

N° 128

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

RAPPORT SPÉCIAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de
l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 12

ÉCONOMIE

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

*Rapporteur spécial et Rapporteuse spéciale : M. Thierry COZIC
et Mme Frédérique ESPAGNAC*

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LA MISSION ÉCONOMIE	
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE » CONNAISSENT DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES EN 2024.....	19
A. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	19
B. EN NEUTRALISANT L'ÉVOLUTION TRÈS IMPORTANTE DES AIDES PONCTUELLES AUX ENTREPRISES ÉNERGO-INTENSIVES, LES CRÉDITS DE LA MISSION SONT EN HAUSSE.....	20
1. À périmètre courant, des crédits en forte baisse en 2024	20
2. En neutralisant la suppression des aides ponctuelles aux entreprises énérgo-intensives, qui ont connu un relatif échec par rapport aux ambitions initiales, les crédits de la mission augmentent nettement	21
C. LA HAUSSE DES CRÉDITS - HORS AIDES DE GUICHET DES ENTREPRISES ÉNERGO-INTENSIVES - SE CONCENTRE SUR QUELQUES DISPOSITIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME 134	24
II. POUR 2024, LES EMPLOIS DES ADMINISTRATIONS ET OPÉRATEURS SONT EN LÉGÈRE HAUSSE.....	25
A. LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION VOIENT LEURS CRÉDITS ET EFFECTIFS ÊTRE LÉGÈREMENT AUGMENTÉS.....	26
1. La direction générale du Trésor, une administration qui demeure au cœur de la confection des politiques économiques et dont les effectifs augmentent très légèrement en 2024.....	26
2. L'Institut national de la statistique et des études économiques s'inscrit dans un nouveau contrat budgétaire 2023-2025 et voit ses effectifs se stabiliser.....	28
3. Conformément aux recommandations des rapporteurs spéciaux, les moyens de la DGCCRF sont légèrement en hausse pour 2024, pour faire face à de nombreux enjeux	29
4. La direction générale des entreprises, une administration en mutation dont les effectifs sont opportunément préservés.....	32
B. LES CRÉDITS ET EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DE LA MISSION CONNAISSENT DES DYNAMIQUES VARIABLES, SANS ÉVOLUTION MAJEURE, HORS MESURES PONCTUELLES OU TEMPORAIRES	32
1. Des moyens maintenus en faveur des exportations et de l'internationalisation des entreprises via les subventions de Business France et de Bpifrance Assurance Export	32
2. L'Agence nationale des fréquences, qui joue un rôle important dans le déploiement de la 5G et est très concernée par l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, bénéficie de moyens temporairement en hausse.....	34
3. Les redevances de l'Institut national de la propriété industrielle font l'objet d'un plafonnement, qui est maintenu à un niveau faible.....	36
4. La subvention à la Banque de France apparaît en diminution en 2024, tandis que celle versée aux instituts d'émission ultramarins reste stable	38

5. L'Autorité de la concurrence : des crédits ponctuellement en hausse et des effectifs stables	40
6. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes : des moyens stables en 2024	41
7. Atout France : un opérateur récemment intégré à la mission aux moyens maintenus	41
III. L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DE LA MISSION SONT CONSACRÉES À UN NOMBRE TRÈS RESTREINT DE DISPOSITIFS	42
A. SI LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT A PERMIS UNE ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS DE LA FIBRE OPTIQUE, DE FORTES PROBLÉMATIQUES DEMEURENT.....	42
1. Le PFTHD a permis de résorber une partie des écarts de déploiement de la fibre optique entre les territoires, mais ce déploiement demeure incomplet et inégal	44
2. Le financement d'autres projets concourant à la mise en œuvre du plan et la création d'une action n° 3 relative aux conseillers numériques	50
B. LE FINANCEMENT DE BPIFRANCE PAR LE PROGRAMME 134 : DES AVANCÉES MAIS DES MODALITÉS D'ABONDEMENT DES FONDS DE GARANTIE QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉES.....	51
1. Le rétablissement opportun d'une ligne dédiée à certaines missions de Bpifrance au sein du programme 134.....	51
2. Les fonds de garantie de Bpifrance : un outil efficace dont le financement est rendu un peu plus transparent, bien que des efforts doivent encore être fournis.....	52
C. LA COMPENSATION DU GROUPE LA POSTE POUR QUATRE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ	55
1. La prise en compte des effets de la réforme des impôts de production : une compensation stable au titre de l'aménagement et du développement du territoire	56
2. La nécessité de compenser le service postal universel assuré par La Poste : une compensation en légère baisse	57
3. Le transport postal de presse : une compensation relativement stable, dans le cadre de la réforme globale de la distribution de la presse.....	58
4. La mission d'accessibilité bancaire : une compensation en baisse, conformément à la trajectoire prévue.....	59
D. UN COÛT EN FORTE HAUSSE DE LA COMPENSATION CARBONE DES SITES TRÈS ELECTRO-INTENSIFS EN RAISON DE LA PROGRESSION DU PRIX DU QUOTA CARBONE	60
E. UN NOUVEAU FONDS D'ACCESSIBILITÉ TERRITORIAL BIENVENU MAIS QUI NE RÉPOND QU'À UNE PARTIE DES ENJEUX	61
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS	
« PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS	
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	
I. UN COMPTE AUX FINALITÉS DIVERSES.....	65
II. LE LOGEMENT DES AGENTS DE L'ÉTAT : UN POSTE DE DÉPENSES MARGINAL	67
III. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	68
IV. LE SOUTIEN À LA FILIÈRE NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE	69

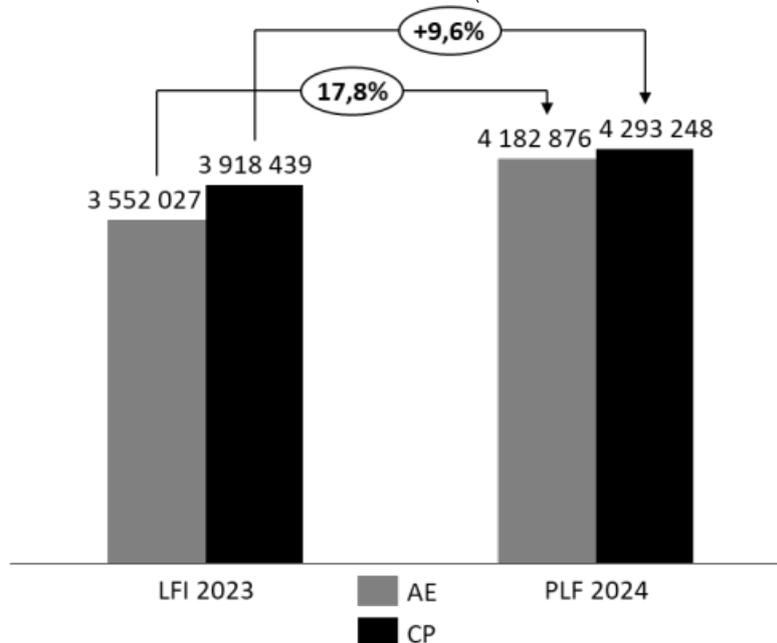
V. LES AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19 OU PAR LE CONFLIT EN UKRAINE	69
VI. LE PROGRAMME 876 « PRÊTS OCTROYÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR ».....	71
VII. LE PROGRAMME 869 RELATIF À LA LIGNE FERROVIAIRE PARIS-CHARLES DE GAULLE EXPRESS.....	71
LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION	73
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	75
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 sexies</i> Approfondissement de l'annexe budgétaire relative aux liens financiers entre l'État et le groupe Bpifrance ...	75
• <i>ARTICLE 70 (nouveau)</i> Autorisation d'abandon de créances correspondant à des avances remboursables et à des prêts bonifiés accordés aux entreprises touchées par la crise du Covid-19 ou par le conflit en Ukraine	79
EXAMEN EN COMMISSION.....	85
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	97
LA LOI EN CONSTRUCTION	99

L'ESSENTIEL

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

Globalement, les crédits demandés pour 2024 pour la mission baissent fortement en autorisations d'engagement (AE), de 3,37 milliards d'euros par rapport à 2023 (- 45 %), et en crédits de paiement (CP), de 3,63 milliards d'euros (- 46 %). Néanmoins, cette évolution générale est attribuable au fait que la mission a porté, en 2023, 4 milliards d'euros de crédits dédiés au guichet temporaire d'aide au paiement des factures d'électricité et de gaz des entreprises très consommatrices en énergie. Or, en 2024, aucun crédit n'est prévu à ce titre. **En neutralisant cette évolution ponctuelle, les crédits sont en hausse, de 17,8 % en AE (+ 630 millions d'euros) et de 9,6 % en CP (+ 375 millions d'euros).**

Évolution des crédits de la mission- hors guichet d'aide temporaire
(en millions d'euros et en %)



La hausse est concentrée sur quatre dispositifs du **programme 134** « Développement des entreprises et régulations » :

- **deux d'entre eux** connaissent une **évolution mécanique ou ponctuelle**, à savoir la « **compensation carbone** » (+ 218 millions d'euros en AE=CP), du fait de la hausse du prix du quota carbone en Europe, et la

rémunération de Bpifrance Assurance Export (Bpifrance AE), en augmentation de 246 millions d'euros en AE, compte tenu de l'engagement en 2024 de toutes les AE prévues dans la nouvelle convention avec l'État, applicable jusqu'en 2028 ;

- pour les **deux autres dispositifs, la hausse est volontaire** : une ligne de financement de diverses missions de **Bpifrance** est rétablie, pour 100 millions d'euros en AE=CP, et un **fonds territorial d'accessibilité** est créé, pour 50 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP.

Les autres programmes connaissent des évolutions plus modestes, à l'exception du programme 343 « Plan France très haut débit », dont les crédits diminuent de 69 millions d'euros en AE (- 93 %) et de 14 millions d'euros en CP (- 3,3 %), hors mesures de périmètre. Les crédits du programme 220 « *Statistiques et études économiques* » sont en hausse de 5,9 % en AE (+ 27 millions d'euros) et de 4,1 % en CP (+ 19 millions d'euros) et ceux du programme 305 « *Stratégies économiques* », en baisse de 1,5 % en AE (- 11 millions d'euros) et de 2,4 % en CP (- 17 millions d'euros). Enfin, le programme 367 « *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2024 sur le CAS PFE* » n'est pas doté en crédits en 2024.

I. POUR 2024, LES EMPLOIS ET LES MOYENS DES ADMINISTRATIONS ET OPÉRATEURS DE LA MISSION SONT EN MOYENNE EN LÉGÈRE HAUSSE

Alors que les crédits de fonctionnement de la mission sont globalement stables, **les dépenses de personnel sont en hausse de 3,9 % par rapport à 2023**, soit d'environ 35 millions d'euros. Le plafond d'emplois de l'État est quant à lui en hausse de 104 ETPT, dont 51 ETPT résultent néanmoins de transferts entrants. Hors transferts, la hausse d'effectifs concerne principalement la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (**DGCCRF**) et, dans une moindre mesure, la Direction générale du Trésor (DG Trésor), alors que la Direction générale des entreprises (DGE) et l'INSEE connaissent une certaine stabilité.

Concernant les **opérateurs**, les moyens de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), de Bpifrance AE et de l'Autorité de la concurrence sont en hausse temporaire ou ponctuelle, alors que les autres opérateurs connaissent globalement une stabilité de leurs moyens. Le plafond d'emplois des opérateurs augmente de 46 ETPT, essentiellement au bénéfice de l'ANFR.

A. CONFORMÉMENT À L'ALERTE DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX, LES EFFECTIFS DE LA DGCCRF ONT ÉTÉ RÉAUGMENTÉS DE 49 ETPT EN DEUX ANS

Les effectifs de la DGCCRF avaient baissé de près d'un quart entre 2007 et 2022, soit plus de 900 postes transférés ou supprimés. Dans leur **rapport de contrôle** réalisé en 2022 sur la DGCCRF¹, les rapporteurs spéciaux avaient alerté sur les conséquences de ces baisses d'effectif sur le bon accomplissement des missions, en particulier dans certains départements peu dotés en personnel. **Ils avaient recommandé de rétablir 49 ETPT, au bénéfice de tous les territoires.**

Cette recommandation a été entendue : hors mesures de périmètre, 49 ETPT ont été créés sur deux ans, en 2023 (+ 15 ETPT) et en 2024 (+ 34 ETPT). Cette hausse serait pérennisée au-delà des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024.

B. LES EFFECTIFS DE LA DG TRÉSOR SONT EN LÉGÈRE HAUSSE, TANDIS QUE CEUX DE SES SERVICES ÉCONOMIQUES À L'ÉTRANGER SONT PRÉSERVÉS

En 2023, les effectifs de la DG Trésor étaient renforcés pour la première fois depuis 2015, hors présidence française de l'Union européenne. C'est également le cas en 2024, **le plafond d'emplois étant rehaussé de 19 ETPT**, dont 10 ETPT résultent toutefois d'un transfert entrant dans le contexte de la création de la **nouvelle sous-direction** en charge de l'analyse économique et du conseil sur les politiques publiques relatives à la transition écologique et énergétique.

Concernant son réseau de services économiques à l'étranger, **le rapport de contrôle** réalisé par les rapporteurs spéciaux en 2021² **avait montré les limites de la rationalisation opérée.** Entre 2009 et 2022, l'effectif des services économiques à l'étranger s'était ainsi réduit d'environ 840 agents. Les rapporteurs spéciaux **avaient appelé de leurs vœux la stabilisation de ces effectifs afin de préserver la qualité de la diplomatie économique française.** En 2024, pour la troisième année consécutive, **les effectifs restent identiques, à 495 ETPT.**

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

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

C. LES MOYENS DES OPÉRATEURS CONNAISSENT DES DYNAMIQUES VARIABLES

En 2024, c'est l'ANFR qui bénéficie de la plus importante hausse de ses moyens. Son plafond d'emploi augmente de 49 ETPT, tandis que sa dotation est en hausse de près de 10 millions d'euros. Cette dynamique s'explique par la très forte sollicitation de l'ANFR à l'occasion des JOP de 2024 pour l'attribution et le contrôle de l'utilisation de l'ensemble des fréquences, qui emporte de forts enjeux économiques (retransmission des épreuves), de sécurité et techniques. Les moyens supplémentaires de l'ANFR ont vocation à être retirés après les JOP.

D'autres hausses de moyens des opérateurs sont plus ponctuelles, parmi lesquelles l'augmentation en AE de la rémunération de Bpifrance AE susmentionnée. Il en va de même de la hausse de 18,5 millions d'euros en AE des crédits de l'Autorité de la concurrence, dédiée au renouvellement de baux. L'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), Business France et l'ARCEP connaissent globalement une stabilité de leurs moyens, de même que la Banque de France, la baisse apparente de sa rémunération résultant d'un trop-perçu en 2022. Seul Atout France connaît une légère baisse des crédits du Plan Destination France en AE, de 2 millions d'euros, et une réduction de ses effectifs de 5 ETPT.

II. L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DE LA MISSION EST TOUJOURS CONCENTRÉ SUR QUELQUES DISPOSITIFS

Le plan France très haut débit, les compensations des missions de service public au groupe La Poste et la compensation carbone des sites très électro-intensifs représentent à eux seuls près de trois quarts (74 %, soit 2,5 milliards d'euros) des dépenses « hors titre 2 » de la mission. **S'y ajoutent, en 2024, le rétablissement d'une ligne de financement de Bpifrance et la création du fonds territorial d'accessibilité** au sein du programme 134. En sens inverse, **il est prévu la fin des aides de guichet au paiement des factures d'électricité et de gaz ;** ce dispositif, très utile sur le principe, a été mal calibré par le Gouvernement.

A. LE GUICHET PROVISOIRE D'AIDE POUR LES ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA HAUSSE DU PRIX DE L'ÉNERGIE A ÉTÉ MAL CALIBRÉ ET PRENDRAIT FIN EN 2023

Dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, **de fortes tensions sont apparues sur le prix de l'énergie. Différentes aides aux entreprises ont progressivement été déployées.** Parmi elles, **un guichet d'aide au paiement par les entreprises de leurs factures d'énergie a été ouvert en juillet 2022 ;** face au nombre réduit

d'entreprises soutenues, les critères d'obtention de l'aide ont été élargis et son application a été prolongée en 2023.

Sont éligibles à l'aide les entreprises dont les dépenses **d'électricité** ou de **gaz** représentent plus de 3 % de leur chiffre d'affaires et qui ont subi une augmentation d'au moins 50 % du prix de l'énergie pendant la période de demande d'aide. L'aide est octroyée sous un plafond de 4 millions d'euros, qui peut être majoré à 50 ou 150 millions d'euros, en fonction de différents critères.

Le guichet d'aide n'a pas répondu aux ambitions initiales. Alors que 7 milliards d'euros de crédits ont été ouverts depuis 2022 pour le guichet, les dossiers validés à ce jour représentent **moins de 12 % de ce montant**. Plus de 4 milliards d'euros de crédits ont déjà été annulés. Alors que les besoins d'aide des entreprises sont aigus, **cette sous-exécution des crédits souligne deux écueils majeurs**. D'une part, les critères du dispositif mis en place ont peut-être été trop restrictifs. D'autre part, le calibrage budgétaire était probablement exagérément ambitieux.

Principaux chiffres relatifs au guichet d'aide temporaire pour les entreprises très consommatrices en électricité et en gaz



Alors que **le guichet doit fermer au 31 décembre 2023** en raison, selon le Gouvernement, de l'arrivée à échéance de l'encadrement temporaire européen qui en permettent l'application, **aucune ouverture de crédit n'est prévue pour 2024**. Néanmoins, un travail serait en cours aux échelles européenne et française pour **concevoir de nouvelles modalités d'aides aux entreprises en matière énergétique pour 2024**.

B. SI LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT (PFTHD) A ACCÉLÉRÉ LE DÉPLOIEMENT DE LA FIBRE OPTIQUE, DE FORTS ENJEUX DEMEURENT

Le plan France très haut débit (PFTHD), lancé en 2013, vise, depuis 2020, **l'objectif d'un déploiement complet de la fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2025**.

Le déploiement de la fibre optique s'opère dans le cadre d'un zonage, composé de deux grandes zones. D'une part, la zone très dense (schématiquement, les zones urbanisées), qui est réputée rentable pour l'initiative privée des opérateurs, qui y réalisent le déploiement à leurs frais. D'autre part, la zone moins dense, qui correspond au reste du territoire. La zone moins dense (ZMD) se décompose elle-même en une ZMD d'initiative privée et une ZMD d'initiative publique. Dans la ZMD d'initiative privée, le déploiement de la fibre optique est effectué aux frais des opérateurs, notamment sur la base d'engagements pris avec l'État (zones AMII¹) ou avec les collectivités territoriales (zones AMEL²). Dans la ZMD d'initiative publique, le déploiement des « **réseaux d'initiative publique** » (RIP) est pris en charge par les collectivités territoriales.

Le PFTHD subventionne spécifiquement les réseaux d'initiative publique (RIP), pour un montant cumulé à ce jour, via différents vecteurs financiers, de plus de 3,5 milliards d'euros. Le programme 343 porte aujourd'hui la participation de l'État au financement du PFTHD.

En 2024, hors mesures de périmètre, les crédits du programme sont en baisse par rapport à 2023 tant en AE (- 93 %, soit - 69 millions d'euros) qu'en CP (- 3,3 %, soit - 14 millions d'euros). Ils s'établiraient à 5,4 millions d'euros en AE et à 424 millions d'euros en CP. La quasi-disparition des AE sur le programme résulterait du fait que « *les projets RIP sont quasiment finalisés* » et que le PFTHD est « *dans sa phase opérationnelle et de production de lignes sur tout le territoire* »³.

Néanmoins, les éléments disponibles permettent d'interroger vivement la possibilité de tenir l'objectif du déploiement complet de la fibre optique en 2025, en zone RIP comme ailleurs.

À ce jour, seuls 81 % des locaux recensés en France sont éligibles à la fibre optique, c'est-à-dire raccordables. Si ce taux progresse, la dynamique ralentit fortement : au deuxième trimestre 2023, 870 000 locaux ont été raccordés, contre 1 210 000 au deuxième trimestre 2022. En outre, la situation est très hétérogène sur le territoire, comme l'illustre le tableau suivant :

¹ Appels à manifestation d'intention d'investissement.

² Appels à manifestation d'engagements locaux.

³ Selon le projet annuel de performances.

L'état du déploiement de la fibre optique en France, par zone, au 30 juin 2023

France entière		Nombre de locaux à couvrir	Nombre de lignes FttH déployées	% de couverture
Zone très dense		7 783 300	7 144 600	92%
Zone AMII	Dont zone AMII SFR	2 952 000	2 801 000	95%
	Dont zone AMII Orange	13 430 000	11 973 000	89%
Total zone AMII		16 382 000	14 774 000	90%
Total zone d'initiative privée		24 165 300	21 918 600	90%
Zone d'initiative publique	Dont zones AMEL/ Fonds propres	2 292 100	1 427 800	62%
	Dont zones RIP	16 917 600	12 474 800	74%
Total zone d'initiative publique		19 209 700	13 902 600	72%

Source : réponse de l'Agence nationale de cohésion des territoires au questionnaire des rapporteurs spéciaux

En outre, **pour que le déploiement de la fibre optique soit utile, il ne suffit pas que les locaux soient éligibles, il faut qu'ils puissent matériellement être raccordés.** Or, les rapporteurs spéciaux alertent depuis plusieurs années sur le sujet des **raccordements finals complexes** d'un nombre significatif de locaux. Dans ces cas, des travaux de génie civil sont nécessaires sur le domaine public pour permettre le raccordement. Une enveloppe de 150 millions d'euros d'AE a été ouverte sur le programme à cette fin en 2022 et 2023. Néanmoins, n'est prévu en 2024 le décaissement que de 3 millions d'euros : il faut aller plus vite.

C. LES COMPENSATIONS DU GROUPE LA POSTE POUR SES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SONT EN LÉGÈRE BAISSÉ

La mission « Économie » porte les compensations de quatre missions de service public du groupe La Poste, pour un total de 935 millions d'euros :

- la **mission d'accessibilité bancaire** ; sa compensation est fixée à 287 millions d'euros en 2024, en baisse de 16 millions par rapport à 2023, conformément à la trajectoire pluriannuelle ;

- la **mission de transport postal de la presse**, dont la compensation est fixée à 43 millions d'euros en 2024 ;

- la **mission de service universel postal**, dont la compensation est fixée à 500 millions d'euros en 2024, en baisse de 20 millions d'euros par rapport à 2023 ;

- la **mission d'aménagement du territoire**, consistant à maintenir des points de contact sur l'ensemble du territoire. La compensation de cette mission consiste en un allègement de fiscalité locale doublé d'une dotation

budgétaire. Dans un contexte de baisse de rendement des abattements de fiscalité locale prévue pour 2023, la dotation avait été rehaussée l'année dernière à 105 millions d'euros. Elle est toutefois maintenue à ce niveau en 2024, en dépit d'une nouvelle baisse de rendement des abattements à prévoir en 2024..

D. LE COÛT DE LA COMPENSATION CARBONE CONTINUE SA FORTE HAUSSE

Le dispositif de compensation carbone permet la prise en charge, pour les sites électro-intensifs exposés au risque de fuite de carbone (sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.), d'une partie des coûts liés au système européen des quotas d'émissions (SEQE). Ce dispositif **devrait représenter 1,074 milliard d'euros** (en AE=CP) en 2024, un niveau supérieur de 218 millions d'euros à celui de 2023. Cette augmentation est notamment liée à la hausse du prix du quota carbone (+ 55 % entre 2023 et 2024).

E. UNE AMÉLIORATION DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DE BPIFRANCE ENCORE À PARFAIRE

Alors que **les missions confiées à Bpifrance en faveur des entreprises présentant un lien naturel avec les politiques mises en œuvre par le programme 134 sont plurielles, aucune ligne budgétaire concernant cet établissement n'y était rattachée depuis quelques années.** Si cette situation résulte en partie de la transversalité des missions de Bpifrance, elle n'est pas souhaitable, certaines missions étant financées par des circuits financiers trop peu lisibles.

En 2024, une ligne budgétaire dédiée à deux missions de Bpifrance est rétablie au sein du programme 134. Dotée de 100 millions d'euros en AE=CP ; elle financera ses actions d'accompagnement des entreprises (40 millions d'euros) et sa contribution au plan « Quartiers 2030 »¹ (60 millions d'euros). Néanmoins, le rétablissement de cette ligne budgétaire ne répond pas à tous les besoins de financement en lien avec la mission « Économie », loin de là ; ils seraient de 484 millions d'euros en 2024, dont 350 millions d'euros au titre du financement des fonds de garantie.

Dans leur rapport de contrôle sur ces mêmes fonds de garantie², les rapporteurs spéciaux ont souligné l'efficacité de ce dispositif en faveur du

¹ Doté de 456 millions d'euros par l'État et la Banque des Territoires, le programme « Entrepreneuriat Quartiers 2030 », porté par Bpifrance, s'inscrit dans les ambitions du plan Quartiers 2030 et doit permettre d'intensifier les actions de soutien menées par Bpifrance envers les entrepreneurs des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

² Les fonds de garantie de Bpifrance. Rapport d'information de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, fait au nom de la commission des finances - n° 876 (2022-2023) - 12 juillet 2023.

financement - notamment bancaire - des entreprises. Mais ils s'étaient également inquiétés de la **débudgétisation partielle, voire totale, de l'abondement par l'État des fonds de garantie**, celui-ci s'opérant *via* des recyclages de dividendes, des transferts de trésorerie ou encore l'utilisation de reliquats de dotations budgétaires antérieures non consommées.

Il conviendra de rebudgétiser, au sein du programme 134, le financement des fonds de garantie, et ce dès 2025. Le rétablissement de la ligne budgétaire dédiée à Bpifrance pourra d'ailleurs servir de support à cette fin. En outre, le « jaune budgétaire » relatif à Bpifrance devra présenter clairement l'ensemble des modalités de financement par l'État des fonds de garantie à l'avenir. Un amendement des rapporteurs spéciaux a été adopté en ce sens, conformément à leur rapport de contrôle.

F. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU FONDS TERRITORIAL D'ACCESSIBILITÉ

La Conférence nationale du handicap a acté en avril 2023 la création d'un **fonds territorial d'accessibilité**. De novembre 2023 au 31 décembre 2028, ce fonds devrait porter une **enveloppe totale de 300 millions d'euros**. Cette création est portée par le programme 134 : **en 2024, sont ouverts 50 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP.**

L'objet du fonds est de **participer au financement des travaux de mise en accessibilité** des établissements recevant du public (ERP) privés de 5^e catégorie. Sont concernés les TPE et PME et plus précisément, à titre principal, les **magasins de vente, les restaurants et débits de boissons, les hôtels ou pensions de famille et les établissements bancaires.**

Concrètement, le fonds a vocation à permettre de financer à hauteur de **50 %, dans la limite de 20 000 euros, les dépenses d'équipements** (rampes amovibles, vitrophanie, éclairage, *etc.*) **et de travaux** (élargissement des couloirs, suppression de marches, adaptation des sanitaires, *etc.*).

Les rapporteurs spéciaux souscrivent à la création de ce fonds, qui répond à des enjeux d'insertion des personnes en situation de handicap et soutient les établissements de proximité. Néanmoins, **ce fonds ne répond qu'à un besoin spécifique, sans apporter un soutien global significatif**, comme le permettait par le passé le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » CONNAÎT QUELQUES ÉVOLUTIONS EN RECETTES ET EN CRÉDITS

En 2024, les crédits du compte de concours financiers s'établissent à 375 millions d'euros en AE (en hausse de 36 %, soit + 100 millions d'euros) et à 453 millions d'euros en CP (en baisse de 8,3 %, soit - 41 millions d'euros).

Sur les six programmes, deux ont une importance significative d'un point de vue budgétaire :

- le programmes 862 « *Prêts pour le développement économique et social* » (doté de 75 millions d'euros en AE=CP en 2024) ;

- le programme et 869 « *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* » (300 millions d'euros en AE et 367 millions d'euros en CP).

En 2024, le programme 869 voit ses crédits augmenter de 100 millions d'euros en AE (+ 50 %) et baisser de 21 millions d'euros en CP (- 5,5 %). La hausse des AE est liée à la couverture des conséquences financières du report de la mise en service de la ligne ferroviaire express à 2027, qui était déjà acté.

Réunie le jeudi 9 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission «Économie ». En outre, elle a proposé l'adoption d'un article additionnel rattaché après l'article 52 *sexies*. Enfin, la commission des finances a proposé l'adoption des crédits du compte de concours financiers "Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés", sans modification.

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a adopté un amendement du rapporteur général réduisant les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » de 165 millions d'euros¹ afin de tirer les conséquences pour 2024 de la sous-exécution prévue du dispositif de la compensation carbone² en 2023. Elle a adopté les crédits de la mission ainsi modifiés. En outre, elle a confirmé l'adoption d'un article additionnel rattaché après l'article 52 *sexies*, ainsi que des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Elle a également confirmé l'adoption sans modification de l'article 70.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Économie ».

¹ En autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

² Voir infra.

LA MISSION ÉCONOMIE

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE » CONNAISSENT DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES EN 2024

A. PRÉSENTATION DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

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

- **le programme 134 « Développement des entreprises et régulations »** regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous la forme de dépenses d'intervention au profit des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI), en particulier dans les secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. Il porte également les crédits des administrations chargées de ces politiques, de deux autorités administratives indépendantes (AAI)¹ et de plusieurs opérateurs² ;

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

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

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

- **le programme 343 « Plan France très haut débit »**, qui porte la plus grande partie de la participation de l'État au financement de l'objectif de couverture intégrale du territoire en fibre optique à l'horizon 2025 ;

- **le programme 367** anciennement intitulé « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » et renommé

¹ L'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP).

² Principalement Business France, l'Agence nationale des fréquences, l'Institut national de la propriété industrielle et, depuis 2023, Atout France.

pour 2024 « **Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »** » créé à compter de 2022 et qui constitue le support d'ouvertures de crédits à destination du CAS. Concernant ce programme 367, celui-ci ayant exclusivement vocation à alimenter le CAS « Participations financières de l'État » les rapporteurs spéciaux renvoient aux travaux du rapporteur spécial du compte, M. Claude Raynal.

B. EN NEUTRALISANT L'ÉVOLUTION TRÈS IMPORTANTE DES AIDES PONCTUELLES AUX ENTREPRISES ÉNERGO-INTENSIVES, LES CRÉDITS DE LA MISSION SONT EN HAUSSE

1. À périmètre courant, des crédits en forte baisse en 2024

Globalement, à périmètre courant, les crédits demandés pour 2024 pour la mission baissent fortement en autorisations d'engagement (AE), de 3,37 milliards d'euros par rapport à 2023 (- 44,6 %), et en crédits de paiement (CP), de 3,63 milliards d'euros (- 45,8 %). Ils s'établissent à 4,18 milliards d'euros en AE et à 4,29 milliards d'euros en CP.

À l'échelle des programmes, des différences importantes d'évolutions peuvent être notées. Le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » concentre l'essentiel de la baisse (- 53,3 % en AE, soit - 3,36 milliards d'euros, et - 57,9 % en CP soit - 3,65 milliards d'euros). Le programme 367 n'est quant à lui, comme en 2023, pas doté de crédits pour 2024, étant financé par le report de crédits de 2023 sur 2024. Il est maintenu dans la maquette budgétaire.

Évolution des crédits de la mission « Économie »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2022	LFI 2023	PLF 2024 courant	Évolution PLF 2024 / LFI 2023	Évolution PLF 2024 / LFI 2023	FDC et ADP en 2024
134 - Développement des entreprises et régulations	AE	2 683,2	6 304,5	2 946,9	- 3 357,5	- 53,3 %	0,1
	CP	2 533,4	6 310,0	2 656,7	- 3 653,3	- 57,9 %	0,1
343 - Plan France Très haut débit	AE	106,2	74,1	46,4	- 27,7	- 37,4 %	0,0
	CP	417,5	437,7	464,5	+ 26,7	+ 6,1 %	0,0
220 - Statistiques et études économiques	AE	444,8	458,9	485,8	+ 26,8	+ 5,9 %	6,8
	CP	445,8	454,8	473,5	+ 18,6	+ 4,1 %	6,8
305 - Stratégies économiques	AE	420,2	714,5	703,7	- 10,8	- 1,5 %	1,5
	CP	409,7	715,9	698,6	- 17,3	- 2,4 %	1,5
367 - Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2024 sur le CAS « Participations financières de l'État »	AE	11 457,1	0	0	/	/	0,0
	CP	11 457,1	0	0	/	/	0,0
Total mission	AE	15 111,5	7 552,0	4 182,9	- 3 369,2	- 44,6 %	8,4
	CP	15 263,6	7 918,4	4 293,2	- 3 625,2	- 45,8 %	8,4

FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits

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

2. En neutralisant la suppression des aides ponctuelles aux entreprises énérgo-intensives, qui ont connu un relatif échec par rapport aux ambitions initiales, les crédits de la mission augmentent nettement

La tendance brute des crédits en 2024 ne permet pas de les comparer utilement à ceux votés en 2023. En effet, d'un point de vue global, les crédits de la mission sont principalement marqués par l'évolution des crédits (hébergés par le programme 134 « Développement des entreprises et régulations ») relatifs aux aides de guichet mis en place à partir de 2022, dans le contexte des tensions sur les prix de l'énergie à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, pour compenser la hausse des coûts d'approvisionnement en énergie des entreprises énérgo-intensives. Alors que 4 milliards d'euros avaient été ajoutés à cette fin au sein du programme 134 en 2023, par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances, le présent budget n'en prévoit aucun pour 2024, ce qui crée mécaniquement une très forte différence entre les deux budgets.

Un dispositif d'aides de guichet en faveur des entreprises fortement affectées par la hausse des prix de l'énergie en relatif échec

Dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, de fortes tensions sont rapidement apparues sur le prix de l'énergie. Dans ce contexte, différentes aides applicables aux entreprises ont progressivement été déployées. Parmi elles, un guichet d'aide au paiement par les entreprises de leurs factures d'électricité et de gaz a été ouvert en juillet 2022, dans le cadre du plan de résilience économique et sociale. Face au nombre réduit d'entreprises soutenues par rapport aux prévisions, les critères d'obtention de cette aide ont été simplifiés et son application, initialement bornée à fin 2022, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023. Le dispositif d'aide a par ailleurs été dédoublé à compter de 2023. En effet, un nouveau dispositif spécifique d'« amortisseur électricité » a été mis en place en faveur des TPE et PME ; il est financé par la mission « Écologie ». Les TPE et PME restent éligibles au guichet d'aide, dont l'application des critères intègre en revanche l'aide déjà perçue au titre de l'« amortisseur électricité ».

Sont éligibles à l'aide de guichet pour les factures de gaz et d'électricité les entreprises :

- dont les dépenses d'énergie pendant la période de demande d'aide représentent plus de 3 % de leur chiffre d'affaires réalisé sur cette période en 2021 ;

- ont subi une augmentation d'au moins 50 % du prix de l'énergie pendant la période de demande d'aide par rapport au prix moyen payé en 2021.

Le montant de l'aide varie selon la situation de l'entreprise :

- une aide égale à 50 % du différentiel entre la facture 2021 majorée de 50 % et la facture concernée, plafonnée à 4 millions d'euros, dans le cas général ;

- une aide égale à 65 % du différentiel entre la facture 2021 majorée de 50 % et la facture concernée (dans la limite de 70 % de la consommation de 2021), plafonnée à 50 millions d'euros. Pour bénéficier de cette aide majorée, l'entreprise concernée doit avoir un excédent brut d'exploitation (EBE) négatif ou en baisse de 40 % sur la période de demande d'aide ;

- une aide égale à 80 % du différentiel entre la facture 2021 majorée de 50 % et la facture concernée (dans la limite de 70 % de la consommation de 2021), plafonnée à 150 millions d'euros. Pour bénéficier de cette aide sur-majorée, l'entreprise concernée doit avoir un excédent brut d'exploitation (EBE) négatif ou en baisse de 40 % sur la période de demande d'aide et appartenir aux secteurs exposés à un risque de fuite de carbone.

Les aides peuvent à ce jour être sollicitées pour la période courant jusqu'à décembre 2023, la demande devant être déposée au plus tard fin avril 2024 (pour des demandes portant sur la période de novembre à décembre 2023).

Le guichet d'aide n'a pas répondu aux ambitions initiales. La consommation des crédits budgétaires est d'ailleurs éloquent de ce point de vue. Alors que 7,048 milliards d'euros de crédits ont été ouverts depuis 2022 pour le guichet, le coût total des aides correspondantes est aujourd'hui estimé par la Direction générale des entreprises (DGE) à 2,7 milliards d'euros, soit moins de 40 % de l'estimation initiale. En outre, s'agissant des dossiers effectivement validés à ce jour, ils représentent moins de 12 % (soit 832 millions d'euros) du montant initialement envisagé. 44 000 dossiers ont été déposés, dont 17 000 ont été validés ; 14 000 dossiers sont en cours d'analyse. Près de 50 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « Industrie Manufacturière » et 63 % des bénéficiaires de cette aide sont des petites et moyennes entreprises.

Une telle sous-exécution des crédits interroge de plusieurs points de vue. D'une part, alors que le caractère aigu des difficultés rencontrées par les entreprises en matière énergétique est incontestable, il convient de s'interroger sur **le caractère éventuellement trop restrictif des critères d'éligibilité de l'aide retenus**, ou d'une trop grande complexité de la demande pour les entreprises.

D'autre part, alors que le taux d'exécution des crédits initialement ouverts est à peine supérieur à 10 % aujourd'hui, il convient de souligner, en tout état de cause, **un mauvais calibrage du dispositif par le Gouvernement, a minima d'un point de vue budgétaire.** Et ce, d'autant plus, qu'une ouverture supplémentaire de 4 milliards d'euros a été prévue par amendement du Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2023, alors même que le dispositif avait déjà montré ses limites à ce moment-là.

Alors que le guichet doit fermer au 31 décembre 2023, l'encadrement temporaire européen en permettant l'application arrivant à échéance, aucune ouverture de crédit n'est prévue pour 2024. Néanmoins, selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux, la prolongation de l'encadrement est en cours de négociation au niveau européen. Les arbitrages concernant le devenir des dispositifs d'aide (guichet, mais également amortisseur électricité notamment) en 2024 sont également en cours.

Le Gouvernement étudierait ainsi l'opportunité d'une prolongation des aides liées à l'énergie. Les futurs dispositifs pourraient par exemple avoir vocation à cibler les secteurs et les entreprises les plus mis en difficulté par les prix de l'énergie et ayant signé des contrats à des prix élevés en 2022, notamment parmi les plus énérgo-intensives. Les modalités de ces aides devraient être communiquées dans les prochaines semaines. Elles représenteraient un coût qui pourrait atteindre plusieurs centaines de millions d'euros et qui n'est pas intégré au présent budget, notamment pour ce qui concerne la mission « Économie ».

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les crédits initialement ouverts en faveur du guichet ont fait l'objet d'une annulation, massive, de 4 milliards d'euros par un décret du 18 septembre 2023, s'ajoutant à une première annulation d'un peu plus de 59 millions d'euros opérée en 2022. À ce jour, 2,99 milliards d'euros de crédits sont toujours ouverts¹.

Ouvertures et annulations des crédits dédiés au guichet d'aide des entreprises très consommatrices d'énergie (en AE=CP)

Décret d'avance n°2022-512 du 7 avril 2022	Loi de finances rectificative (1) n°2022-1157 du 16 août 2022	Loi de finances rectificative (2) n°2022-1499 du 1er décembre 2022	LFI 2023	Décret d'annulation n°2023-883 du 18 septembre 2023	Total crédits ouverts au 30/10/2023
Ouverture de crédits	Ouverture de crédits	Annulation de crédits	Ouverture de crédits	Annulation de crédits	AE=CP
1 548 129 070	1 500 000 000	- 59 274 194	4 000 000 000	- 4 000 000 000	2 988 854 876

Source : Direction générale des entreprises (DGE)

¹ Pour mémoire, le projet de loi de finances de fin de gestion annule à son tour 321,3 millions d'euros en AE et 422,8 millions d'euros en CP sur le programme 134, dont une partie du fait d'une « sous-exécution de guichet ».

En neutralisant cette évolution ponctuelle du budget de la mission en 2024 par rapport à 2023, les crédits de la mission apparaissent en hausse, de 17,8 % en AE (+ 630,8 millions d'euros) et de 9,6 % en CP (+ 374,8 millions d'euros). Cette hausse est concentrée sur le programme 134, qui apparaît alors en hausse de 27,9 % en AE (+ 642,5 millions d'euros) et de 15,0 % en CP (+ 346,7 millions d'euros). Les autres programmes connaissent des évolutions plus modestes, à l'exception du programme 343 « Plan France très haut débit », qui voit ses crédits se réduire significativement lorsque l'on neutralise le solde positif des transferts de crédits (41 millions d'euros en AE=CP), pour baisser de - 92,7 % en AE, soit - 68,7 millions d'euros, et de - 3,3 % en CP, soit - 14,3 millions d'euros. Le principal transfert de crédits au sein de ce programme 343, et de la mission, consiste en la création d'une action n° 3 « Inclusion numérique » pour 41,8 millions d'euros en AE=CP¹.

C. LA HAUSSE DES CRÉDITS - HORS AIDES DE GUICHET DES ENTREPRISES ÉNERGO-INTENSIVES - SE CONCENTRE SUR QUELQUES DISPOSITIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME 134

L'augmentation des crédits - hors aides de guichet des entreprises énérgo-intensives - est concentrée sur le programme 134, dont les crédits sont en hausse de 27,9 % en AE (+ 642,5 millions d'euros) et de 15,0 % en CP (+ 346,7 millions d'euros). Ce sont en particulier quelques dispositifs qui portent cette hausse.

Une première série de dispositifs portent une **hausse mécanique ou ponctuelle**. Peuvent en particulier être cités :

- comme les années précédentes, le coût de la **compensation carbone des entreprises très électro-intensives**, exposées à un risque significatif de délocalisation en raison du prix du CO2 du système d'échange européen des quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité, **est en augmentation (+ 218 millions d'euros en AE et en CP** par rapport à 2023, pour atteindre 1,074 milliard d'euros). Cette hausse est d'ordre mécanique en ce qu'elle résulte de la hausse du prix du CO2² ;

- la **rémunération de Bpifrance Assurance Export** (Bpifrance AE), au titre de la gestion des garanties publiques et d'autres outils de soutien financier à l'exportation des entreprises, est en **hausse de 246 millions d'euros en AE** et de 2 millions d'euros en CP. L'augmentation du montant des AE est néanmoins ponctuelle puisqu'elle correspond l'engagement de la totalité des dotations annuelles contractualisées dans le cadre de la convention pluriannuelle 2023-2028 signée entre l'État et Bpifrance AE ;

¹ Voir infra.

² Idem.

- plus marginalement, **l’Autorité de la concurrence voit ses crédits en baisse de 18,5 millions d’euros en AE** correspondant à des dépenses ponctuelles liées au renouvellement des baux des bâtiments hébergeant l’institution.

Une seconde série de dispositifs portent des hausses de crédits du programme résultant de **politiques discrétionnaires**, en particulier :

- **le rétablissement d’une ligne de financement de diverses missions de Bpifrance, à hauteur de 100 millions d’euros en AE=CP¹** ;

- **la création d’un fonds territorial d’accessibilité doté, en 2024, de 50 millions d’euros en AE et de 20 millions en CP**. Ce fonds cofinancera des travaux de mise en accessibilité et ciblera les petits commerces et établissements du quotidien² ;

- plus marginalement, **la hausse de 10 millions d’euros en AE=CP de la dotation de l’Agence nationale des fréquences (ANFR)**, notamment dans le contexte de l’organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en France en 2024.

II. POUR 2024, LES EMPLOIS DES ADMINISTRATIONS ET OPÉRATEURS SONT EN LÉGÈRE HAUSSE

En 2024, les moyens des administrations et opérateurs de la mission connaissent, en moyenne, une légère hausse. **Les dépenses de personnel de la mission sont ainsi en hausse de 3,9 % par rapport à 2023, soit de 35,7 millions d’euros en AE=CP**, une évolution comparable à l’année dernière. Elles s’établissent à 959,9 millions d’euros.

Par ailleurs **le plafond d’emplois de l’État est en hausse de 104 ETPT, dont 51 ETPT résultent néanmoins de transferts entrants**. Brute des transferts, la hausse du plafond est concentrée sur le programme 134 (+ 82 ETPT), tandis que les programmes 305 et 220 connaissent une évolution plus modeste (respectivement + 19 et + 3) et que les programmes 343 et 367 ne portent pas de personnel. Le plafond d’emplois de l’État s’établit à **10 958 ETPT pour la mission**.

S’agissant des **opérateurs** disposant d’ETPT rattachés à la mission, qui sont tous rattachés au programme 134, **la hausse est de 46 ETPT sous plafond** (et de 36 ETPT en incluant les ETPT hors plafond). Elle est imputable à l’Agence nationale des fréquences (ANFR) et se révèle temporaire³. Le plafond d’emplois des opérateurs s’établit à **2 883 ETPT, y compris ETPT hors plafond, pour la mission**.

¹ Voir infra.

² Idem.

³ Idem.

A. LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION VOIENT LEURS CRÉDITS ET EFFECTIFS ÊTRE LÉGÈREMENT AUGMENTÉS

1. La direction générale du Trésor, une administration qui demeure au cœur de la confection des politiques économiques et dont les effectifs augmentent très légèrement en 2024

a) L'administration centrale de la direction générale du Trésor, une administration au cœur de la confection des politiques économiques

La direction générale du Trésor (DG Trésor) fait partie des directions dites « d'état-major » du ministère de l'économie. Elle assure des missions stratégiques en participant notamment aux analyses macro-économiques de croissance, d'inflation, de dépenses et de recettes fiscales. Par le biais de l'Agence France Trésor, la DG Trésor assure également la gestion de la dette publique¹. Elle exerce la tutelle de l'État sur l'Agence française de développement, Bpifrance SA, BPI Assurance export, Business France et Expertise France.

Par ailleurs, le secrétariat du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) est assuré par la direction générale du Trésor. Le CIRI accompagne les entreprises de plus de 400 salariés dans leurs restructurations. Son action est complétée, pour les entreprises de moins de 400 salariés, par celle des Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) ainsi que celle des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (ex-commissaires au redressement productif). Dans le contexte de crise sanitaire, la gestion par le CIRI du Fonds de développement économique et social (FDES) a pris une ampleur particulière, alors que les crédits qui lui sont dédiés ont été démultipliés.

b) Des effectifs en modeste hausse en 2024, et une préservation du réseau économique à l'étranger, conformément à l'alerte des rapporteurs spéciaux

En 2023, les effectifs de la DG Trésor, portés par le programme 305 « Stratégies économiques » étaient renforcés pour la première fois depuis 2015, hors présidence française de l'Union européenne. C'est également le cas en 2024, **le plafond d'emplois étant rehaussé de 19 ETPT, dont 10 ETPT résultent toutefois d'un transfert entrant dans le contexte de la création en 2023 de la nouvelle sous-direction** en charge de l'analyse économique et du conseil sur les politiques publiques relatives à la transition écologique et énergétique. **Le plafond d'ETPT atteindrait 1 322 ETPT en 2024**, contre 1 303 en 2023. Le schéma d'emploi augmenterait quant à lui de 2 ETP. Les

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

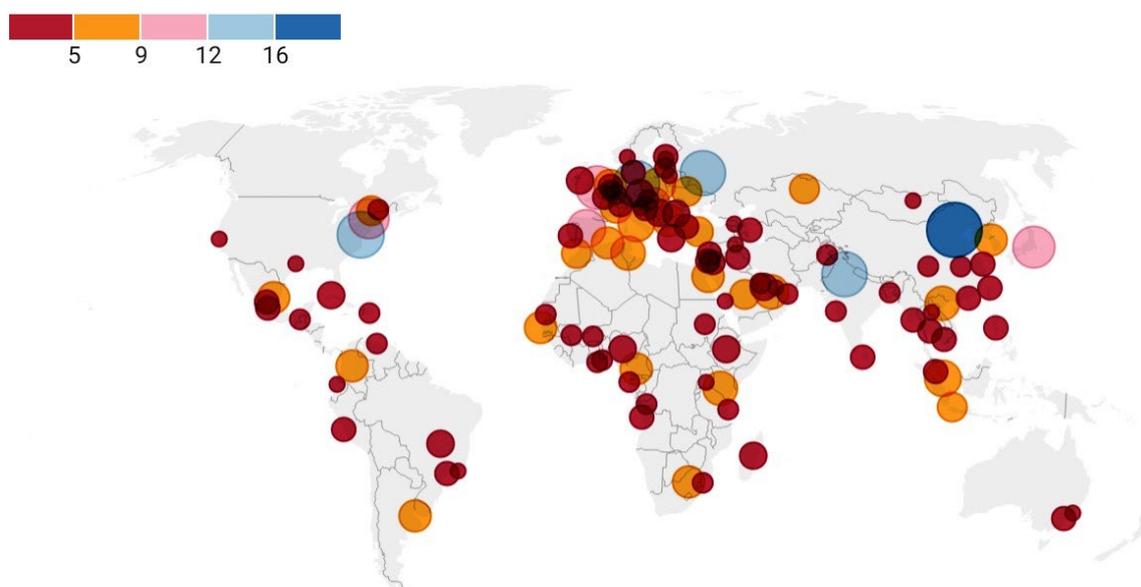
dépenses de personnel augmentent de 4,8 %, soit + 6,8 millions d'euros en AE=CP.

Le réseau économique à l'étranger est préservé, les effectifs restant les mêmes, à 495 ETPT. Les rapporteurs spéciaux, qui constatent une tension sur les effectifs du réseau, se satisfont que la réduction des effectifs n'ait pas été reprise.

Le rapport de contrôle qu'ils ont réalisé au printemps 2021¹ avait en effet montré les limites de la rationalisation de la direction à l'étranger. Sauf à remettre en cause l'importance de la diplomatie économique en tant que telle, il est apparu indispensable de stabiliser le nombre d'emplois à l'étranger de la DG Trésor.

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

(en ETP)



Source : réponses de la DG Trésor au questionnaire des rapporteurs spéciaux, avec l'outil datawrapper2

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

¹ Le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger. Rapport d'information de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, fait au nom de la commission des finances n° 659 (2020-2021) - 2 juin 2021.

² Hors les effectifs localisés à Bruxelles : 16 agents au pôle informatique, 4 agents au service économique régional et 22 agents la représentation permanente auprès de l'Union européenne.

Ce réseau, qui permet de soutenir les secteurs stratégiques français, se compose à fin 2022 de 129 implantations, réparties dans 105 pays, dont :

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

Entre 2009 et 2022, l'effectif des services économiques à l'étranger s'est fortement réduit, passant de 1 339 à environ 500 agents¹, soit une baisse d'environ 840 agents. Si cette réduction résulte en partie d'évolutions dans le périmètre des interventions de la DG Trésor², une part non négligeable de la réduction du nombre d'ETP résulte de la rationalisation du réseau. **Les rapporteurs spéciaux tiennent à souligner l'importance de la fin de la réduction des effectifs depuis 2022, qu'ils avaient appelée de leurs vœux.** En effet, les gains à espérer d'une politique de rabet sur les effectifs au sein des services économiques sont sans commune mesure avec les risques qu'une telle réduction pourrait faire courir.

2. L'Institut national de la statistique et des études économiques s'inscrit dans un nouveau contrat budgétaire 2023-2025 et voit ses effectifs se stabiliser

Les crédits de l'INSEE sont portés par le programme 220 « Statistiques et études économiques ». Ces crédits sont en hausse de 5,9 % en AE (+ 26,8 millions d'euros) et de 4,1 % en CP (+ 18,6 millions d'euros). Les AE s'établissent à 485,8 millions d'euros et les CP à 473,5 millions d'euros. La hausse est néanmoins attribuable pour une part significative au renouvellement ponctuel des baux des directions régionales d'Île-de-France et de La Réunion (22,3 millions d'euros en AE et 7,8 millions d'euros en CP).

Ces crédits s'inscrivent dans un **nouveau contrat budgétaire 2023-2025**, conclu entre le directeur général de l'INSEE et l'État. Comme le précédent, ce contrat présente un cadre pluriannuel qui doit permettre à l'Insee d'engager ses projets d'investissement. Il prévoit le suivi de six projets de transformation :

- la modernisation des enquêtes auprès des ménages à travers le développement du « multimode » ;
- la modernisation des répertoires des entreprises dans le cadre de la mise en place du guichet unique, géré par l'INPI ;

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

² L'évolution correspond au transfert de 270 ETP à Business France pour ses activités de conseil à l'export et 79 ETP au ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour assurer les fonctions supports.

- les évolutions des répertoires administratifs de personnes ;
- l'anticipation des évolutions du recensement ;
- l'optimisation de la gestion des moyens de l'INSEE ;
- l'optimisation de ses transformations numériques.

Les objectifs fixés spécifiquement pour 2024 sont les suivants :

- respecter les engagements européens de la France en matière de diffusion des résultats économiques ;
- développer la dématérialisation des enquêtes, dans le but d'alléger la charge de réponse des enquêtés, de gagner en qualité et de réduire les coûts ;
- « faire parler » les chiffres de l'Insee et aller au-devant des publics.

La possibilité de répondre au **recensement par internet a été généralisée en 2015 sur tout le territoire**, de sorte qu'en 2022, 63 % des personnes recensées ont répondu en ligne. Le projet annuel de performances prévoit pour le recensement de 2024 une dotation forfaitaire de 22 millions d'euros (en AE = CP), dont 2,8 millions d'euros pour le **recensement en Nouvelle-Calédonie**.

Par ailleurs, les effectifs se stabilisent cette année, comme en 2023, après plusieurs années de baisse. Le plafond d'emploi augmenterait de 3 ETPT en 2024 du fait d'un transfert de périmètre ; à périmètre constant, le plafond d'emplois est stable. Il s'établit à 5 040 ETPT. Le schéma d'emplois pour 2024 se traduit par une diminution de 2 ETP. Les dépenses de personnel augmentent de 3,3 %, soit + 12,8 millions d'euros en AE=CP.

3. Conformément aux recommandations des rapporteurs spéciaux, les moyens de la DGCCRF sont légèrement en hausse pour 2024, pour faire face à de nombreux enjeux

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) fait aujourd'hui face à plusieurs enjeux. Dans leur rapport de contrôle réalisé l'année dernière¹ sur la DGCCRF, les rapporteurs spéciaux ont formulé plusieurs constats et recommandations.

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

a) *Des effectifs renforcés : des recommandations des rapporteurs spéciaux entendues*

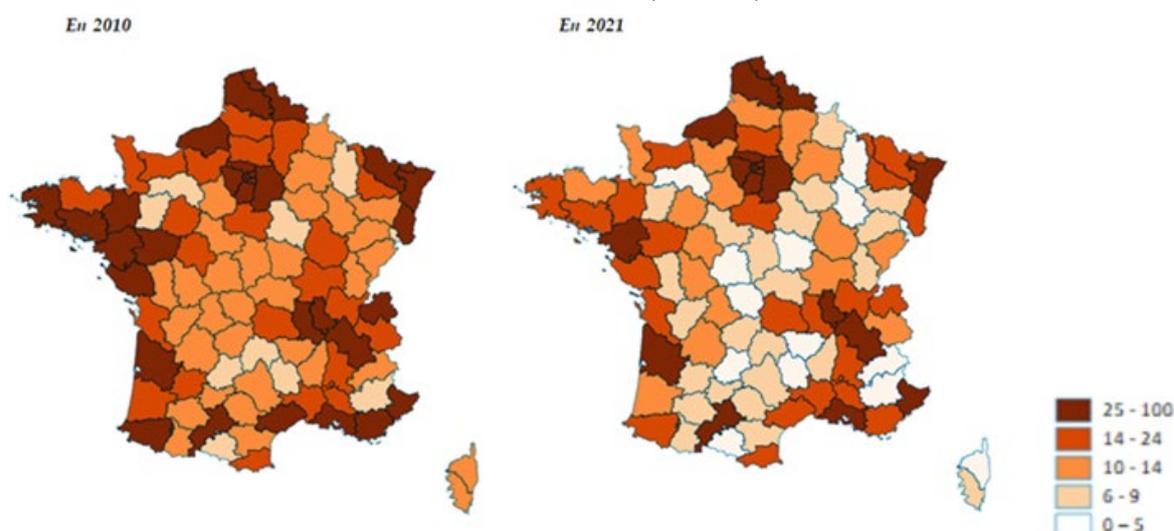
Les effectifs de la DGCCRF, ont connu entre 2007 et 2022 une diminution de 911 ETPT, correspondant à une baisse de près d'un quart¹ des effectifs en 15 ans.

La baisse des effectifs sur la période s'explique pour une part majoritaire par des transferts à d'autres administrations ou autorités administratives indépendantes. Depuis la création du service commun des laboratoires (SCL), en 2008, les différents transferts ont conduit à une diminution des effectifs de la DGCCRF, en administration centrale et déconcentrée, de 513 ETPT.

Mais, en parallèle, la DGCCRF a également subi des **réductions nettes d'effectifs significatives pour un total de 398 ETPT**, à tous les niveaux de l'administration, de l'administration centrale aux services départementaux.

Or, les **réductions d'effectifs reviennent *in fine* à réduire les opérations de contrôle**. Les **rapporteurs spéciaux** avaient ainsi constaté qu'alors que les missions de la DGCCRF étaient présentées comme essentielles, ses effectifs continuaient de diminuer. Ils considèrent que les réductions d'effectifs sont allées au-delà du raisonnable, en particulier dans certains départements.

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



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

¹ Plus exactement 24,5 %.

Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux considéraient dans leur rapport qu'il était nécessaire de prévoir un effectif socle par département de 7 ETPT, seuil permettant une certaine spécialisation des équipes. La tension sur les effectifs étant une réalité sur tout le territoire et à tous les échelons de la DGCCRF, la mise en place de ce socle ne pouvait se faire par le biais de redéploiements d'agents mais supposait plutôt, selon l'estimation des rapporteurs spéciaux, **le rétablissement de 49 ETPT**.

L'alerte a été entendue. Hors ajustements de périmètre, le plafond d'emplois a augmenté de 15 ETPT en 2023 ; il est en hausse de 34 ETPT en 2024. **Au total, ce sont bien 49 ETPT qui ont été recréés. Le plafond d'emplois s'établit à 2 847 ETPT.** Cette hausse s'opère en dépit du transfert de 60 ETPT au profit de la direction générale de l'alimentation (rattachée au ministère de l'agriculture et de de la souveraineté alimentaire), qui récupère les compétences de la DGCCRF en matière de police de sécurité sanitaire des aliments. Les dépenses de personnel augmentent en 2024 de 4,6 %, soit + 10,7 millions d'euros en AE=CP.

b) La DGCCRF fait aujourd'hui face à des enjeux importants

La DGCCRF est aujourd'hui concernée par trois enjeux principaux : le transfert de sa compétence de police de sécurité sanitaire vers la direction générale de l'alimentation, la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et la numérisation du commerce.

En 2023, est mis en œuvre le transfert des compétences de police de sécurité sanitaire des aliments de la DGCCRF vers la DGAL. Le transfert, qui s'opère en plusieurs étapes, s'achèvera au 1^{er} janvier 2024. **Les rapporteurs spéciaux considèrent que cette réforme, qui apporte de la simplification dans le domaine stratégique de la sécurité sanitaire, est opportune¹. Il**

Par ailleurs, la DGCCRF se prépare depuis 2023 à remplir les missions qui lui incombent dans l'organisation des **jeux Olympiques et Paralympiques** de 2024. Elle a d'ailleurs à ce titre bénéficié de renforts d'effectifs, qui seraient néanmoins maintenus en 2025, selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux. En particulier, la DGCCRF s'attache à contrôler les activités liées à la forte hausse de la consommation à cette occasion – et des dérives qu'elle peut engendrer –, qu'il s'agisse du logement, du transport, de la restauration ou de l'économie du tourisme.

Enfin, de manière plus structurelle, la DGCCRF adapte son organisation et ses contrôles à la **très forte numérisation de l'économie**, qu'il s'agisse des activités des pratiques des influenceurs ou des modalités des livraisons. Une nouvelle brigade de l'influence commerciale est d'ailleurs créée.

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

4. La direction générale des entreprises, une administration en mutation dont les effectifs sont opportunément préservés

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

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

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

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

Sur la période de 2015 à 2022, le schéma d'emplois de la DGE a été en baisse de 358 ETP, soit 83 suppressions sur l'administration centrale et 275 suppressions dans le réseau régional.

Conformément au souhait des rapporteurs spéciaux, les effectifs de la DGE ne baissent pas en 2024, comme en 2023. Le plafond d'emplois augmente de 21 ETPT, au titre de transferts entrants, et s'établit à 1 229 ETPT. Le schéma d'emplois prévoit quant à lui la création de 3 ETP. Les dépenses de personnel augmentent de 4,6 millions d'euros, soit 4 %.

En 2024, la DGE sera en charge de la gestion ou du suivi d'un nombre important de dispositifs de la mission, parmi lesquels l'éventuelle suite donnée aux aides aux entreprises énérgo-intensives¹, le fonds territorial d'accessibilité, le déploiement du plan France très haut débit, la compensation carbone, les dotations au groupe La Poste (hormis la mission d'accessibilité bancaire), ou encore les relations avec les réseaux consulaires.

B. LES CRÉDITS ET EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DE LA MISSION CONNAISSENT DES DYNAMIQUES VARIABLES, SANS ÉVOLUTION MAJEURE, HORS MESURES PONCTUELLES OU TEMPORAIRES

1. Des moyens maintenus en faveur des exportations et de l'internationalisation des entreprises *via* les subventions de Business France et de Bpifrance Assurance Export

a) Un maintien de la subvention de Business France

Créé le 1^{er} janvier 2015 et issu de l'absorption de l'Agence française pour les investissements internationaux par Ubifrance, Business France est un opérateur chargé de **promouvoir l'internationalisation de l'économie française.**

¹ Voir supra.

Le financement de Business France relève de diverses missions budgétaires, sans que cette pluralité des sources de financement ne soit pleinement justifiée. Ainsi, en 2024, l'opérateur devrait bénéficier d'une subvention de **100,7 millions d'euros sur le programme 134** mais également de 4,8 millions d'euros sur le programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », et de 3,7 millions d'euros sur le programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* ». Ces subventions sont complétées par la facturation par l'opérateur de ses prestations.

En 2023, la subvention accordée à Business France par le programme 134 avait augmenté de 15,6 millions d'euros, après une baisse sur les années 2018 à 2022. **En 2024, cette subvention est stable.**

L'augmentation de la subvention de 15,6 millions d'euros en 2023 et sa stabilisation en 2024 doivent notamment permettre de développer les outils digitaux de prospection, d'accroître les programmes « booster » d'accompagnements collectifs intensifs sur des secteurs et géographies ciblés (en lien avec France 2030 notamment), de réduire le reste à charge pour les entreprises exportatrices des frais de participation à des salons internationaux et foires d'affaires et d'expérimenter une offre visant à financer la venue d'acheteurs internationaux sur des salons en France.

En outre, en 2024, Business France devra insérer son action dans le cadre du **Plan Export** annoncé le 31 août 2023 par le ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger. Le volet « accompagnement export » de ce Plan inclut le déploiement et la pérennisation des mesures mentionnées *supra*, le déploiement d'un dispositif de volontariat territorial export (VTE) en entreprises pour aider les PME à structurer leur stratégie export et, enfin, le soutien à l'embauche par les PME-ETI de VIE (volontaires internationaux en entreprise) issus de formations courtes ou de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Un nouveau contrat pluriannuel est par ailleurs en cours de négociation entre l'État et Business France.

S'agissant des effectifs, Business France connaîtra une stabilité de ses effectifs en 2024, le plafond d'emplois restant fixé à 1 433 ETPT.

b) Une hausse ponctuelle de la rémunération de Bpifrance Assurance Export (Bpifrance AE)

Bpifrance AE assure un accompagnement à l'international des PME et des ETI en leur octroyant, pour le compte de l'État, différents types d'assurances et de garanties. Les principales sont l'assurance-crédit, l'assurance investissement, l'assurance prospection, la garantie du risque exportateur (cautions et préfinancements) et la garantie de change.

En 2023, **Bpifrance AE** avait vu sa rémunération augmenter de **28 millions d'euros**, pour s'établir à **78,1 millions d'euros en AE=CP**. Cette hausse venait notamment financer le renforcement des capacités propres à Bpifrance AE (surtout en termes de gestion des sinistres/recouvrement) et l'assujettissement à la TVA au taux normal de l'ensemble de la prestation réalisée par Bpifrance AE à compter du 1^{er} janvier 2023.

En 2024, la dotation est globalement stable en CP (en hausse de 1,8 million d'euros) mais est en **forte hausse en AE, de 246 millions d'euros**. Cette augmentation du montant des AE est néanmoins ponctuelle puisqu'elle correspond à l'engagement de la totalité des dotations annuelles contractualisées dans le cadre de la convention pluriannuelle 2023-2028 signée entre l'État et Bpifrance AE.

2. L'Agence nationale des fréquences, qui joue un rôle important dans le déploiement de la 5G et est très concernée par l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, bénéficie de moyens temporairement en hausse

L'Agence nationale des fréquences (ANFR) est un établissement public administratif créé par la loi du 26 juillet 1996 portant réglementation des télécommunications, qui a pour principale **mission de gérer les ressources domaniales rares que constituent les fréquences radioélectriques**. Elle exerce son activité en concertation avec les 11 administrations et autorités affectataires de fréquences radioélectriques, qui sont représentées à son conseil d'administration. Elle est organisée en 6 directions et compte 11 implantations en métropole et 4 dans les outre-mer.

Les recettes de l'ANFR relèvent pour l'essentiel de la subvention pour charges de service public portée par le **programme 134**. Les autres ressources correspondent à des prestations de service à des tiers et à des refacturations réglementaires aux opérateurs¹. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2021-2024 a été signé par l'ANFR et le ministre chargé des communications électroniques et des postes le 3 septembre 2021.

L'ANFR joue aujourd'hui un rôle central pour le déploiement de la 5G en France en poursuivant l'action d'harmonisation des fréquences 5G au niveau européen et international et les réaménagements nécessaires à la mise à disposition des fréquences *via* la mise en œuvre du Fonds de réaménagement du spectre (FRS). En outre, sa mission de surveillance du

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

marché des équipements radioélectriques a été élargie par la loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à **renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet**. Elle est ainsi chargée, par le décret d'application n° 2023-588 du 11 juillet 2023, de contrôler que les équipements terminaux d'accès à internet (non professionnels) comportent un dispositif de contrôle parental par défaut dont l'activation sera proposée lors de la première mise en service.

En 2024, **le plafond d'emplois de l'opérateur augmente de 49 ETPT** (après + 12 ETPT en 2023), pour s'établir à 359 ETPT, pour couvrir les besoins de recrutement des personnels temporaires au titre des **Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (JOP)**, dont l'organisation nécessite un travail significatif de contrôle de l'utilisation des fréquences. Deux emplois seront par ailleurs redéployés par l'opérateur au profit de sa nouvelle mission de surveillance des équipements terminaux d'accès à internet en matière de contrôle parental.

La subvention augmente quant à elle de 9,5 millions d'euros pour atteindre 54,7 millions d'euros, dont 8,1 millions d'euros alloués pour poursuivre la préparation et contribuer à la tenue des JOP.

Les rapporteurs spéciaux seront à l'avenir vigilants quant au caractère suffisant des moyens qui seront maintenus en 2025 pour assumer la charge de travail de contrôle induite par la loi du 2 mars 2022 sur le contrôle parental.

Les enjeux de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques pour l'ANFR

La phase de préparation des JOP a débuté en 2021 et a connu une importante montée en charge en 2023 et 2024.

D'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, la gestion du spectre radioélectrique implique trois grands enjeux pour l'ANF :

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

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

3. Les redevances de l'Institut national de la propriété industrielle font l'objet d'un plafonnement, qui est maintenu à un niveau faible

L'Institut national de la propriété industrielle (INPI) est un établissement public administratif placé auprès du ministre de l'économie. Ses missions, définies par l'article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle sont les suivantes :

- centraliser et diffuser toute information nécessaire à la protection des innovations et à l'enregistrement des entreprises, et engager toute action de sensibilisation et de formation dans ces domaines ;

- appliquer les lois et règlements en matière de propriété industrielle et de registre du commerce et des sociétés. À cet effet, l'INPI procède à la réception des dépôts de demandes des titres de propriété industrielle, à leur examen, à leur délivrance ou à leur enregistrement, à la surveillance de leur maintien ; il centralise le registre du commerce et des sociétés ; enfin, il participe à l'élaboration des accords internationaux ainsi qu'à la représentation de la France dans les organisations internationales en matière de propriété industrielle.

Sur le programme 134, l'Institut national de propriété industrielle (INPI) ne fait l'objet d'aucune subvention budgétaire dans la mesure où son financement est exclusivement assuré par les redevances payées par les entreprises pour le dépôt et le maintien de leurs titres de propriété industrielle ou pour leurs formalités administratives. L'INPI est lié par un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2021-2024 avec l'État.

Avant 2021, les recettes de l'INPI étaient bien supérieures à ses dépenses, générant de très importants excédents de gestion ; l'excédent atteignait 49 millions d'euros en 2019. Dans un référé du 27 mai 2019, la Cour des comptes avait critiqué un modèle économique favorisant une gestion peu économique, qui permet d'accumuler les excédents sans effort. D'après la Cour, cette situation **aurait été à l'origine de dysfonctionnements : processus d'achats défectueux, gestion immobilière défaillante, absence de réelle supervision de la part de la tutelle ainsi que des faiblesses dans la politique de gestion des ressources humaines**.

Depuis 2021, les recettes de l'INPI font l'objet d'un plafonnement et, partant, d'un écrêtement au profit de l'État, dont le montant, mentionné à l'article 46 modifié de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, était initialement de 124 millions d'euros. La loi de finances initiale pour 2022 a **abaissé ce plafonnement à 94 millions d'euros**.

Alors qu'à l'occasion de l'instauration de ce plafonnement, en loi de finances initiale pour 2021, il avait été indiqué que le plafond de 124 millions d'euros était « *9,5 millions d'euros au-dessus des dépenses de*

l'Institut¹ de façon à lui laisser une marge de manœuvre pour mener à bien ses investissements, notamment ceux liés au projet de mise en œuvre du guichet unique et du registre général des entreprises prévus par les articles 1 et 2 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) »², le plafond appliqué depuis 2022 apparaît nettement sous-évalué.

En 2023, l'action de l'INPI était en effet marquée par l'entrée en vigueur du guichet unique et du registre général des entreprises, prévus par les articles 1 et 2 de la loi PACTE précitée. L'INPI est en effet l'opérateur désigné par l'État pour ces deux dispositifs :

- le guichet électronique des formalités d'entreprises (guichet unique) est un portail internet, auprès duquel toute entreprise peut déclarer sa création, la modification de sa situation ou la cessation de ses activités. À compter du 1^{er} janvier 2023, ce portail devait être la voie unique pour effectuer ces formalités ;

- le registre national des entreprises (RNE) : à partir du 1^{er} janvier 2023, toute entreprise exerçant sur le territoire français (sauf en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna) une activité de nature commerciale, artisanale, agricole ou indépendante doit être enregistrée au RNE. Celui-ci se substitue aux registres d'entreprises nationaux existants : le registre du commerce et des sociétés (RCS), le répertoire des métiers (RM) et le registre des actifs agricoles (RAA).

Le guichet unique a néanmoins connu d'importantes difficultés lors de son déploiement, ce qui a nécessité de mettre en place des solutions de continuité. En 2024, l'action de l'INPI sera donc prioritairement consacrée à la consolidation des deux dispositifs précités.

Dans ce contexte **d'élargissement des missions de l'INPI, le plafonnement de ses recettes est toutefois reconduit au même montant pour 2024.** L'objectif est de **contraindre l'INPI à puiser dans sa trésorerie pour financer son activité.** Cette logique, si elle pouvait initialement se justifier par le niveau élevé de trésorerie de l'institut, ne doit pas conduire celui-ci à minorer le niveau de ses investissements. Il semblerait légitime de fixer un horizon plus clair et d'explicitier dès à présent ce que sera l'évolution à moyen terme du plafond.

S'agissant des effectifs, **le plafond d'emplois de l'opérateur augmente de 2 ETPT en 2024, pour s'établir à 768 ETPT,** afin notamment de permettre la bonne mise en œuvre du guichet unique.

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

² Évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2021.

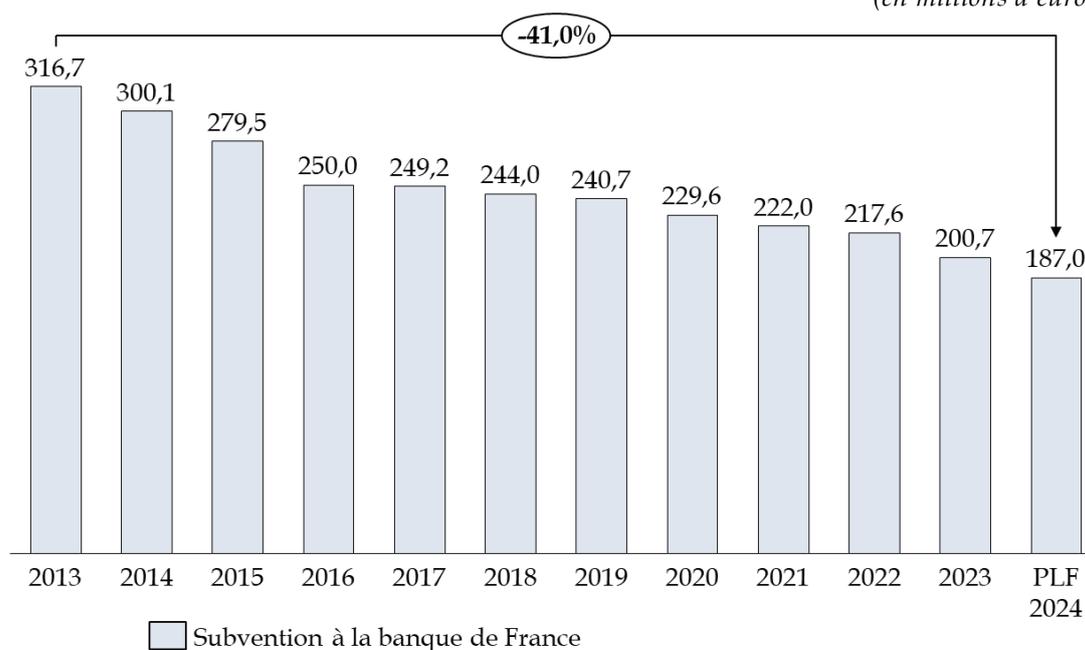
4. La subvention à la Banque de France apparaît en diminution en 2024, tandis que celle versée aux instituts d'émission ultramarins reste stable

a) La dotation de la Banque de France a diminué de plus de 40 % en 11 ans

Les crédits versés à la Banque de France, par le biais du programme 305 « Stratégies économiques », visent à couvrir les coûts qu'elle engage dans l'exercice des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État (article L. 141-7 du code monétaire et financier). Les crédits prévus à ce titre pour 2024 se répartissent entre les différentes missions qui font l'objet de conventions spécifiques entre l'État et la Banque de France et s'inscrivent dans le cadre du contrat de performance relatif à la période 2022-2024.

Évolution de la subvention à la banque de France depuis 2013

(en millions d'euros)



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

Ainsi la Banque de France bénéficiera en 2024 de la compensation de l'État à hauteur de **187 millions d'euros** en AE=CP, en baisse de 6,8 % (- 13,7 millions d'euros) par rapport à 2023 et de près de 41 % par rapport à 2013.

Ce montant est inférieur à ce que prévoit le contrat de performance relatif à la période 2022-2024 pour 2024, à savoir **202,3 millions d'euros**, et qui prévoit la déclinaison suivante :

- 117,5 millions d'euros au titre du secrétariat des commissions de surendettement, que la Banque de France assure depuis la création du dispositif en 1990 ;

- 64,5 millions d'euros au titre de la tenue du compte du Trésor et de la mise en œuvre des circuits de règlement et de recouvrement nationaux et internationaux, en euros et en devises, permettant d'effectuer les opérations de flux pour les comptes publics ;

- de 7,3 millions d'euros au titre du droit au compte - prestation intégrée depuis 2020 - qui consiste en une désignation, d'office, par la Banque de France d'un établissement bancaire qui devra ouvrir un compte de dépôt au demandeur ;

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

- de 3,2 millions d'euros au titre de l'organisation des séances d'adjudication des valeurs du Trésor ;

- 1,7 million d'euros au titre de la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers ;

- 1,5 million d'euros au titre du secrétariat du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) ;

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

L'écart apparent de 15,2 millions d'euros entre ce que prévoit le budget pour 2024 et le contrat d'objectif et de performance (COP) s'explique par une logique relativement complexe et manquant de lisibilité.

Ainsi, les coûts complets définitifs pour 2022 des prestations réalisées par la Banque de France et donnant lieu à rémunération se sont établis à hauteur de 202,3 millions d'euros. Les crédits versés en 2022 se sont néanmoins élevés à 217,6 millions d'euros, conformément au montant adopté en loi de finances initiale pour 2022. De ce fait, il a été décidé d'opérer pour 2024 une compensation en sens inverse sur la rémunération prévisionnelle pour 2024. Néanmoins, il est précisé dans le projet annuel de performances qu'une ouverture complémentaire de crédits *« pourrait être faite en 2024 pour prendre en compte les coûts définitifs 2023, sachant que la rémunération prévisionnelle adoptée en loi de finances initiale pour 2023 avait été abaissée par rapport à celle prévue dans le COP 2022-2024 au vu des résultats 2021 mais avant les effets éventuels de l'inflation »*. **Un tel système de rémunération est complexe. Il devra être simplifié en 2025.**

Plus globalement, les réductions du coût des missions de la Banque de France sur les années récentes résultent en partie d'évolutions législatives sur son périmètre d'intervention¹. La modernisation des outils informatiques² et la mise en œuvre des plans Horizon 2020 et Ambitions 2020³ ont également permis de dégager des économies. De plus, depuis 2012, la Banque de France réalise des gains de productivité, tandis que **le nombre de dossiers de surendettement déposés annuellement tend à se réduire.**

b) La subvention aux instituts d'émission ultramarins est stable en 2024

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

Les prestations réalisées pour le compte de l'État sont rémunérées en vertu des contrats passés entre l'État et les deux instituts, une trajectoire ayant été définie entre 2021 et 2023. Les crédits demandés pour 2024 sont stables par rapport à 2023 et s'élèvent à 26,5 millions d'euros, dont respectivement 3,76 millions d'euros pour l'IEDOM et 22,74 millions d'euros pour l'IEOM.

5. L'Autorité de la concurrence : des crédits ponctuellement en hausse et des effectifs stables

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

Les crédits demandés pour 2024 sont en hausse de + 80,4 % en AE et de + 3,3 % en CP, soit respectivement 18,5 millions d'euros et 0,80 million d'euros. La forte hausse en AE est en réalité imputable à des dépenses ponctuelles liées au renouvellement des baux des bâtiments hébergeant l'institution.

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

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

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

Le plafond d'emploi de l'Autorité de la concurrence augmente par ailleurs d'un ETPT, pour s'établir à 206 ETPT en 2024.

6. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes : des moyens stables en 2024

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est une autorité administrative indépendante chargée de la régulation des communications électroniques et des postes.

Elle intervient afin de favoriser une concurrence équilibrée fondée sur l'innovation et l'investissement des opérateurs dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit fixe et mobile, vecteur du développement économique, de la compétitivité du secteur et de l'attractivité des territoires. Elle veille à la fourniture du service universel, accompagne les pouvoirs publics pour étendre la connectivité sur l'ensemble du territoire et protège contre les atteintes possibles à la neutralité de l'internet. Afin d'intégrer les enjeux de protection environnementale dans sa régulation, elle poursuit aussi ses travaux dans le cadre de la « plateforme pour un numérique soutenable ». Enfin, depuis 2019, l'Arcep est en charge de la régulation de la distribution de la presse.

En 2024, ses crédits sont en légère hausse de 2,5 % en AE (+ 0,55 million d'euros) et de 2,3 % en CP (+ 0,55 million d'euros), s'établissant respectivement à 22,8 millions d'euros et 24,8 millions d'euros. Son plafond d'emplois est stable, à 183 ETPT.

7. Atout France : un opérateur récemment intégré à la mission aux moyens maintenus

Atout France est depuis mai 2009 l'agence de développement touristique de la France, unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme, constitué sous forme de Groupement d'intérêt économique (GIE).

S'appuyant sur un réseau de 29 bureaux répartis dans 26 pays et développant une collaboration étroite avec les ambassades, l'agence a vocation à connaître les marchés, acteurs et clientèles touristiques internationales. Elle déploie une stratégie de promotion visant à accroître l'attractivité touristique de la France.

Depuis 2023, **Atout France fait l'objet d'une tutelle exclusive du MEFSIN**, ce dernier ministère s'étant vu confié une compétence exclusive en matière de tourisme. **L'opérateur a intégré la mission « Économie » à compter de 2023**, et plus précisément le programme 134 « Développement des entreprises et régulations ». Ce programme porte ainsi d'une part, la dotation versée à Atout France et, d'autre part, des crédits destinés à développer le tourisme en France.

En 2024, Atout France sera notamment un acteur central de la mise en œuvre du « **Plan Destination France** », déployé depuis 2021, autour de cinq axes : conquérir et reconquérir les talents ; renforcer la résilience du secteur et soutenir la montée en qualité de l'offre ; valoriser et développer les atouts touristiques français ; répondre aux enjeux de transformation du secteur touristique ; enfin, promouvoir la « destination France ».

En 2024, les crédits du « **Plan Destination France** » portés par le programme 134 s'établiront à 6,2 millions d'euros en AE (en baisse de 1,9 millions d'euros) et 10,1 millions d'euros en CP (comme en 2023). Le montant de la subvention pour charges de service public versé à Atout France s'établira à 28,7 millions d'euros, comme en 2023.

Le **plafond d'emploi est en baisse de 5 ETPT par rapport à 2023**, en raison d'un transfert vers les emplois de l'État, à la suite d'un accord avec MEFSIN.

III. L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DE LA MISSION SONT CONSACRÉES À UN NOMBRE TRÈS RESTREINT DE DISPOSITIFS

Le plan France très haut débit, les compensations des missions de service public au groupe La Poste et la compensation carbone des sites très électro-intensifs représentent à eux seuls près de trois quarts (74,2 %, soit 2,47 milliards d'euros) des dépenses hors titre 2 de la mission. Ces trois éléments sont déterminants pour l'évolution des crédits et constituent, outre les missions des administrations et opérateurs mentionnées *supra*, les politiques publiques les plus coûteuses portées par la mission.

S'y ajoutent en 2024 le rétablissement d'une ligne de financement de Bpifrance et la création du fonds territorial d'accessibilité au sein du programme 134 « Développement des entreprises et régulations ». Par ailleurs, l'activité de garantie de prêts accordés aux PME, TPE et ETI qui est confiée à Bpifrance bénéficie de crédits publics significatifs, bien que manquant de lisibilité.

A. SI LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT A PERMIS UNE ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS DE LA FIBRE OPTIQUE, DE FORTES PROBLÉMATIQUES DEMEURENT

Le plan France très haut débit (PFTHD), lancé en 2013, visait initialement deux objectifs : garantir à tous un accès au bon haut débit (supérieur à 8 Mbits/s) à fin 2020 et un accès au très haut débit (supérieur à 30 Mbits/s) à fin 2022. Un objectif additionnel a été ajouté en 2020 : atteindre un déploiement complet de la fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2025.

Le PFTHD s'appuie sur l'articulation des initiatives privées et publiques et sur des financements croisés. Le soutien public se matérialise dans les projets des collectivités territoriales et par un soutien de l'État dans le cadre du PFTHD, ainsi que de l'Union européenne.

Les rapporteurs spéciaux identifient plusieurs difficultés pesant sur le respect de l'échéance de 2025 pour assurer la couverture en fibre optique de l'ensemble du territoire.

Le plan France Très haut débit

La technologie du très haut débit : un accès supérieur à 30 Mbit/s

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

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

- la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) : il s'agit du standard le plus élevé, mais aussi le plus coûteux à mettre en œuvre puisqu'il implique le déploiement de nouveaux réseaux. Le plan France Très haut débit prévoit un objectif de 100 % des locaux raccordables en fibre optique à l'horizon 2025 ;
- le réseau cuivre modernisé (ADSL/VDSL2) ou le réseau câblé modernisé, en mobilisant la fibre optique jusqu'au sous-répartiteur, voire jusqu'à l'immeuble. Ces opérations de « montée en débit » sont plus rapides et moins coûteuses à déployer ;
- les technologies hertziennes de type WiMAX (équivalent de la 4G pour le fixe) ou par satellite, qui constituent des solutions alternatives pour les zones où le déploiement serait trop difficile ou trop onéreux.

L'objectif actuel : 100 % des locaux éligibles à la fibre optique en 2025

Il convient de distinguer la « couverture » du territoire, qui fait référence au nombre de locaux éligibles et constitue la référence du PFTHD, de l'accès effectif, qui implique le raccordement des locaux et la souscription d'un abonnement.

Selon les données de l'ARCEP, la couverture FttH atteignait 36,2 millions de locaux éligibles au 30 juin 2023 (soit 81 % des locaux).

La fourniture généralisée de fibre optique en 2025 ne doit en principe pas souffrir d'exceptions. Il est néanmoins probable, notamment dans les zones très difficiles d'accès, que dans certains cas particuliers le recours à d'autres technologies soit temporairement nécessaire (TH radio, 4G fixe, satellite, etc.), même si cela n'est pas souhaitable.

Depuis 2021, le nombre d'abonnés à la fibre optique dépasse le nombre d'abonnés ADSL et continue d'augmenter :

Au 30 juin 2023, le nombre d'abonnés à la fibre optique s'élève à 19,8 millions et représente 62 % du nombre total d'abonnements internet haut débit et très haut débit sur le territoire français.

Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires des rapporteurs spéciaux.

1. Le PFTHD a permis de résorber une partie des écarts de déploiement de la fibre optique entre les territoires, mais ce déploiement demeure incomplet et inégal

L'ensemble du territoire est découpé en deux grandes catégories de zones s'agissant du déploiement de la fibre optique et du très haut débit.

Un découpage complexe des zones de déploiement

La zone très dense (ZTD), correspond à la liste des communes définie par l'ARCEP. Cette zone est réputée rentable pour l'initiative privée des opérateurs ; elle ne fait donc pas l'objet d'engagements spécifiques de leur part, les pouvoirs publics ayant anticipé que la concurrence par les infrastructures devait permettre de garantir le déploiement de la fibre dans ces zones.

La zone moins dense correspond au reste du territoire. Dans cette zone, l'initiative privée n'est pas réputée rentable. Néanmoins, les opérateurs mènent également des projets sans financement public dans cette zone. Cette zone se décompose ainsi elle-même en deux zones : la **zone moins dense d'initiative privée** et la **zone moins dense d'initiative publique (réseau d'initiative publique - RIP)**, dans laquelle les collectivités doivent s'associer dans leur projet de déploiement à l'échelle au moins départementale pour bénéficier d'un soutien de l'État.

Les zones AMII désignent les territoires dans lesquels le Gouvernement a engagé, à l'intention des opérateurs, un appel à manifestation d'intentions d'investissement (AMII) « afin de définir [en creux] les zones en dehors desquelles les collectivités étaient fondées à intervenir ». Dans ces zones, la fibre optique est déployée sur la base d'une initiative privée. En 2018, « à la demande du Gouvernement, afin de sécuriser et d'accélérer le déploiement de la fibre, les opérateurs se sont **engagés de manière contraignante** à couvrir près de 3 600 communes (de la zone dite « AMII ») au niveau national, au titre de l'article L.33-13 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) ».

Les zones AMEL désignent les zones pour lesquelles le Gouvernement a autorisé, à compter de 2018, les collectivités territoriales à accélérer les déploiements de la fibre optique *via* des appels à manifestation d'engagement local (AMEL) afin que des opérateurs privés déploient, sur leurs fonds propres, la fibre optique, dans le cadre **d'engagements qui leur sont opposables** (sur le modèle des engagements en zones AMII). Sans la création des zones AMEL, les déploiements en question auraient dû être à la charge des collectivités, *via* la création d'un RIP.

Source : commission des finances et réponses aux questionnaires des rapporteurs spéciaux

a) Des crédits conséquents au service du PFTHD en faveur des RIP

L'intervention financière publique n'est possible que dans la zone dite moins dense et à condition que soit établie la carence de l'initiative privée. **Sur la zone dite « d'initiative publique », les réseaux fixes sont déployés dans le cadre de projets portés par les collectivités territoriales, qui peuvent s'appuyer sur un soutien de l'État *via* le guichet « réseaux d'initiative publique » (RIP) du PFTHD.**

Le soutien de l'État des RIP, par le biais du PFTHD, s'élevait à fin 2022 à près de **3,5 milliards d'euros**, selon la ventilation suivante :

- programme budgétaire 343 : 2,5 milliards d'euros ;
- programme budgétaire 364 (Mission « Plan de relance ») : 240 millions d'euros additionnels ouverts en 2021 ;
- 900 millions d'euros issus du Fonds pour la société numérique (FSN) mis en place pour le premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1, 2010).

Alors que la création du programme 343, en loi de finances initiale pour 2015, devait permettre d'offrir un vecteur budgétaire unique en complément des crédits du programme d'investissement d'avenir (PIA), l'ouverture de crédits nouveaux au sein de la mission « Plan de relance » en loi de finances initiale pour 2021 a complexifié le suivi des crédits dédiés au plan. Ainsi, comme cela a été relevé de nombreuses fois par les rapporteurs spéciaux, **les modalités de participation de l'État au PFTHD pose des difficultés importantes en termes de lisibilité budgétaire.**

En 2023, la gestion du Fonds pour la société numérique, fonds sans personnalité juridique, comportant les sources de financement du PFTHD, géré initialement par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'État a été transférée à l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT). Seuls quelques projets résiduels relatifs aux projets liés à la couverture mobile restent gérés par la Caisse des dépôts jusqu'à leur extinction.

Le transfert de gestion administrative et financière des crédits du Plan France très haut débit à l'ANCT

Une convention de mandat de gestion entre la DGE et l'ANCT confiant la gestion administrative et budgétaire des crédits dédiés au financement du PFTHD a été conclue le 16 août 2023. Ce transfert fait notamment suite à une recommandation du rapport public de la Cour des Comptes de 2021 qui proposait de réunifier la gestion technique, administrative et opérationnelle du PFTHD et de la confier à l'ANCT.

Dans ce cadre, l'ANCT est chargée de l'instruction des projets, de la contractualisation, de la passation des marchés et des décaissements des crédits.

La signature tardive de la convention de mandat (elle était initialement prévue pour 2022) a néanmoins gelé une partie des missions de l'ANCT, et notamment les décaissements réalisés au profit des collectivités, entre janvier et septembre 2023. Si la situation est aujourd'hui en voie de normalisation, elle a créé des difficultés significatives pour les opérateurs et collectivités territoriales qui avaient financé d'importantes dépenses de travaux. **Les rapporteurs spéciaux regrettent vivement que ces difficultés, qui ralentissent en outre le déploiement de la fibre optique, n'aient pas été mieux anticipées par l'État.**

Source : commission des finances d'après les réponses de l'ANCT au questionnaire des rapporteurs spéciaux

En 2024, les crédits du programme 343 « Plan France Très Haut Débit » sont en apparence en hausse en CP de 6,1 % (+ 26,7 millions d'euros) et en baisse en AE de 37,4 % (- 27,7 millions d'euros), pour s'établir respectivement à 464,5 millions d'euros et 46,4 millions d'euros. En réalité, cette évolution intègre des **transferts de crédits** représentant un solde positif entrant de 41 millions d'euros, en raison de la **création d'une action n° 3 « Inclusion numérique »** qui hébergera les crédits dédiés au dispositif des conseillers numériques, qui relevaient auparavant de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) sur le programme 349 « Transformation publique ». **En neutralisant cette évolution de périmètre, les crédits du programme sont en baisse par rapport à 2023 tant en AE (- 92,7 %, soit - 68,7 millions d'euros) qu'en CP (- 3,3 %, soit - 14,3 millions d'euros). Ils s'établiraient à 5,44 millions d'euros en AE et à 423,5 millions d'euros en CP.**

La quasi-disparition des AE sur le programme résulte du fait, selon le projet annuel de performances du programme, que « *dans la zone d'initiative publique, les projets RIP sont quasiment finalisés avec les procédures de mise en concurrence pour la construction et l'exploitation des réseaux FttH (délégations de service public et/ou marchés publics) achevées* », le PFTHD bascule ainsi « *dans sa phase de mise en œuvre opérationnelle et de production de lignes FttH sur tout le territoire* ».

Ainsi, en 2024, aucune AE (ce qui représente une baisse de 65,8 millions d'euros par rapport à 2023) **n'est prévue sur l'action n° 1 relative aux réseaux d'initiative publique**, de loin la plus importante action du programme, tandis que 418,0 millions d'euros sont prévus en CP (en baisse de 16,5 millions d'euros, soit 3,8 %). Les décaissements en CP sont censés suivre le rythme de déploiement des RIP par les collectivités territoriales.

Si le basculement en phase de mise en œuvre opérationnelle est une bonne chose, **l'absence d'AE apparaît néanmoins quelque peu incohérente avec l'intention**, selon le projet annuel de performances, que **des engagements soient pris**, d'une part, sur l'appel à projet « Création d'infrastructures de génie civil nécessaires aux raccordements finals » et, d'autre part, « *dans le cas* » de la réouverture de l'appel à projet « Plan France très haut débit – Réseaux d'initiative publique (RIP) » pour Mayotte. Et ce d'autant plus, **que seuls 40 % des locaux disposent d'un accès internet au très haut débit à Mayotte.**

b) Une dynamique de déploiement de la fibre optique en ralentissement et inégale en fonction des zones

Selon les données recueillies par les rapporteurs spéciaux, en particulier auprès de l'ARCEP, **la couverture FttH atteignait 36,2 millions de locaux au 30 juin 2023**, en hausse de 13 % en un an, à comparer à 32 millions de locaux au 30 juin 2022 et à 19,5 millions au 31 mars 2020. **Au**

30 juin 2023, 81 % des locaux du territoire national étaient éligibles à la FttH (43,8 millions de locaux sont recensés au total par les opérateurs).

La progression du nombre de locaux éligibles doit néanmoins être nuancée de deux points de vue. D'une part, le rythme de déploiement ralentit depuis 2022 : au deuxième trimestre 2023, 870 000 lignes ont été rendues raccordables, contre 1 210 000 au deuxième trimestre 2022. D'autre part, la dynamique de déploiement est très hétérogène selon les zones.

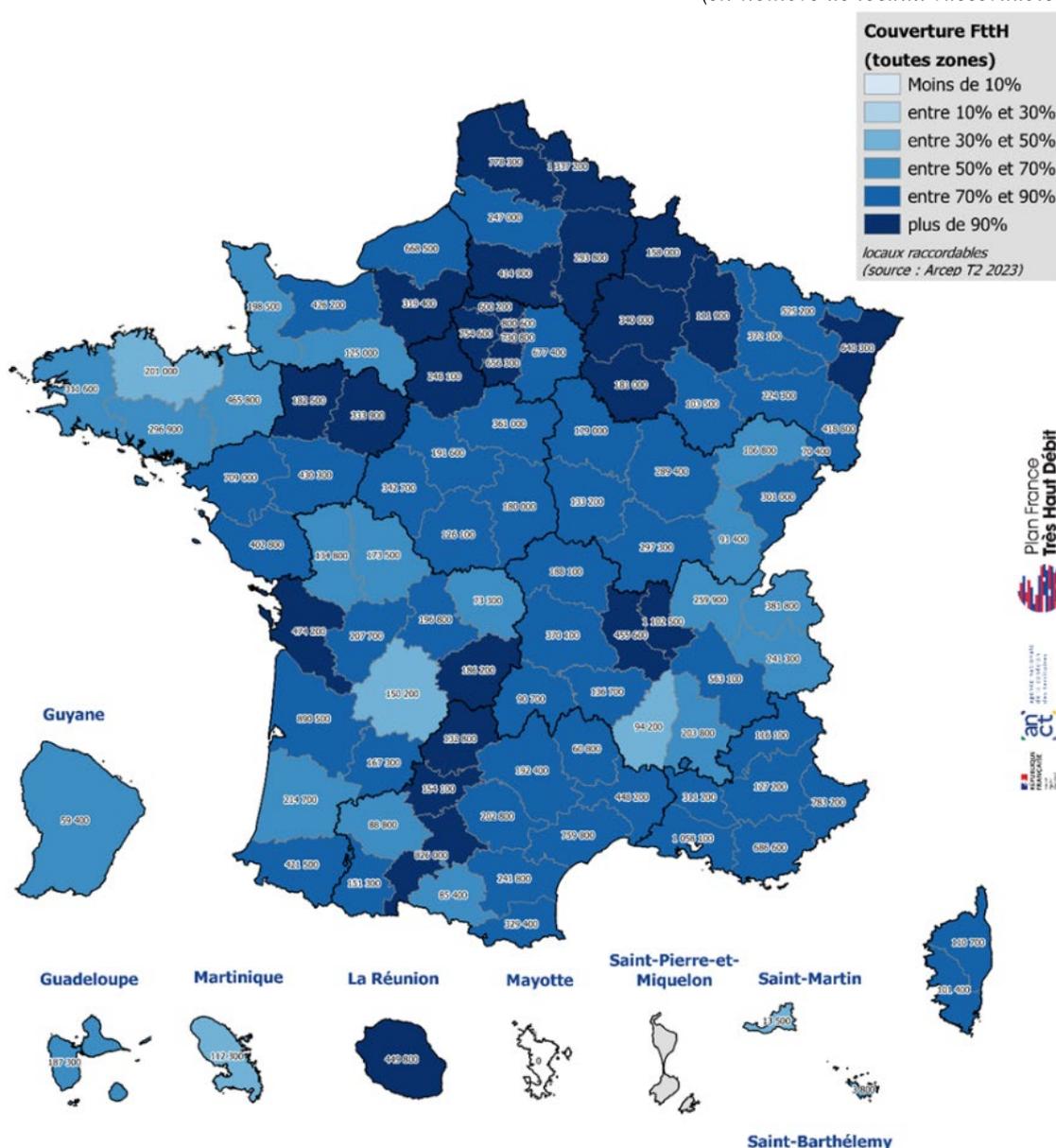
Dans la zone d'initiative privée, si le taux d'éligibilité est élevé par rapport à la moyenne nationale (92 % en zone très dense et 90 % en zone AMII), les déploiements sont désormais très lents. Au deuxième trimestre 2023, 103 000 locaux ont été rendus éligibles en zone AMII et 47 000 locaux dans les zones très denses, en forte baisse par rapport à 2022.

Dans la zone AMEL, alors que le taux de couverture est très faible, à 62 %, le rythme de déploiement n'accélère pas. Environ 92 000 locaux ont été rendus éligibles au deuxième trimestre 2023, en baisse par rapport à 2022.

Enfin, dans la zone d'initiative publique, le taux de couverture reste modeste, à 74 %, tandis que le rythme de déploiement est également en baisse au deuxième trimestre 2023 par rapport à 2022. C'est néanmoins dans cette zone que les déploiements sont les plus dynamiques ; ils ont représenté au deuxième trimestre 2023 70 % des déploiements totaux.

Couverture de la France en FttH

(en nombre de locaux raccordables)



Source : réponse de l'ANCT au questionnaire des rapporteurs spéciaux, d'après des données et une carte de l'ARCEP

Comme le précise l'ARCEP dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux, les éléments connus aujourd'hui, en particulier « *les retards de déploiement sur certains réseaux (certaines parties des zones AMII et AMEL, et certains réseaux d'initiative publique...)* ainsi que le fait que certains immeubles en zones très denses ou certaines zones spécifiques (à l'image de Mayotte) ne font pas à ce stade l'objet de projet de déploiement FttH **peuvent interroger l'atteinte de l'objectif d'une généralisation de la fibre optique à horizon 2025** ». Cette situation doit d'autant plus interroger que, selon l'ARCEP, Orange prévoit que l'ensemble des lignes cuivre soient fermées

commerciallement à fin janvier 2026, ce que l'entreprise ne pourra néanmoins pas faire si la fibre optique n'est pas complètement déployée.

c) Les raccordements complexes et l'entretien des réseaux existants et nouvellement créés sont également des problématiques majeures

Au-delà du sujet du nombre de locaux raccordables à la fibre optique proprement dit, les rapporteurs spéciaux identifient des enjeux connexes importants. **Ils s'inquiètent ainsi depuis plusieurs années de l'avenir des réseaux déployés et des coûts liés à l'entretien de ce réseau, ainsi que des financements nécessaires à la réalisation des raccordements complexes.** Le bénéfice de la fibre optique pour l'utilisateur final dépend en effet non seulement de l'éligibilité au raccordement du local mais également de la possibilité concrète de procéder au raccordement final.

Les **raccordements complexes** désignent des « *raccordements nécessitant la création ou la mise à niveau des infrastructures mobilisables ou rencontrant des difficultés pour les mobiliser* »¹. Selon une étude pilotée par la Direction générale des entreprises et l'ANCT en 2021, l'absence d'infrastructures de génie civil sur le domaine public en aval des points de branchement optique constitue une complexité susceptible de concerner un nombre conséquent de locaux situés en zone d'initiative publique et de constituer ainsi un frein majeur aux déploiements concernant le raccordement final des locaux concernés.

Conformément à l'alerte des rapporteurs spéciaux, qui avaient présenté un amendement en ce sens, un soutien de l'État au financement de la création des infrastructures nécessaires aux raccordements finals a été prévu, à hauteur de 150 millions d'euros. L'enveloppe cible de 150 millions est portée par l'action n° 1 du programme 343, correspondant à une première ouverture d'AE de 88,7 millions d'euros en 2022 et de 61,3 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2023. Selon le projet annuel de performances, **une enveloppe cible de 3 millions d'euros est prévue en CP pour les décaissements en 2024, « avec une trajectoire de consommation croissante jusqu'à 2027 ».** Ce rythme de décaissement apparaît très lent au regard des besoins.

En outre, la question de l'entretien des infrastructures déployées est d'ores et déjà pleinement posée, alors que les coûts seront bien plus élevés dans les territoires ruraux et qu'une péréquation entre les territoires est indispensable.

¹ Audition de l'ANCT en 2021.

2. Le financement d'autres projets concourant à la mise en œuvre du plan et la création d'une action n° 3 relative aux conseillers numériques

Outre le soutien aux réseaux d'initiative publique, qui fait l'objet de l'action n° 1, le programme 343 porte également depuis 2022 **une action n° 2** intitulée « Autres projets concourant à la mise en œuvre du plan France très haut débit ». Cette action est **dotée en 2024 de 4,6 millions d'euros** en AE=CP. Ces crédits permettront de financer notamment :

- l'appel à projets « Cohésion numérique des territoires » dont le but est de permettre l'équipement en solution d'accès Internet sans fil (satellite, 4G fixe, *etc.*) des foyers qui ne disposent pas d'un bon haut débit filaire ;

- l'appel à projets « Continuité territoriale numérique » à destination des territoires ultramarins visant à apporter une aide à l'achat de capacités sur les systèmes de communications pour les fournisseurs d'accès à internet.

Par ailleurs, en 2024, **une action n° 3 « Inclusion numérique » est intégrée au programme** ; elle est **dotée de 41,8 millions d'euros en AE=CP**. Elle hébergera les crédits dédiés au dispositif des **conseillers numériques**, qui relevaient auparavant de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) sur le programme 349 « Transformation publique ».

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de la « Stratégie nationale pour un numérique inclusif » lancée en 2018. Mis en place sur la base de la mobilisation du plan France Relance, il a conduit à la création de 3 600 postes de conseillers numériques depuis 2022. Les financements portent sur la formation et l'activité des conseillers numériques, qui sont accueillis par des collectivités territoriales et des acteurs privés associatifs ou relevant de l'économie sociale et solidaire. Les conseillers sont chargés d'assurer des permanences, des ateliers, et des formations afin de faciliter l'appropriation par ceux qui ont besoin des usages numériques du quotidien. Environ 2 200 000 personnes auraient été accompagnées depuis 2022.

B. LE FINANCEMENT DE BPIFRANCE PAR LE PROGRAMME 134 : DES AVANCÉES MAIS DES MODALITÉS D'ABONDEMENT DES FONDS DE GARANTIE QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉES

Alors que les missions confiées à Bpifrance en faveur des entreprises et qui présenteraient un lien naturel avec les politiques mises en œuvre par le programme 134 sont plurielles, aucune ligne budgétaire concernant cet établissement n'y était rattachée depuis quelques années, y compris s'agissant du financement des fonds de garantie gérés par Bpifrance. Si cette situation résulte en partie de la transversalité des missions de Bpifrance, elle n'est pas souhaitable, de nombreuses missions étant financées par des circuits financiers trop peu lisibles, en particulier pour le Parlement.

En 2024, une ligne budgétaire dédiée à certaines missions de Bpifrance est rétablie au sein du programme 134, ce qui constitue une bonne nouvelle au regard de la lisibilité qu'elle apporte. Néanmoins, elle ne répond pas à l'ensemble des enjeux, en particulier concernant les fonds de garantie.

1. Le rétablissement opportun d'une ligne dédiée à certaines missions de Bpifrance au sein du programme 134

En 2024, une ligne budgétaire dédiée à certaines missions de Bpifrance est rétablie au sein du programme 134, et plus précisément de son action 23 « Industrie et services ». Dotée de 100 millions d'euros en AE=CP, elle financera, selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux, ses actions d'accompagnement des entreprises (40 millions d'euros) et sa contribution au plan « Quartiers 2030 »¹ (60 millions d'euros).

Le rétablissement de cette ligne budgétaire ne répond pas à l'ensemble des besoins de financement, loin de là. En effet, selon la DG Trésor, les besoins de financement de Bpifrance en lien avec la mission « Économie », sont de 484 millions d'euros en 2024, selon la ventilation suivante : 350 millions d'euros pour les fonds de garantie ; 50 millions d'euros pour l'accompagnement ; 84 millions d'euros pour le « plan Quartiers 2030 ».

Ces besoins seront financés par les biais suivants : 352 millions d'euros par les reliquats des fonds de garantie² ; 100 millions d'euros par la ligne budgétaire rétablie sur le programme 134 ; 2 millions d'euros par mobilisation de ressources propres à Bpifrance ;

¹ Doté de 456 millions d'euros par l'État et la Banque des Territoires, le programme « Entrepreneuriat Quartiers 2030 », porté par Bpifrance, s'inscrit dans les ambitions du plan Quartiers 2030 et permet d'intensifier les actions de soutien menées par Bpifrance envers les entrepreneurs des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

² Voir infra.

10 millions d'euros de trésorerie de l'EPIC Bpifrance ; 20 millions d'euros *via* une modification du régime des garanties et le solde par un résultat négatif.

Si les financements croisés et les recyclages pluriannuels de dotations budgétaires (les reliquats) restent donc de mise, le rétablissement d'une ligne budgétaire sur le programme 134 demeure une avancée notable. Elle répond à une recommandation récurrente des rapporteurs spéciaux. Il faudra approfondir les missions couvertes par cette ligne budgétaire en 2025.

2. Les fonds de garantie de Bpifrance : un outil efficace dont le financement est rendu un peu plus transparent, bien que des efforts doivent encore être fournis

Les rapporteurs spéciaux ont présenté cette année **un rapport de contrôle** sur les fonds de garantie gérés par Bpifrance¹, dans lequel ils ont souligné l'efficacité du dispositif mis en place, et son efficience dans la mobilisation de l'argent public.

L'efficacité du dispositif des fonds de garantie gérés par Bpifrance

Les rapporteurs spéciaux ont établi l'efficacité de l'outil des fonds de garantie, qui vise principalement à couvrir les prêts bancaires aux TPE et PME, afin d'encourager les banques à octroyer des prêts relativement risqués, mais raisonnables.

Le système des fonds de garantie gérés par Bpifrance est, en cumulé, structurellement déficitaire, ce qui s'explique par le fait qu'alors que les prêts « sûrs » sont octroyés par les banques sans la garantie de Bpifrance, l'offre de garanties a vocation à inciter les banques à octroyer des prêts plus risqués, qu'elles n'auraient pas conclus si la garantie n'était pas venue réduire son risque. Or de tels prêts connaissent par nature une sinistralité plus élevée, tandis que la prime de garantie payée par les banques ne peut pas être fixée à un niveau trop élevé (à défaut, la garantie serait peu sollicitée par les banques et les prêts correspondants pas accordés).

Les fonds de garantie, qui assoient financièrement les garanties octroyées par Bpifrance, sont donc régulièrement dotés par différents bailleurs, et en particulier par l'État, pour près de 90 %. Le système mis en place constitue donc de fait une **politique publique de soutien indirect au financement des entreprises.**

¹ *Les fonds de garantie de Bpifrance. Rapport d'information de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, fait au nom de la commission des finances - n° 876 (2022-2023) - 12 juillet 2023.*

L'efficacité du dispositif repose sur l'effet de levier des fonds de garantie. En effet, la grande majorité des prêts bénéficiant d'une garantie étant remboursés, il est possible d'octroyer un montant cumulé de garanties bien supérieur au montant immobilisé dans les fonds de garantie correspondants. Cet effet de levier se matérialise par l'application d'un coefficient multiplicateur spécifique à chaque fonds. Ce coefficient correspond au montant cumulé de l'exposition en garanties pouvant être octroyé pour un euro de dotation déposé sur le fonds de garantie, qui a vocation à être dépensé. L'effet de levier est accentué par le fait que la garantie ne portant que sur une partie du prêt (la quotité), le prêt effectivement octroyé par la banque commerciale est d'un montant lui-même supérieur au montant de la garantie.

En 2023, l'effet de levier total est estimé à 30. 1 euro d'argent public dépensé permet ainsi de générer un prêt à une TPE ou à une PME d'un montant 30 fois supérieur. C'est la spécificité et la force de ce dispositif. En 2022, les fonds de garantie nationaux ont permis la couverture de 6,37 milliards d'euros d'engagements de garantie, pour 100 000 prêts. Une étude¹ portant sur les fonds « création » et « développement » estime que le montant de dotation nécessaire pour créer un emploi par le biais de ces garanties est compris entre 2 800 euros et 3 500 euros, sans prise en compte des bénéfices indirects, telle que la hausse des cotisations sociales.

Source : commission des finances.

Illustration de l'effet de levier induit par le coefficient multiplicateur (applicable à un fonds de garantie) sur les prêts bancaires effectivement octroyés aux entreprises



Source : commission des finances

Néanmoins, les rapporteurs spéciaux ont identifié un écueil important s'agissant des modalités de financement par l'État de ces fonds de garantie. En effet, en principe, l'abondement repose sur l'affectation d'une dotation budgétaire annuelle, traditionnellement portée par le programme 134 « Développement des entreprises et régulations ». Or, ce financement s'effectue ces dernières années par un nombre significatif de vecteurs financiers, selon un fonctionnement relativement opaque.

¹ Évaluation de l'impact économique des fonds de garantie de place opérés par Bpifrance (fonds « création » et « développement ») – juin 2020, Alexandre Gazaniol et Mathilde Lè.

S'est en effet ajouté au programme 134 un ensemble de financements plus ou moins réguliers et intégrés à ce que la terminologie de Bpifrance classe dans le « périmètre Trésor », à savoir les crédits que la direction générale du Trésor loge dans les fonds de garantie :

- les **dotations budgétaires** issues du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » ;

- les « **résidus futurs probables** », qui correspondent à la part des financements des fonds de garantie qui se révèle, en cours d'exercice, supérieure aux besoins en raison d'une sinistralité constatée des prêts garantis plus faible qu'anticipée (lors de la détermination du coefficient multiplicateur), sur un fonds spécifique, voire l'ensemble des fonds, en cumulé. Ces dernières années, dans un contexte de sinistralité plus faible qu'anticipé et d'un mode de détermination prudent des coefficients multiplicateurs, le flux de création de résidus annuels a fortement augmenté. Le stock de résidus a d'ailleurs atteint 1,07 milliard d'euros en juin 2021 (contre 138 millions en 2016). **Or, l'accumulation de résidus a contribué à déséquilibrer le financement des fonds de garantie par l'État** en conduisant à les mobiliser pour financer le fonctionnement des fonds l'année suivante, en substitution des dotations budgétaires ;

- des « subterfuges financiers », en particulier les **abandons d'avances de la part d'actionnaires** (l'État ou la Caisse des dépôts et consignations), les **transferts de trésorerie** de l'EPIC Bpifrance vers les fonds de garantie ou encore les **recyclages de dividendes** versés à l'EPIC et redirigés vers les fonds.

Au total, **la lisibilité des flux financiers versés par l'État aux fonds de garantie gérés par Bpifrance est trop réduite.**

Les rapporteurs spéciaux constatent que des améliorations ont eu lieu s'agissant de la transparence des financements. En effet, la création par la loi de finances pour 2022 d'un **nouveau jaune budgétaire annuel** intitulé « Rapport relatif aux liens financiers entre l'État et le groupe Bpifrance », a amélioré l'information disponible, notamment pour le Parlement. S'agissant des modalités de financement des fonds de garantie, **le budget pour 2024 rétablit une ligne budgétaire au sein du programme 134, qui pourra servir, à l'avenir, à financer les fonds de garantie.**

Il n'en demeure pas moins que des efforts supplémentaires sont nécessaires. En effet, le financement des fonds de garantie s'opèrera encore en 2024 essentiellement par la mobilisation de reliquats, à hauteur de 352 millions d'euros, sans que le Parlement n'ait vocation à voter sur ce financement. En outre, le jaune budgétaire apporte une information encore trop peu lisible s'agissant du financement par l'État des fonds de garantie.

Les rapporteurs spéciaux estiment donc que plusieurs évolutions devront être actées. Tout d'abord, il est nécessaire que soient présentées et justifiées annuellement, dans le « jaune budgétaire » relatif aux liens

financiers entre l'État et le groupe Bpifrance, les évolutions globales des coefficients multiplicateurs des fonds de garantie gérés par Bpifrance intervenues lors du dernier exercice clos et de l'année en cours et celles qui sont prévisibles pour l'année suivante. Ces évolutions ont en effet d'importantes conséquences financières. Le même « jaune budgétaire » doit également présenter une synthèse consolidée de l'ensemble des financements de l'État, qu'ils soient budgétaires ou non, affectés aux fonds de garantie gérés par Bpifrance pour le dernier exercice clos et ceux qui sont prévisibles pour l'année en cours et l'année suivante. Un amendement des rapporteurs spéciaux a été adopté en ce sens.

En outre, **il conviendra de budgétiser le financement des fonds de garantie en mobilisant davantage - voire exclusivement - le programme 134, notamment pour donner sa pleine mesure au rôle du Parlement.** Ce dernier programme constitue le vecteur traditionnel et idoine du soutien au financement des entreprises. Les évolutions récentes des modalités de détermination des coefficients multiplicateurs, associées à une hausse de la sinistralité des prêts, doivent en outre conduire à une réduction du flux de résidus annuels (qui ont vocation à s'épuiser) propice à la mise en place d'un système plus vertueux des fonds de garantie *via* le programme 134. Les rapporteurs spéciaux y seront très attentifs pour 2025.

C. LA COMPENSATION DU GROUPE LA POSTE POUR QUATRE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC : DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ

Le groupe La Poste est chargé de quatre missions de service public et d'intérêt général, en application de l'article 2, modifié, de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom :

- la contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire ;

- le service universel postal ;

- le transport et la distribution de la presse dans le cadre du régime spécifique prévu par le code des postes et des communications électroniques ;

- l'accessibilité bancaire dans les conditions prévues par le code monétaire et financier.

Chacune de ces missions fait l'objet d'une compensation budgétaire par la mission « Économie », celle de la mission d'accessibilité bancaire y étant intégrée depuis 2023. Les compensations sont portées par le programme 134 pour les trois premières et par le programme 305 s'agissant de l'accessibilité bancaire.

Les engagements au titre de ces missions du groupe La Poste sont définis dans **le nouveau contrat d'entreprise pluriannuel conclu avec l'État pour la période 2023-2027**. En outre, a été récemment conclu un **contrat de présence postale territoriale** pour la période 2023-2025.

1. La prise en compte des effets de la réforme des impôts de production : une compensation stable au titre de l'aménagement et du développement du territoire

La Poste bénéficie d'une compensation du coût net de sa mission d'aménagement et de développement du territoire (maintien de points de contact sur l'ensemble du territoire) *via* un allègement de fiscalité locale en application de l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, abondant un **fonds postal national de péréquation territoriale**. Cet allègement prend la forme d'un abattement sur la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la taxe foncière.

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

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

En 2022, une dotation de 74 millions d'euros avait été prévue pour le fonds (en AE = CP). Dans le cadre du projet de loi de finances pour **2023**, s'était posée la question du montant de la dotation dans un contexte où la réforme de la CVAE avait pour conséquence de réduire le produit des abattements dont bénéficiait le fonds postal. Par amendement, le Gouvernement avait finalement majoré la dotation de 31 millions d'euros, la portant à **105 millions d'euros**. Cette hausse devait permettre de maintenir le niveau total de la compensation à 174 millions d'euros.

En 2024, la dotation budgétaire est maintenue au même montant, dans un contexte où le rendement des abattements fiscaux va pourtant de nouveau se réduire, notamment à l'occasion de la nouvelle baisse de la CVAE en 2024.

2. La nécessité de compenser le service postal universel assuré par La Poste : une compensation en légère baisse

La loi du 9 février 2010¹ qui a transformé le groupe La Poste en société anonyme à capitaux publics et a libéralisé le marché du courrier depuis au 1^{er} janvier 2011, a confirmé **l'attribution de la mission de service postal universel à La Poste, pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} janvier 2011.**

La baisse continue des volumes du service universel, aggravée par la crise sanitaire, rend cette mission de service public fortement déficitaire. Le compte du service universel en coûts complets s'établissait à + 146 millions d'euros en 2017 puis à - 365 millions d'euros en 2018, à - 526 millions d'euros en 2019, à - 782 millions d'euros en 2020² et à - 617 millions d'euros³ en 2021.

Il est donc apparu nécessaire de mettre en œuvre une dotation spécifique. Dans le rapport sénatorial sur l'avenir de La Poste, MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon⁴ avaient estimé qu'une dotation budgétaire était nécessaire pour que La Poste continue à assurer un service postal universel de qualité sur le territoire national.

À ce titre, La Poste doit fournir « *une offre de services postaux de qualité déterminée, de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* »⁵. D'après les rapporteurs de la commission des affaires économiques du Sénat « *la France se caractérise par des obligations de service public à valeur légale ou réglementaire qui n'ont pas été modifiées depuis dix ans et qui permettent d'assurer la distribution du courrier et la livraison des colis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire pour un périmètre élargi de services postaux.* »

Ainsi la loi de finances pour 2022 a tiré les conséquences de ce besoin de financement en établissant, pour la première fois et dans la continuité des recommandations du Sénat, une compensation d'un montant de 520 millions d'euros à compter de 2021.

En 2022, ce montant devait être de 500 à 520 millions d'euros, la part variable de 20 millions d'euros étant attribuée en fonction du taux de lettres vertes effectivement livrées à J+ 2. En 2023, la compensation avait été fixée à 520 millions d'euros.

¹ Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

² Hors provisions comptables pour dépréciations des actifs du courrier ou du colis.

³ Hors provisions comptables pour reprise de dépréciations des actifs du courrier ou du colis.

⁴ Compenser, contrôler, améliorer, détecter : pour une Poste partout et pour tous, rapport d'information de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 499 (2020-2021) - 31 mars 2021.

⁵ Article 3 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

En 2024, la compensation est fixée à 500 millions d'euros. Selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux, ce montant n'a pas de lien avec d'éventuels mauvais résultats du groupe s'agissant des lettres vertes, mais constitue une mesure d'économie. **Les rapporteurs spéciaux estiment qu'il convient d'être prudent quant à ces coupes budgétaires, qui affectent une mission essentielle pour nos territoires.**

3. Le transport postal de presse : une compensation relativement stable, dans le cadre de la réforme globale de la distribution de la presse

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom met à la charge de La Poste une mission de service public de transport et de distribution de la presse. La loi du 9 février 2010¹ a confirmé l'attribution de cette mission à La Poste. Elle a pour objectif de **permettre à chaque citoyen un égal accès à l'information.**

Ce dispositif constitue **l'un des principaux mécanismes de soutien à la presse écrite papier.** En contrepartie de cette mission, l'État verse à La Poste une contribution budgétaire.

Saisi d'une mission sur la réforme du transport postal de la presse, Emmanuel Giannesini, conseiller maître à la Cour des comptes, a proposé dans ses conclusions, remises au Gouvernement en avril 2020, une **réforme globale du transport de la presse** visant à la réduction des volumes de presse postés en J+ 1 au profit du portage, à la stabilisation des tarifs, ainsi qu'à la création d'une nouvelle aide à l'exemplaire à double barème. Un protocole d'accord entre l'État, la presse, la Poste et l'ARCEP a été signé le 14 février 2022. Après l'accord de la Commission européenne le 5 décembre 2022, la réforme est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2023 ; elle se déploiera jusqu'en 2026.

Dans ce cadre, les aides à la distribution de presse sont transférées au programme 180 « Presse et Médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », à compter de la loi de finances initiale pour 2022. Cette nouvelle aide à l'exemplaire, bénéficiant aux éditeurs de la presse d'information politique et générale (IPG) et pilotée par le ministère de la culture, comprend un barème pour les exemplaires postés et un barème pour les exemplaires portés. Dans les deux cas, tous les exemplaires distribués bénéficient d'une aide unitaire exprimée en euros sur la base d'un barème affiché jusqu'à 2026. Pour 2024, au sein du programme 180, l'aide à l'exemplaire posté bénéficie d'un soutien de 68,2 millions d'euros, tandis que les crédits pour l'aide à l'exemplaire porté s'établissent à 35,1 millions d'euros.

¹ Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

Une ligne budgétaire de compensation à La Poste est néanmoins maintenue sur le programme 134, pour 42,8 millions d'euros en 2024 (contre 40 millions d'euros en 2023), étant donné que le Groupe continuera à assumer une partie de la distribution de presse.

4. La mission d'accessibilité bancaire : une compensation en baisse, conformément à la trajectoire prévue

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a généralisé la distribution du Livret A à toutes les banques au 1^{er} janvier 2009. Elle a toutefois fixé des obligations spécifiques pour **La Banque Postale en matière de distribution et de fonctionnement du Livret A au titre de sa mission d'accessibilité bancaire.**

Cette mission consiste à offrir gratuitement à toute personne qui en fait la demande un livret A ayant des caractéristiques spécifiques permettant de l'utiliser comme un quasi-compte courant. La mission vise un objectif d'insertion bancaire et sociale en permettant à certaines populations, dont les besoins spécifiques en termes de moyens de paiement et d'utilisation du compte ne sont pas couverts par les autres dispositifs, d'avoir accès à un support bancaire simple dont le mode de fonctionnement est adapté à leurs besoins (domiciliations de certains revenus et de certains prélèvements, montant minimum des opérations individuelles de retraits et de dépôts fixé à 1,50 euro contre 10 euros dans les autres établissements, absence de carte de paiement, *etc.*).

En 2021, La Banque Postale recensait 1,04 million de clients relevant de la mission d'accessibilité bancaire. Cette mission représente un **coût élevé pour La Banque Postale** lié à l'absence de moyens de paiement associés au livret A, d'une part, et au besoin d'un accompagnement humain renforcé, d'autre part, qui entraînent une **consommation accrue de services de guichet.**

En contrepartie de sa mission d'accessibilité bancaire, La Banque Postale reçoit donc une **compensation.** Celle-ci était débudgétisée jusqu'à 2023 : c'était le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations qui en assumait la charge.

La loi de finances pour 2023 a transféré au budget général de l'État le financement de la mission d'accessibilité bancaire, conformément à une recommandation de la Cour des comptes dans son rapport sur l'épargne réglementée¹ de 2022.

¹ L'Épargne réglementée (2016-2021), observations définitives, Cour des comptes, septembre 2022.

La budgétisation de la compensation n'aura en principe pas d'effet sur son montant. La convention passée pour cette mission entre l'État et La Banque Postale et formalisée par un arrêté du 9 août 2021 qui prévoit la trajectoire dégressive, afin de répondre à l'exigence d'incitation à l'efficience de la mission prévue par la réglementation européenne, est la suivante :

Montant de la compensation annuelle au titre de la mission d'accessibilité bancaire de 2021 à 2026

(en millions d'euros)

2021	2022	2023	2024	2025	2026
338	321	303	287	269	252

En 2024, la compensation prévue est bien de 287 millions d'euros, portée par le programme 305 « Stratégies économiques ». Cette compensation n'est que partielle, en cohérence avec les orientations et les obligations fixées par la Commission européenne en matière d'aides d'État. Ainsi malgré des gains d'efficience réalisés pour réduire les coûts d'exploitation, la rémunération spécifique ne couvre pas la totalité des coûts de la mission d'accessibilité bancaire supportés par La Banque Postale. En 2021, la Banque Postale a supporté¹ au titre de la mission d'accessibilité bancaire une charge non compensée de 41 millions d'euros après prise en compte de la compensation publique de 338 millions d'euros.

D. UN COÛT EN FORTE HAUSSE DE LA COMPENSATION CARBONE DES SITES TRÈS ELECTRO-INTENSIFS EN RAISON DE LA PROGRESSION DU PRIX DU QUOTA CARBONE

Le dispositif de compensation carbone porté par le programme 134 a vocation à **protéger les entreprises exposées au risque de fuite de carbone contre le renchérissement de leur coût d'approvisionnement électrique** dû au système d'échange de quotas de l'UE (SEQUE). La compensation est indexée sur le prix du quota carbone. Le dispositif, soumis au contrôle de la Commission européenne, est régi par l'article L. 122-8 du code de l'énergie.

¹ Réponses du ministère au questionnaire budgétaire.

Le **montant de la compensation carbone dépend de quatre facteurs** :

- **le facteur d'émission de l'électricité consommée en France**. Ce facteur est établi sur la base d'une étude de la teneur en CO2 de la technologie marginale déterminant le prix effectif sur le marché européen de l'électricité. Sa détermination a fait l'objet de discussions avec la Commission européenne ;

- **le prix du quota du SEQE**. Il est fixé par arrêté et correspond au prix moyen de la tonne de CO2 l'année précédente. Le prix du quota prévisionnel utilisé pour l'année 2024, pour l'aide au titre de 2023 serait, selon les projections de 84 euros par tonne ;

- **le référentiel d'efficacité**, dont la valeur varie en fonction de l'activité de l'entreprise ;

- selon les cas, **soit la production annuelle éligible de l'entreprise, soit la consommation d'électricité nécessaire à la production** ;

L'intensité de l'aide correspondant à 75 % des coûts indirects éligibles de l'entreprise, niveau maximal autorisé par la Commission européenne.

En 2024, la compensation carbone devait représenter **1,074 milliard d'euros** (en AE=CP). Les rapporteurs spéciaux constatent que le coût de cette compensation est supérieur de 730 millions d'euros par rapport à 2022, et de 218 millions d'euros par rapport à 2023. Cette augmentation est notamment liée à la **hausse du prix du quota carbone** (+ 55 % entre 2023 et 2024).

Le montant prévu en 2024 correspond, d'une part, à la compensation des coûts indirects supportés au cours de l'année 2023 et d'autre part, à une avance sur une partie des coûts indirects supportés en 2024.

Un tel dynamisme du coût de la compensation carbone interroge les rapporteurs spéciaux sur sa soutenabilité à moyen terme.

E. UN NOUVEAU FONDS D'ACCESSIBILITÉ TERRITORIAL BIENVENU MAIS QUI NE RÉPOND QU'À UNE PARTIE DES ENJEUX

La Conférence nationale du handicap, présidée par le président de la République, a acté en avril 2023 la création d'un **fonds territorial d'accessibilité** (FTA). Sur une période s'étendant de **novembre 2023 au 31 décembre 2028, ce fonds devrait porter une enveloppe totale de 300 millions d'euros**.

D'un point de vue budgétaire, cette création est portée par le programme 134 « Développement des entreprises et régulations », et plus précisément son action 23 « Industrie et services ». **En 2024, 50 millions d'euros sont ouverts en AE et 20 millions d'euros en CP.**

L'objet du fonds, qui est confié aux préfets de département, est de participer au financement des travaux de mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) privés de 5^{ème} catégorie¹. Selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux, sont concernés les **magasins de vente, les restaurants et débits de boissons, les hôtels ou pensions de famille, les établissements bancaires. Les autres ERP privés de 5^e catégorie peuvent être éligibles** au dispositif sous la condition d'une **demande expresse du sous-préfet** référent handicap et inclusion de leur département d'implantation.

Ce nouveau fonds répond ainsi à un **double objectif**. D'une part, il poursuit un objectif **d'insertion** des personnes en situation de handicap, conformément à la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, qui dispose que tous les ERP doivent être accessibles. Selon le gouvernement, 70 % des établissements concernés ne sont aujourd'hui pas adaptés à l'accueil de personnes en situation de handicap. Il répond, d'autre part, à un **objectif de soutien aux établissements du quotidien**.

Concrètement, le fonds a vocation à permettre de financer à hauteur de **50 %**, **dans la limite de 20 000 euros** (portée à 20 500 euros en cas d'attribution de plusieurs aides), les dépenses d'équipements (rampes amovibles, vitrophanie, éclairage, *etc.*) et de travaux (élargissement des couloirs, suppression des marches à l'entrée, adaptation des sanitaires, *etc.*). Les dépenses d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage peuvent également être prises en charge, dans la limite de 500 euros. Le porteur de projet pourra demander le versement d'une avance de 30 % du montant total de la subvention au moment du commencement d'exécution du projet. Jusqu'aux JOP de 2024, une attention particulière serait portée aux commerces, hôtels et restaurants des sites hôtes des jeux.

Les principaux **critères d'éligibilité** au fonds sont les suivants :

- être inaccessible ou partiellement accessible et avoir un projet de mise en accessibilité totale ou partielle ;

- **être une micro, petite ou moyenne entreprise²** ;

- **avoir été créé avant le 20 septembre 2023**, pour éviter les effets d'aubaine, et ne pas se trouver en procédure de liquidation judiciaire à la date du dépôt de la demande ;

- **être inscrit au registre national des entreprises et être à jour des obligations à l'égard de l'administration fiscale** et de l'organisme de recouvrement des cotisations patronales de sécurité sociale.

¹ Établissements recevant moins de 200 personnes en rez-de-chaussée et moins de 100 personnes en étage ou sous-sol.

² Être une entreprise ayant moins de 250 salariés et un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros hors taxe ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros.

Les entreprises concernées peuvent déposer leur demande sur le guichet en ligne de l'Agence de services et de paiement (ASP) depuis le 2 novembre 2023.

Les subventions accordées au titre du FTA s'inscrivent dans le cadre de la réglementation européenne des aides « *de minimis* ». En conséquence, le montant total des aides ne devra pas excéder 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux¹. En outre, les aides du FTA pourront être complétées par d'autres dispositifs d'aide à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, par exemple ceux portés par les collectivités territoriales².

Les rapporteurs spéciaux souscrivent à la création de ce fonds, en ce qu'il répond à des enjeux d'insertion des personnes en situation de handicap et soutient les établissements de proximité. Néanmoins, ils constatent que ce fonds ne répond qu'à un besoin spécifique, sans apporter un soutien global significatif, comme le permettait par le passé le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

¹ De plus, le total de l'aide octroyée au titre du FTA cumulée avec l'ensemble des autres aides « *de minimis* » perçues par la même entreprise ne devra pas dépasser 200 000 euros sur une période comprenant l'année en cours au moment de l'octroi de l'aide et les deux années précédentes.

² En application de l'article 10, paragraphe III du décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, le montant total des subventions ne doit cependant pas excéder le montant total des dépenses engagées : « Le montant définitif de la subvention ne peut avoir pour effet de porter le montant total des aides publiques au-delà du montant prévisionnel de la dépense subventionnable. »

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

I. UN COMPTE AUX FINALITÉS DIVERSES

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

Le compte de concours financiers « *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* » est composé des **six programmes suivants** :

- le programme 861 « *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* », qui permet de faciliter la prise de poste à l'étranger pour certains agents de l'État ;

- le programme 862 « *Prêts pour le développement économique et social* » qui vise à octroyer des prêts aux entreprises (*via* le fonds de développement économique et social, FDES) afin de faciliter leur restructuration financière et commerciale ;

- le programme 869 « *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* » pour faciliter le financement de la construction de la ligne ;

- le programme 876 « *Prêts octroyés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir* », créé en loi de finances initiale pour 2020 ;

- le programme 877 « *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 ou par le conflit en Ukraine* », créé par la loi de finances rectificative n° 2020-1719 du 25 avril 2020 ;

- le programme 878 « *Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie* », créé en 2021, qui a pour objet le financement du prêt de l'État à la société qui reprend l'activité d'extraction de minerai et de production de nickel et de cobalt de la société Vale Nouvelle-Calédonie.

Le programme 868 « *Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran* » avait quant à lui été créé par la loi de finances pour 2018. L'objectif de ce programme était de permettre à l'État d'accorder des prêts à Bpifrance pour financer le dispositif que celui-ci était en train de mettre en place pour soutenir les entreprises françaises souhaitant exporter leurs produits en Iran. Toutefois, l'entrée en vigueur de sanctions économiques américaines contre l'Iran à compter de novembre 2018 a conduit Bpifrance à suspendre le projet. En conséquence, **un amendement**

des rapporteurs spéciaux a prévu sa suppression en 2023, qui est désormais effective.

En 2024, les crédits du compte de concours financiers s'établissent à 375,1 millions d'euros en AE (en hausse de 36,4 %, soit + 100 millions d'euros) et à 453,3 millions d'euros en CP (en baisse de 8,3 %, soit - 41,2 millions d'euros).

Les variations par rapport à 2023 concernent en réalité seulement deux programmes. Le programme 869 « *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* » voit ses crédits augmenter de 100 millions d'euros en AE (+ 50 %) et baisser de 21,2 millions d'euros en CP (- 5,5 %). Le programme 876 « *Prêts octroyés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir* » connaît une baisse de ses CP 20 millions d'euros (- 64,5 %), les AE restant nulles. Deux autres programmes connaissent une stabilité de leurs crédits, à savoir les programme 861 « *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* » et 862 « *Prêts pour le développement économique et social* ». Enfin, les deux derniers programmes ne disposent pas de crédits en 2024.

Les recettes s'établissent quant à elles à 94,7 millions d'euros en 2024, en baisse de 80,3 %, soit - 385,9 millions d'euros.

La baisse des recettes résulte principalement d'un changement de périmètre concernant le programme 876 « *Prêts octroyés dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir* ». Jusqu'à présent, ce programme retraçait en recettes les remboursements en principal des seuls prêts réalisés dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et gérés par Bpifrance. Les remboursements en principal des prêts octroyés dans le cadre des PIA et gérés par d'autres opérateurs (comme ceux de la Caisse des dépôts et consignations par exemple) étaient eux inscrits au titre des recettes non fiscales (RNF) de l'État. Le paiement des charges d'intérêt de l'ensemble des prêts du PIA, y compris ceux gérés par Bpifrance, était également enregistré en tant que RNF. Désormais, tous les remboursements des PIA achevés sont inscrits en RNF. Ne sont donc plus retracés sur ce programme que les remboursements en principal du prêt octroyé à SOITEC¹, géré par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre du nouveau plan d'investissement « France 2030 ». **Il résulte de cette évolution une baisse de 429 millions d'euros des recettes du programme 876 par rapport à 2023.**

En sens inverse, les recettes du programme 862 « *Prêts pour le développement économique et social* » sont en hausse de 43 millions d'euros. Plus marginalement, le programme 861 « *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* » connaît des recettes en 2024, contrairement à 2023, estimées à 30 765 euros. Les recettes des trois autres programmes sont nulles, comme l'année dernière.

¹ Voir infra.

En 2024, le solde du compte s'établirait à - 358,6 millions d'euros, contre - 13,9 millions d'euros en 2023. Cette évolution s'explique par l'évolution du périmètre des recettes¹.

Sur les six programmes, deux ont une importance significative d'un point de vue budgétaire : les programmes 862 (doté de 75 millions d'euros en AE=CP en 2024) et 869 (doté de 300 millions d'euros en AE et 367,2 millions d'euros en CP).

**Équilibre en PLF 2024 du compte de concours financiers
« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

(en euros) (crédits de titre 7)

PLF 2024	Recettes	Crédits AE	Crédits CP
Programme 861 - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	30 765	50 000	50 000
Programme 862 - Prêts pour le développement économique et social	84 635 044	75 000 000	75 000 000
Programme 869 - Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle	0	300 000 000	367 200 000
Programme 876 - Prêts octroyés dans le cadre des investissements d'avenir	10 000 000	0	11 000 000
Programme 877 - Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 ou par le conflit en Ukraine	0	0	0
Programme 878 - Soutien à la filière Nickel en Nouvelle-Calédonie	0	0	0
Total	94 665 809	275 050 000	494 450 000

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

II. LE LOGEMENT DES AGENTS DE L'ÉTAT : UN POSTE DE DÉPENSES MARGINAL

Le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » permet d'octroyer des prêts à un taux de 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter leurs démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. Les crédits demandés en 2024 se situent au même niveau depuis 2019, à 50 000 euros en AE et en CP, contre 250 000 euros en 2018 et 450 000 euros en 2017.

En pratique, comme en 2021, ce dispositif d'avance n'a pas été utilisé en 2022, seuls des remboursements étant intervenus concernant deux avances, à hauteur de 29 000 euros. Selon les informations recueillies

¹ Voir supra.

par les rapporteurs spéciaux, les crédits prévus en 2023 auraient été consommés par le biais de deux prêts.

Les rapporteurs spéciaux estiment une nouvelle fois que le choix de recourir à un programme sur un compte de concours financiers apparaît surdimensionné au regard de la faiblesse des montants en jeu. Dans un objectif de simplification, **sa suppression pourrait être envisagée** au profit d'autres instruments budgétaires ou extrabudgétaires.

III. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

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

Créé en 1955, il avait été « réactivé » en loi de finances pour 2014 dans le cadre du « plan de résistance économique » annoncé par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, le 12 novembre 2013. Dans le contexte de la crise sanitaire, la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 a ouvert 925 millions d'euros (AE=CP).

La doctrine d'emploi « classique » a été fixée par la circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement, qui précise que le recours à ces prêts est « *exceptionnel, subsidiaire et suppose un effet de levier sur d'autres sources de financement* ». L'objectif cible de cet effet de levier est la mobilisation de cinq euros privés pour un euro public investi.

En 2020, dans le contexte des difficultés économiques liées au Covid-19, la condition de levier a été réduite à un euro investi par des investisseurs privés. En outre, **la doctrine d'emploi a été dédoublée entre, d'une part, le maintien d'une doctrine « classique », et, d'autre part, une doctrine dite « covid »,** s'inscrivant dans le cadre temporaire des aides d'État dans le contexte de l'épidémie de covid-19 prévu par la Commission européenne.

Par ailleurs, dans le cadre de la **doctrine d'intervention « Covid »** les conditions d'accès au FDES ont été considérablement assouplies pour permettre **l'accès au crédit des entreprises de plus de 250 salariés n'y étant pas parvenues auprès d'une banque dans le cadre de la garantie de l'État.** À la différence de son usage classique, le FDES « Covid-19 » n'a pas été conditionné à des cofinancements et à une procédure de restructuration mais **a permis d'octroyer à des entreprises des liquidités avec une conditionnalité limitée.** Enfin, ont été mis en place un **fonds de transition** et **les prêts exceptionnels aux petites entreprises (PEPE).**

La doctrine « Covid », les dispositifs temporaires des fonds de transition et des PEPE et l'assouplissement de la doctrine classique ont pris fin au 1^{er} janvier 2023. Le FDES a ainsi repris son cadre d'utilisation de droit commun.

En 2024, les crédits demandés sont de 75 millions d'euros pour le FDES, comme en 2023.

IV. LE SOUTIEN À LA FILIÈRE NICKEL EN NOUVELLE-CALÉDONIE

À l'initiative du Gouvernement, un amendement a été introduit en première lecture du projet de loi de finances pour 2021, créant un nouveau programme 878 dédié aux prêts destinés au « Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie ».

Le programme a servi à financer deux prêts accordés en 2021 (200 millions d'euros) et en 2022 (220 millions d'euros) à l'entreprise VALE Nouvelle-Calédonie. Ces prêts ont permis le maintien de l'activité d'extraction de minerai (latérites et saprolites) et de production de nickel et de cobalt sur le site de Goro à 60 km au sud de Nouméa. Le site se compose d'une mine, d'une usine hydro-métallurgique et d'un port.

L'abondement du compte de concours financiers ne représente que la traduction technique de l'engagement de l'État auprès des collectivités territoriales pour préserver un site important pour l'emploi local.

En 2024, comme en 2023, aucun crédit n'est ouvert, en l'absence de besoin.

V. LES AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19 OU PAR LE CONFLIT EN UKRAINE

Le programme 877 a été créé par la loi de finances rectificative n° 2020-1719 du 25 avril 2020.

Comme le FDES, **les avances remboursables et les prêts bonifiés constituent un dispositif subsidiaire aux prêts garantis par l'État (PGE).** Ils relevaient de l'encadrement temporaire des aides d'État adopté par la Commission européenne à l'occasion de l'épidémie de Covid-19. Ce dispositif discrétionnaire vise les entreprises de 50 à 250 salariés, puis les ETI. La gestion du dispositif a été confiée à la DGE.

Les entreprises qui sollicitent ces outils doivent notamment ne pas avoir bénéficié d'un PGE¹ et :

- justifier de **perspectives réelles de redressement de l'exploitation**, fondées sur un document prévisionnel de trésorerie et un plan d'affaires présentant les mesures envisagées par l'entreprise ;

- **ne pas faire l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire, de liquidation judiciaire ou de rétablissement professionnel**² au 31 décembre 2019 ou lors de l'octroi de l'aide, sauf à ce qu'un plan de sauvegarde ou de redressement ait été arrêté par un tribunal avant la date d'octroi de l'avance ou du prêt. Cette dernière condition reprend celle prévue par l'arrêté du 23 mars 2020 fixant le cahier des charges du PGE³.

Ce dispositif a été étendu, pour ce qui concerne les taux bonifiés, par la première loi de finances rectificative pour 2022 aux entreprises touchées par les conséquences du conflit en Ukraine, dans le cadre de l'encadrement temporaire spécifique adopté par la Commission européenne en mars 2022⁴.

L'enveloppe ouverte pour ces deux dispositifs était initialement de 500 millions d'euros en AE et en CP. Au total, au 31 août 2023, 290 aides ont été allouées. À l'été 2022, le Gouvernement indiquait dans le cadre de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 que *« lorsque le dispositif des avances remboursables et prêts à taux bonifié a été mis en place en 2020, une enveloppe de 500 millions d'euros a été ouverte sur le programme 877. Ces crédits ont été reportés en 2021 et 2022. Pour l'exercice 2022, le compte a été doté d'une enveloppe de 226 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement provenant de reports de crédits de 2021. La prévision d'exécution à la date d'extinction du dispositif Covid-19 au 30 juin 2022 s'élève à 68 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le dispositif d'aide aux entreprises touchées par le conflit en Ukraine sera financé par le redéploiement du reliquat d'enveloppe de 158 millions d'euros. »*

La loi de finances pour 2023 ne prévoyait pas d'ouverture de crédits, tirant notamment la conséquence du fait que le nombre de prêts sollicités était devenu faible. En outre, **le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 prévoit d'annuler 106,4 millions d'euros en AE=CP** sur le programme, réduisant très fortement voire supprimant les crédits restants. **Le présent projet de loi de finances prévoit par ailleurs de ne pas abonder le programme en 2024.**

¹ Ou en avoir bénéficié dans des proportions insuffisantes.

² Procédures prévues aux titres II, III, IV du livre VI du code de commerce.

³ Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁴ Voir supra.

VI. LE PROGRAMME 876 « PRÊTS OCTROYÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR »

Issu d'un amendement du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le programme 876 est dédié au financement en prêt du **plan Nano 2022**, dont l'objet est de maîtriser la production de nouvelles générations de composants électroniques, réalisé dans le cadre du PIA 3.

Ce prêt, au bénéfice de l'entreprise SOITEC pour permettre ses investissements (en R&D et en déploiement industriel) nécessaires au plan Nano 2022, a une maturité de 12 ans à compter de 2020, pour un montant total de 200 millions d'euros. 189 millions d'euros ont été versés depuis 2020, correspondant aux tirages successifs du prêt.

Pour 2024, il est demandé le solde de 11 millions d'euros de CP, conformément à l'échéancier du prêt. Les intérêts sont reversés depuis 2020 (3,2 millions d'euros depuis 2020). Les premiers remboursements du capital ont démarré en fin d'année 2022 et ont été enregistrés en 2023 (2,8 millions d'euros). Il est attendu 10 millions d'euros en 2024.

VII. LE PROGRAMME 869 RELATIF À LA LIGNE FERROVIAIRE PARIS-CHARLES DE GAULLE EXPRESS

Créé par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2018, le **programme 869 « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle »** permet d'octroyer des prêts à la société concessionnaire de la ligne « *Charles de Gaulle Express* ». Le contrat de prêt initial a été signé le 20 décembre 2018, **pour une durée de 40 ans** à partir du 11 février 2019, à un taux fixe **de 3,2 %** suivant des échéances semestrielles, **à partir de 2024**.

Ce contrat a consommé l'intégralité des autorisations d'engagement initialement dédiées au programme (**1,7 milliard d'euros**, soit 1,9 milliard en euros courants). La loi de finances rectificative pour 2019 a ensuite prévu une augmentation des AE de **100 millions d'euros** afin de couvrir la signature de **l'avenant** tenant compte des surcoûts associés à la décision du Gouvernement de **reporter la mise en service de l'infrastructure de 2024 au 1^{er} décembre 2025** afin de minimiser la gêne pour les voyageurs des lignes ferroviaires affectées par la réalisation de la liaison, portant le **plafond du prêt à 1,8 milliard d'euros**.

Les premiers crédits de paiement ont quant à eux été consommés en 2019 ; **à fin 2022, 1,122 milliard d'euros ont été consommés**.

La mise en service est néanmoins encore reportée au-delà du 1^{er} décembre 2025 du fait de la conjonction d'une décision de justice, des effets de la crise sanitaire, et de la coordination des travaux avec la circulation des trains de « l'axe Nord ». **Ce report emporte des conséquences financières.**

Le projet annuel de performances pour 2024 précise ainsi que « *compte tenu de l'imbrication de chantiers majeurs sur le réseau ferroviaire de l'axe Nord, les conséquences opérationnelles de cette situation sur le planning général de l'opération ont été examinées au sein du Comité de suivi « axe Nord » qui réunit l'ensemble des parties prenantes sous le pilotage du préfet de région Île-de-France. À la suite de ses travaux, il a été décidé de retenir le scénario de programmation le moins impactant pour l'ensemble des projets de l'Axe Nord et correspondant, pour le projet CDG Express, à une mise en service début 2027. Cette décision a été annoncée en novembre 2021.* »

Le report de la mise en service entraîne *de facto* celui du début des remboursements et de l'extinction de la créance à une date qui reste en cours de négociation. **Les discussions avec le concessionnaire de l'infrastructure CDG Express pour en tirer les conséquences techniques, financières et juridiques sur le contrat de concession ont été engagées et sont toujours en cours. Elles se traduiront par la conclusion d'un deuxième avenant** au contrat de concession, qui doit intervenir finalement en 2024, et non en 2023 comme cela était prévu l'année dernière.

Pour anticiper le coût financier de ce deuxième avenant, 200 millions d'euros d'AE avaient été ouverts en 2023 sur le programme. La signature du deuxième avenant devant avoir lieu l'année prochaine, ces 200 millions d'euros seraient reportés en 2024, tandis que **300 millions d'euros d'AE supplémentaires seront inscrites en 2024** « *afin d'assurer le bon niveau de couverture des surcoûts* » du deuxième avenant. En CP, 367,2 millions d'euros sont demandés pour suivre le rythme de décaissement du prêt, soit une baisse de 5,5 % (- 21,2 millions d'euros) par rapport à 2023.

Les rapporteurs spéciaux constatent que ce programme connaît des difficultés opérationnelles de mise en œuvre récurrentes et représente désormais une part prépondérante du compte de concours financiers. Ils s'inquiètent des importants surcoûts du projet et constatent que la mise en service a déjà été repoussée de 3 ans, alors que l'infrastructure avait été présentée dans le cadre des aménagements prévus pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

**LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION**

Les crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » n'ont pas été modifiés par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

En revanche, le Gouvernement a retenu son amendement portant article additionnel, devenu article 70 du projet de loi de finances pour 2024, tendant à autoriser, sous certaines conditions, le ministre chargé de l'économie à accorder des abandons de créances issues de prêts et avances portés par la section « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du Covid-19 ou par le conflit en Ukraine » du compte de concours financiers « Prêts et avances des particuliers ou des organismes privés ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 *sexies*

Approfondissement de l'annexe budgétaire relative aux liens financiers entre l'État et le groupe Bpifrance

Le présent article additionnel, issu d'un amendement adopté par la commission des finances à l'initiative des rapporteurs spéciaux, complète l'annexe budgétaire relative aux liens financiers entre l'État et le groupe Bpifrance (jaune budgétaire), qui avait été créée en 2022.

Il précise en particulier que cette annexe inclut une synthèse consolidée de l'ensemble des flux financiers provenant de l'État et alimentant les fonds de garantie gérés par Bpifrance, ainsi qu'une justification des évolutions générales des coefficients multiplicateurs utilisés pour le dernier exercice clos. En outre, afin d'offrir une vision actualisée des enjeux au Parlement, il est prévu qu'elle présente, de manière provisoire et indicative, les flux financiers - provenant de l'État et alimentant les fonds de garantie - prévus pour l'année en cours et envisagés pour l'année suivante.

I. LE DROIT EXISTANT : UN JAUNE BUDGÉTAIRE CRÉÉ PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, au 7° de son article 51, que sont jointes au projet de loi de finances de l'année des « annexes générales », « destinées à l'information et au contrôle du Parlement ».

Ces annexes générales, aussi appelées « jaunes budgétaires », sont listées au I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

L'article 185 de la **loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022** a modifié la loi du 28 décembre 2019 pour **ajouter à cette liste un « rapport sur les activités de la société anonyme Bpifrance (...), de toutes ses filiales directes et indirectes et de l'établissement public industriel et commercial Bpifrance (...) pour les activités qui sont financées par dotations de l'État »**, plus communément intitulé « Rapport relatif aux liens financiers entre l'État et le Groupe Bpifrance ».

Le rapport, qui a fait l'objet de deux publications à ce jour¹, concerne ainsi à la fois les activités de la société anonyme et de l'établissement public industriel et commercial (EPIC), pour l'ensemble des activités financées par dotations de l'État. Il est précisé que « *les activités de Bpifrance qui ne peuvent être rendues publiques du fait de contraintes liées au secret des affaires ainsi que les informations dont la présentation pourrait porter atteinte aux intérêts financiers de Bpifrance sont exclues du périmètre de ce rapport.* »

Les informations contenues dans ce dernier concernent le dernier exercice clos et retracent :

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

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

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

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

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

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN APPROFONDISSEMENT DES INFORMATIONS FOURNIES S'AGISSANT DES FONDS DE GARANTIE GÉRÉS PAR BPIFRANCE

La création du « jaune budgétaire » relatif à Bpifrance a constitué une réponse à la nécessité de renforcer l'information du Parlement concernant cet opérateur incontournable de l'action économique de l'État. En effet, depuis plusieurs années, le Parlement soulignait la nécessité d'y voir plus clair sur les activités de Bpifrance financées par des fonds publics.

Les rapporteurs spéciaux avaient d'ailleurs rappelé cette nécessité à de nombreuses reprises. Cela fut en particulier le cas s'agissant des modalités de financement des fonds de garantie, dont le fonctionnement engendre la consommation de plusieurs centaines de millions d'euros de fonds public par an. Ils avaient d'ailleurs notamment été, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, à l'initiative d'un amendement

¹ Projets de loi de finances initiale pour 2023 et pour 2024.

permettant de maintenir la ligne prévue pour le financement des activités de garanties de Bpifrance sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulation », afin d'assurer non seulement la budgétisation mais également la transparence du financement.

La publication du « jaune budgétaire » en annexe des projets de loi de finances pour 2023 et 2024 a effectivement participé à renforcer la transparence recherchée quant aux activités et financements de Bpifrance.

Néanmoins, le rapport de contrôle publié en juillet dernier par les rapporteurs spéciaux sur le sujet des fonds de garantie gérés par Bpifrance¹ a été l'occasion de constater non seulement l'efficacité du dispositif pour le financement des entreprises mais également de diagnostiquer qu'un manque de lisibilité continuait d'affecter les modalités d'abondement de ces fonds par l'État.

En effet, si, en principe, l'abondement repose sur l'affectation d'une dotation budgétaire annuelle, traditionnellement portée par le programme 134 « Développement des entreprises et régulations », il s'effectue ces dernières années par un nombre significatif de vecteurs financiers, selon un **fonctionnement relativement opaque**. S'est en effet ajouté – ou substitué, en fonction des années – à ceux portés par le programme 134 un ensemble de financements plus ou moins réguliers consistant en des dotations du programme 363 « Compétitivité », une mobilisation des résidus futurs probables², des abandons d'avances de la part des actionnaires (l'État ou la Caisse des dépôts et consignations), des transferts de trésorerie de l'EPIC Bpifrance vers les fonds de garantie ou encore des recyclages de dividendes versés à l'EPIC et redirigés vers ces fonds³.

Outre la débudgétisation qu'elle implique, cette situation est insatisfaisante en termes de lisibilité des fonds publics dédiés au fonctionnement des fonds de garantie. Or, si le « jaune budgétaire » apporte des éléments d'information, ces derniers ne suffisent pas, en l'état, à avoir une vision globale, synthétique et claire de l'ensemble des financements de l'État concernés.

¹ Les fonds de garantie de Bpifrance. Rapport d'information de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, fait au nom de la commission des finances - n° 876 (2022-2023) – 12 juillet 2023.

² Les résidus futurs probables correspondent à la part des financements des fonds de garantie qui se révèle, en cours d'exercice, supérieure aux besoins en raison d'une sinistralité constatée des prêts garantis plus faible qu'anticipée (lors de la détermination du coefficient multiplicateur), sur un fonds spécifique, voire l'ensemble des fonds, en cumulé. Ces dernières années, dans un contexte de sinistralité plus faible qu'anticipé et d'un mode de détermination prudent des coefficients multiplicateurs, le flux de création de résidus annuels a fortement augmenté. Le stock de résidus a d'ailleurs atteint 1,07 milliard d'euros en juin 2021 (contre 138 millions en 2016). Or, l'accumulation de résidus a contribué à déséquilibrer le financement des fonds de garantie par l'État en conduisant à les mobiliser pour financer le fonctionnement des fonds l'année suivante, en substitution des dotations budgétaires.

³ Voir supra.

En outre, les **modifications annuelles des coefficients multiplicateurs** applicables aux garanties déployées sur les prêts bancaires¹ engendrent des conséquences majeures sur les besoins de financement des fonds de garantie, pouvant se chiffrer en dizaines, voire, certaines années, en centaines de millions d'euros. Or ces évolutions ne sont pas connues du Parlement, ni justifiées.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de compléter le « jaune budgétaire » relatif à Bpifrance s'agissant des fonds de garantie qu'il gère.

À cette fin, il est proposé de préciser que ce document comprend, pour le dernier exercice clos, **une synthèse consolidée de l'ensemble des flux financiers provenant de l'État et alimentant spécifiquement les fonds de garantie**, ainsi qu'une **justification des évolutions générales des coefficients multiplicateurs utilisés.**

En outre, afin d'offrir une vision actualisée des enjeux au Parlement, il convient de prévoir que le « jaune budgétaire » **présente, de manière provisoire et indicative, les flux financiers, provenant de l'État et alimentant les fonds de garantie, prévus pour l'année en cours et envisagés pour l'année suivante.**

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

¹ La grande majorité des prêts bénéficiant d'une garantie étant remboursés, il est possible pour Bpifrance d'octroyer un montant cumulé de garanties bien supérieur au montant immobilisé dans les fonds de garantie correspondants. Cet effet de levier se matérialise par l'application d'un coefficient multiplicateur spécifique à chaque fonds. Ce coefficient correspond au montant cumulé de l'exposition en garanties pouvant être octroyé pour un euro de dotation déposé sur le fonds de garantie, qui a vocation à être dépensé.

ARTICLE 70 (nouveau)

Autorisation d'abandon de créances correspondant à des avances remboursables et à des prêts bonifiés accordés aux entreprises touchées par la crise du Covid-19 ou par le conflit en Ukraine

Le présent article vise à autoriser, sous certaines conditions, le ministre chargé de l'économie à accorder des abandons de créances issues de prêts et avances portés par la section « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du Covid-19 ou par le conflit en Ukraine » du compte de concours financiers « Prêts et avances des particuliers ou des organismes privés ».

La commission des finances propose l'adoption de cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » PORTE UNE SECTION RELATIVE AUX PRÊTS ET AVANCES ACCORDÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DU COVID-19 OU PAR LE CONFLIT EN UKRAINE

Le compte de concours financiers « *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* » retrace les prêts et avances consentis par l'État à des personnes morales et physiques privées.

Régi par le **III de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006**, il est composé de quatre sections relatives respectivement :

- aux prêts et avances pour le logement des agents de l'État (première section) ;

- aux prêts pour le développement économique ou social (deuxième section), qui sont portés par le Fonds pour le développement économique et social (FDES¹) ;

- aux prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle (troisième section) ;

- enfin, aux **avances remboursables et aux prêts bonifiés accordés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 ou par le conflit en Ukraine** (quatrième section).

Créée par l'article 23 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, la **quatrième section** ne portait initialement des **avances remboursables et des prêts bonifiés qu'en faveur des entreprises touchées par la crise du Covid-19**. Face aux difficultés économiques consécutives à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, la quatrième section a été étendue aux entreprises touchées par le conflit en Ukraine par l'article 35 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022². S'agissant d'aides d'État, les avances remboursables et les prêts bonifiés accordés aux entreprises *via* la quatrième section s'inscrivent dans le cadre d'**autorisations temporaires de la Commission européenne**, prenant la forme de communications de sa part. L'autorisation temporaire a pris fin au 30 juin 2022 pour ce qui concerne les entreprises touchées par la crise du Covid-19 et est toujours en vigueur pour celles qui le sont par le conflit en Ukraine³.

En application du **III de l'article 46 de la loi de finances pour 2006**, la quatrième section du compte de concours financiers « *retrace, respectivement en dépenses et en recettes, les versements et les remboursements des avances remboursables et des prêts bonifiés destinés à soutenir la liquidité des petites et moyennes entreprises, hors microentreprises, ainsi que des entreprises de taille intermédiaire* ». La gestion de ces avances remboursables et prêts bonifiés est

¹ Le Fonds pour le développement économique et social (FDES) est un dispositif permettant à l'État d'accorder ponctuellement des prêts à des entreprises en restructuration qui rencontrent des difficultés à accéder au marché du crédit. Il a été créé en 1955 et « réactivé » en loi de finances pour 2014 dans le cadre du « plan de résistance économique » annoncé par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, le 12 novembre 2013. Les prêts sont accordés par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) ou, au niveau local, par les Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI). La doctrine d'emploi « classique » a été fixée par la circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement, qui précise que le recours à ces prêts est « exceptionnel, subsidiaire et suppose un effet de levier sur d'autres sources de financement ». L'objectif cible de cet effet de levier est la mobilisation de cinq euros privés pour un euro public investi.

² Cet ajout n'a pas été intégré dans la version actualisée de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 sur le site Légifrance.

³ Pour ce qui concerne les entreprises touchées par la crise du Covid-19, cette autorisation a résulté d'une communication du 19 mars 2020 prenant la forme d'un encadrement temporaire des aides d'État. Ultérieurement, la Commission européenne a adopté le 23 mars 2022 un nouvel encadrement temporaire de crise des aides d'État afin de soutenir l'économie dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

confiée par une convention avec l'État à Bpifrance, qui assure le versement des avances et des prêts ainsi que l'encaissement des remboursements. Par ailleurs, le même III précise que « *les modalités d'utilisation des crédits inscrits pour les avances remboursables et les prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 sont fixées par décret* ».

Les modalités de ces avances remboursables et prêts bonifiés ont ainsi été précisées par un décret, plusieurs fois modifié¹, du 12 juin 2020². Conformément aux encadrements temporaires européens, l'article 1^{er} dudit décret précise que le dispositif était applicable jusqu'au 30 juin 2022 pour ce qui concerne les entreprises touchées par la crise du Covid-19. S'agissant de celles qui le sont par le conflit en Ukraine, il est applicable jusqu'au 31 décembre 2023.

Alors que le dispositif ne concernait initialement que les petites et moyennes entreprises, ledit décret prévoit à ce jour que sont éligibles au dispositif « *les petites et moyennes entreprises ainsi que les grandes entreprises* »³ qui répondent aux critères cumulatifs suivants :

- ne pas avoir obtenu un prêt avec garantie de l'État suffisant pour financer son exploitation ;
- justifier de perspectives réelles de redressement de l'exploitation ;
- ne pas faire l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité, sauf exceptions.

Il est prévu que doit être pris en compte dans la décision d'octroi d'un prêt bonifié ou d'une avance remboursable « *le positionnement économique et industriel de l'entreprise, comprenant son caractère stratégique, son savoir-faire reconnu et à préserver, sa position critique dans une chaîne de valeur ainsi que l'importance de l'entreprise au sein du bassin d'emploi local* ».

Le montant et le plafonnement de l'aide allouée varie en fonction de différents facteurs, en particulier son fondement (crise du Covid-19 ou conflit en Ukraine), son type (prêt à taux bonifié ou avance remboursable) et la date de création de l'entreprise.

Pour en bénéficier, l'entreprise demandeuse doit s'adresser au comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI). Les décisions d'attribution des financements sont prises par arrêté du ministre chargé de l'économie, après avis du CODEFI.

¹ Le plus récemment par le décret n° 2022-1601 du 21 décembre 2022 modifiant le dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de covid-19, qui a notamment étendu le dispositif aux entreprises touchées par le conflit en Ukraine.

² Décret n° 2020-712 du 12 juin 2020 relatif à la création d'un dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de covid-19 ou par l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

³ L'inclusion des grandes entreprises relève d'une interprétation extensive des conditions posées au III de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Voir supra.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE AUTORISATION D'ABANDON DE CRÉANCES ISSUES DES AVANCES ET AUX PRÊTS ACCORDÉS

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a conservé son amendement visant à modifier l'article 277 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Ce dernier autorise, **dans la limite de 10 millions d'euros**, le ministre chargé de l'économie à accorder des remises, totales ou partielles, de créances issues de prêts pour le développement économique ou social, qui sont portés par **la deuxième section** du compte de concours financiers « *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* », telle que régie par le III de l'article 46 de la loi de finances pour 2006.

Le présent article modifie ainsi la première phrase du premier alinéa du I de l'article 277 de la loi de finances pour 2019 pour étendre cette possibilité d'abandon de créance à la quatrième section du compte, qui est relative aux « *avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 ou par le conflit en Ukraine* ».

Les conditions posées à cette possibilité d'abandon de créance sont ainsi celles prévues au même article 277 de la loi de finances pour 2019 pour les prêts pour le développement économique ou social, portés par le FDES. L'objectif – tant pour le FDES que pour les prêts et avances aux entreprises touchées par la crise du Covid-19 ou par le conflit en Ukraine – des aides octroyées n'étant pas d'intervenir au profit d'entreprises dont la situation est irrémédiablement compromise, il est précisé au **I dudit article** que les remises (abandons de créances) « *ne peuvent bénéficier qu'à des entreprises en procédure de conciliation, de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire, en vue d'assurer la poursuite ou la reprise de leur activité et le maintien de leurs emplois.* »

Conformément aux exigences posées par le droit de l'Union européenne, le **II** du même article précise « *Les remises de créances (...) sont accordées selon des conditions similaires à celles selon lesquelles une remise serait octroyée, dans des conditions normales de marché, par un opérateur économique privé placé dans la même situation* ».

Par ailleurs, le **III** du même article dispose que « *les remises de créances (...) sont accordées par arrêté publié au Journal officiel de la République française* ».

Enfin, il est précisé au **deuxième alinéa du I** du même article que **la limite d'abandon de créances fixée à 10 millions d'euros s'applique à l'ensemble des prêts contractés par une entreprise** et les entreprises qui lui sont liées au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SOUPLESSE PROCÉDURALE JUSTIFIÉE MAIS QUI FERA L'OBJET D'UNE VIGILANCE DE LA PART DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La situation économique de certaines entreprises touchées par la crise du Covid-19 ou par le conflit en Ukraine peut nécessiter que l'État procède à des abandons de créances, dans des conditions similaires aux créanciers privés, en vue d'accompagner une restructuration ou une reprise d'entreprise, et ce **dans des délais contraints par ces procédures devant le tribunal de commerce**. Or, les remises de dettes dans le cadre de procédures préventives ou collectives doivent être autorisées par une disposition en loi de finances. Cette exigence procédurale peut s'avérer incompatible avec le calendrier d'élaboration et de validation du plan de redressement de l'entreprise concernée et, le cas échéant, compromettre les perspectives de redressement.

Sur le principe, les rapporteurs spéciaux ne peuvent donc qu'approuver le dispositif proposé, qui existe déjà s'agissant du FDES, et qui permettra à l'État de réagir plus rapidement dans le cadre du sauvetage d'une entreprise en difficulté.

La limitation de cette possibilité au montant de 10 millions d'euros évite, en outre, qu'un abandon de créance d'un montant significatif puisse échapper à l'autorisation du législateur. De surcroît, **le montant cumulé des prêts et avances octroyées** dans le cadre de la deuxième section du compte de concours financiers **est relativement limité**. En effet, au 31 août 2023, 290 prêts et avances ont été alloués sur le programme 877¹, qui les porte. Sur une enveloppe pluriannuelle fixée initialement à 500 millions d'euros, 109,3 millions d'euros ont été annulés en autorisations d'engagement par la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021 ; le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 prévoit quant à lui d'annuler 106,4 millions d'euros en autorisations d'engagement. Alors que le dispositif prend fin au 31 décembre 2023, le montant pluriannuel cumulé des prêts et avances concernés ne pourra être au maximum que de 284,3 millions d'euros.

Néanmoins, **les rapporteurs spéciaux rappellent que le recours à un abandon de créance n'est pas anodin et peut, le cas échéant, s'accompagner de risques juridiques ou économiques**. En effet, l'objectif – et l'obligation –

¹ Intitulé « *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 ou par le conflit en Ukraine* »

de ces prêts et avances est de venir en aide à des entreprises structurellement viables, qui ne rencontrent qu'une difficulté ponctuelle d'accès au crédit, en raison d'une défaillance temporaire du secteur privé. Or l'octroi de prêts dont l'État ne pouvait ignorer que leur remboursement serait difficile, suivi quelques mois ou quelques années plus tard d'un abandon de créance, pourrait s'apparenter à une forme de subvention directe, et à ce titre relever des aides d'État interdites par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. **À cet égard, une prudence s'impose** : si certains abandons de créance venaient à être considérés comme contraire au droit de l'Union européenne, ils exposeraient l'État mais aussi les bénéficiaires à un risque économique et juridique non négligeable. Les rapporteurs spéciaux **seront ainsi vigilants quant aux abandons de créance qui seront effectivement réalisés sur la base de cet article.**

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 9 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Thierry Cozic et de Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial de la mission « Économie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Vous le savez, mes chers collègues, la mission « Économie » est très composite. Elle porte en effet des crédits de plusieurs administrations rattachées à Bercy, ainsi que ceux d'un nombre important d'opérateurs. En outre, elle héberge de nombreux instruments budgétaires, dont certains sont structurels et d'autres temporaires.

Le point commun de l'ensemble de ces administrations, opérateurs et instruments budgétaires réside dans leur vocation à être déployés en faveur de l'emploi, de la croissance, des exportations, de la concurrence ou encore de la protection des consommateurs.

L'année dernière, la mission avait été marquée par l'ajout par le Gouvernement, en cours de discussion du budget pour 2023, de 4 milliards d'euros de crédits. Cette hausse des crédits visait à financer le guichet temporaire d'aide aux entreprises pour le paiement de leurs factures de gaz et d'électricité. En 2024, aucun crédit n'est prévu à ce titre, dans un contexte, d'ailleurs, de relatif échec du dispositif mis en place. J'y reviendrai.

En apparence, les crédits demandés pour la mission sont donc en forte baisse. Ils se réduisent de 3,4 milliards d'euros en AE et de 3,6 milliards d'euros en crédits de paiement par rapport à 2023.

Pour comparer ce qui est comparable, il convient cependant de neutraliser la différence liée aux 4 milliards d'euros d'aides de guichet. On constate alors que le budget de la mission est en réalité en hausse par rapport à 2023 : il augmente d'environ 630 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 375 millions d'euros en CP. Cette hausse concerne quasi intégralement le programme 134 intitulé « Développement des entreprises et régulations », qui porte d'ailleurs près des deux tiers des crédits de la mission.

Les autres programmes connaissent des évolutions plus modestes, à l'exception du programme 343 relatif au plan France Très Haut Débit. Hors mesures de périmètre, ses crédits sont en effet en baisse de près de 70 millions d'euros en AE et de 14 millions d'euros en CP.

Plutôt que d'entrer dans une analyse fastidieuse de l'évolution des nombreux outils portés par la mission, nous vous proposons de concentrer notre propos sur quelques faits saillants du budget pour 2024.

S'agissant d'abord des moyens des administrations et des opérateurs, une légère hausse globale est prévue. Si les crédits de fonctionnement sont relativement stables, les dépenses de personnel sont en hausse d'environ 4 %, soit 35 millions d'euros. Le plafond d'emplois de l'État augmente de 104 équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont 51, toutefois, en raison de transferts. Pour les opérateurs, ce plafond augmente de 46 ETPT.

Concrètement, hors mesures de périmètre, la légère hausse des dépenses de personnel est concentrée sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction générale du Trésor (DG Trésor), côté administrations, et sur l'Agence nationale des fréquences (ANFR), côté opérateurs.

Concernant la DGCCRF, nous avons recommandé dans notre rapport de contrôle de septembre 2022 de mettre fin à la dynamique de suppression de postes qui avait été trop marquée depuis 2007, aboutissant à la disparition de plus de 900 ETPT. Nous avons proposé de recréer 49 postes, au bénéfice de tous les territoires.

Nous avons visiblement été entendus, puisque ce sont exactement 49 ETPT qui ont été recréés en deux ans, dont 15 en 2023 et 34 en 2024. Nous espérons que toutes nos recommandations connaissent le même sort ! Les effectifs recréés serviront notamment à préparer les jeux Olympiques et Paralympiques et à davantage contrôler le commerce en ligne, ainsi que la réalité des allégations écologiques des produits.

La DG Trésor connaît quant à elle une hausse de son plafond d'emplois de 19 ETPT, dont 10 résultent toutefois d'un transfert entrant de personnel, dans le contexte de la création en 2023 de la nouvelle sous-direction en charge de l'analyse et du conseil sur les politiques relatives à la transition écologique et énergétique. Enfin, la direction générale des entreprises (DGE) et l'Insee connaissent une relative stabilité de leurs personnels.

Du côté des opérateurs, l'ANFR concentre la hausse des moyens : en 2024, ses effectifs sont en hausse de 49 ETPT et sa dotation progresse de près de 10 millions d'euros. Cette augmentation est toutefois temporaire et répond à la très forte sollicitation de l'ANFR à l'occasion des jeux Olympiques pour attribuer l'ensemble des fréquences utilisées et contrôler leur utilisation pendant la compétition. Les autres opérateurs connaissent globalement une stabilité de leurs moyens.

J'en viens aux trois principales évolutions des instruments budgétaires en faveur des entreprises portées par la mission.

La première concerne le guichet temporaire d'aide aux entreprises très consommatrices d'électricité ou de gaz. Ce guichet a été mis en place en juillet 2022 dans un contexte de fortes tensions sur le prix de l'énergie à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, et maintenu en 2023. L'aide prévue concerne les entreprises qui répondent à deux critères cumulatifs : d'une part, leurs dépenses d'électricité ou de gaz doivent représenter plus de 3 % de leur chiffre d'affaires ; d'autre part, elles doivent avoir subi une augmentation d'au moins 50 % du prix de l'énergie pendant la période de demande d'aide par rapport à 2021.

L'aide consiste à compenser partiellement la hausse des factures d'énergie. Elle est octroyée sous réserve d'un plafond de 4 millions d'euros, qui peut être majoré à 50 millions d'euros ou à 150 millions d'euros en fonction de différents critères.

Nous avons demandé à la DGE de nous fournir les chiffres concernant ce guichet. Sur cette base, nous avons fait les comptes et pouvons aujourd'hui le dire clairement : les résultats ne sont pas du tout à la hauteur des ambitions affichées.

En effet, en 2022 et 2023, un total de plus de 7 milliards d'euros de crédits a été ouvert pour le guichet. À ce jour, sur les 44 000 dossiers déposés, seuls 17 000 ont été validés pour un montant total d'aide de 832 millions d'euros, soit moins de 12 % des crédits ouverts. Prenant acte de cette très forte sous-exécution, le Gouvernement a d'ailleurs annulé 4 milliards d'euros en septembre dernier.

Une telle situation souligne deux écueils majeurs. D'une part, les critères du dispositif sont sans doute trop restrictifs et les modalités de demande trop lourdes, en particulier pour les petites entreprises ; d'autre part, le calibrage budgétaire du Gouvernement était sans doute exagérément ambitieux.

Concernant l'avenir, le guichet d'aide doit en principe prendre fin au 31 décembre 2023. Néanmoins, il nous a été indiqué lors des auditions qu'un travail était mené aux niveaux européen et français afin de concevoir un nouveau dispositif sans doute plus resserré. En l'état, un tel dispositif ne serait toutefois pas budgété.

La deuxième évolution des instruments budgétaires en faveur des entreprises en 2024 pour la mission concerne la compensation dite « carbone ». Elle est octroyée aux sites électro-intensifs exposés au risque de fuite de carbone, pour compenser les coûts liés au système européen des quotas d'émissions, à savoir les quotas carbone. Sont notamment concernés les secteurs de la sidérurgie, du papier ou encore de la chimie. Depuis plusieurs années, la hausse du prix du carbone conduit à une hausse mécanique du coût de la compensation. En 2024, elle atteint plus de 1 milliard d'euros, soit 218 millions d'euros de plus qu'en 2023.

Enfin, la troisième évolution concerne le financement par la mission « Économie » des activités de Bpifrance en faveur des entreprises. Nombre d'entre elles, financées par l'argent public, présentent un lien naturel avec la mission, en particulier *via* le programme 134. Or aucune ligne budgétaire concernant cet établissement n'y était rattachée depuis quelques années. Cette situation résulte en partie du fait que de nombreuses missions transversales de Bpifrance sont financées par des circuits budgétaires et financiers complexes manquant parfois de lisibilité.

Dans notre rapport de contrôle de juillet dernier, nous avons en particulier identifié cet enjeu pour les fonds de garantie gérés par Bpifrance. Si nous constatons l'efficacité des garanties sur les prêts incitant les banques à davantage financer les TPE et PME, nous regrettons les modalités d'abondement par l'État des fonds de garantie.

En effet, le financement des fonds - qui représente un besoin annuel de plusieurs centaines de millions d'euros - s'opère depuis plusieurs années au moyen d'artifices financiers, souvent en dehors de toute budgétisation. Nous considérons au contraire que cette politique publique en faveur des entreprises devait être budgétisée au sein du programme 134, et soumise annuellement au vote du Parlement.

Il semble que nous ayons été entendus, mais seulement partiellement. En effet, en 2024, une ligne de financement de Bpifrance sera rétablie au sein du programme 134. Dotée de 100 millions d'euros, elle ne répond toutefois qu'à une partie limitée des besoins de financement de Bpifrance en lien avec la mission « Économie », dans la mesure où ceux-ci sont estimés à 484 millions d'euros en 2024.

La ligne budgétaire financera les actions d'accompagnement des entreprises de Bpifrance et sa contribution au plan Quartiers 2030. En revanche, des ressources non budgétaires seront mobilisées pour financer les fonds de garantie. C'est ainsi par le biais de l'utilisation de 350 millions d'euros de résidus d'anciennes dotations budgétaires que seront abondés ces fonds en 2024.

Cette situation n'est pas satisfaisante : à compter de 2025, le financement des fonds de garantie devra être budgété sur le programme 134.

Par ailleurs, nous vous proposons un amendement visant à compléter l'information du Parlement concernant les modalités effectives de financement des fonds de garantie. En effet, depuis 2022, un jaune budgétaire relatif à Bpifrance est publié chaque année et apporte un certain nombre d'informations utiles.

Néanmoins, s'agissant du financement des fonds de garantie, les informations sont encore trop éparses et trop peu détaillées. Nous vous proposons donc que le jaune budgétaire comprenne une synthèse consolidée de l'ensemble des flux financiers provenant de l'État et alimentant

spécifiquement ces fonds. Cette proposition s'inscrit dans la droite ligne de nos recommandations de juillet dernier.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale de la mission « Économie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». – J'aborderai pour ma part quatre sujets, à savoir les compensations des missions de service public au groupe La Poste, l'état du déploiement de la fibre optique, la création du nouveau fonds territorial d'accessibilité et enfin le financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI).

S'agissant tout d'abord des quatre compensations financées par la mission « Économie » et versées à La Poste au titre de ses différentes missions de service public, l'évolution de trois d'entre elles ne pose pas de difficulté majeure.

La dotation pour financer la mission de transport postal de la presse est ainsi maintenue à un niveau comparable à celui de 2023, s'établissant à 43 millions d'euros en 2024. Quant à la compensation au titre de sa mission d'accessibilité bancaire, la baisse prévue en 2024 est conforme à la trajectoire pluriannuelle établie : la dotation sera de 287 millions d'euros. Enfin, la mission de service universel postal est compensée en 2024 à hauteur de 500 millions d'euros, en baisse de 4 % par rapport à l'année dernière.

Des questions majeures se posent toutefois pour 2024 concernant la mission d'aménagement et de développement du territoire de La Poste. Cette mission essentielle consiste, comme vous le savez, à maintenir des points de contact dans l'ensemble du pays.

Elle fait l'objet d'un financement *via* le fonds postal national de péréquation territoriale. Celui-ci est alimenté par deux canaux : d'un côté, des allègements de fiscalité locale ; de l'autre, une dotation budgétaire – l'objectif étant d'apporter à La Poste une compensation globale de l'État de 174 millions d'euros.

Dans un contexte de baisse de rendement des allègements de fiscalité locale, liée notamment à la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la dotation avait été rehaussée l'année dernière, de 74 millions à 105 millions d'euros.

Mais l'enjeu aujourd'hui tient dans le fait que, pour 2024, la dotation est maintenue à ce même niveau, alors que le rendement prévu des abattements fiscaux en 2024 baissera de nouveau. La Poste estime ainsi que 15 millions d'euros manqueront en 2024 pour atteindre le niveau de compensation cible de 174 millions d'euros. Ce chiffre nous semble cohérent.

Dans ces conditions, nous vous proposons un amendement rehaussant de 15 millions d'euros la dotation budgétaire pour cette mission. J'insiste sur le fait qu'il s'agit d'une mission de service public essentielle à

nos territoires et que l'amendement n'a vocation qu'à maintenir le niveau global de compensation de cette mission par rapport à 2023.

Je souhaite également faire un point sur le plan France Très Haut Débit. Ce plan porte l'objectif d'un déploiement complet de la fibre optique à l'horizon 2025. Il est financé en particulier par le programme 343 de la mission « Économie », dont l'objet est de subventionner les réseaux d'initiative publique (RIP), dans des zones dans lesquelles le déploiement de la fibre n'est pas rentable pour les opérateurs. Ces RIP sont mis en œuvre dans le cadre de projets portés et financés par les collectivités territoriales.

Il ressort de notre analyse que les crédits du programme 343 subventionnant les RIP ont des effets positifs sur le déploiement dans les zones concernées. En 2024, les AE du programme sont en baisse de près de 70 millions d'euros, hors mesures de périmètre. Selon le Gouvernement, cette baisse est liée au fait que les projets de RIP seraient aujourd'hui bouclés et en phase de décaissement.

Néanmoins, lorsqu'on regarde la situation d'un point de vue global, il y a en réalité de quoi s'inquiéter sur l'atteinte de l'objectif d'un déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire en 2025, dans les zones concernées par les RIP et ailleurs, comme vous pouvez le constater dans vos territoires.

À ce jour, seuls 81 % des locaux recensés en France sont éligibles à la fibre optique, c'est-à-dire raccordables. En outre, si ce taux progresse, la dynamique ralentit fortement : au deuxième trimestre 2023, 870 000 locaux ont été raccordés, contre plus de 1,2 million au deuxième trimestre 2022. Ce ralentissement touche toutes les zones, concernées ou non par des RIP.

En outre, le taux de déploiement est très hétérogène sur le territoire. Alors qu'il s'établit à 92 % dans les zones très denses, le taux chute par exemple à 62 % dans les zones dans lesquelles les opérateurs ont pourtant pris des engagements de déploiement auprès des collectivités territoriales, ce qui est très problématique.

Toujours sur le sujet de la fibre optique, nous tenons également à rappeler que pour que le déploiement de la fibre optique soit utile, il ne suffit pas que les locaux soient raccordables, encore faut-il qu'ils puissent matériellement être raccordés.

Or nous alertons depuis plusieurs années sur le sujet des raccordements finaux complexes d'un nombre significatif de locaux, qui peuvent faire échec à l'utilisation effective de la fibre. Dans ces cas, des travaux de génie civil sur le domaine public sont nécessaires pour permettre le raccordement. Comme nous l'avions demandé, une enveloppe de 150 millions d'euros d'autorisations d'engagement a été ouverte sur le programme à cette fin en 2022 et en 2023. Néanmoins, n'est prévu en 2024 le décaissement que de 3 millions d'euros : il faut aller bien plus vite.

De même, nous regrettons que les longs délais de conclusion de la nouvelle convention entre l'État et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui gère désormais les crédits du programme, aient conduit à geler pendant plusieurs mois les décaissements réalisés au profit des collectivités engagés dans des projets de RIP. Cette situation, qui a fortement affecté les collectivités, aurait dû être mieux anticipée par l'État.

J'en arrive au sujet du nouveau fonds territorial d'accessibilité, dont la création avait été annoncée à l'issue de la Conférence nationale du handicap en avril dernier. Il doit porter, selon le Gouvernement, une enveloppe de 300 millions d'euros sur une période s'étendant de novembre 2023 au 31 décembre 2028.

Sur le plan budgétaire, le fonds est porté par le programme 134. En 2024, 50 millions d'euros sont ainsi ouverts en AE et 20 millions d'euros en CP.

L'objet du fonds est de participer au financement des travaux de mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) de cinquième catégorie, des TPE et PME. Sont principalement ciblés les magasins de vente, les restaurants et débits de boissons, les hôtels et pensions de famille et les établissements bancaires.

Le taux de l'aide, plafonnée à 20 000 euros, sera de 50 % sur les dépenses d'équipement, par exemple l'installation de rampes amovibles, de vitrophanie ou d'éclairage adapté, et/ou sur les dépenses de travaux, comme l'élargissement des couloirs, la suppression de marches ou l'adaptation des sanitaires.

Nous souscrivons à la création de ce fonds. D'une part, il répond à des enjeux d'insertion des personnes en situation de handicap et, d'autre part, il soutient les établissements de proximité.

Néanmoins, je ne peux que constater que ce fonds ne répond qu'à un besoin spécifique, sans apporter un soutien global significatif, comme le permettait par le passé le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac).

Dans un contexte où les prix de l'énergie et les difficultés économiques ont fortement touché ces établissements, il est indispensable de disposer de crédits d'intervention afin de maintenir ces activités. Je vous propose donc, par un amendement, le rétablissement du Fisac.

Je souhaite enfin aborder le sujet du financement des CCI, dont la tutelle est exercée par la Direction générale des entreprises. Le Gouvernement proposait dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2024 de réduire les taxes affectées au financement du réseau des CCI de 25 millions d'euros. Dans le texte résultant de l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, la baisse de recettes s'est transformée

en une ponction sur le fonds de roulement de CCI France, à hauteur non plus de 25 millions d'euros, mais de 40 millions d'euros.

Or je tiens à rappeler que le réseau a déjà fait l'objet de coupes très significatives sur ses recettes fiscales depuis plusieurs années, alors même que les CCI jouent dans les territoires un rôle très important de soutien à nos entreprises, notamment aux plus petites. Selon moi, ces mesures d'économie sont trop sévères.

En conclusion, nous considérons que le budget de la mission pour 2024 présente de bons comme de nettement moins bons points. Nous serons néanmoins favorables à l'adoption des crédits de la mission « Économie », sous réserve de l'adoption des deux amendements de crédits que nous vous proposons.

Comme indiqué précédemment, nous vous proposons aussi un amendement portant article additionnel afin d'approfondir l'information disponible dans le jaune budgétaire relatif à Bpifrance, conformément aux recommandations issues de notre rapport de contrôle sur les fonds de garantie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je constate que le guichet de l'aide aux entreprises n'a manifestement pas trouvé son public – le Gouvernement a déjà annulé 4 milliards d'euros sur cette ligne budgétaire en septembre dernier. Sur le terrain, les entreprises éprouvent de sérieuses difficultés à identifier l'interlocuteur adéquat, tandis que le traitement des demandes se révèle très long. J'ai en tête un cas bien précis dans mon département. Quelles inflexions pressentez-vous du côté du Gouvernement à ce sujet, à la suite des auditions auxquelles vous avez procédé ?

Les missions de service public de La Poste sont importantes pour assurer le service universel et pour l'aménagement du territoire. Je ne suis toutefois pas favorable à l'amendement proposé visant à augmenter la dotation de La Poste afin d'atteindre le montant de 174 millions d'euros. Le groupe La Poste a en effet dégagé des résultats intéressants. Je préconise que le groupe fasse avant toute chose preuve de davantage de sélectivité dans ses choix d'orientations budgétaires afin de faire face à cette baisse de dotation, estimée à 15 millions d'euros, qui ne me paraît pas insurmontable.

Concernant le Fisac, il me semble toujours malaisé de ressusciter un dispositif disparu. Les contrats de ruralité devaient, pour une partie des enveloppes, participer à la dynamique commerciale, sans oublier le dispositif Petites Villes de demain, l'accompagnement apporté par les collectivités – le plus souvent par les régions, mais aussi, parfois, par les départements – et le fonds territorial d'accessibilité. J'estime qu'il serait judicieux de commencer par dresser un état des lieux de la situation et ne suis donc pas favorable au deuxième amendement.

Je suis en revanche favorable au troisième amendement, qui nous permettra d'améliorer notre niveau d'information s'agissant de l'abondement des fonds de garantie gérés par Bpifrance.

Mme Florence Blatrix Contat. - J'ai bien noté que les rapporteurs ont été entendus au sujet de l'allocation d'ETPT supplémentaires pour la DGCCRF.

Je souhaite me faire la porte-parole de l'Insee, confronté depuis plusieurs années à une érosion de ses effectifs alors qu'il assume des missions essentielles, notamment en matière d'évaluation. Cet organisme devrait lui aussi pouvoir bénéficier d'une hausse de son plafond d'emplois.

Enfin, en tant que présidente du groupe d'études « Économie sociale et solidaire » (ESS), je regrette que ce secteur soit le parent pauvre de ce budget, alors qu'il représente 10 % du PIB et 14 % des emplois. Les soutiens qui lui sont consacrés s'élèvent à 20 millions d'euros, quand ils représentent pour les entreprises classiques 120 milliards d'euros. L'année dernière, deux amendements que j'avais proposés avaient été adoptés, dont l'un portant sur une demande de rapport - il n'a toujours pas été publié alors qu'il devait l'être avant le 30 juin dernier. Ne négligeons pas le financement de cette économie déterminante pour l'avenir, car elle concerne le médico-social, dont on a tant besoin dans nos territoires, mais aussi l'économie circulaire. Aussi, je proposerai, par amendement, de renforcer les fonds dédiés aux chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (Cress) et aux acteurs de ce secteur.

M. Michel Canévet. - Je salue le travail des rapporteurs spéciaux, notamment pour avoir obtenu du Gouvernement les 49 postes demandés pour la DGCCRF - c'est remarquable !

M. Claude Raynal, président. - Oui, au poste près !

M. Michel Canévet. - Envisagez-vous une évolution de l'indemnité allouée par La Poste aux collectivités qui ouvrent des agences postales ? Il semble qu'elle ne soit pas suffisante pour couvrir les moyens mis en œuvre par les collectivités.

Comme le rapporteur général, je suis perplexe sur l'idée de réinstaurer le Fisac. Les régions ont une responsabilité économique et peuvent intervenir en la matière, sans compter que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) permet aussi aux collectivités d'accompagner un certain nombre de projets.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. - Monsieur le rapporteur général, le guichet unique des aides aux entreprises était bel et bien de l'affichage gouvernemental. On a inscrit des crédits dont on savait pertinemment qu'ils ne seraient pas utilisés - 4 milliards d'euros ont d'ailleurs déjà été annulés. On nous a fait état de nombreuses difficultés. Concernant l'avenir, une réflexion a été engagée aux niveaux européen et

français pour prolonger le dispositif d'aide, probablement dans un format plus ciblé sur les entreprises les plus affectées.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Premièrement, les difficultés rencontrées dans nos territoires montrent bien que les besoins sont bien réels. Deuxièmement, la manière de gérer les demandes de la part de l'administration peut décourager les entreprises. Au lieu de les accompagner lorsqu'un dossier est incomplet, elle peut leur demander d'en recréer un nouveau, ce qui explique le grand nombre d'abandons en cours de route. Troisièmement, j'alerte sur la situation découlant de la durée – trois ans – de certains contrats d'approvisionnement énergétique, conclus au plus haut des prix. Les entreprises qui n'ont pas réussi à monter leur dossier au début de la mise en place du dispositif risquent de se retrouver coincées pour les deux prochaines années.

Concernant la dotation accordée à La Poste, j'insiste sur le fait qu'il s'agit d'un engagement pris dans le cadre du contrat d'entreprise signé par l'État : notre amendement vise à relever la dotation dans le seul but d'atteindre le niveau de compensation fixé à 174 millions d'euros, comme cela était le cas l'année dernière.

Sur le sujet des agences postales financées par les collectivités territoriales évoqué par M. Canévet, c'est justement l'enjeu de cette compensation. On sait pertinemment qu'elle ne répond pas suffisamment aux besoins des collectivités locales. Parallèlement, on nous demande d'installer des distributeurs automatiques de billets (DAB) en milieu rural et La Poste ne veut pas les financer au prétexte que cela lui coûte trop cher.

Sur le Fisac, je rappelle qu'un amendement de rétablissement avait été voté l'an dernier en séance publique. Que ce soit avec les contrats de ruralité ou avec Petites Villes de demain, les commerces en tant que tels ne reçoivent quasiment pas d'aide ! Avec la DETR, les commerces peuvent apporter une aide en ce qui concerne les locaux. Mais le Fisac apportait une aide à la création ou à la reprise d'un commerce. J'ai découvert il y a peu qu'il existait un « fonds d'accompagnement à l'installation des commerces en milieu rural » géré par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, doté de seulement 12 millions d'euros et ouvert uniquement pour deux ans, en 2023 et 2024 ; seuls dix à quinze projets par région peuvent en bénéficier, c'est-à-dire à peine un par département dans certaines régions. Aucun fonds ne permet aujourd'hui d'accompagner la reprise ou la création de commerces en milieu rural. C'est la raison pour laquelle il faut réinstaurer le Fisac.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Madame Blatrix Contat, vous vous inquiétez de l'érosion des effectifs de l'Insee, mais aujourd'hui le volume d'emplois est globalement maintenu. Il est vrai qu'un certain nombre de nouvelles missions lui ont été confiées, mais nous n'avons pas eu d'alerte spécifique sur ce sujet. Nous continuerons à suivre la situation.

Concernant l'ESS, les crédits sont très modestes mais stables. Il n'y a pas de diminution, il y a même une très légère hausse. On sera attentif à ce sujet en séance.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – S'agissant du secteur de l'ESS, il serait intéressant de connaître toutes les aides existantes – on en découvre encore de nouvelles. Ainsi, nous pourrions dresser l'année prochaine un tableau complet de la situation.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je pense, comme Mme la rapporteure spéciale, qu'il revient à La Poste de répondre aux zones blanches en matière de DAB. C'est en effet une mission de service public. Maintenant que nous disposons d'une cartographie précise, nous allons travailler à conduire les acteurs bancaires et financiers à remédier à ces zones blanches. Nous les harçèlerons s'il le faut, ils nous ont longtemps menés en bateau. Nous ferons passer le message à la Fédération bancaire française.

Article 35 (État B)

M. Claude Raynal, président. – L'amendement FINC.1 vise à rétablir les crédits du Fisac, à hauteur de 30 millions d'euros.

L'amendement FINC.1 n'est pas adopté.

M. Claude Raynal, président. – L'amendement FINC.2 vise à maintenir la compensation globale de La Poste s'agissant de la mission d'aménagement du territoire, en demandant une dotation budgétaire de 120 millions d'euros en 2024.

L'amendement FINC.2 n'est pas adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Économie ».

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Après l'article 52

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.3 tend, dans un souci de transparence, à enrichir l'information disponible sur les modalités d'abondement par l'État des fonds de garantie gérés par Bpifrance.

L'amendement FINC.3 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de son article additionnel après l'article 52.

Article 37 (État D)

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a adopté un amendement du rapporteur général réduisant les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » de 165 millions d'euros¹ afin de tirer les conséquences pour 2024 de la sous-exécution prévue du dispositif de la compensation carbone² en 2023. Elle a adopté les crédits de la mission ainsi modifiés. En outre, elle a confirmé l'adoption d'un article additionnel rattaché après l'article 52 *sexies*, ainsi que des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Elle a également confirmé l'adoption sans modification de l'article 70.

¹ En autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

² Voir supra.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des entreprises (DGE)

- Mme Oriane CHENAIN, sous-directrice des matériels de transport, de la mécanique et de l'énergie ;
- M. Jean TATO-OVIEDO, chef du bureau des affaires budgétaires ;
- M. Corentin JOUSSERAND, chef de projets « Économie des territoires ».

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

- M. André SCHWOB, chef du service « Soutien au réseau ».

BpiFrance

- M. Bertrand FONTAINE, directeur de la garantie ;
- Mme Clara LOPEZ, chargée de mission transverse de la direction de la garantie ;
- Mme Marline VILLEVY chargée de mission de la direction structuration des ressources financières.

Contributions écrites

- Direction générale du Trésor ;
- Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) ;
- Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;
- La Poste.

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>