

N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 19

ÉCONOMIE :

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

**PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
ET À DES ORGANISMES PRIVÉS**

Rapporteurs spéciaux : MME VALÉRIA FAURE-MUNTIAN
ET M. XAVIER ROSEREN

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX....	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS : UNE FORTE AUGMENTATION LIÉE AU NOUVEAU SOUTIEN BUDGÉTAIRE DU GROUPE LA POSTE.....	11
A. LE NOUVEAU SOUTIEN AU SERVICE UNIVERSEL POSTAL EXPLIQUE LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134.....	13
1. La prise en charge du service universel postal, principal facteur de hausse des crédits du programme.....	13
2. Le transfert de l'essentiel de la politique d'aide au transport de presse au ministère de la culture.....	13
3. Le soutien maintenu à la numérisation des entreprises et à la <i>French Tech</i>	14
B. LES CRÉDITS DE L'ACTION 23 DESTINÉS AU SOUTIEN À L'INDUSTRIE ET AUX SERVICES, EN BAISSE LIÉE À LA DIMINUTION DE LA COMPENSATION CARBONE.....	14
1. La baisse de la compensation carbone versée aux entreprises électro-intensives ..	14
2. Un financement de l'État des pôles de compétitivité conforme au cahier des charges prévoyant le transfert de la gouvernance aux régions.....	16
3. Les centres techniques et industriels sont désormais subventionnés exclusivement par des taxes affectées.....	17
C. LA SUBVENTION À L'ACTIVITÉ DE GARANTIE DE BPIFRANCE, ABSENTE POUR LA QUATRIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE DU PROGRAMME 134.....	17
D. LES POLITIQUES DU PROGRAMME 134 BÉNÉFICIERAIENT COMME EN 2021 DE CRÉDITS ISSUS DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i>.....	19
E. LES DÉPENSES FISCALES, QUI, CETTE ANNÉE ENCORE, PÈSENT BIEN D'AVANTAGE QUE LES CRÉDITS DU PROGRAMME, DOIVENT ÊTRE MIEUX ÉVALUÉES.....	21

II. LE PROGRAMME 343 <i>PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT</i> : UNE MISE EN ŒUVRE DE QUALITÉ	24
A. UN FINANCEMENT GLOBAL À LA HAUTEUR DES ENJEUX.....	25
B. UNE CLARIFICATION DE LA STRUCTURE BUDGÉTAIRE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT	27
C. UNE AMÉLIORATION DU SUIVI DE L'EXÉCUTION DU PLAN	27
1. La crise sanitaire n'a pas excessivement retardé la conduite des projets, suivis de près par l'administration.....	27
2. Un nouvel indicateur de performance du programme 343	29
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS</i>, OUTIL PRIVILÉGIÉ D'AMORTISSEMENT DE LA CRISE SANITAIRE	30
A. LES PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, MOYEN PUISSANT D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES AU COURS DE LA CRISE	30
B. COMPLÉMENT : LES AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	34

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 84 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Comme en 2021, les projets de budget 2022 de la mission *Économie* et du compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers des organismes privés*, auxquels s'ajoutent des crédits de la mission *Plan de Relance*, témoignent du soutien massif de l'État à l'écosystème économique.

Le programme 134, *Développement des entreprises et régulations*, serait doté de **plus d'1,6 milliard d'euros en crédits de paiement**, en hausse de 31,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Près de 400 millions d'euros supplémentaires permettraient notamment de financer le service universel postal sur l'ensemble du territoire. À ces crédits s'ajoutent **plus d'1,3 milliard d'euros issus de la mission *Plan de relance***. 288 millions d'euros seraient destinés à la décarbonation de l'économie, plus de 300 millions d'euros à l'Industrie du futur, et près de 400 millions à la relocalisation des entreprises dans notre pays. Comme en 2021, les secteurs aéronautique et automobile, fortement touchés par la crise, bénéficieraient d'un soutien massif qui dépassera les 180 millions d'euros.

Le compte de concours financier, *Prêts et avances à des particuliers des organismes privés* concourt également à ce soutien. 75 millions d'euros financeraient notamment la poursuite du dispositif de prêts pour le développement économique et social.

Au total, ce sont donc 3 milliards d'euros qui sont prévus pour soutenir les entreprises. Les rapporteurs spéciaux se félicitent de cet effort.

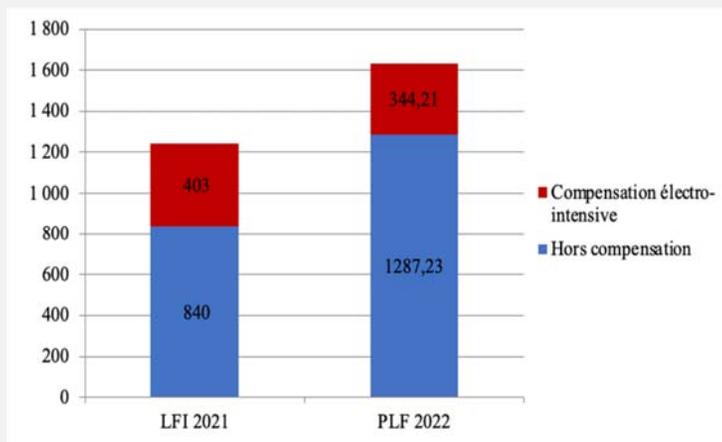
Ils regrettent cependant l'absence d'une ligne de financement pérenne de l'activité de garantie Bpifrance au sein du programme 134. Les crédits qui y sont destinés sont en effet, cette année encore, portés par la mission *Plan de relance* – et ce malgré les demandes répétées des rapporteurs. Comme en 2019, 2020 et 2021, ils déposeront donc un amendement afin que des crédits soient rétablis sur le programme 134.

S'agissant du **programme 343, *Plan France très haut débit***, les rapporteurs saluent la bonne conduite des projets en dépit des difficultés et des retards induits par la crise sanitaire. **600 millions d'euros en crédits de paiement doivent permettre de poursuivre le développement des réseaux d'initiative publique en 2022**. Les rapporteurs spéciaux se félicitent en outre de la **modification de l'unique indicateur de performance du programme 343**, conformément à leurs recommandations lors du Printemps de l'évaluation 2021. Cet indicateur permettra de mieux rendre compte du déploiement des réseaux d'initiative publique et de la couverture effective du territoire.

DONNÉES CLÉS

POIDS DE LA COMPENSATION AUX ACTIVITÉS ÉLECTRO-INTENSIVES DANS LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 EN 2020 ET 2022

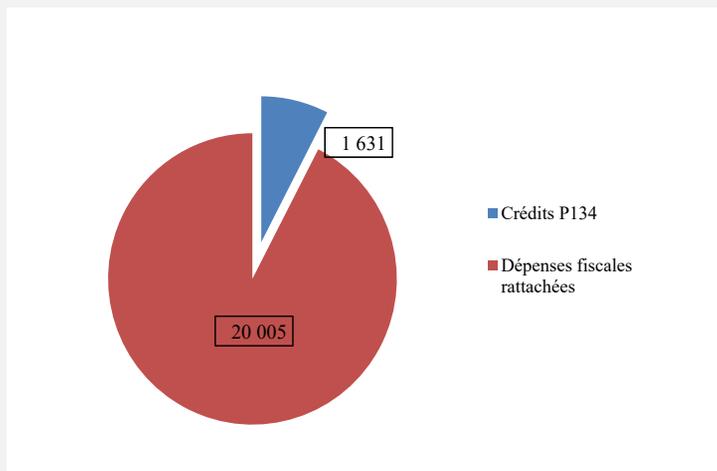
(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances, d'après les PAP 2021 et 2022.

PART RESPECTIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ET DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES EN 2022

(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances d'après le PAP 2022.

**CRÉDITS DE LA MISSION RELANCE
CONCOURANT AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME 134 EN 2022**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Transition écologique des commerçants, artisans et indépendants	0	5
Décarbonation de l'industrie	0	288
Nucléaire	0	13,7
Plans de soutien aéronautique et automobile - Modernisation filière automobile	0	90,4
Plans de soutien aéronautique et automobile - Modernisation filière aéronautique	0	90,4
Relocalisation : sécurisation des approvisionnements critiques	0	250,00
Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires	0	143,9
Industrie du futur	0	303
France Num	0	14,1
Financement des entreprises	0	147
Plan de soutien à l'export	0	14,8
Total	0	1 360,3

Source : Réponse aux questionnaires budgétaires.

INTRODUCTION

La mission *Économie* et ses crédits constituent le **support de la politique de soutien public au développement de l'économie et de ses acteurs**. Dans le contexte particulier de la crise sanitaire, elle a été un instrument central de la politique d'urgence mise en œuvre ; les programmes 134 *Développement des entreprises*, abondés massivement en cours d'année, et 343 *Plan France très haut débit* ont été largement mobilisés. Depuis 2021, le budget général de l'État contient également une mission *Plan de relance*, qui participe à ce soutien à l'économie.

La dotation demandée pour 2022 par le présent projet de loi de finances sur la mission *Économie* **s'élève à 3 246,09 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3 854,31 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. La forte hausse des crédits entre 2021 et 2022 s'explique en partie par l'élargissement de son périmètre avec l'inclusion en son sein d'un nouveau programme 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*, doté de près de 750 millions d'euros en AE et CP.

À périmètre constant toutefois, par rapport au budget initial pour 2021, les crédits demandés sont encore en **hausse de 20,3 % en autorisations d'engagement** (2 076,21 millions d'euros en LFI 2021) **et 15,5 % en crédits de paiement** (2 689,65 millions d'euros en LFI 2021). En incluant le nouveau programme, cette hausse atteint 56,35 % en AE et 43,3 % en CP.

Le programme 134 *Développement des entreprises* représente près de 50 % des crédits totaux de la mission. **1 626,72 en AE et 1 631,45 millions d'euros en CP sont demandés sur ce programme, en hausse respectivement de 31,8 % et 31,3 %**. Pour 2001, la loi de finances avait ouvert 1 234,41 millions d'euros d'AE et 1 242,74 millions d'euros de CP.

S'agissant du programme *Plan France très haut débit*, **622 millions d'euros en CP sont prévus pour 2022**, un montant identique au PLF 2021, mais légèrement en hausse par rapport à la loi de finances (qui, après amendement, avait finalement ouvert 609,33 millions d'euros). À noter que la dernière loi de finances proposait déjà pour 2021 un budget en forte hausse de 41,44 % par rapport aux crédits votés pour 2020. La forte augmentation des AE par rapport à 2021 (+ 8 700 %) s'explique par la rebudgétisation sur le programme 343 de 22 millions d'euros de crédits du fonds national pour la société numérique, conformément aux recommandations de la Cour des comptes ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, Notes d'exécution sur le budget 2018, 2019 et Note d'exécution sur le budget 2019 (2020).

Cette année est également celle de la deuxième et dernière annuité de la **mission *Plan de relance*. 1 360,3 millions d’euros de crédits de paiement** en provenance de cette mission doivent contribuer en 2022 aux politiques portées par le programme 134. **50 millions d’euros devraient également être ouverts pour accélérer le Plan France très haut débit.**

Comme l’avaient mis en avant les rapporteurs spéciaux l’an passé ⁽¹⁾, il convient de s’interroger sur **l’opportunité de pérenniser certaines des mesures actuellement financées par la mission *Plan de relance*, qui doit disparaître en 2023**. À cet égard, ils estiment que le soutien au fond de garantie BPI France ou encore l’accompagnement de la numérisation des entreprises sont des politiques structurelles qui doivent s’inscrire dans le temps long ; et que les crédits destinés à ces politiques, actuellement portés par le plan de relance, devraient à l’avenir être reconduits au sein du programme 134 de la mission *Économie*.

Le compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés* a lui aussi fortement participé au soutien des entreprises face à la crise sanitaire, à travers les prêts pour le développement économique et social du programme n°862 dont les crédits ont été portés jusqu’à 1 milliard d’euros au cours de l’année 2020, ou encore à travers les avances remboursables et prêts bonifiés du programme 877, dotées de 500 millions d’euros. En raison de la sortie de crise et du retour à une situation économique plus « normale », le compte de concours financier retrouve ses dotations d’avant crise – qui pourront cependant être renforcées par les reports de crédits non consommés sur 2021.

(1) *Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2021, Annexe n°20 Économie, Développement des entreprises, Xavier Roseren et Valéria Faure-Muntian, rapporteurs.*

I. DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS : UNE FORTE AUGMENTATION LIÉE AU NOUVEAU SOUTIEN BUDGÉTAIRE DU GROUPE LA POSTE

Le programme 134, *Développement des entreprises et régulation*, a été fortement mobilisé durant la crise sanitaire et soutiendra encore les entreprises à travers ses missions traditionnelles. Le présent projet de loi de finances prévoit pour ce programme en 2022 une dotation **en forte hausse, s’agissant tant des AE que des CP, avec 1 626,72 millions d’euros (+ 31,8 %) et 1 631,45 millions d’euros (+ 31,3 %)** respectivement. Pour 2021, la loi de finances avait ouvert 1 234,41 millions d’euros en AE et 1 242,74 millions d’euros en CP.

La mobilisation du programme 134 durant la crise sanitaire en 2020

En 2020, le programme était doté respectivement de 1 066,83 et 1 080,35 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement. En raison de la situation sanitaire, des crédits supplémentaires avaient été ouverts par trois lois de finances rectificatives. Ainsi, les lois de finances rectificatives n° 2, 3 et 4 ⁽¹⁾ ont ouvert 1 366 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 773,43 millions d’euros de crédits de paiement supplémentaires ; soit une hausse respective de 72 % et 128 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finance initiale. La LFR n° 3 a contribué à elle seule à près de 70 % de ces ouvertures.

Ainsi, en tenant compte des modifications intervenues en gestion, ce sont **2 737,78 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 2 166,2 millions d’euros de crédits de paiement qui ont été ouverts sur le programme 134 en 2020**. 2 562,36 millions d’euros d’AE et 1 862,89 millions d’euros de CP ont finalement été dépensés au cours de l’exercice ⁽²⁾, soit des taux de consommation de 93,6 % pour les AE et de 86 % pour les CP.

Cette très forte hausse d’ensemble masque cependant des variations contraires. Les crédits de l’action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique*, doivent ainsi augmenter de **188 % pour s’établir à 701 millions d’euros**. Sur cette action qui représente 43 % des crédits AE et CP du programme 134, la hausse est imputable au **soutien budgétaire inédit au groupe La Poste, pour 520 millions d’euros**. En parallèle, l’action 23 *Industrie et services* connaît une diminution de ses crédits de près de 12 % du fait de la baisse de la compensation carbone aux industries électro-intensives. Cette action constituait en 2021 le plus important poste de dépense du programme avec près de 45% des AE et des CP ; elle n’en représente dans ce budget que 30 %.

La contribution des dépenses fiscales aux politiques du programme 134 resterait massive en 2022, avec 16 862 millions d’euros, équivalant à 91,2 % des crédits de la mission *Économie*.

(1) Lois n° 2020-473 du 25 avril 2020, n° 2020-935 du 30 juillet 2020 et n° 2020-1473 du 30 novembre 2020.

(2) Loi n°2021-1039 du 5 août 2021 de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2020.

Rappelons que ces politiques bénéficieront aussi de l'apport de la mission *Plan de Relance*, dont la dotation s'élèverait pour 2022 à 1,36 milliard d'euros en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS SUR LE PROGRAMME 134 POUR 2022

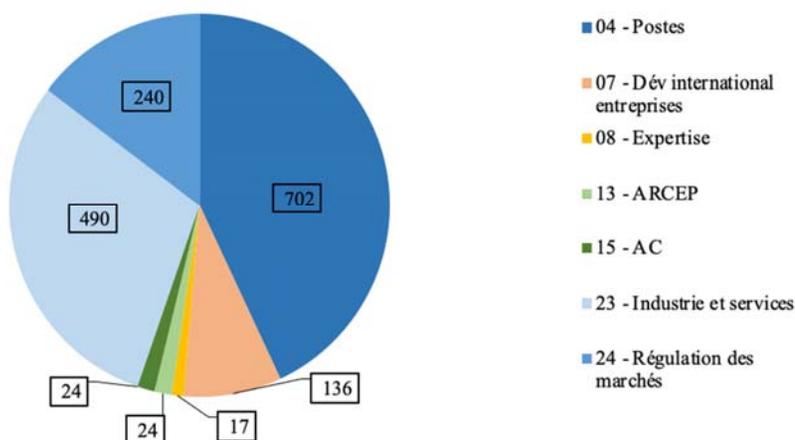
(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	2021/2022 (en %)	LFI 2021	PLF 2022	2021/2022 (en %)
4 - Développement des postes, des télécommunications et du numérique	243 498 592	701 255 509	+ 187,99 %	243 498 592	701 715 879	+ 188,18 %
7 - Développement international des entreprises et attractivité du territoire	140 215 113	135 657 613	- 3,25 %	140 215 113	135 657 613	- 3,25 %
8 - Expertise, conseil et inspection	17 770 630	16 651 455	- 6,30 %	17 770 630	16 651 455	- 6,30 %
13 - Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	21 522 995	21 900 058	+ 1,75 %	23 360 548	23 937 611	+ 2,47 %
15 - Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la Concurrence)	22 546 829	22 869 764	+ 1,43 %	23 846 829	24 169 764	+ 1,35 %
22 - Contrats à impact social (ancienne)	0	0		0	0	
23 - Industrie et services	553 476 741	487 541 989	- 11,91 %	558 596 741	489 813 190	+ 16,39 %
24 - Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur	235 379 317	240 840 711	+ 2,32 %	235 453 369	239 502 858	+ 1,72 %
25 - Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire	0	0		0	0	
TOTAL - Développement des entreprises et régulation	1 234 410 217	1 626 717 099	+ 31,78 %	1 242 741 822	1 631 441 370	+ 31,28 %

Source : Assemblée nationale, commission des finances, d'après le PAP 2022.

2022 : RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 134 PAR ACTION

(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, commission des finances, d'après le PAP 2022.

A. LE NOUVEAU SOUTIEN AU SERVICE UNIVERSEL POSTAL EXPLIQUE LA HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134

L'action 4, *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* est dotée de 701,25 millions d'euros en AE et CP et représente 43 % des crédits du programme 134. L'action porte les crédits destinés au service universel postal, qui explique la forte hausse de sa dotation (+ 188 % par rapport à 2021), mais également des crédits devant soutenir la numérisation des entreprises ou encore la *French Tech*. Les autres dotations seraient en légère réduction.

1. La prise en charge du service universel postal, principal facteur de hausse des crédits du programme

Le service universel postal comporte une obligation de desserte de l'ensemble du territoire. Cette charge a justifié l'octroi au groupe La Poste d'un monopole exclusif pour le transport et la livraison des plis inférieurs à 20 grammes. Cependant, en raison de la crise sanitaire, l'activité de transport et de distribution a brutalement chuté, mettant en péril un système déjà fragilisé par la baisse continue du nombre de courriers.

Pour cette raison, le présent projet prévoit une enveloppe de 520 millions d'euros (en AE et CP) pour financer le service universel en 2022. Celle-ci explique le quasi-doublement des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de l'action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique*.

Il est prévu que cette compensation soit modulée en fonction des résultats et de la qualité de service. Par exception, pour l'année 2021 (dotation inscrite en PLF 2022) le montant sera versé à hauteur des 520 millions d'euros sans modulation.

Ce barème s'appuiera sur des indicateurs réglementaires de qualité, fondés sur une norme européenne et dont la mesure est réalisée par un organisme indépendant sous le contrôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse. **Les rapporteurs spéciaux seront attentifs à la fixation des objectifs dont dépendra cette modulation, et souhaitent que ceux-ci soient établis en toute transparence afin de garantir un contrôle efficace du Parlement sur cette dotation.**

2. Le transfert de l'essentiel de la politique d'aide au transport de presse au ministère de la culture

L'année 2022 sera celle de la mise en œuvre de la réforme de l'aide au transport postal, préconisée par les « rapports Giannesini » d'avril et octobre 2020. Cette réforme vise à faire face à l'érosion des volumes par une meilleure articulation entre postage et portage de la presse. Dans ce cadre, les crédits prévus en 2022 au titre de la compensation versée par l'État à La Poste ont fait l'objet d'un transfert partiel vers le ministère de la culture. 62,3 millions de la compensation versée par

l'État à La Poste ont ainsi été transférés sur le programme 180 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*. Les crédits maintenus à cette fin au sein du programme s'élèvent à 16,1 millions d'euros.

3. Le soutien maintenu à la numérisation des entreprises et à la *French Tech*

Les dépenses de fonctionnement portées par le programme doivent permettre d'assurer la poursuite du soutien à la numérisation des PME et TPE, à travers le dispositif *France num*. Ce dispositif se voit dotée de 0,32 million d'euros AE et 0,78 million d'euros CP, en très forte baisse par rapport à 2021 (1,98 million d'euros).

Si le plan de relance contribue également à la numérisation des entreprises, à hauteur de 14,1 millions d'euros (*cf infra*), les rapporteurs spéciaux regrettent la faible dotation figurant au sein du programme 134. **La numérisation des PME et TPE est en effet un enjeu stratégique, qui rend nécessaire des dotations pérennes.**

Le soutien à l'initiative *French Tech* pour favoriser l'attractivité des *startups* françaises est maintenu. 8,5 millions d'euros sont destinés au soutien à cet écosystème :

– 3,2 millions de crédits de fonctionnement permettront de développer une politique d'attractivité des *startups* françaises en France et à l'international ;

– et 5,3 millions d'euros de dépenses d'intervention permettront le financement de projets portés par des *startups*, ciblés selon des critères stratégiques (inclusion, impact environnemental ou encore développement des talents).

B. LES CRÉDITS DE L'ACTION 23 DESTINÉS AU SOUTIEN À L'INDUSTRIE ET AUX SERVICES, EN BAISSÉ LIÉE À LA DIMINUTION DE LA COMPENSATION CARBONE

Tandis que l'action 23 *Industrie et services* constituait en 2021 le plus important poste de dépenses du programme avec près de 45 % des AE et CP, elle n'en représente plus aujourd'hui que 30 %, avec des crédits en baisse de 12 %. Cette baisse s'explique par la diminution de la compensation carbone versée aux entreprises électro-intensives.

1. La baisse de la compensation carbone versée aux entreprises électro-intensives

La « compensation carbone » est un dispositif en faveur des entreprises électro-intensives (aluminium, sidérurgie, papier/carton, chimie, *etc.*) exposées à un risque significatif de délocalisation en raison des prix du CO₂ issu du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, répercutés sur les prix de

l'électricité. En pratique, ce dispositif consiste à compenser en partie le coût du carbone inclus dans le prix de l'électricité.

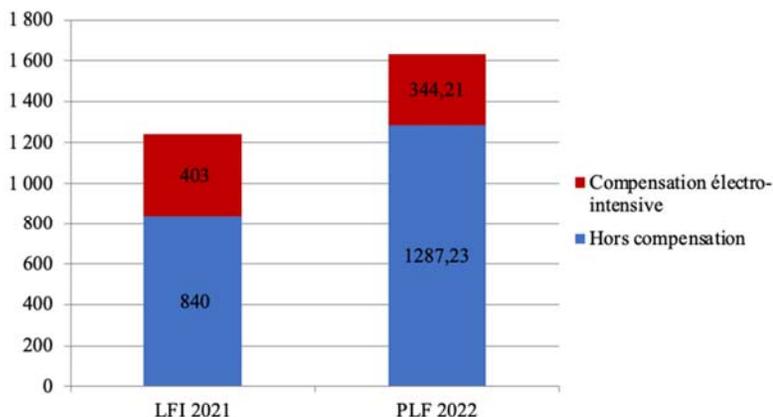
L'aide est prévue par des lignes directrices européennes spécifiques du 21 septembre 2020 en matière d'aides d'État couvrant la période 2021-2030. Le dispositif, qui a été notifié et qui est en cours d'examen par la Commission européenne, est régi par l'article L. 122-8 du code de l'énergie.

Ce dispositif, ouvert par la loi de finances initiale pour 2016⁽¹⁾, doit ainsi permettre aux entreprises de demeurer compétitives malgré l'instauration du système de quota-carbone européen.

Cette compensation est prévue en baisse en 2022. Elle passerait ainsi de 402,9 millions d'euros en loi de finances pour 2021 à 344,2 millions d'euros dans le présent projet, soit une baisse de 14,6 %.

POIDS DE LA COMPENSATION AUX ACTIVITÉS ÉLECTRO-INTENSIVES DANS LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 134 EN 2021 ET 2022

(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances, d'après les PAP 2021 et 2022.

Les rapporteurs spéciaux ont insisté durant les auditions des acteurs compétents sur la mesure de l'impact environnemental d'un tel dispositif. Le secrétariat général des ministères économiques et financiers leur a assuré que cette dépense avait une cotation neutre au budget vert. La compensation ne pouvant couvrir plus de 75 % des coûts, elle conserve un effet incitatif et encourage les entreprises à décarboner leurs modes de production.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Toutefois, à cette compensation par des crédits budgétaires s'ajoutent **d'importantes dépenses fiscales au bénéfice des entreprises hyperélectro-intensives** ⁽¹⁾.

Évaluées à 1 600 millions d'euros en 2022, ces dépenses fiscales ne sont apparemment pas prises en compte dans l'évaluation de l'impact environnemental. **Aussi, les rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux qu'une évaluation environnementale de l'ensemble des dépenses de « compensation carbone » puisse figurer dans le prochain budget vert et éventuellement dans le projet annuel de performances de la mission *Économie*.**

2. Un financement de l'État des pôles de compétitivité conforme au cahier des charges prévoyant le transfert de la gouvernance aux régions

Les pôles de compétitivité regroupent, dans une démarche partenariale, entreprises, centres de formation et organismes de recherche, sur des projets communs et innovants relevant d'une stratégie commune, avec l'objectif d'atteindre une taille critique suffisante pour acquérir une visibilité internationale, ainsi que des positions clés sur les marchés concernés. **La France compte aujourd'hui 54 pôles de compétitivité.**

La phase IV des pôles de compétitivité et la régionalisation de leur gouvernance

La phase IV correspond à la décision du Gouvernement, en 2019, de régionaliser la politique des pôles de compétitivité : les crédits de l'État leur étant destinés sont donc transférés aux régions. À ce titre, la baisse des crédits portés par le programme 134, de 16 millions d'euros en CP en 2020 et 12,7 millions d'euros en 2021 à 9 millions en 2022, s'inscrit dans cette perspective. Les régions répartissent ces crédits entre leurs différents pôles par la suite. L'État demeure le garant de la délivrance et de la qualité du label « pôles de compétitivité ».

Les rapporteurs spéciaux resteront vigilants pour que cette transition des modalités de financement des pôles vers un financement régional ne se traduise pas par l'accroissement des inégalités entre régions. Ils rappellent à cet égard leur attachement à la cohésion des territoires et à l'égalité territoriale.

Une dotation de 9 millions d'euros est demandée pour l'animation et la gouvernance des pôles de compétitivité en 2022 contre 12 millions en 2021, conformément au calendrier de désengagement de l'État. Avec la volonté d'une meilleure articulation des interventions respectives de l'État et des régions en matière économique, l'État a en effet souhaité une régionalisation complète de la gouvernance et du financement de la politique des pôles, dite « phase IV », selon un calendrier prévoyant un versement à chaque région, dès 2020, de la part correspondante des crédits de gouvernance de l'État.

(1) Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour l'électricité consommée par les installations industrielles électro-intensives exposées à un risque important de fuite de carbone en raison des coûts des émissions indirects (820201) ; Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour l'électricité consommée par les installations hyperélectro-intensives (820202) ; T tarif réduit pour l'électricité consommée sur des sites industriels électro-intensifs ou sont exploitées des installations industrielles et pour l'électricité consommée par des entreprises industrielles électro-intensives exploitant des installations industrielles (820203).

3. Les centres techniques et industriels sont désormais subventionnés exclusivement par des taxes affectées

Les centres techniques industriels (CTI) et organismes assimilés mettent en œuvre, au profit de l'ensemble des entreprises de leur ressort et principalement des PME, des actions de promotion de l'industrie, contribuent à l'évolution des structures productives et à la diffusion des progrès techniques, favorisent l'adaptation des entreprises aux besoins du marché et encouragent les progrès de la normalisation et la qualité des produits dans leurs domaines de compétences.

La mise en œuvre du financement des centres techniques industriels par des taxes affectées, conformément aux recommandations du rapport remis au Gouvernement en 2019 par notre collègue Anne-Laure Cattelot et M. Bruno Grandjean ⁽¹⁾, se poursuit dans le présent projet.

À noter que trois organismes assimilés à des CTI continuent de bénéficier d'une subvention par crédits budgétaires, pour un total de **6,78 millions d'euros** :

– l'institut français de la mode (IFM) qui n'appartient pas à la catégorie des CTI-CPDE et n'a donc pas vocation à recourir aux taxes affectées ;

– l'institut français du textile habillement (IFTH) et le centre technique de la teinturerie et du nettoyage (CTTN).

C. LA SUBVENTION À L'ACTIVITÉ DE GARANTIE DE BPIFRANCE, ABSENTE POUR LA QUATRIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE DU PROGRAMME 134

L'activité de garantie de prêts bancaires est une des actions phares de Bpifrance. Il s'agit d'un dispositif favorisant l'accès au crédit des TPE, qui représentent près 90 % des 57 000 bénéficiaires annuels. Ce soutien est particulièrement axé sur les phases risquées de la vie de l'entreprise, au moment de sa création ou de sa transmission.

Le financement de la garantie BPI fait historiquement l'objet d'un financement budgétaire retracé sur le programme 134, *Développement des entreprises et régulations*. Jusqu'en loi de finances pour 2018, ces crédits étaient inscrits sur une action 20, *Financement des entreprises*.

(1) Anne-Laure Cattelot et Bruno Grandjean, *Les plateformes d'accélération vers l'industrie du futur, Organisation, missions et financements des centres techniques industriels (CTI) et des comités de développement économique (CPDE), mai 2019.*

L'évolution de la contribution de l'État au fonds de garantie Bpifrance

En 2017, une action n°20 *Financement des entreprises* était dotée au sein du programme 134 de près de 25 millions euros et servait à financer l'activité « garantie » de Bpifrance. Le montant de cette action a même été porté à 41 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2018.

Depuis 2019 cependant, le gouvernement estime que l'activité de garantie de Bpifrance doit être autofinancée, notamment par le recyclage des dividendes qui seraient dus à l'État. Il a depuis lors supprimé les crédits versés au fond de garantie de Bpi. Le parlement estimant toutefois que ce financement autoporteur entache la philosophie de la banque publique, menace la viabilité de l'intervention de Bpi et qu'un contrôle parlementaire est légitime et nécessaire, soutenu en cela par la position de la Cour des comptes, a rétabli depuis une ligne crédit à cette fin. L'amendement « n°II-1590 » porté par les rapporteurs spéciaux a, en conséquence, transféré 10 000 euros au programme 134 au sein du PLF 2019 afin de maintenir un lien budgétaire avec Bpifrance.

En 2020, le gouvernement a de nouveau tenté de détacher les garanties de Bpifrance du budget, cette volonté s'est heurtée à la volonté du parlement avec l'introduction d'un amendement « n°II-1082 », identique à celui adopté en 2019. Face aux difficultés économiques résultant de la crise sanitaire qu'a connu le pays, la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a renforcé ces versements en autorisant 100 millions d'euros supplémentaires en soutien aux actions de garantie de Bpifrance (abondant l'action 7 *Développement international et attractivité du territoire*). Ce choix du gouvernement démontre ainsi l'utilité qu'avait eu le maintien d'une affectation *a minima* aux garanties de Bpi, outil nécessaire à l'intervention en cas de dégradation de la situation économique.

L'année 2021 a retrouvé un niveau identique de contribution à la garantie Bpi avec l'adoption d'une ligne de crédit de 10 000 euros par le Sénat grâce à un amendement « n°II-8 rectifié ». Cet amendement, adopté en première lecture, avait été retiré en séance devant l'Assemblée par les rapporteurs spéciaux. Les crédits destinés à faire face à la crise sanitaire ont en effet, en 2021, été regroupés au sein de la mission spéciale Plan de Relance. Celle-ci prévoyait un soutien à Bpifrance à hauteur de 409 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2021-2022 et 305 millions en crédits de paiement.

Depuis le projet de loi de finances pour 2019, il est systématiquement proposé par le Gouvernement de supprimer la dotation versée à Bpifrance au titre de son activité de garantie, traditionnellement inscrite au sein du programme 134. **À plusieurs reprises, les rapporteurs spéciaux ont défendu, avec succès, des amendements visant à maintenir, même *a minima*, un « cordon ombilical » entre l'opérateur et l'État**, pour se prémunir contre un retournement de conjoncture et permettre à l'opérateur de continuer à assurer son activité sans effectuer de « recyclage » des dividendes ⁽¹⁾, préjudiciable au regard des principes budgétaires.

(1) Un risque notamment souligné par la Cour des comptes dans son rapport thématique de 2016 « BPIFRANCE - Une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider ».

Les débudgétisations liées aux actions confiées à Bpifrance

Pour continuer à maintenir un volume similaire de prêts garantis (5 à 6 milliards d'euros de garanties octroyées chaque année, portant sur un total de prêts d'environ 17 milliards d'euros), Bpifrance procède au recyclage des dividendes normalement versés à l'État – ce que la Cour des comptes considère comme une débudgétisation qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité du contrôle parlementaire – et à un redéploiement des crédits prévus au titre d'autres fonds de garantie. Bpifrance peut également être amené à augmenter la tarification de sa garantie, alors même que ses tarifs apparaissent déjà élevés.

Cette question est d'autant plus pertinente au regard de l'inscription de crédits destinés à la garantie BPI au sein de la mission *Plan de relance*. Cette mission ayant vocation à disparaître, y faire figurer ces crédits apparaît comme une manière de placer le soutien de l'État à la garantie BPI en « gestion extinctive ».

Les rapporteurs spéciaux avaient consacré à la garantie BPI un développement spécifique dans leur rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2021 et en avaient surtout fait leur thématique d'évaluation lors du Printemps de l'évaluation 2021. **Ils concluaient ainsi à la nécessité de maintenir un financement budgétaire de la garantie BPI via le programme 134. Aussi, comme chaque année depuis 2018, les rapporteurs spéciaux déposeront en séance publique un amendement visant à rétablir cette ligne budgétaire.**

D. LES POLITIQUES DU PROGRAMME 134 BÉNÉFICIERAIENT COMME EN 2021 DE CRÉDITS ISSUS DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE*

Dans le présent projet comme en 2021, les programmes 362 *Écologie* et 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* contiennent des crédits concourant à la réalisation des politiques financées par le programme 134 *Développement des entreprises*, pour **un total de plus de 1,3 milliard d'euros**.

En particulier, **288 millions d'euros en CP sont destinés à la décarbonation des activités industrielles** (action 3 du programme 362), qui représentent près de 20 % des émissions de gaz à effet de serre en France. Les mesures financées par cette action visent à faire évoluer les modes de production vers un modèle bas carbone compatible avec l'objectif national et européen de neutralité carbone en 2050. Cela passe par un soutien à l'efficacité énergétique et à l'adaptation des procédés des entreprises industrielles, encourageant les investissements dans des procédés de fabrication moins émetteurs, et par un soutien aux investissements de substitution d'une solution chaleur bas-carbone à une solution fossile.

Une dotation de 393,9 millions d’euros est également demandée pour la relocalisation d’activités sur le territoire national : 250 millions d’euros pour la « relocalisation des secteurs critiques » et 143,9 millions pour les dispositifs de « relocalisation dans les territoires ». Les rapporteurs spéciaux saluent ces investissements stratégiques, essentiels à la souveraineté industrielle de la France.

**CRÉDITS DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE*
CONCOURANT AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME 134 EN 2022**

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Transition écologique des commerçants, artisans et indépendants	0	5
Décarbonation de l’industrie	0	288
Nucléaire	0	13,7
Plans de soutien aéronautique et automobile - Modernisation filière automobile	0	90,4
Plans de soutien aéronautique et automobile - Modernisation filière aéronautique	0	90,4
Relocalisation : sécurisation des approvisionnements critiques	0	250
Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires	0	143,9
Industrie du futur	0	303
France Num	0	14,1
Financement des entreprises <i>(dont garantie BPI)</i>	0	147 <i>(104)</i>
Plan de soutien à l’export	0	14,8
Total	0	1 360,3

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires.

**Transformation de l'industrie et relocalisation des savoir-faire stratégiques :
l'exemple de Savoy International**

Pendant le premier confinement de mars-avril 2020, la direction générale des entreprises (DGE) avait investi 222 millions d'euros pour l'achat de masques non sanitaires et 40 millions d'euros au titre d'aides à l'investissement dans des machines de fabrication de masques pour permettre à la France de devenir indépendante dans la production de masques d'ici la fin de l'année 2020.

Ce double dispositif incitatif (par la commande publique et l'aide à l'investissement) a permis de faire émerger un écosystème de production de masque sur le sol français.

À titre d'exemple, Savoy International, après avoir investi 14,5 millions d'euros, dont 2,5 millions pour la production de 10 millions de masques chirurgicaux par semaine et 4 millions pour la production de 4 millions de masques FFP2 par semaine, a atteint ses objectifs et participé à la création de 200 emplois à Cluses, dans nos territoires.

Si les rapporteurs spéciaux se félicitent de cet important montant de crédits, nécessaires en période de relance, ils soulignent cependant **le manque de lisibilité entraîné par la multiplication des supports budgétaires** (programme 134, plan de relance, et compte de concours financier), et **regrettent l'absence d'une présentation synthétique de l'effort envers le soutien aux entreprises dans le projet annuel de performance de la mission *Économie***. À titre d'exemple, le programme 134 comporte cette année encore une action 25, *Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire*, qui n'est pas dotée de crédits.

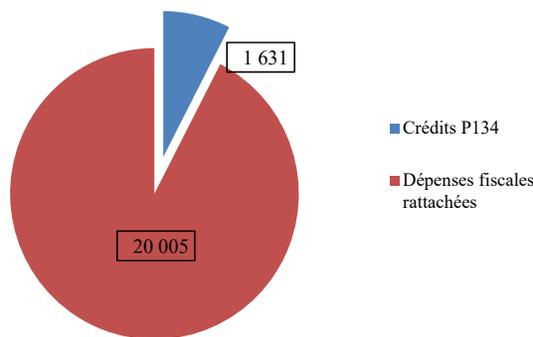
E. LES DÉPENSES FISCALES, QUI, CETTE ANNÉE ENCORE, PÈSENT BIEN DAVANTAGE QUE LES CRÉDITS DU PROGRAMME, DOIVENT ÊTRE MIEUX ÉVALUÉES

Pas moins de 69 dépenses fiscales sont rattachées au programme 134 dans le présent projet, pour un total évalué à plus de 20 milliards d'euros en 2022, contre 17,23 milliards en 2021. Le programme fait ainsi l'objet à lui seul de 15 % des dispositifs et de 22 % des montants prévus pour l'ensemble du budget de l'État au cours de l'année 2022.

Face à ce géant, les crédits budgétaires, avec 1,63 milliard d'euros en CP, font figure de nain, puisqu'ils équivaldraient à peine à 8,2 % des dépenses fiscales.

PART RESPECTIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ET DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES EN 2022

(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, Commission des finances d'après le PAP 2022.

Leur augmentation en 2022 tient principalement aux **deux nouvelles dépenses fiscales créées dans le cadre du soutien de l'économie face à la crise sanitaire** :

– l'exonération des aides exceptionnelles versées par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) ainsi que les instances de gouvernance des régimes de retraites complémentaires, des professionnels libéraux et des avocats en application de l'article 10 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020, d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de toutes les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle (dépense fiscale n° 220106), créée par l'article 26 de la loi de finances pour 2021 et d'un coût évaluatif de **40 millions d'euros en 2022** ;

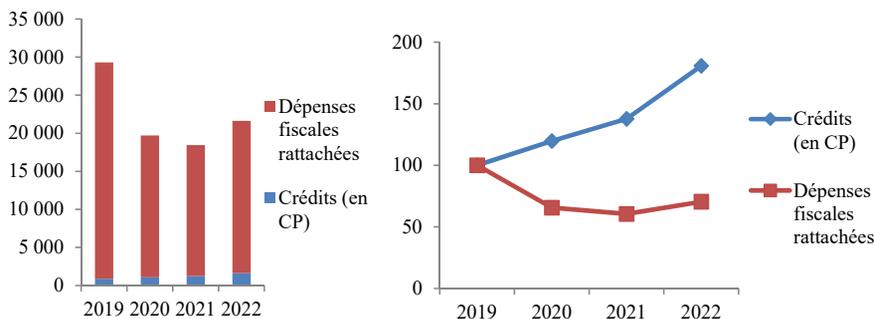
– l'exonération des aides versées par le fonds de solidarité institué par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020, d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de toutes les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle (dépense fiscale n° 220107), et d'un coût estimé à **2 600 millions d'euros en 2022** (pour 2020, le nombre d'entreprises bénéficiaires est estimé à deux millions).

Or, alors que les rapporteurs avaient déjà eu l'occasion de souligner la nécessité, tant pour la sincérité du budget que pour la bonne information du Parlement, de développer les chiffrages et évaluations de l'efficacité des dépenses fiscales, **33 dépenses fiscales sur 69 ne font toujours pas l'objet d'une évaluation.**

Les rapporteurs spéciaux regrettent ce manque d'information, alors que les dépenses fiscales chiffrées représentent déjà plus de 92 % des financements de la mission – un taux qui reste très important en dépit de sa baisse depuis 2019.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ET DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES ENTRE 2019 ET 2022

(en millions d'euros / indice 100 en 2019)



Source : RAP 2020 et PAP pour 2021 et 2022.

Les rapporteurs spéciaux rappellent enfin la nécessité de conduire un véritable travail d'évaluation des dépenses fiscales pour juger de leur efficacité et de leur efficience.

Le secrétariat général des ministères économiques et financiers leur a assuré que des travaux d'évaluation sur la performance des dépenses fiscales rattachées au programme 134 avaient débuté au printemps 2021, entre le responsable de la fonction financière ministérielle, la Direction de la législation fiscale, le responsable du programme 134 et la DGE. Ils ont « vocation à répondre aux préoccupations des parlementaires et à la recommandation de la Cour des comptes de renforcer l'évaluation des dépenses fiscales les plus coûteuses. Ils devraient, au titre du PLF 2023, conduire à une réflexion sur la mise en place d'indicateurs de performance pour certaines dépenses fiscales du BOP DGE du programme 134. »⁽¹⁾

(1) Source : réponses du secrétariat général des ministères économiques et financiers au questionnaire envoyé par les rapporteurs spéciaux.

II. LE PROGRAMME 343 *PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : UNE MISE EN ŒUVRE DE QUALITÉ*

Lancé en 2013, le Plan France très haut débit (PFTHD) vise à garantir un accès à internet de qualité sur l'ensemble du territoire, reposant sur le déploiement des réseaux à haut et très haut débit, avec plusieurs objectifs étalés dans le temps :

– pour fin 2020, fournir à tous les Français un accès à un « bon haut débit » soit un débit descendant d'au moins 8 Mbit/s ;

– pour fin 2022, fournir à tous les Français un accès à « très haut débit » soit un débit descendant d'au moins 30 Mbit/s ;

– pour fin 2025, généraliser la fibre optique.

Le déploiement du très haut débit : une action conjointe d'acteurs publics et privés

Le déploiement du très haut débit sur le territoire national procède d'une logique associant acteurs privés et acteurs publics, agissant chacun sur des zones déterminées.

L'ensemble du territoire est ainsi découpé en deux grandes catégories : la **zone très dense** (dont la liste de communes est définie par l'ARCEP) et la **zone moins dense**, correspondant aux territoires restants. Cette dernière se subdivise elle-même en zone moins dense où l'initiative privée est présente et zone moins dense où l'on constate une carence de l'initiative privée. Afin de les déterminer, le Gouvernement a recueilli en 2011 les intentions des opérateurs à déployer sur fonds propres des réseaux horizon de 5 ans dans ces zones, dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt d'investissement. L'intervention financière de l'État ne peut se faire que dans ces zones moins denses où l'initiative privée est carencée – dite **zones moins dense d'initiative publique**.

Ainsi, les opérateurs privés qui agissent sur la zone très dense et sur la zone moins dense d'initiative privée doivent couvrir à terme 55 % des logements et des locaux professionnels.

Sur les **zones moins denses d'initiative publique**, les réseaux fixes à très haut débit sont majoritairement déployés dans le cadre de projets portés par les collectivités territoriales, appelés **réseaux d'initiative publique**. L'État s'est déjà engagé à contribuer à hauteur de 3,6 milliards d'euros en soutien des collectivités territoriales.

Au 31 décembre 2020, 84 dossiers relevant de 98 collectivités territoriales avaient été déposés dans le cadre de l'appel à projet « France très haut débit – réseaux d'initiative publique ».

Le programme 343 *Plan France très haut débit* (PFTHD) retrace les crédits consacrés au soutien des Réseaux d'initiative publique (RIP) des collectivités territoriales. **Son objectif unique de performance, Généralisation de la couverture en fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2025, est rendu d'autant plus crucial par la crise sanitaire, qui a accéléré le recours aux technologies numériques, tant au travail que dans la vie quotidienne.**

En raison de l'arrivée à maturité des projets de réseaux d'initiative publique, le programme 343 entre dans une phase exclusive de décaissements, d'où l'absence d'AE sur la principale action du programme, *Réseaux d'initiative publique de très haut débit*. Les AE nécessaires au déploiement des RIP étant toutes disponibles, aucun nouvel engagement n'est prévu dans le présent projet de loi de finances. L'action serait en revanche dotée de **600 millions d'euros de crédits de paiement.**

Le programme 343 est enrichi dans le présent projet d'une seconde action, dotée de 22 millions d'euros en AE et CP, visant à rebudgétiser les crédits issus du fonds national pour la société numérique participant aux financements de la politique de la mission. Cette action est issue de la prise en compte des critiques de la Cour des comptes à l'encontre des fonds sans personnalité juridique, tel que le fonds pour la société numérique (FSN). Ce mouvement comptable explique la quasi-multiplification par 100 des autorisations d'engagement du programme.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 343 DEMANDÉS POUR 2022

(en millions d'euros)

	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
AE	0,25	22	+ 8 700
CP	609,33	622	+ 2,08

Source : PAP 2022.

A. UN FINANCEMENT GLOBAL À LA HAUTEUR DES ENJEUX

L'effort global de l'État en faveur du plan FTHD va bien au-delà du seul programme 343. Le soutien de l'État s'élevait ainsi au 31 décembre 2020 à 3,6 milliards d'euros, en provenance de plusieurs vecteurs de financements :

- 900 millions d'euros de crédits non budgétaires issus du fonds pour la société numérique (FSN) ;

- 2,4 milliards d'euros engagés en cumulé au 31 décembre 2020 sur le programme 343 ;

- 30 millions d'euros ouverts par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 sur le même programme ;

- 240 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2021 dans le cadre du plan de relance sur le programme 364 *Cohésion* (action 07 *Cohésion territoriale*).

Cet effort considérable a permis d'atteindre les objectifs assignés pour fin 2020, et le permettra probablement pour ceux fixés à fin 2022.

Présentation des résultats du PFTHD à la date de rédaction du présent rapport

- Plus de 99 % des locaux couverts avec un débit supérieur à 8 Mbit/s (Bon Haut débit ou BHD). Hors accès internet via satellite, dont le recours peut rencontrer des difficultés, notamment s’agissant de la pose d’antennes en habitat collectif, ce chiffre s’établit autour de 97,5 % ;
- La part de locaux éligibles à un débit supérieur à 30 Mbit/s (Très Haut Débit – ou THD) grâce à une technologie filaire (FttH, câble, DSL) est passée de 68 % (28 millions sur 41,9 millions de locaux) à fin 2020 à 74 % (31 millions) au 30 juin 2021. La croissance du THD est portée par la croissance du FttH, qui est passée sur cette période de 58 % (24,2 millions) à 64 % (27 millions) de couverture des locaux du territoire. Une offre de satellite permettant le THD est disponible depuis le premier semestre 2021 en France métropolitaine ;
- Le nombre d’abonnements est passé de 12,6 millions à 16,6 millions de fin juin 2020 à fin juin 2021, porté principalement par la croissance des abonnements en FttH (passage de 8,3 à 12,4 millions sur cette période). Ces abonnements THD représentent environ 54 % des 31 millions d’abonnements aux services internet à haut débit ;
- Au cours du 2^{ème} trimestre 2021 ce sont 1,5 million de locaux supplémentaires rendus raccordables au FttH, soit environ 22 % de plus que sur la même période de l’année précédente.
- Au juin 2021 ce sont 27 millions de locaux éligibles aux offres FttH, soit une hausse de 30 % en un an. Ils se situent pour un quart en zones très denses, pour moitié en zone « AMII » et pour le dernier quart en zone d’initiative publique ;
- Au cours du 2^{ème} trimestre 2021 ce sont 850 000 locaux rendus éligibles en zone d’initiative publique, soit 95 % de plus que sur la même période un an auparavant ;
- Après des rythmes de déploiements soutenus en 2020, le rythme des déploiements des lignes FttH a ralenti en 2021 dans la zone d’initiative privée. Environ 550 000 locaux y ont été rendus éligibles au cours de ce 2^{ème} trimestre 2021 (626 000 au 1^{er} trimestre précédent) ;
- Les déploiements se poursuivent dans les territoires concernés par des AMEL (appels à manifestation d’engagements locaux) et atteignent 150 000 locaux éligibles à la fin du deuxième trimestre 2021, contre plus de trois fois moins un an auparavant ;

B. UNE CLARIFICATION DE LA STRUCTURE BUDGÉTAIRE DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

La structure budgétaire du Plan France très haut débit a connu plusieurs clarifications depuis 2014, année lors de laquelle a été créé le programme 343 pour prendre le relais des crédits du plan d'investissement d'avenir (PIA).

Du PIA au programme 343

Jusqu'en 2014, le Plan « France très haut débit » a été financé sur les autorisations d'engagement disponibles sur le fonds national pour la société numérique (FSN), à hauteur de 900 millions d'euros gérés par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'État dans le cadre des Programmes d'investissement d'avenir (PIA).

La création du programme budgétaire 343 *Plan France très haut débit* en 2015 a permis de prendre le relais des crédits du PIA en instaurant le principe de fongibilité des crédits AE et CP entre programme budgétaire et PIA. Cette fongibilité permet que les AE ouvertes sur le programme 343 soient payées par des crédits PIA et que des engagements ouverts sur les crédits PIA (action 1 du FSN) soient payés par des CP du programme 343.

Cette procédure budgétaire est strictement encadrée par la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion du fonds programme d'investissements d'avenir (action *Développement de l'économie numérique*) et du Plan « France très haut débit » (version en date du 28 décembre 2016 modifié par avenants du 7 décembre 2018 et du 10 juillet 2019).

Le présent projet poursuit la clarification de la présentation budgétaire à compter de 2022. La création de la deuxième action sur le programme 343 permet la rebudgétisation de 22 millions d'euros issus de la trésorerie résiduelle du FSN, conformément à la recommandation de la Cour des comptes.

Les rapporteurs spéciaux saluent cette évolution qui vient renforcer la traçabilité des crédits du PFTHD, et, partant, la sincérité du budget.

C. UNE AMÉLIORATION DU SUIVI DE L'EXÉCUTION DU PLAN

1. La crise sanitaire n'a pas excessivement retardé la conduite des projets, suivis de près par l'administration

S'agissant de l'impact de la crise sanitaire sur le déploiement des réseaux, les auditions menées par les rapporteurs spéciaux leur ont permis d'obtenir des informations rassurantes. La crise sanitaire apparaît en effet avoir eu un impact modéré sur la conduite du déploiement, en dépit de ralentissements des phases d'étude et d'échanges en amont des projets.

Ainsi, la trajectoire d'engagement des autorisations est conforme à l'estimation initiale du plan FTHD. Seul un retard sur la consommation des crédits de paiement est à noter ; la crise sanitaire et certaines difficultés rencontrées dans le cadre du dimensionnement des RIP ont en effet conduit à des retards de consommation.

L'effet de la crise sanitaire a essentiellement porté sur le calendrier de déploiement des travaux. Le seul ralentissement du déploiement a été observé au cours du premier semestre 2020, au cours duquel on a toutefois observé un rythme de déploiement élevé. Le second trimestre 2020, davantage touché par la crise, a d'ailleurs maintenu un rythme supérieur de 10 % à celui de la même période en 2019, avec 1,2 million de locaux supplémentaires raccordés. Les trois trimestres suivants ont vu le raccordement d'environ 1,4 million, 1,9 million et 1,5 million de nouvelles prises raccordables. **L'objectif de couverture intégrale en THD du territoire, dont 80 % de fibre, fin 2022 et l'intégralité fin 2025, n'est pas remis en cause.**

Cependant, une forte disparité est constatée dans le déploiement de l'accès au très haut débit entre les différentes régions françaises, dues principalement à des choix stratégiques initiaux diversifiés. Ainsi, la région Bretagne semble accuser un retard, mais celui-ci s'explique par la volonté de connecter en priorité les territoires les plus difficiles. Pour les rapporteurs, la mise en œuvre du plan en outre-mer paraît désormais être un objectif à poursuivre pour l'égalité entre les territoires Français.

S'agissant du suivi du déploiement, si la gouvernance des projets de RIP relève de la compétence exclusive des collectivités territoriales, celles-ci bénéficient néanmoins d'un suivi attentif et d'un accompagnement du gouvernement qui a fait de la couverture numérique du territoire une de ses réformes prioritaires en raison de son impact sur la vie quotidienne des français.

Pour faciliter l'atteinte de l'objectif, des travaux menés par la DGE et l'ANCT visent à lever les freins aux déploiements au travers des travaux de normalisation, d'harmonisation et la diffusion de bonnes pratiques, en lien avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Les équipes du programme FTHD de l'ANCT assurent un suivi individualisé de chacun des projets de RIP, permettant le cas échéant de mettre en place des ateliers spécifiques pour répondre et traiter avec les porteurs de projets les problématiques opérationnelles rencontrées. Elles associent en tant que de besoin les services déconcentrés de l'État dans la recherche de solutions et la mise en place d'instances locales de dialogue et de suivi.

De plus, l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales impose aux collectivités de transmettre à l'ARCEP une description des projets qu'elles sont amenées à lancer sur le fondement de cet article. Enfin le comité de concertation France très haut débit, instance de concertation sur les sujets relatifs au déploiement des réseaux à haut et très haut débit en France, associant les représentants des collectivités territoriales et les services de l'État, auditionne les porteurs de projet, et peut solliciter des auditions pour évoquer des difficultés particulières.

2. Un nouvel indicateur de performance du programme 343

Les rapporteurs spéciaux appelaient, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾ et de la loi de règlement du budget 2020 ⁽²⁾, à faire évaluer l'indicateur de performance du programme, afin qu'il permette de s'assurer du développement effectif des réseaux.

L'indicateur figurant dans le projet annuel de performances pour 2021 était obsolète

L'indicateur figurant dans le PAP 2021, intitulé *Part des logements et locaux professionnels de la zone d'intervention des collectivités territoriales qui seront éligibles au très haut débit d'ici 2022*, n'était plus pertinent au regard de l'évolution du PFTHD qui est désormais en phase de déploiement.

En effet, il rendait compte de l'état des conventions de financement des projets des réseaux d'initiative publique (RIP) et non des déploiements effectifs du très haut débit. De plus, les objectifs du PFTHD ont évolué avec le plan de relance.

Cet indicateur a été opportunément remplacé pour 2022 par un nouvel indicateur de performance, intitulé *Nombre cumulé de locaux (foyers et entreprises) éligibles à la FttH* ⁽³⁾ *au titre de l'année N dans la zone d'initiative publique France entière*, qui permet de rendre compte du déploiement effectif de la fibre optique en comptabilisant le nombre de locaux raccordables à la fibre dans les zones d'initiative publique. Les locaux éligibles au réseau *FttH* correspondent aux logements ou locaux à usage professionnel raccordables à un réseau de communications à très haut débit en fibre optique par l'intermédiaire d'un point de mutualisation.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent que leurs remarques aient été entendues et saluent ce nouvel indicateur qu'ils jugent bien plus pertinent.

(1) Rapport n°3399 sur le projet de loi de finances pour 2021, M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général – Annexe n°20, Économie, Développement des entreprises, Xavier Roseren et Valéria Faure-Muntian, rapporteurs.

(2) Rapport n°4195 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général – Annexe n°20, Économie, Développement des entreprises, Xavier Roseren et Valéria Faure-Muntian, rapporteurs.

(3) « Fiber to the Home », i.e. Fibre optique jusqu'à l'abonné.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS, OUTIL PRIVILÉGIÉ D'AMORTISSEMENT DE LA CRISE SANITAIRE

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés* contient quatre sections réparties en programmes. Ce compte finance ainsi des prêts et avances pour le logement des agents de l'État (section n°1), des prêts pour le développement économique et social (section n°2), des prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Charles de Gaulle (section n°3) ainsi que, jusqu'au 31 décembre 2021, des avances remboursables et prêts à taux bonifiés accordés aux entreprises touchées par la covid-19 (section n°4).

Dans le cadre de la mission *Économie*, l'objectif de soutien aux entreprises mobilise en particulier le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* et le programme 877 *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19*.

A. LES PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, MOYEN PUISSANT D'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES AU COURS DE LA CRISE

Le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* a pour finalité d'autoriser une participation publique ponctuelle au plan de financement d'entreprises dans l'accompagnement de leur restructuration financière et commerciale, sous forme de prêts du fonds de développement économique et social (FDES). Ces prêts s'intègrent dans un plan de financement comprenant, pour l'essentiel, des capitaux privés. Dans une situation où la confiance des tiers a été altérée, les prêts du FDES peuvent restaurer une dynamique collective de soutien à l'entreprise, en complétant un tour de table financier après des négociations menées sous l'égide du CIRI et des CODEFI avec l'ensemble des partenaires privés de l'entreprise.

Initialement limitée à 75 millions d'euros pour 2020, la dotation budgétaire du FDES a été portée à 1 milliard d'euros par la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 dans l'optique d'adapter la taille de cet outil à la situation économique inédite qui a résulté de la crise sanitaire. Cette augmentation de la dotation budgétaire s'est accompagnée d'une refonte temporaire de la doctrine d'utilisation du FDES, à la suite de l'adoption par la Commission européenne d'un Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie de covid-19⁽¹⁾, dite « doctrine d'utilisation du FDES covid-19 ».

(1) Cet encadrement temporaire autorise les États membres, jusqu'au 31 décembre 2021, à accorder aux entreprises touchées par la crise des prêts à taux bonifiés dans la limite de 25 % de leur chiffre d'affaires

En 2021 comme en 2020, l'enveloppe du FDES a donc été utilisée pour accorder des prêts publics sur la base de ce fondement juridique et de cette doctrine d'utilisation temporaire. **Les crédits du programme 862 ont en outre été majorés de 600 millions d'euros par la loi de finances rectificative n° 2021-953 du 19 juillet 2021 pour financer la mise en œuvre du « fonds de transition », qui a pour objectif de renforcer le haut de bilan des entreprises dont la solvabilité est dégradée.**

Le fonds de transition

Le fonds de transition vise principalement les entreprises de taille intermédiaire et grandes entreprises de tous secteurs (à l'exception du secteur financier) directement affectées par les répercussions de la crise, qui rencontrent des besoins de financement persistants et que les instruments existants ne permettent pas de combler, dès lors qu'elles peuvent démontrer la pérennité de leur modèle économique. Il s'agit notamment des entreprises des secteurs spécifiquement affectés par la crise : hôtellerie-café-restauration, tourisme, événementiel, commerce, distribution, transports, etc.

Les demandes de financement font l'objet d'une revue par un comité consultatif du ministère de l'économie, des finances et de la relance, et peuvent être adressées jusqu'au 31 décembre 2021. Plusieurs dossiers font actuellement l'objet d'échange entre le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les entreprises potentiellement bénéficiaires. À noter que le fonds de transition s'inscrit dans l'Encadrement temporaire « Covid » de la Commission européenne. Si ce dernier venait à être prolongé au-delà du 31 décembre 2021, il est probable qu'il en soit de même pour le fonds de transition.

L'année 2022 devant être celle du retour à la normale, la « doctrine covid » du FDES devrait expirer au 31 décembre 2021. Le compte de concours, fortement sollicité durant la crise, devrait alors retrouver une activité comparable aux années précédant 2020. C'est pourquoi 75 millions sont demandés dans le présent projet pour le FDES, comparable aux dotations initialement prévues pour 2020 et 2021, après 50 millions d'euros ouverts en 2019. À ces 75 millions pourront s'ajouter les reports des crédits ouverts et non utilisés en 2021.

B. COMPLÉMENT : LES AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE

Le programme temporaire 877, créé dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, avait pour vocation de répondre aussi aux difficultés économiques des entreprises touchées dans le contexte de la crise sanitaire, en mettant en place un dispositif public d'octroi d'avances remboursables sous condition d'amortissement ou non à taux bonifiés, selon des principes compatibles avec la réglementation européenne des aides d'État.

2019. Cette mesure vise à contenir le risque de credit crunch inhérent aux périodes de graves et brutales crises économiques, et permet ainsi d'offrir un accès au crédit à des entreprises structurellement viables mais rencontrant des difficultés ponctuelles de trésorerie.

En complément des prêts du FDES, la création de ce dispositif discrétionnaire visait principalement à répondre aux difficultés des entreprises industrielles de 50 à 250 salariés, sur la base d'une doctrine d'intervention adaptée aux entreprises fragilisées, stratégiques pour l'industrie française ou socialement sensibles sur un territoire.

**Les avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises
touchées par la crise de la covid-19 :
des mesures complémentaires à destination des entreprises les plus vulnérables**

La crise sanitaire exceptionnelle met en effet en danger la pérennité de nombreuses entreprises. Certains secteurs font face à une chute brutale, voire à un arrêt total d'activité, qui génère des pertes substantielles, d'autres sont confrontés à des ruptures dans la chaîne d'approvisionnement. Les PME s'avèrent à cet égard particulièrement vulnérables.

Ce programme intervient de façon subsidiaire, après activation des autres mesures de soutien de trésorerie pour ces entreprises (notamment report d'échéances fiscales et sociales, des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité).

Il complète, sans s'y substituer, les autres mesures de soutien à l'économie que le Gouvernement met en œuvre face à la crise pour répondre notamment aux difficultés de trésorerie des entreprises. Il vise notamment les entreprises qui ne seraient pas éligibles ou ne parviendraient pas à bénéficier :

- du dispositif de Prêts garantis par l'État (PGE) du fait de leur trop grande fragilité ou de leur faible bancarisation ;
- des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) porté par le même compte de concours financier, du fait de la doctrine d'intervention de ce dernier ;
- du fonds de solidarité mis en place pour accorder des aides aux entreprises faisant face à une importante perte de chiffre d'affaires, qui est réservé aux TPE.

Le programme 877 avait été doté de 500 millions d'euros par la LFR2 pour 2020. À la date du 30 septembre 2021, 184 aides et avances ont été octroyées, soit un montant total d'aides de 150 319 399 euros versés aux entreprises bénéficiaires, en accompagnement de 14 833 emplois.

Le cadre d'intervention de ce programme se terminant fin 2021, il n'est pas proposé d'ouverture de crédits dans le présent projet.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 21 octobre 2021, la commission a examiné les crédits de la mission Économie et du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera prochainement consultable en ligne.

Conformément à l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission a adopté les crédits de la mission.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Banque publique d'investissement (BPI France)

- M. Arnaud Caudoux, directeur général adjoint
- Philippe Mutricy, directeur de l'évaluation, des études et de la prospective
- Baptiste Thornary, responsable de l'évaluation, de la conjoncture et de la macroéconomie ;
- Alexandre Gazaniol (direction de l'évaluation, des études et de la prospective) ;
- Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles.

CCI France

- M. Pierre Goguet, Président

Direction générale des entreprises

- M. Olivier Corolleur, sous-directeur des communications électroniques et des postes

Secrétariat général des ministères économiques et financiers

- Mme Marie-Anne Barbay-Layani, secrétaire générale des ministères économiques et financiers
 - pour la DGE
- Mme Barbara Siguret, sous-directrice du pilotage, de la stratégie et de la performance
- M. Jean Tatio-Oviedo, chef du bureau des affaires budgétaires
 - pour la DGT
- M. Rémi Sappia, adjoint au chef du bureau Budget
- M. Étienne Floret, adjoint au chef du bureau du financement et du développement des entreprises (FINENT2)
- M. Laurent Suster, secrétaire général adjoint du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)

- pour la DGCCRF
 - M. André Schwob, chef du service du soutien au réseau
- pour le secrétariat général :
 - Mme Isabelle Peroz, sous-directrice de la gestion financière et des achats du Secrétariat des ministères économiques et financiers.