dans le montant des subventions allouées a diminué ces dernières années, alors qu'il s'agit de l'association à la « force de frappe » la plus large et reconnue.

- si l'activité de service public de l'Institut national de la consommation est équilibrée grâce à la subvention, son activité commerciale (vente du magazine) est déficitaire depuis 2018, notamment en raison d'une trop faible présence en ligne. En outre, la baisse progressive du montant de subvention (de 6,3 M€ à 2,7 M€ entre 2012 et 2020) l'a contraint à supprimer 11 postes entre 2020 et 2022 (juriste, économiste, ingénieur, ainsi que la personne en charge du plan numérique) et à abandonner certaines activités de documentation, d'animation des CTRC et de réalisation d'essais. Or la qualité de l'expertise technique de l'INC (permise normalement par la subvention) se répercute sur l'activité de presse ; ainsi, les sujets « assurance » et « santé » ne sont plus expertisés, donc moins mentionnés dans le magazine *60 millions de consommateurs*. Le rapporteur considère par conséquent qu'une partie des subventions aujourd'hui allouées aux associations de consommateurs pourrait plus utilement être versée à l'INC.

C. BAISSÉ DU FINANCEMENT DES CHAMBRES DE MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT, ABSENCE DE SOUTIEN AU COMMERCE : UNE MAUVAISE MANIÈRE FAITE À DES SECTEURS DÉJÀ FRAGILISÉS

1. La baisse des recettes des CMA ne peut que pénaliser les entreprises artisanales

Le Gouvernement souhaite, *via* le PLF 2023¹, amputer les ressources du réseau des CMA de 15 M€ (et de 60 M€ au total sur cinq ans) : le montant de taxe pour frais de chambre des métiers passerait en effet de 201,1 M€ à 188,1 M€. Or non seulement cette diminution n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec le réseau consulaire, ainsi que l'a confirmé CMA France au rapporteur, mais son principe même est contestable :

- les entreprises artisanales ont fortement souffert de la crise sanitaire et économique déclenchée en 2020 (chute d'activité, hausse de l'endettement, moindre investissement) et continuent d'en souffrir (remboursements élevés, hausse significative du prix des intrants, difficultés de recrutement) ; face à ces difficultés, elles n'ont bien souvent que le réseau consulaire comme interlocuteur offrant un soutien et un accompagnement reconnu, et assurant le « dernier kilomètre ». Les deux dernières années ont bien mis en exergue combien les services déconcentrés de l'État sont insuffisants pour venir en aide aux entreprises, et combien les corps intermédiaires sont nécessaires en la matière. En outre, les problématiques de succession et de reprise des TPE-PME vont s'accroître ;
- le réseau consulaire est, lui aussi, frappé par la hausse de ses coûts : la revalorisation du point d'indice est chiffrée à 17 M€, et sa facture énergétique augmenterait de 15 M€ en 2023 (par exemple, les centres de formation d'apprentis (CFA) en boulangerie sont très consommateurs d'électricité). En outre, il est toujours plus sollicité par le Gouvernement, qui lui demande notamment de participer à la mise en œuvre des programmes Actions cœur de ville ou Petites villes de demain, et de contribuer à la numérisation des entreprises, soit autant de tâches difficilement réalisables avec un budget en baisse...

Le rapporteur a donc déposé, en son nom propre puisqu'il s'agit d'un article de la première partie du PLF, un amendement supprimant cette disposition, ainsi qu'un amendement de « repli » proposant de limiter à 7 M€ la diminution de recettes. Il a par ailleurs déposé un amendement à la mission « Écologie, développement et mobilité durables » afin que le réseau consulaire soit inclus dans l'amortisseur mis en place pour faire face à la hausse des factures d'électricité.

2. L'absence de soutien à la revitalisation commerciale ne tire pas les leçons de la crise

Instrument pourtant jugé utile par les élus locaux, le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) est désormais supprimé, en dépit des appels répétés de nombre d'acteurs pour son maintien. Or la situation du commerce, notamment en zone rurale, est critique, et appelle une réponse forte de la puissance publique, comme l'a diagnostiqué un rapport sénatorial de la commission des affaires économiques et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable paru en

¹ Alinéa 16 de l'article 15 du projet de loi de finances pour 2023.

mars 2022¹. Certes, les annonces faites par le Gouvernement le 29 octobre 2022, à la suite des Assises du commerce, sont un pas dans la bonne direction (mais surtout car il est le premier depuis de longues années sans soutien véritable du commerce...); mais elles semblent encore trop faibles pour inverser réellement la tendance à la dévitalisation commerciale dans les territoires. C'est pourquoi le rapporteur a déposé un amendement abondant le programme 134 de la mission « Économie » de 30 M€ afin de rétablir le FISAC.

3. LES CRÉDITS RELATIFS À L'INDUSTRIE

Dans le projet de loi de finances pour 2023, la part des crédits consacrés à l'industrie (portés par l'action 23 « Industrie et services ») s'élève à environ 46 % des crédits du programme 134 et à 30 % des crédits de la mission « Économie », soit **1,04 Mds€ en AE et CP**.

À première vue, on pourrait croire à un doublement des crédits de l'action par rapport à 2022 (+ 554,15 Mds€, soit + 114 %), mais cette analyse doit être nuancée. D'abord, en raison du contexte inflationniste, qui devrait accroître de 4,5 % environ en 2023 les coûts habituels des actions financées par la mission. Ensuite, car **la hausse des crédits s'explique à 92 % par l'augmentation de la « compensation carbone »** des entreprises électro-intensives. Enfin, car **l'introduction par le Gouvernement, à l'Assemblée nationale, d'un nouveau dispositif de soutien exceptionnel aux électro-intensives, à hauteur de 4 Mds€ en AE et CP**, a sensiblement modifié les ordres de grandeur des crédits de la mission « Économie » (+ 200 % environ), dont 50 % des crédits sont donc désormais des aides d'urgence.

A. UN BUDGET MARQUÉ PAR LA RÉPONSE À LA CRISE ÉNERGÉTIQUE

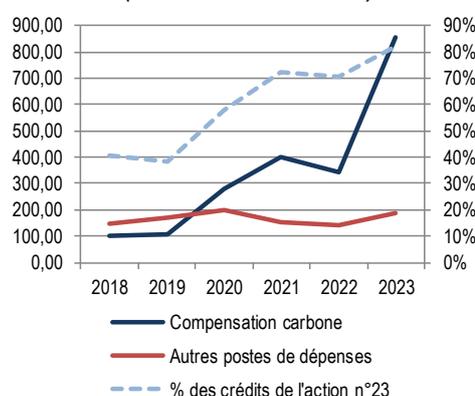
1. Indispensable à la souveraineté industrielle de la France, la compensation carbone est la principale aide directe récurrente portée par la mission « Économie »

L'impact budgétaire de la compensation des coûts indirects du carbone atteindra, en 2023, un nouveau pic à près de **856 M€**. Cette forte hausse (+ 511,79 Mds€, soit **+ 149 % par rapport à la LFI 2022**) s'explique à la fois par l'augmentation du prix du carbone, et par le mécanisme d'avance de versement de la compensation au titre de 2023, en vue de soutenir la trésorerie des sites électro-intensifs.

Cette aide, largement répliquée au sein des pays européens, est **indispensable à la compétitivité de l'industrie française et donc à la souveraineté industrielle de notre pays** : elle permet le maintien en France de capacités de production essentielles (dans les secteurs de la chimie, de la métallurgie, des matériaux de construction...). Toutefois, son coût et son poids au sein de la mission croissent d'année en année, ce qui interroge la soutenabilité à long terme du dispositif en l'absence d'alternative réelle. Cela **renforce l'urgence de l'investissement technologique et matériel dans la décarbonation de l'industrie** ; et du **rééquilibrage des conditions concurrentielles entre l'Europe et le reste du monde**, qui seront seuls à même de résoudre ce dilemme entre compétitivité et progrès environnemental.

À ce titre, **la disparition programmée des quotas gratuits, dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), inquiète fortement les industriels français**, qui verraient leur principale protection face au *dumping* environnemental levée sans aucune évaluation préalable des résultats du MACF.

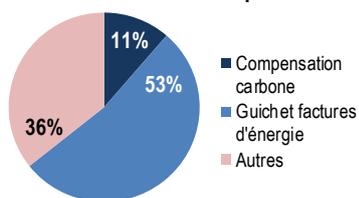
Poids de la "compensation carbone" au sein de l'action "Industrie et services" (en millions d'euros et en %)



¹ Rapport d'information de MM. Bruno BELIN et Serge BABARY, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques, n° 577 (2021-2022) - 16 mars 2022.

2. Un dispositif exceptionnel de soutien aux entreprises électro-intensives de 4 milliards d'euros introduit à l'Assemblée nationale en réponse à l'explosion tarifaire de l'énergie

Poids des aides liées au coût de l'énergie dans le budget de la mission "Economie" pour 2023



Le texte issu de l'Assemblée nationale inclut qui plus est, au sein de la mission « Économie », un **budget additionnel de 4 Mds€**, retenu par le Gouvernement dans le cadre du recours à l'article 49-3 de la Constitution. Annoncé fin octobre par la Première ministre, ce dispositif vise à soutenir la compétitivité des entreprises électro-intensives face à la hausse du coût de l'énergie, par un **guichet permettant aux grandes entreprises de solliciter le concours de l'État pour payer leurs factures de gaz et d'électricité**, en complément de l'amortisseur prévu

par ailleurs pour les petites entreprises.

En volume, donc, les crédits de la mission « Économie » liés à l'industrie sont donc en grande majorité liés à l'enjeu énergétique. **Plus de 50 % des crédits de la mission financeront en 2023 une mesure unique de bouclier tarifaire pour les entreprises industrielles face à la hausse du coût de l'énergie.**

B. DES CRÉDITS QUI MANQUENT D'AMBITION AU REGARD DES ENJEUX DE L'APRÈS-RELANCE ET DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE TOUJOURS DIFFICILE

En dehors de ces crédits exceptionnels liés aux enjeux énergétiques, **les crédits ordinaires liés à l'industrie au sein de la mission « Économie » se situeront, en 2023, à un niveau similaire ou inférieur à celui des années précédentes.** Ainsi, les crédits consacrés aux études de politique industrielle, bien qu'augmentant en 2023 de 14 % en AE, baisseront de 25 % en CP, et resteront dans les deux cas bien inférieurs à leurs niveaux de 2021 (- 5 % et - 30 % respectivement). De même, le financement des pôles de compétitivité, prévu à un niveau stable, n'en sera pas moins de 22 % et 29 % (AE et CP) inférieur à son niveau de 2021. Enfin, **le contexte inflationniste ne permet pas de préjuger de la hausse du financement en termes réels** : ainsi, une partie de la hausse de 7 % du financement des centres techniques industriels sera probablement annulée par les effets de l'inflation (estimée à 5,3 % et 4,5 % respectivement pour 2022 et 2023).

Néanmoins, les moyens d'action de la Direction générale des entreprises s'établiront, pour 2023, à un niveau élevé. Le budget prévisionnel de fonctionnement de la DGE, de 3,92 M€ (AE et CP) est de 10 % supérieur à celui de 2022, et représente près de deux fois le budget qui était celui de la Direction en 2021. Cela **témoigne de l'ampleur qu'a prise l'action de la DGE dans le cadre du plan de relance, et qui devrait se poursuivre avec la mise en œuvre de « France 2030 ».**

	AE					CP				
	PLF 2021	LFI 2022	PLF 2023	Var. 2021-2023	Var 2022-2023	PLF 2021	LFI 2022	PLF 2023	Var. 2021-2023	Var 2022-2023
Etudes et statistiques - Politique industrielle	1,80	1,49	1,70	-6%	14%	2,42	2,26	1,70	-30%	-25%
Pôles de compétitivité	11,50	9,00	9,00	-22%	0%	12,70	9,00	9,00	-29%	0%
Centres techniques industriels et assimilés	6,78	6,78	7,23	7%	7%	6,78	6,78	7,23	7%	7%
Dépenses de fonctionnement de la DGE	2,06	3,56	3,92	90%	10%	2,06	3,56	3,92	90%	10%

1. France 2030 et les PIA ne pourront pas impulser seuls les grandes transitions de l'industrie : des dispositifs d'aide doivent aussi soutenir l'ensemble du tissu industriel

La mission « Économie » ne porte, en 2023, presque plus aucune aide directe à destination du secteur industriel, à l'exclusion de la « compensation carbone » déjà évoquée et du financement résiduel des pôles de compétitivité. Le Gouvernement a fait le choix de **renvoyer la plupart des dispositifs d'aide à l'innovation et à l'investissement aux PIA successifs et au plan « France 2030 »**, dont les moyens budgétaires sont sans commune mesure avec ceux de la mission « Économie ». La commission des affaires économiques regrette néanmoins **l'éclatement de ces moyens**, qui n'offre pas une visibilité satisfaisante sur la conduite de la politique industrielle.

Sur le fond, tant « France 2030 » que les PIA sont en grande partie **déployés via des logiques d'appels d'offres nationaux, que l'on sait difficilement accessibles aux PME et aux ETI.** La logique sélective de ces dispositifs exclut *de facto* une partie des acteurs

industriels des aides publiques : à titre d'exemple, plus de 40 % des aides à l'innovation industrielle sont concentrées sur 5 départements français.

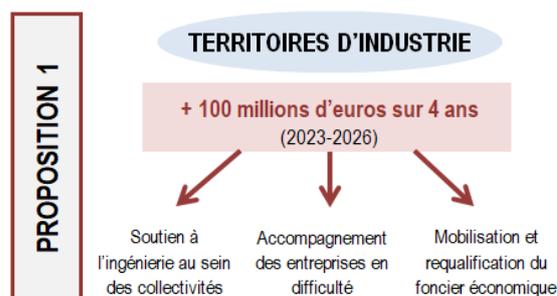
Il est regrettable que **certaines des leçons tirées de la période de relance – comme le grand succès des guichets d'aide à l'investissement** dans la décarbonation, dans la modernisation de l'outil industriel ou dans la relocalisation – n'aient pas été tirées, **et que des aides directes, au spectre plus large, n'aient pas été pérennisées dans le cadre de la mission « Économie »**.

2. Un financement insuffisant du volet territorial de la politique industrielle, les « Territoires d'industrie », qui a pourtant joué un rôle efficace dans le déploiement des aides à l'industrie

De surcroît, **la prise en compte de l'échelon territorial de la politique industrielle reste insuffisante** : il doit être renforcé, en lien avec l'action des collectivités territoriales en matière d'aménagement et de développement économique. Le déploiement du volet territorialisé du plan de relance, en lien avec les Régions et les intercommunalités, a justement permis d'amorcer des dynamiques qu'il faut accompagner et amplifier.

À ce titre, **l'annonce de la prolongation jusqu'à 2026 du programme « Territoires d'industrie » est une bonne nouvelle, qu'il convient désormais d'accompagner des moyens d'action nécessaires**. Initialement conçu comme un lieu d'animation locale uniquement, le programme a en réalité largement contribué au déploiement des aides de la relance et au soutien financier des projets émergents dans les territoires industriels, y compris grâce à des enveloppes propres créées spécifiquement.

Le rapporteur a ainsi proposé à la commission de créer une ligne de dotation budgétaire pérenne et lisible au profit du programme « Territoires d'Industrie », afin de sécuriser un financement de 100 M€ sur quatre ans. Les priorités de ce financement propre devraient être (1) le soutien à **l'ingénierie des collectivités**, notamment par l'aide au recrutement de la deuxième génération de chefs de projets (2) **l'accompagnement sur le terrain des entreprises en difficulté**, y compris en dehors des dispositifs nationaux, grâce à la continuation du programme « Rebond industriel », et (3) la **mobilisation et la requalification du foncier économique**, à la fois par des efforts de recensement et par une nouvelle vague de « sites clefs en main » - qui plus est dans le contexte de rareté foncière accrue lié à la « zéro artificialisation nette ».



3. L'accompagnement des entreprises industrielles ne doit pas être négligé, dans une période économique charnière porteuse de difficultés et d'opportunités

Si le budget pour 2023 marque donc – en dehors des aides relatives à la crise énergétique – une forme de « retour à la normale » des crédits de la mission « Économie », **il ne faut pas que la tentation d'une trop grande rigueur budgétaire, ou qu'une forme de naïveté ne conduise l'État à raboter l'ensemble des dispositifs d'accompagnement des entreprises industrielles françaises**.

La conjoncture économique reste difficile, avec l'impact cumulé de la persistance de difficultés d'approvisionnement ; des marges toujours faibles dans plusieurs secteurs ; la reprise de la concurrence internationale ; les problèmes de recrutement et les effets de l'inflation. Certaines entreprises font face à des difficultés pour maintenir leur activité ou rembourser leurs prêts garantis par l'État, d'autant que **le report de l'allègement des impôts de production** continuera de grever les bilans. Les **grandes mutations industrielles s'accroissent**, en particulier dans le secteur automobile confronté à la fin annoncée de la vente des véhicules diesel, et auront des conséquences importantes sur le tissu de sous-traitants et l'emploi industriel.

À cet égard, **le Gouvernement ne doit pas éteindre trop rapidement les dispositifs d'accompagnement des secteurs et entreprises en difficulté, a fortiori considérant que les aides exceptionnelles déployées dans le cadre de la relance touchent désormais à leur fin**. Les 500 000 euros prévus par le programme 134 pour « l'accompagnement, la

restructuration et la résilience des PME » sont anecdotiques au regard des enjeux et des montants mobilisés dans le cadre de la relance. **Le rapporteur a donc soumis à la commission une proposition visant à doter le programme « Territoires d'industrie » d'une enveloppe dédiée permettant de pérenniser son action « Rebond industriel » auprès des bassins industriels en difficulté (voir supra).**



D'autre part, le rapporteur propose **d'augmenter les moyens de l'agence Business France, pilote en matière de soutien à l'internationalisation des entreprises françaises**, notamment industrielles. Le bouleversement des chaînes de valeur, qui a résulté de la pandémie de Covid-19 puis des pénuries ultérieures, a remis en cause certains canaux classiques d'exportation. À l'inverse, il offre également de **nouvelles opportunités de conquête de marchés**, qui

pourraient, à terme, contribuer à redresser la balance des échanges de biens industriels. Plus que jamais, il importe donc d'intensifier l'effort d'internationalisation des PME et ETI industrielles françaises, qui ne représentent encore que 50 % environ de la valeur des biens industriels exportés par le pays.

Or, **la trajectoire de financement de l'agence pour les trois années à venir n'a pas encore été établie**, son contrat d'objectifs et de moyens étant en cours d'élaboration. Pour ne pas contraindre le cadre budgétaire de cette discussion, et permettre à Business France d'améliorer son offre d'accompagnement collectif mais surtout spécialisé des entreprises vers l'export, **le rapporteur a proposé à la commission une hausse de 8 M€ (soit d'environ 8 %, hausse non corrigée de l'inflation)** du budget porté par la mission « Économie » à fin de subvention pour charge de service public de Business France. En effet, la hausse de cette ligne budgétaire pour 2023 est en grande partie optique, liée à la hausse du taux de mise en réserve réglementaire et au contexte d'inflation.

4. L'État doit se donner les moyens d'établir une stratégie claire en matière de réindustrialisation et de reconstruction de la souveraineté industrielle

La commission des affaires économiques a présenté, en juillet dernier, le **rapport d'information intitulé Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique, de Sophie Primas, Amel Gacquerre et du rapporteur Franck Montaugé**. Il faisait le constat d'une perte de souveraineté généralisée se traduisant, dans le secteur industriel, par un **recours croissant aux importations et une dépendance à certains intrants industriels critiques** produits à l'étranger (40 % d'intrants importés, contre 29 % il y a vingt ans).

Pour protéger notre économie de chocs externes tels que celui connu lors de la pandémie de Covid-19, il est primordial de connaître les vulnérabilités de notre approvisionnement industriel et d'établir une liste de priorités quant aux sources d'approvisionnement à diversifier ou aux capacités de production à reconstruire en France. Pourtant, comme le dénonce le rapport, **ce travail de cartographie détaillée n'a été réalisé que très tardivement et surtout très partiellement**.

Afin de mettre en œuvre les recommandations du rapport, **le rapporteur a proposé à la commission de doter le programme 143 de 12,5 M€ supplémentaires, dédiés à la réalisation de telles cartographies des vulnérabilités et priorités en matière d'approvisionnement industriel**, par la DGE, dans le cadre du Conseil national de l'industrie et en lien avec les filières industrielles. C'est là un préalable à toute stratégie de reconquête industrielle efficace.

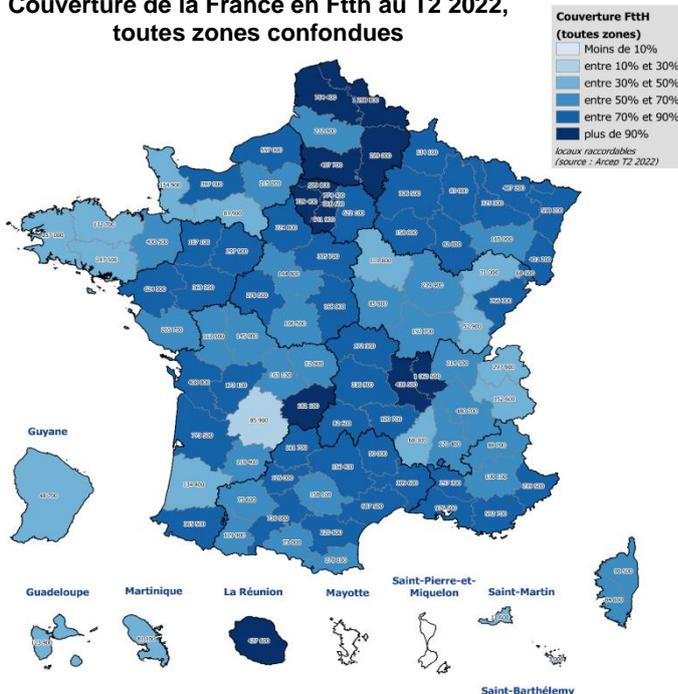


4. LES CRÉDITS RELATIFS AUX TÉLÉCOMMUNICATIONS, AUX POSTES ET À L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

A. LA RÉUSSITE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT À L'ÉPREUVE DE LA QUALITÉ DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX DE FIBRE OPTIQUE

1. Les risques d'un déploiement trop rapide au détriment de la qualité de service des usagers et de la résilience des réseaux

Couverture de la France en FttH au T2 2022, toutes zones confondues



L'objectif de garantir à tous un accès au très haut débit (>30 Mbits/sec) d'ici la fin de l'année 2022 est en passe d'être atteint : au 30 juin 2022, 82 % des locaux, soit 35,2 millions d'entre eux, étaient éligibles au très haut débit par le biais d'une technologie filaire (FttH, câble, DSL).

Cette dynamique est soutenue par la vitesse de déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) à laquelle 75 % des locaux sont éligibles. Avec en moyenne plus d'un million de nouvelles lignes déployées par trimestre, l'objectif de généraliser la fibre optique jusqu'à l'abonné (>100 Mbits/sec) à horizon 2025 semble également pouvoir être atteint.

Premier pays européen en termes de déploiement de la fibre, la France semble toutefois confondre vitesse et précipitation, au détriment de la qualité de service et de la résilience des réseaux de télécommunications. La rapporteure appelle ainsi à :

- se référer à l'indicateur de foyer abonnés à la fibre optique, estimés à 16,3 millions au deuxième trimestre 2022, plutôt qu'à l'indicateur du nombre de locaux raccordables afin de mieux apprécier le taux de pénétration du marché ;
- privilégier l'enfouissement des réseaux de fibre optique (500 000 km), plutôt que leur déploiement aérien dans un contexte de multiplication des tempêtes, des incendies et de dégradation de l'entretien des lignes téléphoniques aériennes ;
- sanctionner davantage les actes de malveillance contre les infrastructures ;
- encadrer de façon plus stricte la sous-traitance et les interventions sur les réseaux en exploitation afin de limiter les malfaçons et les non-conformités.

2. La finalisation du plan France très haut débit est indispensable à la réussite de la fermeture progressive du « réseau cuivre »

Dans la perspective de l'extinction du « réseau cuivre » par Orange, la fermeture commerciale étant prévue d'ici 2026 et la fermeture technique d'ici 2030, le déploiement de la fibre optique s'accélère. Les deux dynamiques sont d'autant plus liées que l'Arcep a fixé un critère selon lequel la fermeture commerciale ne peut intervenir que si 100 % des locaux de la commune sont raccordables à la fibre optique.

Or, en 2025, il est estimé qu'environ 670 000 foyers ne seront pas raccordables à la fibre optique. Ces foyers sont les plus susceptibles d'être raccordés, de façon transitoire, à une technologie non filaire (4G fixe, HD ou THD radio, satellite).

La rapporteure juge ainsi favorable le renforcement du dispositif « Cohésion Numérique des Territoires », le plafond de l'aide ayant été augmenté à 300 € et jusqu'à 600 € pour les bénéficiaires de minima sociaux.

3. Le budget dédié aux raccordements complexes devrait augmenter pour permettre un accompagnement jusqu'au « dernier mètre » et jusqu'au « dernier abonné »

L'objectif de généraliser la fibre optique sur l'ensemble du territoire d'ici 2025 se heurte aux difficultés liées aux raccordements complexes, dont le coût unitaire moyen est évalué à environ 5 000 € pour les 670 000 foyers concernés, soit un coût total estimé à 3,3 Mds€ pour les trois prochaines années.

Par le truchement du plan de relance, une enveloppe de 150 M€ a été mobilisée sur deux ans, permettant d'engager environ 89 M€ d'autorisations d'engagement (AE) en 2022 et 61 M€ d'AE pour 2023 dans le cadre de l'appel à projet « Création d'infrastructures de génie civil nécessaires aux raccordements finals ».

Si cet appel à projet est toujours en cours et n'a pas fait l'objet de publication de la part de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), **la rapporteure considère qu'il est critique d'augmenter, dans les prochaines années, le budget alloué au financement des raccordements complexes : c'est la condition *sine qua non* à la finalisation du plan France très haut débit et à la réussite de la fermeture du réseau cuivre.**

B. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE FONT DÉSORMAIS TOUTES L'OBJET DE COMPENSATIONS BUDGÉTAIRES PLURIANNUELLES

1. Le service universel postal : une compensation pérennisée pour les prochaines années malgré une insuffisante prise en compte de la qualité de service

L'an dernier, dans la continuité des recommandations de la commission des affaires économiques, le Gouvernement s'était engagé à octroyer à La Poste, pour la première fois, une compensation budgétaire comprise entre 500 et 520 M€, modulable en fonction des résultats de qualité de service, pour financer le déficit du service universel postal de 2021.

Cette année, la rapporteure salue la sécurisation de ces versements annuels pour la période 2021-2025, La Poste exerçant cette mission de service public jusqu'au 1^{er} janvier 2026, sous réserve de l'obtention de l'accord formel de la Commission européenne.

La rapporteure s'interroge toutefois sur la décision du Gouvernement d'accorder par défaut, pour l'année 2021, la compensation supplémentaire de 20 M€, alors que les indicateurs de qualité de service n'étaient pas encore connus. **Il est indispensable, pour les exercices budgétaires à venir, de préserver la logique de « bonus-malus » en fonction des résultats de qualité de service de La Poste, les indicateurs fixés par le prochain arrêté ministériel de qualité de service devant être au moins équivalents à ceux qui prévalaient avant la crise de la Covid-19.**

2. La contribution à l'aménagement du territoire : une compensation de plus en plus budgétaire à sécuriser au regard des réformes successives des impôts de production

La mission de contribution à l'aménagement du territoire est particulièrement stratégique car elle implique le **maintien d'au moins 17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire**. Jusqu'au début de la mise en œuvre des réformes successives des impôts de production, le financement du déficit de cette mission était entièrement assuré par le Fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT) selon un mécanisme d'allègement fiscal accordé de façon dérogatoire à La Poste sur les taxes foncières (TF), la contribution foncière des entreprises (CFE) et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

À l'initiative du Sénat et depuis la loi de finances pour 2021, une compensation budgétaire complémentaire de 74 M€ est versée à La Poste afin de pallier la baisse progressive des impôts de production et maintenir le niveau du FPNPT aux plafonds fixés par le contrat de présence postale territoriale (CPPT). Cette compensation a été reconduite par la loi de finances pour 2022 ainsi que par le présent projet loi de finances pour 2023.

Évolution de la compensation de la mission de contribution à l'aménagement du territoire

	2020	2021	2022*	2023*	2024*	
Coût net estimé avant compensations (a)	325	348	330	330	330	
Compensations fiscales	CVAE	127	66	68	33	0
	TF + CFE	34	35	35	35	35
Compensations budgétaires		0	73	73	74	73
		0	0	0	31	66
Compensations totales (b)	161	174	176	173	174	
Coût net estimé après compensations (a-b)	164	174	154	157	156	

* Données prévisionnelles.

Source : commission des affaires économiques, à partir des données budgétaires.

Si les négociations se poursuivent entre La Poste et l'Association des maires de France (AMF) sur le prochain CPPT pour 2023-2025, le Gouvernement s'est engagé à maintenir le plafond de compensation pour cette période. En conséquence :

- pour 2023, la première compensation budgétaire est complétée par une seconde compensation budgétaire de 31 M€ introduite par voie d'amendement par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi ;
- pour 2024, la rapporteure considère que la première compensation budgétaire doit être reconduite et complétée par une seconde compensation budgétaire de 66 M€.

3. Le transport et la distribution de la presse : une compensation ajustée à la hausse en raison du retard de la mise en œuvre de la réforme de la distribution de la presse

Malgré la signature d'un protocole d'accord tripartite entre l'État, La Poste et les éditeurs de presse, **la réforme de la distribution de la presse n'est toujours pas entrée en vigueur, l'accord formel de la Commission européenne devant être obtenu.** En conséquence :

- pour 2022, la compensation versée à La Poste est ainsi réévaluée à 84 M€, par rapport à une prévision de 30 M€ dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2022, ce qui implique un transfert de gestion de 54 M€ de crédits non consommés depuis le programme 180 vers le programme 134 ;
- pour 2023, le montant de la compensation versée à La Poste devrait être de 40 M€ dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2023, mais ce montant pourrait être réévalué à la hausse en cas de retard supplémentaire.

4. L'accessibilité bancaire : une budgétisation bienvenue qui permet un meilleur contrôle parlementaire de l'ensemble des compensations versées par l'État à La Poste

En contrepartie de sa mission d'accessibilité bancaire, La Banque Postale reçoit une compensation (321 M€ pour 2022) qui était, jusqu'à présent, débudgétisée car assurée par le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations. **L'article 43 du présent projet de loi de finances transfère, à compter de 2023, au budget général de l'État le financement de la mission d'accessibilité bancaire.** La rapporteure souscrit à cette logique de rebudgétisation, permettant désormais un suivi exhaustif par le Parlement de l'ensemble des compensations budgétaires versées par l'État à La Poste pour l'exercice de ses missions de service public.

C. LA « MONTÉE EN PUISSANCE » INCERTAINE DE L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES

1. Un « diplomate des ondes » indispensable à la réussite des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

L'Agence nationale des fréquences (ANFR) est l'opérateur de l'État responsable de la gestion des fréquences radioélectriques. Ces fréquences seront d'autant plus convoitées lors des JOP de 2024 car sollicitées par les médias du monde entier. En effet, sur chaque site et pour chaque évènement, **l'Agence devra organiser la bonne distribution de ces fréquences et éviter les risques d'interférence et de brouillage.**

Dans la continuité de la préparation débutée par l'opérateur depuis 2021, le plafond d'emplois augmente de 10 ETPT et la subvention pour charges de service public de 1,19 M€ pour 2023, **un renforcement des moyens qu'il est indispensable de poursuivre jusqu'en 2024 afin d'assurer la bonne préparation des JOP.**

2. Une « montée en puissance » encore toute relative pour assurer le respect des obligations de la loi relative au contrôle parental

Depuis l'entrée en vigueur de la loi relative au contrôle parental, l'ANFR est compétente pour contrôler la conformité des équipements terminaux vendus en France, permettant d'accéder à Internet et sur lesquels un dispositif de contrôle parental doit désormais être installé par défaut (smartphones, tablettes, ordinateurs fixes et portables, consoles de jeux vidéo, objets connectés). Pour mener à bien cette nouvelle mission :

- le plafond d'emplois de l'opérateur augmente de 2 ETPT pour 2023 et devrait être porté à 8 ETPT d'ici 2026 ;
- la subvention pour charges de service public de l'opérateur augmente de 310 000 € pour 2023 et devrait atteindre 840 000 € d'ici 2026.

S'il s'agit d'une première trajectoire pluriannuelle prévisionnelle, **la commission émet de sérieuses réserves quant à la capacité de l'ANFR à se doter d'une véritable stratégie de contrôle et à mener à bien les vérifications nécessaires** au regard du volume d'appareils concernés par cette nouvelle obligation dont un très grand nombre sont en provenance de pays hors-UE : rien qu'en 2021, ce sont 684 modèles différents de smartphones qui ont été mis sur le marché français.

La commission appelle donc à ajuster à la hausse, régulièrement et progressivement, la trajectoire budgétaire et d'emplois en fonction du niveau de conformité constaté du marché et du niveau d'infraction constaté des opérateurs économiques concernés.

3. Un affaiblissement du pouvoir de sanction et de dissuasion en raison de la suppression de la « taxe de brouillage »

La commission rappelle la nécessité de garantir un déploiement maîtrisé des réseaux, notamment en raison des risques de brouillage qui peuvent intervenir par la multiplication des infrastructures et des fréquences utilisées.

La commission regrette ainsi la suppression de la « taxe de brouillage » dont pouvait se prévaloir l'ANFR à titre dissuasif lors de ses interventions techniques de résolution, ainsi que l'absence de nouveaux outils permettant à l'opérateur de sanctionner les manquements à la réglementation des fréquences radioélectriques.

POUR EN SAVOIR +

- Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique, rapport de Sophie PRIMAS, Amel GACQUERRE et Franck MONTAUGÉ
- Compenser, contrôler, améliorer, détecter : pour une Poste partout et pour tous, rapport de Patrick CHAIZE, Pierre LOUAULT et Rémi CARDON
- Contrôle parental sur internet, le dossier législatif



Sophie Primas
Présidente
Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



Serge Babary
Rapporteur
Sénateur
d'Indre-et-Loire
(Les Républicains)



Franck Montaugé
Rapporteur
Sénateur
du Gers
(Socialiste,
Écologiste
et Républicain)



**Anne-Catherine
Loisier**
Rapporteuse
Sénatrice
de la Côte-d'Or
(Union centriste)

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/pjlf2023.html>

