

...le rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « ÉCONOMIE » CRÉDITS DÉDIÉS À L'INDUSTRIE

Le budget pour 2022 devrait être celui de « l'après » : celui d'après la pandémie de Covid-19, d'après la crise économique, surtout celui d'après la relance dont les montants sont aujourd'hui largement engagés et qui touche à sa fin.

Pourtant, le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement, en particulier la mission budgétaire « Économie », apparaît comme un budget du passé.

Il traduit un retour à l'ordinaire et révèle un manque de vision stratégique, au vu des défis immenses révélés par la crise économique et que devront relever les industriels dans les années à venir : numérisation, évolution du modèle énergétique, sécurisation des intrants, mutation des filières... Pour ce qui concerne les crédits « Industrie », le projet de loi de finances pour 2022 n'est pas à la hauteur des enjeux en matière de puissance économique, d'emploi et de transition.

1. L'INDUSTRIE FRANÇAISE A FAIT PREUVE DE RÉSILIENCE MAIS DOIT DÉSORMAIS AFFRONTER DE NOUVEAUX DÉFIS TANT CONJONCTURELS QUE STRUCTURELS

A. L'INDUSTRIE A RÉSISTÉ À LA CRISE ET LA REPRISE EST LÀ, MAIS DES FACTEURS DE FRAGILITÉ SUBSISTENT ET LES DEUX PRINCIPALES FILIÈRES SONT EN DIFFICULTÉ

L'année 2021 a permis à l'industrie française de démontrer sa résilience et de rebondir, retrouvant des niveaux de performance proches de l'avant-crise :

- **l'activité** est inférieure de 3 % environ à celle de la fin de l'année 2019, alors qu'elle avait plongé de plus de 18 % au cœur de la crise. Les carnets de commandes sont aujourd'hui généralement bien remplis ;
- **la trésorerie des entreprises a été préservée**, en lien avec les prêts garantis par l'État et le chômage partiel notamment. Seules 7 % des entreprises déclarent des difficultés à cet égard, contre 14 % en moyenne de long terme ;
- le **taux de marge** s'est fortement redressé en début d'année 2021 (38 % contre 29 % en 2020), bien que l'INSEE attende une baisse en fin d'année ;
- en conséquence, les **défaillances d'entreprises ont été, durant toute la crise, moins nombreuses** que d'ordinaire, limitant les destructions d'emplois et de capacités productives. En général, la **confiance** des entreprises se maintient ;
- **l'investissement dans l'industrie manufacturière s'est maintenu** : il a légèrement baissé en 2020 (- 4,5 %), mais a rebondi en 2021 (+ 10 %), grâce aux mesures de soutien à l'investissement du plan de relance et à la reprise de la production notamment. Il dépasse désormais son niveau d'avant-crise ;

- à la mi-2021, **l'emploi** dans l'industrie manufacturière française était inférieur de 1,5 % environ à son niveau d'avant-crise. Ce recul apparaît limité au regard de l'ampleur du choc économique, des comparaisons internationales (- 9 % en Espagne, - 6 % aux États-Unis) et qui témoigne du soutien précieux offert par l'activité partielle durant la crise. Les recrutements se situent à des niveaux record à l'automne 2021.

Toutefois, des facteurs d'inquiétude persistent :

- **la reprise du secteur industriel apparaît moins importante que celle des autres secteurs économiques.** Ainsi, la valeur ajoutée du secteur industriel est celle qui connaît toujours le plus grand écart par rapport à sa valeur de 2019. La reprise industrielle apparaît aussi moins importante que celle des autres pays européens ;
- ces chiffres s'expliquent par le fait que **deux secteurs structurants pour l'industrie française restent en grande difficulté : les filières automobile et aéronautique**, qui exercent elles-mêmes un fort effet d'entraînement sur l'économie, outre leur impact sur la balance commerciale ;
- selon certains économistes, **un « rattrapage » des faillites évitées grâce aux mesures d'urgence pourrait intervenir au cours de l'année 2022**, provoquant une hausse des défaillances qui pourrait atteindre 40 % et un report de l'impact social et économique de la crise.

B. TROIS DÉFIS DE TAILLE : LES PÉNURIES D'INTRANTS, L'IMPACT DE LA FLAMBÉE DES PRIX DE L'ÉNERGIE, ET LES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT

À peine sortie de la crise économique, l'industrie française doit en outre affronter trois défis de taille, amplifiés ou parfois simplement mis en évidence par la crise économique, qui **contraignent fortement l'offre, empêchent les entreprises de tirer pleinement bénéfice de la reprise.**

- **Les pénuries d'intrants bouleversent les chaînes de production industrielle et sont un risque pour la souveraineté industrielle**

La reprise est freinée par **l'impossibilité de nombreuses entreprises industrielles de se fournir en intrants essentiels.** Ces pénuries ont d'abord été causées par la pandémie, qui a stoppé la production dans certains pays, mais elles sont désormais principalement liées à la forte demande mondiale d'économies en pleine reprise. Entre la fin de l'année 2019 et août 2021, **le prix des matières premières a augmenté de 36,6 %**, reflétant cette rareté. Selon l'INSEE, la proportion d'entreprises industrielles françaises connaissant des difficultés d'offre a atteint 40 % en juillet 2021, un niveau inédit depuis la fin de l'année 2000, les filières des biens d'équipement et automobiles étant particulièrement touchées.

Ces pénuries ne sont donc pas uniquement le résultat de la conjoncture, mais révèlent aussi un **problème structurel, lié à l'absence de capacités de production nationales, à la vulnérabilité des modes d'approvisionnement** de l'industrie française, voire à la **dépendance à l'importation** de certains produits auprès d'un nombre réduit de producteurs mondiaux, comme l'exemple des semi-conducteurs le démontre cruellement.

- **La flambée des prix de l'énergie renchérit les prix de production**

Entre décembre 2019 et l'été 2021, les prix de l'énergie ont augmenté d'environ 40 % en France. Selon les chiffres fournis par France Industrie, **le tarif moyen pratiqué aux industriels, en fonction de leur mode d'approvisionnement, a été multiplié par 2 pour le carbone, par 4 pour l'électricité et par 7 pour le gaz, franchissant des records historiques.**

Les secteurs électro-intensifs, c'est-à-dire ceux dont les procédés de production nécessitent une consommation importante d'énergie, souffrent particulièrement de cette flambée tarifaire. Le poids du poste de l'énergie dans la structure de coûts des entreprises a pu, dans certains cas, doubler, et **remet en question les modes d'approvisionnement des industriels.**

Ces tensions se répercutent aussi sur les prix de production, qui ont fortement crû dans l'industrie manufacturière (+ 7,2 % en une année). La flambée des coûts de l'énergie est donc **susceptible, à court ou moyen terme, de résonner dans l'ensemble de l'économie**, des secteurs « aval » utilisateurs de produits manufacturés jusqu'aux prix à la consommation des ménages (dont agroalimentaire), réduisant le pouvoir d'achat.

- **Des tensions sur le recrutement**

Si l'emploi industriel a subi une légère baisse durant la crise, la reprise économique accroît désormais les besoins des entreprises françaises. En juillet 2021, la proportion de chefs d'entreprises déclarant rencontrer des **difficultés de recrutement continue d'augmenter et atteint désormais 44 %**, niveau nettement supérieur à sa moyenne récente : près de **80 000 postes seraient à pourvoir dans l'industrie** en France. Les embauches ont fortement augmenté et atteignent un niveau inédit depuis 2011, mais ne suffisent pas à assouvir les besoins, conduisant certains industriels à décliner des commandes.

2. LE BUDGET POUR 2022 DEVRAIT INCARNER LA VISION DE L'APRÈS-RELANCE...

A. LES BUDGETS DE RELANCE CONSACRÉS À L'INDUSTRIE ONT GLOBALEMENT JOUÉ LEUR RÔLE, MAIS TOUCHENT À LEUR FIN

Les auditions du rapporteur ont fait remonter un **sentiment général de satisfaction vis-à-vis de la mise en œuvre du plan de relance** français, les entreprises industrielles ayant pu renouer avec un niveau de production proche de la normale sans dommages structurels trop importants. Toutefois, plusieurs critiques ont été exprimées :

- si les mesures de soutien à l'investissement ont été appréciées et largement utilisées par les entreprises, **une grande partie des montants dédiés à l'industrie dans le cadre du plan de relance sont déjà épuisés, alors qu'ils devaient servir à financer des actions, jusqu'à la fin de l'année 2022**. Ainsi, en matière de chaleur bas-carbone, les fonds ont été intégralement engagés et il manquerait, selon la DGEC, de l'ordre de 400 à 600 millions d'euros, ne serait-ce que pour accompagner les dossiers déjà déposés. Les enveloppes des fonds de modernisation automobile et aéronautique ont également été entièrement engagées, de même que les montants dédiés à l'Industrie du Futur ;
- il convient donc de **prendre garde à ce que la fin anticipée de la relance industrielle, avec l'épuisement des crédits, ne conduise pas à un « trou d'air »** qui dégrade la confiance des entreprises et réduise le coefficient multiplicateur effectif du plan de relance. **Un « débranchement » des aides avant leur terme annoncé, a fortiori dans un contexte marqué par l'incertitude sur les coûts de l'énergie et une reprise qui n'est que partielle dans plusieurs secteurs, pourrait être lourd de conséquences ;**
- or, si des redéploiements ont permis, au cours de l'année 2021, d'abonder certaines enveloppes très demandées, et de réduire les montants prévus pour d'autres (comme les prêts participatifs), **le budget pour 2022 ne prévoit que des abondements très limités des enveloppes du plan de relance**. La forte médiatisation du plan de relance, qui a permis à beaucoup d'entreprises de s'en saisir, ne doit pas se limiter aux effets d'annonce de fin 2020 : l'effort doit être mené jusqu'au bout ;
- **une attention particulière devra être portée aux petites et moyennes entreprises, plus vulnérables** que les ETI ou leurs donneurs d'ordres. Bien qu'une partie non négligeable des aides du plan de relance leur ait bénéficié (notamment en matière d'Industrie du futur), certains de ces dispositifs ont été des échecs. C'est le cas du guichet dédié aux petits projets de décarbonation, pour lequel 200 projets ont été accompagnés au lieu des 1 000 attendus. Or, ces PME, qui sont le cœur du tissu

productif territorial, sont en moyenne dans des situations financières plus fragiles et investissent moins : elles ne doivent pas être oubliées ;

- certains estiment que la plus faible mobilisation des dispositifs territoriaux ou de ceux à l'égard des PME reflète une **territorialisation inaboutie des dispositifs de relance**, contrairement à ce qui a été promis en 2020. Les administrations ou opérateurs nationaux n'auraient pas su assurer une présence suffisante dans les territoires (notamment l'Ademe) ; et le manque de réflexion commune sur les critères de sélection a été déploré.

B. LA NÉCESSITÉ DE PENSER LA TRANSITION ENTRE LA POLITIQUE DE RELANCE ET LA POLITIQUE D'AVENIR EST SOULIGNÉE PAR TOUS

L'année 2022 sera donc charnière : pour l'industrie, elle correspondra à l'arrêt des principaux dispositifs de relance, au cœur d'une période toujours critique marquée par les difficultés d'offre et le ralentissement durable de deux secteurs prépondérants.

- **Penser la transformation à long terme**

L'ensemble des personnes auditionnées ont souligné la **nécessité de penser la transition entre la politique de relance et la politique d'avenir**. Quelles priorités, quelle direction la France souhaite-t-elle se fixer en matière d'industrie ? Comment se donner les moyens d'atteindre les objectifs ambitieux de la SNBC ? Comment faire mieux que simplement défendre la survie des entreprises industrielles françaises, pour amplifier la réindustrialisation et garantir que les capacités de production essentielles à l'économie de demain s'ancreront sur le sol français ?

La communication autour du plan de relance annonçait « construire la France de demain », mettant en avant les budgets dédiés à la « relocalisation », à la décarbonation de l'industrie, ou encore à « l'industrie du futur ». En réalité, comme le souligne le comité d'évaluation du plan France relance dans son rapport d'octobre 2021, **la dimension transformative à long terme de ces mesures a été largement surestimée, celles-ci ayant surtout servi à financer de l'investissement productif dans la modernisation de l'appareil** ou l'ouverture d'usines nouvelles. Le comité déplore l'insuffisance des critères d'instruction des projets ou des prérequis en matière d'innovation de rupture – c'est-à-dire pour la transformation radicale des procédés, en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ou encore l'absence de réflexion préalable sur les filières réellement stratégiques pour l'économie de 2030.

- **Anticiper l'ajustement des filières et accompagner la mutation de l'emploi**

Les **réseaux territoriaux de soutien aux entreprises en difficulté** – notamment les cellules régionales mises en place lors de la crise et les commissaires au redressement productif – ont pour l'instant joué leur rôle, mais **on aurait pu espérer un renforcement de leurs moyens et de leurs effectifs** au regard de ces enjeux.

Enfin, **l'adaptation des filières** tant à la situation économique qu'aux nouvelles normes – comme l'interdiction de la vente de véhicules à moteur thermique – entraînera des bouleversements structurels que la puissance publique devrait accompagner.

- **Dépasser les dispositifs de ciblage géographique pour accompagner l'ensemble du territoire français**

La mobilisation des crédits du plan de relance s'est en partie appuyée sur des dispositifs préexistants, au premier rang desquels « **Territoires d'Industrie** ». Ce programme, qui n'avait jusqu'ici jamais été doté de crédits budgétaires spécifiques, est le principal outil de déploiement d'une forme de politique industrielle à l'échelon territorial.

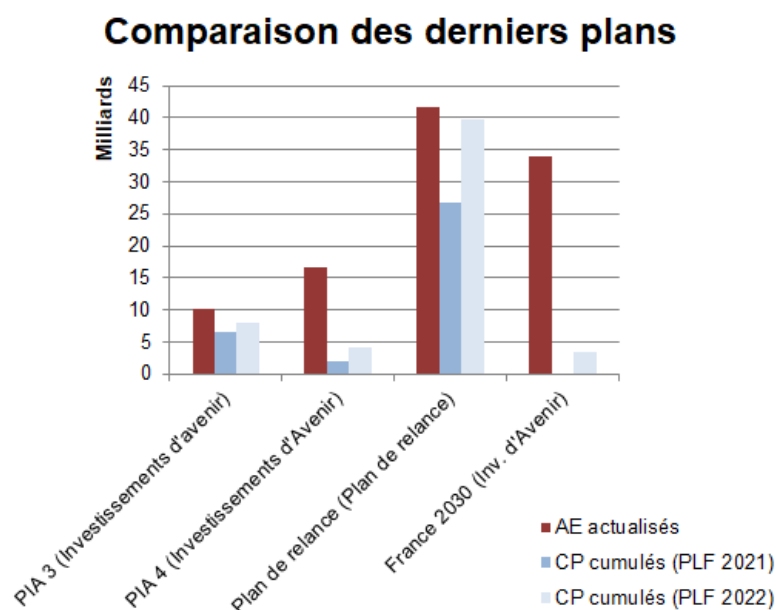
Toutefois, ce programme **répond à une logique de ciblage géographique : il comprend aujourd'hui environ 500 intercommunalités sur les plus de 1 200 que compte la France**. Les crédits du plan de relance n'ont donc pas été ouverts au bénéfice de l'ensemble des projets industriels du pays.

Le rapporteur n'a pas été convaincu par les justifications du Gouvernement sur ce choix de ciblage : il est dommage que la démarche, au demeurant pertinente et qui donne enfin des moyens de fond à ce dispositif de forme, s'appuie sur une forme de ségrégation spatiale. **Pourquoi deux entreprises produisant dans le même secteur, à projets équivalents, l'une incluse dans un périmètre « Territoire d'Industrie », l'autre non, n'auraient pas le droit au même soutien ?** Pour l'avenir, l'ensemble des territoires et des entreprises devront être accompagnés, dans une logique plutôt sectorielle que géographique, sous peine de créer volontairement des zones laissées pour compte de l'effort global de transformation.

3. ... MAIS LE GOUVERNEMENT PRÉSENTE UN PROJET DE LOI ERRATIQUE ET SANS VISION STRATÉGIQUE

A. DE PIA EN PLANS, UNE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE PLUS EN PLUS ILLISIBLE

Le projet de loi de finances pour 2022 poursuit la dynamique de multiplication, de superposition et de fractionnement des dispositifs budgétaires. Après que les années 2020 et 2021 ont été marquées par la mobilisation de moyens en faveur des mesures d'urgence, puis par la création d'une mission servant de support au plan de relance ainsi que du lancement d'un PIA 4, le Gouvernement a présenté, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, un **nouveau plan « France 2030 », doté de 34 milliards d'euros d'autorisations d'engagement.**

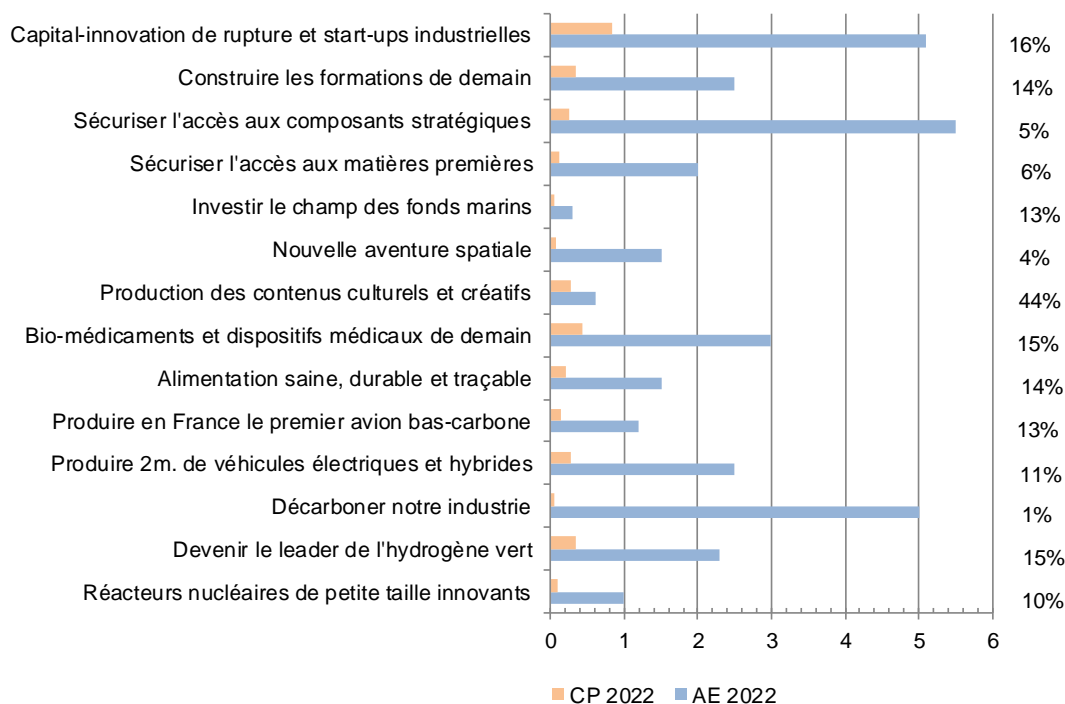


Cette surenchère constante, qui creuse de plus en plus la dette publique de la France, cumule quatre défauts critiques : (1) l'absence d'une doctrine d'investissement cohérente et publique, (2) l'absence de débat parlementaire sincère, (3) l'absence d'évaluation satisfaisante, et enfin (4) la dégradation de la lisibilité budgétaire liée à l'accumulation des dispositifs et au recyclage de crédits.

À titre d'exemple, l'annonce du lancement d'un nouveau PIA 4 de 20 milliards d'euros lors du budget pour 2021 est intervenue alors même que les crédits du PIA 3 n'était pas encore consommés, ni même engagés. **Le PIA 4 n'a à ce stade pas encore été réellement débuté** : les stratégies correspondant aux différents secteurs d'action n'ont, à date, pas toutes été élaborées.

Le Gouvernement annonce pourtant déjà un nouveau plan « France 2030 », devant préparer la France de 2030, tout comme le devait aussi le plan France Relance au titre de la communication gouvernementale... Mais ce plan « France 2030 » vient en remplacement du PIA 3, s'appuyant sur l'architecture existante. **Quelle est la crédibilité de ce nouveau plan, dont la déclinaison thématique ou sectorielle n'a été évoquée que de manière évasive lors des débats à l'Assemblée nationale ? Où est son évaluation préalable, alors qu'il a été ajouté au projet de loi de finances par amendement ?**

Plan "France 2030" (AE, CP et taux de couverture d'AE en CP, en milliards)



Sur le fond, **l'articulation de ce nouveau plan avec les dispositifs préexistants** n'est aucunement précisée, alors même que **de nombreuses superpositions** avec les lignes du plan France Relance ou du PIA 4 existent : c'est le cas de l'hydrogène vert, de la décarbonation de l'industrie, des véhicules et de l'avion du futur, de la sécurisation de l'accès aux intrants, de la numérisation, qui sont tous déjà financés par ces autres plans. **Parmi les 10 thèmes évoqués du plan « France 2030 », 8 sont déjà traitées par le PIA 4.** Il reste à expliquer pour quelle raison – mis à part l'effet d'annonce – le Gouvernement a choisi de présenter un nouveau plan « France 2030 » superposé au PIA 3, plutôt que d'abonder simplement le PIA 4 ou de créer une nouvelle mission budgétaire dédiée.

Ces choix traduisent un manque d'anticipation préoccupant. On ne peut que douter de la cohérence et de la consistance de la doctrine d'investissement et d'innovation de l'État, **qui présente de nouveaux plans chaque année pour financer toujours les mêmes actions, sans attendre ni évaluation ni clôture des budgets précédents.** La Cour des comptes regrettait d'ailleurs récemment dans un référé que « *plus de dix ans après le lancement du programme, l'évaluation reste partielle et inégale selon les actions et les opérateurs.* »

Notons en outre que seulement 3,5 milliards de crédits de paiement sont effectivement budgétés en 2022, soit environ 10 % des autorisations d'engagement prévues et ce, **principalement sur des thématiques bénéficiant d'ores et déjà de crédits du plan de relance** ou du PIA (les véhicules et médicaments du futur par exemple), ou ayant fait l'objet d'annonces ou d'engagements internationaux (comme en matière de fonds d'investissement en capital ou des PIIEC européens). Le Gouvernement explique que les crédits de paiement seront « *ouverts progressivement et calibrés en fonction des décisions de l'État* », **sans aucun échéancier prévisionnel ; mais une révision est prévue dès juin 2022.** Le Gouvernement se ménage donc la possibilité d'interrompre sous six mois les actions entreprises, sans débat parlementaire.

Il est donc difficile de voir pour l'instant dans ce plan sans substance autre chose qu'une grande annonce, dans un contexte préélectoral, qui sollicite du Parlement un véritable chèque en blanc pour que le Gouvernement se constitue une réserve de dépenses venant compléter la longue liste de celles décidées au cours des derniers mois, au mépris de toute responsabilité budgétaire et fiscale.

Il est dommageable que l'intention, au demeurant justifiée, d'augmenter l'investissement dans l'innovation, pêche de telle manière. En effet, le projet de loi de finances apporte par ailleurs, en matière de soutien à l'innovation, des avancées intéressantes, telles que la modification proposée de la doctrine d'investissement permettant d'étendre le champ d'investissement aux projets de développement et de transformation de la base industrielle française. Il apporte aussi des sujets nouveaux et pertinents, tels les composants stratégiques et l'accès aux matières premières.

B. CRÉDITS DÉDIÉS À L'INDUSTRIE DE LA MISSION ÉCONOMIE : UN BUDGET « ORDINAIRE » EN MANQUE D'ANTICIPATION

À l'inverse de la multiplication des annonces gouvernementales rivalisant de milliards, le budget de la mission « Économie » dédié à l'industrie traduit un retour à la normale qui tranche avec sa mobilisation dans le cadre de la relance.

La forte hausse des autorisations d'engagement et crédits de paiement (+ 58 et + 44 % respectivement) de la mission n'est due qu'à l'important abondement de deux lignes budgétaires, dédiées respectivement à une subvention au profit de La Poste et à l'ouverture de crédits à destination du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (520 millions et 748 millions d'euros respectivement). En dehors de ces efforts budgétaires très spécifiques, dont l'incidence sur le secteur industriel reste à démontrer, le reste des crédits de la mission poursuit sa tendance baissière.

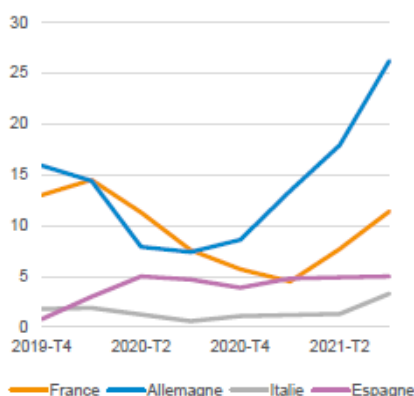
Le rapporteur souhaiterait souligner deux points d'attention, sur lesquels le budget pour 2022 apparaît manquer d'anticipation :

• Quel accompagnement des entreprises en difficulté, des filières en transition et de leur personnel en 2022 ?

Les moyens humains de l'administration centrale, lorsqu'ils ne poursuivent pas leur baisse, se stabilisent. Ce plateau interroge la capacité de l'État à faire face, le cas échéant, à une nouvelle dégradation de la situation économique. La plupart des services et opérateurs chargés de la mise en œuvre des mesures d'urgence, puis de la relance, ont renforcé leurs effectifs au cours de l'année 2020 ou 2021. Si ces deux types de mesures arrivent désormais à leur terme, il est nécessaire d'anticiper au mieux tant la transition hors des soutiens publics que les éventuelles difficultés qui en résulteront.

Par ailleurs, la politique publique devra prendre en compte tant les difficultés d'entreprises qui seraient susceptibles d'intervenir au cours de l'année 2022 – à la suite des faillites précitées notamment – que l'impact de ces dynamiques sur le personnel.

Part d'entreprises déclarant des pénuries de main-d'œuvre limitant leur activité dans l'industrie manufacturière (en %)



Source : Rapport du comité d'évaluation du plan France Relance, octobre 2021

L'industrie se caractérise par une situation paradoxale : environ 80 000 emplois seraient aujourd'hui vacants, et le taux d'entreprises industrielles déclarant rencontrer des difficultés de recrutement n'a jamais été aussi élevé. Dans le même temps pourtant, **de nombreux emplois industriels (notamment à temps partiel) ont été détruits sous l'effet de la crise**, dont environ 20 000 emplois dans le seul secteur de la fabrication de matériels de transport, et ce en dépit des mesures de chômage partiel.

Les grands défis qui se profilent – au premier rang desquels le développement d'une filière intégrée du véhicule électrique en France – amplifieront ces tendances : **on estime que 60 000 emplois, voire 100 000 emplois à l'horizon 2035 pourraient être détruits dans la filière automobile, en raison des évolutions technologiques impliquées** (notamment au regard du déclin du bloc moteur). Repenser et réorganiser la chaîne de valeur est un enjeu existentiel pour la filière automobile, tandis qu'il est du ressort de l'État d'assurer l'attractivité de la terre de production française dans cette nouvelle distribution des rôles au niveau européen.

Cependant, **les employés des entreprises industrielles ne sont pas égaux face à l'enjeu de reconversion et de formation** : à titre d'exemple, les travailleurs du secteur de la fabrication de matériels de transport sont assez peu mobiles, et seuls 3 % d'entre eux changent de secteur au cours de leur carrière (*Trésor Eco*, n° 287, juin 2021, « *Compétences et réallocations sectorielles des emplois après la crise* »).

Le rapporteur estime donc qu'il faut miser gros sur la formation. C'est là une formidable opportunité de réconcilier les jeunes Français avec l'industrie, tout en assurant la transmission des savoir-faire et en soutenant la réindustrialisation du territoire.

Or, **ce pan de politique publique est réellement sous-dimensionné** et ne fait pas l'objet d'un accompagnement suffisant de l'État. Beaucoup de fonds sont dédiés à la « modernisation des entreprises », pour le capital ou l'investissement, mais trop peu s'adressent directement à la formation des salariés. La filière automobile, par exemple, a mis en place un fonds de 50 millions d'euros pour les salariés des entreprises en procédure collective : c'est un exemple à suivre, mais **qu'il convient d'amplifier et d'accompagner de moyens publics. Il conviendrait d'élaborer des stratégies détaillées par filière, identifiant des feuilles de route de transformation et offrant un soutien spécifique pour la formation et la reconversion des personnels.**

- **Pas de budgétisation du financement de la garantie de Bpifrance**

Le rapporteur souligne par ailleurs, à nouveau, que **le Gouvernement propose également l'extinction de la ligne budgétaire dédiée à l'activité de garantie de Bpifrance**, qui avait pu être conservée en 2021 uniquement à l'initiative du Parlement pour maintenir la possibilité de financer, en tant que de besoin, cette activité. Là aussi, avec la fin projetée des prêts garantis par l'État (PGE) et la fin des enveloppes budgétaires de la mission « Plan de relance », il apparaît imprudent de supprimer le financement de Bpifrance en matière de garantie, qui n'est aujourd'hui ni assuré, ni transparent. Afin de soutenir les entreprises françaises qui feraient face à des difficultés d'accès au crédit, il est préférable de maintenir une forme de budgétisation des moyens d'action de Bpifrance.

C. LE VERSEMENT AVANCÉ DE LA COMPENSATION CARBONE : UNE RUSTINE D'URGENCE FACE AUX INTERROGATIONS SUR LE MODÈLE ÉNERGÉTIQUE

La mission « Économie », et plus particulièrement l'action 23 « Industrie et services » du programme 134 « Développement des entreprises et régulations », porte les crédits dédiés à la **compensation des coûts indirects de l'électricité subis par les industries électro-intensives**, dite compensation carbone. Il s'agit de l'un des principaux postes de dépenses de la mission « Économie », représentant environ 15 à 35 % du budget hors personnel selon les années.

Cette compensation vise à prévenir les risques de fuite carbone – c'est-à-dire de délocalisation en raison d'un plus faible coût du carbone – des entreprises européennes, en particulier celles dont les procédés sont plus consommateurs d'électricité. Au sein du cadre

fixé par l'Union européenne, elle **permet aux États membres de verser aux entreprises concernées, au nombre de 450 en France, une aide correspondant à 75 % du prix du volume d'électricité consommé**, fixé en fonction du prix moyen annuel des quotas carbone.

La forte hausse des prix du carbone (multipliés par deux depuis la fin de l'année 2019) et, par ricochet, de **l'électricité** (multipliés par 4) aura deux effets majeurs. D'abord, elle pèse plus lourdement sur les entreprises électro-intensives et **remet en question leur capacité à s'approvisionner et la rentabilité de leur activité** – certaines envisageant même des arrêts temporaires de production. D'autre part, elle impliquera, avec un effet décalé dans le temps, une **répercussion budgétaire pour l'État**. Tandis que la compensation carbone est d'un montant plus faible cette année (344 millions d'euros en 2022 contre 403 millions d'euros en 2021), reflétant le « creux » lié à la pandémie de Covid-19, **son montant devrait fortement augmenter dans les années à venir** sous l'effet combiné de la hausse des prix de l'énergie (gaz et carbone) et du fait de la reprise économique.

Les règles européennes imposent en fait une double contrainte : outre la poursuite encouragée de la hausse du prix du carbone, en période de tension sur les intrants énergétiques, le système de tarification (qui retient la dernière production appelée) **ne permet pas à la France de bénéficier du « retour sur investissement » de sa politique de développement de l'énergie nucléaire**, qui lui permet de disposer d'un mix énergétique plus décarboné. Bien que ce mix lui permette des émissions réduites de 10 kt de CO₂ par GWh en comparaison avec ses voisins européens, ce prix plus compétitif n'est que partiellement répercuté.

Les incertitudes conjoncturelles, ainsi que les biais structurels du cadre européen sont source d'insécurité pour les entreprises industrielles électro-intensives. Une telle volatilité pourrait **aussi mettre en péril les investissements dans la décarbonation**, ceux-ci nécessitant une longueur de vue et une rentabilité sur plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années.

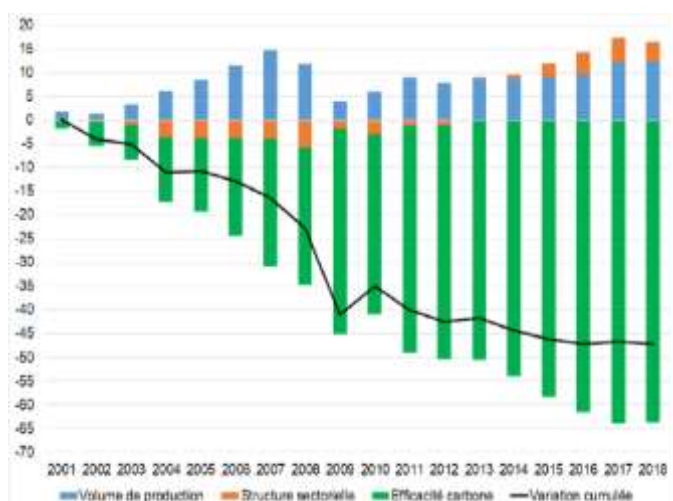
Alors qu'un bouclier budgétaire a été mis en place à destination des ménages français, de telles mesures d'amortissement n'avaient pas été prévues pour les entreprises, qui souffriraient de l'effet cumulé d'une fiscalité énergétique plus pesante et d'une compensation carbone bien moindre que l'impact réel de la flambée des prix sur leur budget.

Lors de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, **le Gouvernement a présenté un amendement visant à prévoir, à compter de 2022, une semi-contemporéanisation partielle du versement de la compensation carbone**. Cette avance représenterait en 2022 un montant de **150 millions d'euros**, déduit du versement opéré l'année suivante. Cette mesure, à impact budgétaire perceptible uniquement cette année, est un soutien bienvenu à la trésorerie et à la production de centaines d'entreprises industrielles en France. **Toutefois, il ne règle pas les sujets de long terme** : le défi que pose l'augmentation du prix du carbone, et donc l'augmentation de la compensation pour les budgets publics européens, ainsi que l'insuffisance parfois subie de l'innovation industrielle qui permettrait d'accélérer la décarbonation.

Il faut rappeler que **l'industrie est le secteur économique français qui s'est le plus décarboné au cours des trente dernières années** (- 12 % pour l'ensemble de l'économie contre - 44 % pour l'industrie), quasiment exclusivement grâce aux progrès de leurs procédés et à l'amélioration de l'efficacité carbone – parfois au prix de sa compétitivité et de l'abandon de certains secteurs d'activité. En effet, si les émissions françaises ont diminué, tous secteurs confondus, de 17 % entre 1995 et 2015, l'empreinte carbone du pays a, dans le même temps, augmenté de 18 %, en partie en raison des importations industrielles.

À défaut de véritable accentuation des dispositifs de soutien à l'investissement dans le verdissement des procédés, le versement anticipé de la compensation carbone, aussi bienvenu soit-il, ne restera qu'une rustine d'urgence, apportant un soutien très temporaire face à la flambée des prix de l'énergie.

Facteurs de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'industrie française entre 2000 et 2018 (en MtCO₂eq)



Source : DG Trésor Working Paper, n° 2021/3

Il appartient ainsi au Gouvernement de défendre auprès de l'Union européenne non seulement l'amélioration du caractère incitatif des règles de tarification, afin de favoriser les mix énergétiques décarbonés, mais aussi la **mise en place rapide du « mécanisme d'inclusion carbone aux frontières » qui, seul, permettra réellement de restaurer une forme de compétitivité écologique de l'industrie française.**

Le projet de loi de finances ne propose aucune avancée en ce sens, exception faite des annonces floues du plan « France 2030 ». Les crédits du Plan de relance, dont la mobilisation touche à sa fin, ne suffiront pas à mener à terme la décarbonation de l'industrie française. Aucune des recommandations du CGE, dans son rapport récent (« *La décarbonation des entreprises en France* », février 2021), qui propose par exemple un crédit d'impôt au verdissement de l'industrie, tel que l'a déjà proposé le Sénat, ou un « *Clean Energy Fund* » à effet de levier sur l'investissement sur le modèle australien, n'a été reprise à ce stade. **Insuffisance sectorielle des moyens financiers et manque d'ambition stratégique caractérisent le budget de la mission « Économie » pour 2022.**

POUR EN SAVOIR +

- [Avis de la commission sur le PLF 2021](#)



Sophie Primas

Présidente
Sénateur des Yvelines
(Les Républicains)



Franck Montaugé

Rapporteur
Sénateur du Gers
(Socialiste, Écologiste et
Républicain)

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>

