

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

MISSION « ÉCONOMIE » CRÉDITS DÉDIÉS AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT

Alors qu'au sortir de la crise économique, dans laquelle ils ont été durement éprouvés, le commerce et l'artisanat requièrent plus que jamais une politique de long terme et une stratégie cohérente de la part du Gouvernement, la mission « Économie » du PLF 2022 ne contient quasiment plus aucun crédit qui leur soit spécifiquement dédié.

Force est de constater, dès lors, que ces secteurs ne bénéficient que d'un saupoudrage regrettable de crédits épars, sans cohérence ni vision stratégique.

Dans le détail, cette mission ne retrace plus, à destination des commerçants et artisans, que les crédits alloués à l'initiative France Num et ceux bénéficiant aux métiers d'art.

Concernant France Num, la plateforme continue de pâtir d'un manque certain de notoriété et d'une insuffisante fiabilisation des professionnels qui y proposent leurs prestations. En outre, les actions entreprises pour favoriser la transition numérique des PME restent largement en deçà des besoins exprimés par les entrepreneurs, et les formations à la numérisation restent concentrées dans certains territoires uniquement.

Les métiers d'art, quant à eux, gagneraient à bénéficier d'une promotion plus large, ce qui requiert un renforcement du soutien budgétaire apporté à l'Institut national des métiers d'art (INMA), dont les ressources propres ressortent fragilisées de la crise.

1. AU SEIN DE LA MISSION « ÉCONOMIE » : QUASIMENT PLUS AUCUN CRÉDIT CONSACRÉ À CES SECTEURS, HORMIS CEUX DE FRANCE NUM ET CEUX DÉDIÉS AUX MÉTIERS D'ART

Alors qu'une action dédiée aux « Commerce, artisanat et services » existait au sein de la mission « Économie » jusqu'à la LFI pour 2019, elle a été fusionnée, à compter de cette date, au sein de l'action n° 23 intitulée « Industrie et services ». Sans surprise, les quelques crédits qui étaient alloués au commerce et à l'artisanat ont été rapidement asséchés, notamment en raison de la disparition du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac). Désormais, seuls l'initiative France Num et l'Institut national des métiers d'art (INMA) bénéficient encore, au titre du commerce et de l'artisanat, de crédits en provenance de cette mission.

Cet état de fait rappelle, s'il en était besoin, l'absence de politique nationale en faveur du commerce et de l'artisanat, déplorée avec constance par la commission des affaires économiques du Sénat.

A. FRANCE NUM : UN CENTRE DOCUMENTAIRE BIENVENU, MAIS UN TROP FAIBLE ENGAGEMENT DANS L'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSITION NUMÉRIQUE DES ENTREPRISES

1. Une initiative hybride, à la fois simple distributeur de crédits à divers opérateurs, centre documentaire et plateforme de mise en relation entre « activateurs » et entrepreneurs

L'initiative France Num, créée le 15 octobre 2018 et animée par la Direction générale des entreprises, entend démontrer les apports concrets du numérique pour une petite entreprise et faciliter la réalisation concrète de cette transformation grâce à des ressources pratiques, des aides et un réseau de conseillers (appelés « activateurs »). Son public cible potentiel est constitué d'environ 1,7 million de TPE et PME.

Pour ce faire, France Num déploie une palette d'outils et d'actions variés, recensés plus en détail par le rapporteur dans son avis budgétaire de l'an dernier sur cette mission, et qui vont des campagnes de communication à la télévision ou sur internet à la mise en relation des entrepreneurs désireux d'engager ou approfondir leur transition numérique et de professionnels dont c'est le métier (développeurs web, etc., surnommés les « activateurs »), en passant par la mise à disposition de ressources documentaires sur les bienfaits de la numérisation.

Suite au déclenchement de la crise sanitaire et économique, à l'occasion de laquelle le manque de numérisation des petits commerçants français est apparu préoccupant, France Num a également piloté la mise en place de 30 000 diagnostics numériques.

a) En matière de diagnostics numériques, France Num se contente d'un rôle de distributeur de crédits au réseau consulaire, sans apporter de réelle plus-value

Afin d'encourager et de faciliter la transition numérique des TPE et PME dont la crise a montré le faible degré de numérisation et l'absence de réel soutien public en la matière, l'initiative France Num s'est vue doter de fonds supplémentaires par la loi de finances rectificative n° 3 pour 2020. Ainsi, si la LFI pour 2020 prévoyait seulement 700 000 euros en AE et CP, l'initiative disposait *in fine* de 11,7 millions d'euros d'AE et de 12 millions d'euros de CP à partir de juillet 2020, pour :

- réaliser 30 000 diagnostics de TPE entre 2020 et 2021 afin de définir avec elles leurs besoins ainsi qu'un plan d'action pour engager leur numérisation ;
- financer des « formations-actions » réalisées par une trentaine d'opérateurs sélectionnés sur appel d'offres par Bpifrance.

Par ailleurs, pour poursuivre ces deux objectifs, la LFI pour 2021 a ouvert de nouveaux crédits pour France Num, à hauteur de 36,1 millions d'euros en AE et de 22 millions d'euros en CP.

Un accord officiel a ainsi été signé le 12 octobre 2020 entre CCI France et le ministre chargé de l'économie, des finances et de la relance, aux termes duquel l'État s'engage à stabiliser le niveau de ressources affectées aux CCI en 2021, en échange notamment d'un renforcement de la mobilisation du réseau consulaire dans la mise en œuvre du plan de relance, ce qui passait notamment par la réalisation d'une partie desdits diagnostics.

Menée du 20 novembre 2020 au 20 mars 2021 à partir de leur plateforme Digipilote, l'opération des CCI a concerné 5 000 entreprises, prioritairement dans le secteur du commerce de détail et de l'hôtellerie-restauration. Mêlant diagnostics online et entretiens personnalisés, elle a notamment permis de mettre en évidence que les TPE-PME concernées avaient un niveau de maturité numérique « moyen-bas »¹, et que la cohorte suivie était massivement en « fragilité numérique », voire en « retard numérique ». Par ailleurs, sur les 5 000 ressortissants diagnostiqués, 64 % ne réalisent pas de vente en ligne.

¹ À partir d'un questionnaire de maturité reposant sur cinq thématiques principales : transformation de l'offre (présence en ligne, webmarketing, voix du client, expérience client), fonctionnement interne (équipements et usages, dématérialisation), ressources humaines (compétences et formations), data (sécurisation des données, sécurité et conformité), projets numériques (stratégie numérique).

Suite au diagnostic, un plan d'action individualisé a été proposé aux entreprises. Dans les trois mois qui ont suivi le diagnostic, 3 005 entreprises (60 %) avaient concrétisé au moins une action numérique, majoritairement en matière de présence et de visibilité en ligne. Environ 40 % des entreprises ayant entrepris une action numérique l'ont fait en étant accompagnées par le réseau des CCI.

De son côté, le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat a également conclu une convention avec l'État portant sur 5 000 diagnostics numériques ; par ailleurs, l'engagement d'en réaliser 10 000 supplémentaires d'ici le 31 décembre 2021, financés par France Num, a également été pris. En octobre 2021, environ 9 500 diagnostics avaient été soit finalisés, soit étaient en cours. 73 % des entreprises avaient réalisé ou engagé une ou plusieurs actions.

Au total, le rôle de France Num s'est limité à accorder une subvention de 300 € par diagnostic au réseau consulaire (soit, par exemple, 1,5 million d'euros aux CCI). Autrement dit, France Num n'a servi que de financeur, sans aucune mise en œuvre opérationnelle du côté de la DGE. Que le Gouvernement confie la réalisation de telles démarches aux acteurs compétents et reconnus est sain, mais le rapporteur s'étonne de la concomitance de ces financements d'actions consulaires par le budget général alors que, dans le même temps, le Gouvernement a choisi, depuis 2019, de réduire drastiquement la fiscalité affectée au réseau. Un schéma impliquant une révision de la trajectoire baissière du financement du réseau par la taxe affectée, afin de pérenniser ce type d'actions sans passer par le budget général, lui paraîtrait de nature à mieux clarifier la répartition des compétences entre l'État et le réseau consulaire.

Ce schéma paraîtrait d'autant plus logique que les CCI, outre ces 5 000 diagnostics, en ont réalisé 7 500 en leur nom en 2021, c'est-à-dire sans financement de France Num.

Cet état de fait soulève en outre d'autres préoccupations : 30 000 diagnostics étant prévus dans la LFI 2021, 5 000 ayant été réalisés par les CCI et 15 000 par les CMA, quand seront réalisés les 10 000 diagnostics restants ?

b) L'intervention de France Num s'apparente souvent à un saupoudrage de crédits dont le suivi et la mesure de l'efficacité sont inexistants

(1) Les « formations-actions » : un dispositif à l'efficacité quasi inexistante un an après son lancement

Au-delà du financement de diagnostics numériques externalisés, France Num finance également des « formations-actions » et des « accompagnements-actions », à hauteur de 300 € par prestation, réalisées par des opérateurs sélectionnés à l'issue d'un appel d'offres organisé par Bpifrance¹.

Deux vagues ont déjà eu lieu et 30 opérateurs ont été choisis, avec l'ambition de toucher plus de 70 000 entreprises. Leur mission est de recruter des TPE et PME éloignées du numérique pour les former à des outils et les sensibiliser à la transformation digitale.

Or, force est de constater que ce dispositif est encore très loin d'être efficace. Outre son caractère confidentiel (cf. *infra*), le petit nombre d'opérateurs se traduit par un très faible nombre de formations/accompagnements disponibles et une couverture très inégale du territoire.

Par exemple, lorsqu'il est demandé un accompagnement pour « *développer mes ventes, mon activité* » (vraisemblablement un des souhaits les plus exprimés par les TPE-PME), sous forme de « *sensibilisation* » et en « *présentiel* », France Num ne donne accès qu'à 5 formations... toutes situées en Provence-Alpes-Côte d'Azur. En outre, aucun des 5 liens prévus pour s'inscrire à ces 5 formations ne fonctionne.

De même, si l'entrepreneur souhaite « *communiquer avec mes clients, trouver de nouveaux clients* », sous forme de « *sensibilisation* » et « *en ligne* », il obtient 10 possibilités : 9 en Auvergne-Rhône-Alpes, 1 en Provence-Alpes-Côte d'Azur. S'il souhaite que la formation ait lieu en présentiel, il n'obtient plus que 2 propositions, les 2 en région PACA !

¹ Le troisième appel à projets s'est terminé le 29 octobre 2021.

Si une TPE souhaite être formée au « *travail à distance* », sous forme de « *sensibilisation* » et en « *présentiel* », elle n'obtient qu'un choix : une formation en PACA. Si elle accepte de suivre la formation « *en ligne* », 14 propositions lui sont faites : 3 en Île-de-France, 4 en Auvergne-Rhône-Alpes, 2 en PACA, 1 dans le Grand Est, 1 dans les Hauts-de-France, 1 en Nouvelle-Aquitaine, 1 dans les Pays de la Loire et 1 à La Réunion.

Le rapporteur s'alarme donc de la situation d'un dispositif pouvant mobiliser jusqu'à une vingtaine de millions d'euros de crédits budgétaires et dont l'utilité est, à date, quasi-nulle. Il est urgent que France Num soit en mesure de proposer un ensemble de formations certifiées, contrôlées, couvrant l'ensemble du territoire et pouvant se tenir en présentiel¹. En l'état, la prestation offerte par les pouvoirs publics ne semble pas sérieuse, alors même que France Num est devenu la clef de voûte de la politique du Gouvernement de numérisation des entreprises.

Un an et demi après la crise, la transition numérique des entreprises, *a fortiori* des commerçants, ne semble toujours pas bénéficier d'une attention suffisante, ce qui se traduit notamment dans les chiffres d'accompagnements-actions : seules 500 TPE-PME y ont eu recours, à fin septembre.

« Tout laisse penser que, jusqu'à présent, le Gouvernement a concentré sa politique sur la communication tous azimuts de chiffres impressionnants (dizaines de millions d'euros pour France Num, chèque de 500 € pour la numérisation de 120 000 entreprises, 30 000 diagnostics réalisés), sans égard pour la qualité des services proposés aux entreprises souhaitant s'engager dans cette transition numérique. »

(2) Les chèques numériques de 500 € semblent avoir trouvé leur public, mais il n'y a pas de suivi de leur usage

L'un des axes majeurs de la communication du Gouvernement sur son soutien à la numérisation des commerçants a résidé, fin 2020, dans l'octroi d'un chèque de 500 € aux TPE souhaitant couvrir leurs dépenses numériques² (solution pour lancer une activité en ligne, création d'un site internet, adhésion à une plateforme en ligne, logiciel, diagnostic, etc.), dans la limite de 120 000 entreprises.

En octobre 2021, 112 180 chèques avaient été distribués³. La simplicité et le succès de la mesure rendent légitimes la poursuite et l'amplification de la démarche ; or, ainsi que l'a confirmé la DGE au rapporteur, l'opération ne sera pas renouvelée, ce qui est regrettable.

« Le soutien à la numérisation des entreprises doit s'inscrire dans la durée, être continu, au plus près des besoins des TPE PME. Le chèque numérique devrait être renouvelé, car il est l'une des rares mesures du Gouvernement qui ait les faveurs des entrepreneurs »

¹ À cet égard, la DGE a indiqué au rapporteur dans sa réponse au questionnaire que « *la DGE, via l'opérateur Bpifrance, est attentive à ce point et à l'ancrage local et sectoriel des projets retenus* ». Il semble qu'une marge de progression existe encore.

² Les factures de dépenses de numérisation d'un montant minimum de 450 euros ont été demandées en pièces justificatives.

³ L'opération a eu lieu du 21 janvier au 31 juillet 2021, initialement à destination des commerces fermés administrativement puis, à partir du 6 mai, au bénéfice des TPE de moins de 11 salariés.

(3) Aucun contrôle de la qualité des « activateurs » présents sur la plateforme n'est aujourd'hui mis en place

Environ 3 500 « activateurs », c'est-à-dire des professionnels de la numérisation, sont inscrits sur la plateforme France Num, afin d'apporter leurs services aux entrepreneurs souhaitant engager ou approfondir leur transition numérique. Ils représentent donc le pilier opérationnel sur lequel peuvent s'appuyer les TPE-PME qui souhaitent « se lancer » dans la démarche, généralement peu familières de ce domaine.

Or au-delà de contrôles formels comme la présence de mentions légales ou le bon enregistrement de l'entreprise, France Num ne réalise aucun contrôle de la qualité des prestations proposées ni de la fiabilité des activateurs. Alors que le rapporteur soulignait déjà ce manque majeur dans l'avis budgétaire de l'an dernier, aucune évolution n'a eu lieu en 2021, alors que le nombre d'activateurs a doublé.

Si la DGE a indiqué au rapporteur souhaiter renforcer la qualité des données descriptives des activateurs et de leurs prestations, cette démarche ne suffit pas, car elle ne permet pas de juger de la qualité effective desdites prestations. Le constat effectué l'an passé par le rapporteur s'applique donc toujours : « *les petites entreprises non numérisées sont loin de maîtriser, dans leur ensemble, les concepts et le vocabulaire d'un secteur d'activité particulièrement technique et disposant d'un « jargon » propre. Ce faisant, une asymétrie peut se créer entre la TPE et l'activateur, renforcée par le fait que l'utilisateur considère que ce dernier est « validé » par l'État du fait de sa présence sur un site de l'administration¹* ».

À la question du rapporteur de savoir si la DGE prévoyait de se doter d'un dispositif de suivi des actions engagées suite à la mise en relation TPE/activateur (type d'action, pourcentage d'actions menées à leur terme, etc.), il a été répondu qu'un dispositif aussi fin n'était pas prévu, mais qu'un court questionnaire de satisfaction devrait être bientôt prévu à destination des entrepreneurs, ainsi qu'une révision de la charte d'engagement des activateurs.

Il est urgent d'engager un processus de fiabilisation des activateurs présents sur France Num, qui pourrait passer par exemple par une labellisation de ces professionnels.

c) Une communication de France Num encore trop irrégulière et confidentielle et des supports informationnels encore trop peu connus

Afin de toucher un public de TPE et PME éloignées du numérique, et de se faire connaître, France Num multiplie les initiatives :

- depuis avril 2020, France Num propose une chronique webradio intitulée « *Accélérer avec le numérique* », diffusée dans la matinale de FrenchWeb.fr chaque mardi et vendredi ;

- France Num est également à l'origine de 3 épisodes de 26 minutes, diffusés entre février et avril 2021 sur BFMTV, RMC Story et RMC Découvertes, intitulés « *Connecte ta boîte* » et qui relatent l'histoire de 3 TPE accompagnées dans leur transformation numérique durant 2 mois par des experts. L'audience cumulée pour l'ensemble des diffusions s'est élevée à 15 millions de téléspectateurs. Les « replays » sur internet ont généré 20 000 vues, ce qui témoigne cependant d'un faible bouche-à-oreille. Une seconde saison sera diffusée dans les prochains mois avec 3 nouveaux épisodes ;

- France Num est à l'initiative d'un MOOC « *Ma TPE a rendez-vous avec le numérique* » qui vise à illustrer et mettre en exergue les bénéfices du numérique. La formation a été diffusée à 3 reprises en 2021 (et 1 en 2022) sur la plateforme publique FUN MOOC opérée par France Université Numérique.

Toutes ces initiatives sont utiles et doivent être saluées. Certaines ont permis effectivement d'accroître la notoriété de France Num, comme les épisodes télévisés qui se sont traduits

¹ Avis n° 139 (2020-2021) de M. Serge Babary, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Franck Montaugé, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, sur la mission « Économie ».

par une augmentation de 20 % des pages vues sur le site de France Num pendant la période de diffusion, et un surcroît de 900 abonnés Twitter.

Pour autant, force est de constater que France Num continue de bénéficier d'une très faible notoriété, soit que certaines de ses initiatives soient en fait réalisées par d'autres acteurs plus familiers des entreprises (comme le réseau consulaire), soit que les moyens déployés pour se faire connaître restent insuffisants.

Le rapporteur note ainsi que plusieurs actions de communication de France Num présentent le défaut de se tenir sur des supports eux-mêmes peu consultés. Ainsi du MOOC, ou de la chronique dans la matinale Frenchweb.fr. Il considère donc que tant que la majeure partie de la communication « grand public » de France Num continuera de reposer sur des canaux aussi confidentiels, il est vain d'en atteindre une plus grande notoriété (qui plus est si les défaillances de qualité relevées *supra* persistent).

Dès lors, il est peu surprenant que la mise en relation entre TPE-PME et « activateurs » ne remporte qu'un succès très limité : le formulaire « contacter le conseiller » n'a ainsi reçu que 4 000 vues uniques entre le 1^{er} janvier et le 30 octobre 2021 (pour 3 500 activateurs)...

Il réitère donc sa proposition que France Num lance une vaste campagne de communication sur les principales chaînes de télévision et de radio ainsi que dans la presse quotidienne régionale, à des heures de grande écoute et sur plusieurs mois.

2. Les actions d'accompagnement des entreprises dans leur transition numérique, qui ont bénéficié d'une hausse importante de crédits en 2021, ne devraient toutefois plus être financées à compter de 2023

Les crédits demandés pour 2022 pour l'initiative France Num proviennent de deux missions budgétaires différentes :

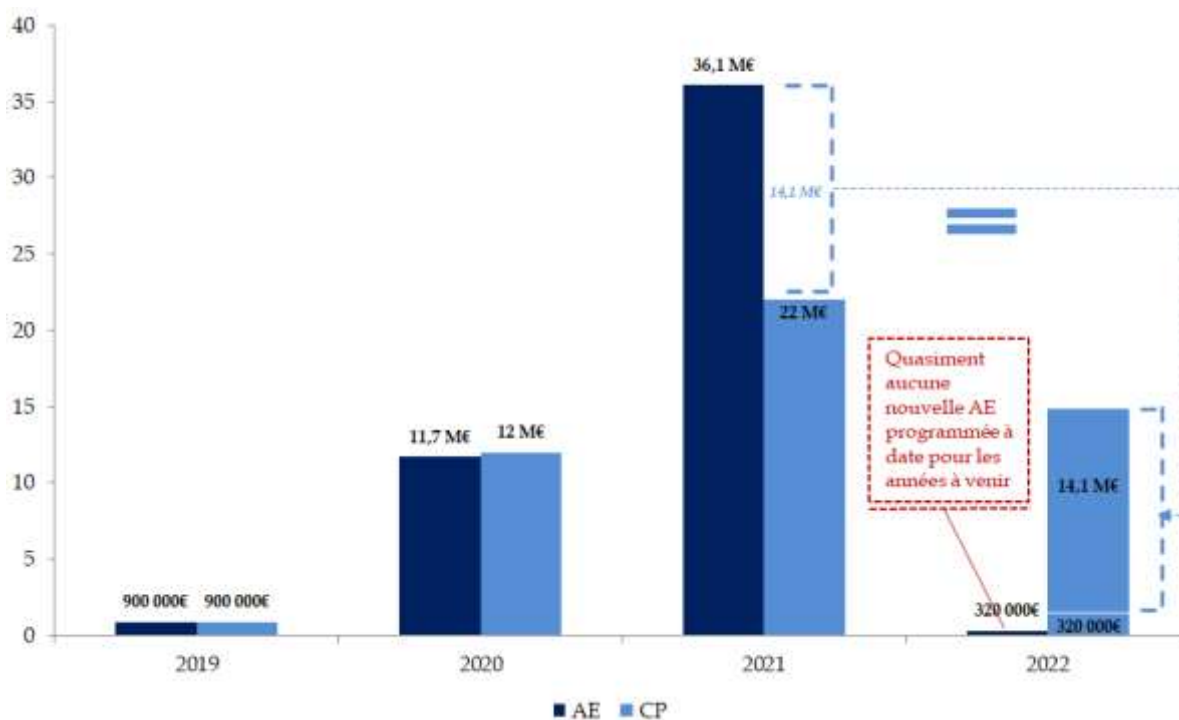
- 14,1 millions de crédits de paiement sont prévus au titre de la mission « Plan de relance » ;
- 320 000 euros d'AE et 780 000 euros de CP sont prévus au titre de la mission « Économie » pour financer les dépenses de fonctionnement de ce dispositif, autres que celles de personnel.

Soit un total de près de 15 millions d'euros de CP pour 2022, contre près de 24 millions d'euros en 2021 (- 37,5 %), qui se répartissaient ainsi : 22 millions d'euros de CP en provenance de la mission « Plan de relance » et près de 2 millions d'euros versés depuis la mission « Économie ».

L'analyse des crédits conduite par le rapporteur met cependant en évidence une absence de projection, en termes budgétaires, au-delà de 2022. En effet, en loi de finances initiale pour 2021, la mission « Plan de relance » prévoyait 36,1 millions d'euros (en AE) et 22 millions d'euros (en CP) pour France Num. Or la mission ne prévoit pour 2022 que 14,1 millions d'euros de CP, ce qui correspond exactement à la part des AE qu'il reste à décaisser une fois décomptés les 22 millions d'euros payés en 2021, et aucun nouveau crédit d'AE.

Autrement dit, le Gouvernement ne prévoit pas à ce jour de nouveaux fonds pour que France Num continue ses démarches de sensibilisation et d'accompagnement collectif des TPE et PME engagés dans la transition numérique. Si ce constat n'empêche pas une éventuelle ouverture de crédits dans le PLF pour 2023, il peut être raisonnablement supposé que la tenue des élections présidentielles joue un rôle dans le choix de ne pas s'engager au-delà de 2022, à rebours des logiques de visibilité et de long terme nécessaires à la mise en place d'une telle politique publique.

Évolution des AE et CP alloués à France Num entre 2019 et 2022, en millions



Source : Commission des affaires économiques du Sénat.

Par ailleurs, le rapporteur souligne qu'en loi de finances initiale pour 2021, la mission « Économie » avait abondé de 1,98 million d'euros (en AE et CP) l'initiative France Num, contre 780 000 € de CP pour 2022 - soit une diminution de 61 %, pour financer les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel. Pourtant, rien dans le projet annuel de performance pour 2022 transmis au Parlement n'indique les raisons de cette diminution ; plus encore, les éléments d'explication sont un simple copier-coller de ceux pour 2021, sans égard, donc, pour cette baisse de 1,2 million d'euros.

En dépit des lacunes et insuffisances recensées par le rapporteur dans le fonctionnement et le déploiement de France Num, un abandon des démarches d'accompagnement et de formation ne saurait être envisagé.

Face aux difficultés rencontrées, il faut faire plus et mieux, et non pas moins. Le rapporteur est en effet convaincu que les obstacles constatés sont surmontables et appelle à ne pas assécher les crédits d'une initiative bienvenue et qui pourrait jouer un réel rôle dans la numérisation nécessaire des TPE-PME, pour peu que le Gouvernement fasse preuve de volontarisme.

B. ACCENTUER LES EFFORTS DE PROMOTION DES MÉTIERS D'ART

1. L'Institut national des métiers d'art (INMA), un organisme central pour promouvoir les artisans d'art

Association reconnue d'utilité publique, employant environ 20 personnes, l'INMA mène une mission d'intérêt général qui vise à promouvoir, via différents canaux, les 198 métiers et 83 spécialités que représentent les métiers d'art.

Les missions de l'INMA sont les suivantes :

- observation, veille et analyse de l'activité économique et de la formation dans le secteur des métiers d'art et du patrimoine vivant ;
- transmission des savoir-faire des métiers d'art et du patrimoine vivant ;
- gestion du label des Entreprises du Patrimoine Vivant (EPV) ;
- mission de transmission des savoir-faire des métiers d'art et du patrimoine vivant.

2. Les ressources de l'INMA, qui mêlent subventions du budget général et ressources propres, ont été impactées par la crise sanitaire

L'action de l'INMA est financée à la fois par ses ressources propres, issues par exemple des études qu'elle conduit ou des adhésions, par le mécénat, ainsi que par deux subventions, l'une du ministère de la culture (630 000 euros en 2021) et l'autre du ministère de l'économie, des finances et de la relance (900 000 euros en 2021). Pour 2022, le montant de cette dernière est fixé à 1,1 million d'euros dans le projet annuel de performance de la mission « Économie ».

Les ressources de l'institut ont été significativement impactées par la crise sanitaire, puisque l'activité de l'INMA en 2020 a été fortement réduite, tous ses événements ayant été annulés et l'institut ayant dû fermer.

Évolution des ressources de l'INMA, 2019-2021

Typologie de recettes	2019	2020	Prévisions 2021
Dotations de l'État	1,5 M€	1,968 M€	1,53 M€
Direction générale des entreprises	900 000 €	1,2 M€	900 000 €
Direction générale de la création artistique	600 000 €	768 000 €	630 000 €
Ressources propres	6 000 €	20 000 €	179 000 €
Études	2 400 €	0	0 €
Adhésion/cotisation	3 500 €	0	10 000 €
Assises MAPV	0	0	140 000 €
Club savoir-faire lab programme	0	0	14 000 €
Produits divers	500 €	20 000 €	15 000 €
Mécénat	1,04 M€	620 000 €	230 000 €
TOTAL	2,55 M€	2,61 M€	1,94 M€

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, à partir des données DGE.

Ainsi qu'en témoigne le graphique ci-dessus, les flux issus du mécénat¹ (qui ont pu représenter jusqu'à 41 % du budget total avant la crise) sont, en outre, en diminution, y compris en 2021 alors que l'activité de l'institut a pu redémarrer.

3. Il est nécessaire d'amplifier les démarches de promotion des métiers d'art

Le rapporteur considère nécessaire d'améliorer le soutien financier de l'État à l'INMA, alors qu'il lui est demandé d'instruire un nombre croissant de dossiers pour le label EPV et que la qualité de ses prestations, de même que leur utilité, sont saluées par l'ensemble des acteurs.

Les métiers d'art représentent une importante richesse immatérielle, puisqu'ils participent tant à la préservation du patrimoine français qu'à l'attractivité de la France et à l'innovation. Il importe, dès lors, de renforcer plus avant les moyens de l'INMA afin d'accroître sa capacité à faire connaître ces métiers et ses possibilités d'instruction de dossiers.

2. LE PLAN DE RELANCE « COMMERCE ET ARTISANAT », COMME ANTICIPÉ L'AN DERNIER, S'EST RÉVÉLÉ TRÈS INSUFFISANT ET N'A PAS TENU SES PROMESSES

A. UNE ENVELOPPE DE 20 MILLIONS D'EUROS POUR DES ACTIONS DE REDYNAMISATION COMMERCIALE QUI N'ONT PAS TROUVÉ LEUR PUBLIC

Le plan de relance prévoyait une enveloppe de 40 millions d'euros pour financer des actions en faveur de la numérisation des acteurs de l'économie de proximité dans les territoires, répartie comme suit :

- 20 millions d'euros pour des actions collectives de numérisation (diagnostics et ingénierie relative aux stratégies numériques territoriales, embauche d'un manager de commerce, solutions numériques collectives¹) ;

¹ Fondation Bettencourt Schueller, réseau des CMA, Le Figaro, France Télévisions, pour ne citer qu'eux.

- 16 millions d'euros au profit de l'émergence d'une centaine de Manufactures de proximité dans les territoires (tiers-lieu donnant accès à des matériels et infrastructures numériques et à un écosystème de compétences) ;
- 4 millions d'euros redéployés pour le financement des chèques numériques de 500 euros (cf. *supra*).

Le rapporteur note, à cet égard, que les documents budgétaires annexés à la mission « plan de relance » l'an dernier faisaient état d'une enveloppe de 40 millions d'euros pour les seules actions collectives de numérisation, sans inclure les manufactures de proximité et le redéploiement de crédits pour le chèque numérique. Autrement dit, il semble que l'enveloppe pour lesdites actions collectives ait été divisée par deux entre temps.

Concernant ces actions collectives, les demandes de subvention éligibles étaient les suivantes au 29 octobre 2021 :

	Diagnostics et ingénierie relative aux stratégies numériques territoriales	Solutions numériques collectives	Managers de commerce
Nombre de demandes reçues	23	175	139
Montant total	413 000 €	3 125 000 €	5 382 000 €

Au total, donc, seules 337 demandes ont été formulées, pour un total de moins de 9 millions d'euros (pour rappel, l'enveloppe initiale était de 40 puis de 20 millions d'euros), ce qui atteste du faible succès que cette initiative a remporté.

Ces difficultés étaient déjà anticipées par le rapporteur dans son avis budgétaire de l'an dernier : « *alors que la relance du commerce de proximité passe nécessairement par des outils flexibles et adaptables aux diverses réalités des territoires, les modalités de déblocage de ces crédits semblent au contraire particulièrement rigides : à chaque action correspondra un forfait de 20 000 euros, ou de 40 000 euros dans le cas des managers de commerce, indépendamment de la taille de la commune, de la profondeur de ses besoins ou de son taux de vacance commerciale. Cet excès de rigidité ne peut aller qu'à l'encontre de l'efficacité de ces actions, compte tenu du besoin de différenciation et d'adaptation qu'implique une politique de revitalisation commerciale ambitieuse* ». Il semble que le peu d'intérêt porté par les acteurs locaux à ces actions collectives de numérisation corrobore ce constat. Interrogée sur la territorialisation éventuelle de l'enveloppe, la DGE a par ailleurs concédé qu'elle n'était pas prévue.

En outre, quasiment aucun dispositif de suivi de l'efficacité des actions collectives n'est mis en œuvre, si ce n'est une étude sur le déploiement des plateformes numériques territoriales menée par la Banque des territoires et dont les résultats seront connus à la fin du 1^{er} trimestre 2022.

B. LES FONCIÈRES DE REDYNAMISATION COMMERCIALE : UN OUTIL UTILE POUR LUTTER CONTRE LA VACANCE COMMERCIALE, QUI SEMBLE SOUS-DIMENSIONNÉ

Le plan de relance adopté fin 2020 prévoit également la mise en place d'une centaine de foncières de redynamisation commerciale, qui ont vocation à racheter des locaux commerciaux vacants et à les rénover, voire à les démembrer pour offrir des surfaces davantage en adéquation avec les besoins des professionnels, puis à les louer à un tarif attractif. L'objectif est de rénover jusqu'à 6 000 commerces de proximité sur une période de cinq ans (2021-2025). Sont visées en priorité les zones en déprise (Quartier prioritaire de la ville (QPV), ville signataire d'une convention d'opération de revitalisation du Territoire (ORT), ruralité).

¹ Par exemple, solution d'analyse de flux de piétons, programme de fidélité, site de vente en ligne, solution de *click&collect*, etc. Le choix de la solution technique revient au bénéficiaire et ne constitue pas un critère d'attribution de la subvention.

Pour ce faire, la Banque des territoires doit investir 100 millions d'euros supplémentaires au capital de foncières locales, en complément des 200 millions d'euros qu'elle y consacre déjà dans le cadre du programme Action cœur de ville. Par ailleurs, compte tenu du déficit d'opération compris entre 10 et 50 % que génèrent ces opérations de réaménagement, un fonds de soutien doté de 60 millions d'euros a également été mis en place pour traiter 1 900 commerces. Il est piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et suivi par un comité de pilotage regroupant ministres¹, la Banque des territoires, l'ANCT, les instances représentatives des collectivités et les réseaux consulaires.

Interrogé par le rapporteur, le ministère a indiqué que l'objectif était de parvenir à 60 foncières mises en place d'ici la fin de l'année (53 l'étaient en juillet 2021). Par ailleurs, les 53 foncières existantes porteraient des plans d'affaires correspondant à la rénovation d'environ 1 000 locaux (dont 105 livrés à ce jour²), ce qui interroge sur le réalisme de l'objectif initial de 6 000 commerces rénovés (compte tenu du rythme observé, il faudrait 300 foncières pour y parvenir). De même, la réunion du comité, en juillet 2021, a débouché sur une subvention de 12,7 millions d'euros pour traiter 165 locaux, ce qui semble attester d'un dimensionnement sous-optimal du fonds de 60 millions d'euros (compte tenu du rythme observé, seuls 780 commerces pourraient être traités avant épuisement de l'enveloppe, contre un objectif de 1 900).

Le rapporteur réitère par ailleurs sa mise en garde sur le haut niveau de complexité et d'ingénierie que requiert la mise en œuvre de ces foncières, susceptible d'exclure du dispositif les plus petites villes, villages ou bourgs qui ne disposent pas forcément des compétences nécessaires.

Une augmentation de l'enveloppe allouée à ces foncières de redynamisation commerciale et au fonds chargé de compenser leurs déficits semble nécessaire, compte tenu de l'importance des enjeux et du coût des projets de rénovation. Une attention plus soutenue aux problématiques des territoires les plus fragilisés est également nécessaire.

POUR EN SAVOIR +

- [Avis de la commission sur le PLF 2021](#)
- [Rapport d'information de la commission sur les nouvelles formes de commerce](#)
- [Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes](#)

		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
Sophie Primas Présidente Sénateur des Yvelines (Les Républicains)	Serge Babary Rapporteur Sénateur d'Indre-et-Loire (Les Républicains)	

¹ Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des PME.

² L'an passé, le Gouvernement indiquait souhaiter que 600 commerces soient rénovés en 2021.

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

MISSION « ÉCONOMIE »

CRÉDITS DU VOLET « NUMÉRIQUE ET POSTES »

La mission « Économie » du PLF 2022 est marquée par une hausse significative des crédits alloués à la compensation du déficit des missions de service public de La Poste, ce qui s'inscrit dans la continuité des travaux récents de la commission des affaires économiques sur le sujet.

Le plan France Très Haut Débit, dont les objectifs devraient être atteints, accélère sa mise en œuvre opérationnelle, sous réserve d'une attention particulière accordée aux raccordements complexes et à la transition du réseau cuivre vers le réseau fibre optique afin d'assurer une qualité jusqu'au « dernier mètre » et jusqu'au « dernier abonné ».

L'année 2021 a également été marquée par les débuts du déploiement commercial et technique de l'offre 5G sur les fréquences les plus hautes, la commission attirant l'attention sur la nécessité d'avoir un développement maîtrisé et équitable sur le territoire.

1. LA POSTE : UNE PREMIÈRE COMPENSATION DU DÉFICIT DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL QUI FAIT NOTAMMENT SUITE AUX RÉCENTS TRAVAUX DU SÉNAT SUR LE SUJET

A. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL : JUSQU'À 520 MILLIONS D'EUROS POUR COMPENSER LE DÉFICIT EN 2022

1. En mars 2021, le Sénat a alerté sur la situation financière inédite du service universel postal qui menace le service public si aucune mesure n'est prise

Tendance de long terme, la baisse du volume du courrier a été fortement accélérée par la crise sanitaire. En effet, le nombre de lettres envoyées était de 18 milliards (Md) en 2008, puis de 13,7 Md en 2013, de 9,1 Mds en 2019 et de 7,5 Md en 2020, soit une baisse supplémentaire du volume du courrier liée à la crise sanitaire estimée à 9 % par La Poste.

La baisse du volume du courrier a un impact financier significatif pour La Poste, faisant diminuer le chiffre d'affaires alors que les coûts fixes demeurent élevés. Par conséquent, le service universel postal est devenu, pour la première fois, déficitaire en 2018 à hauteur de 365 millions d'euros, avec un déficit estimé à 1,1 milliard d'euros par le groupe La Poste pour l'année 2020, ce qui est plus de trois fois plus élevé que le déficit constaté il y a deux ans.

Dans un rapport récent adopté à l'unanimité par la commission des affaires économiques¹, le Sénat a alerté sur la situation financière inédite du service universel postal qui ne fait l'objet d'aucune compensation par l'État car l'équilibre financier du compte du service universel postal était assuré jusqu'en 2017, ce qui permettait également de « justifier » la sous-compensation des trois autres missions de service public exercées par La Poste.

Le Sénat avait donc alerté sur les risques de « réduction » du service public pour les usagers si aucune mesure n'était prise. Concrètement, cela signifierait une accélération des réductions d'emplois, des fermetures de bureaux de poste et un moindre passage du facteur à chaque boîte aux lettres lors des tournées de distribution.

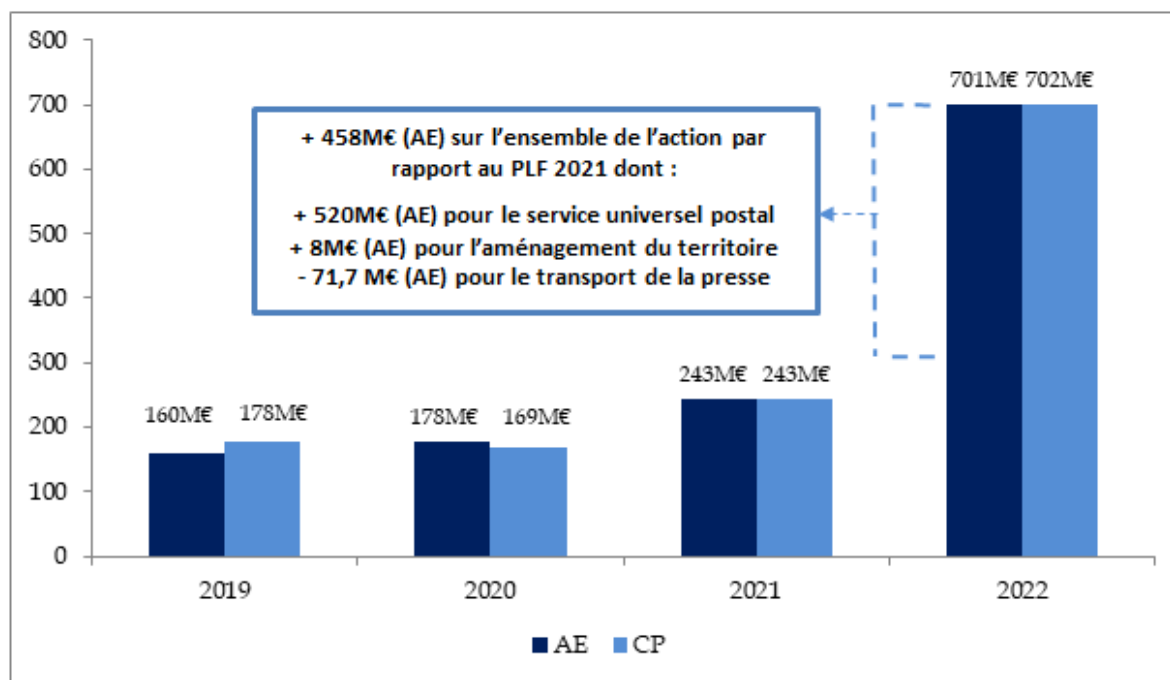
¹ [Rapport de la commission des affaires économiques sur les services publics de La Poste du 31 mars 2021.](#)

2. En juillet 2021, le Gouvernement a pris des engagements dont la traduction budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2022 est appréciée et significative

À l'issue du comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise entre l'État et La Poste¹, le Premier ministre s'est engagé à octroyer une dotation budgétaire de 500 millions d'euros pour compenser le déficit du service universel postal pour l'année 2022. De manière complémentaire et optionnelle, une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros pourra être octroyée à La Poste sous réserve du respect de ses objectifs de qualité de service définis au niveau réglementaire.

Budgétairement, cela se traduit par une hausse exceptionnelle globale de 458 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) de l'action 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique ».

Évolutions budgétaires prévues par le PLF 2022



La commission des affaires économiques rappelle toutefois qu'une dotation budgétaire fait l'objet d'une négociation annuelle et qu'il est indispensable de disposer d'une plus grande visibilité et d'une plus grande sécurité quant aux versements de la dotation de compensation de déficit du service universel postal pour les années à venir. Dans cette perspective, la commission recommande que les montants prévisionnels figurent a minima dans le contrat d'entreprise négocié entre La Poste et les services compétents de l'État.

3. Le PLF 2022 permet également des évolutions législatives souhaitées par le Sénat, mais des précisions méthodologiques doivent encore être apportées

La proposition de loi du Sénat pour l'encadrement des services publics de La Poste du 30 avril 2021² souhaite assortir le versement des compensations de service public de garanties de contrôle supplémentaires, en confiant notamment à l'Arcep une mission d'évaluation préalable, indépendante et objective du coût du service universel postal à partir de laquelle la compensation de l'État sera déterminée.

Conformément à la proposition du Sénat, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement permettant les évolutions législatives nécessaires afin de confier cette nouvelle mission à l'autorité de régulation. Le PLF 2022 prévoit également une hausse de 4 ETP pour

¹ [Communiqué de presse de la commission des affaires économiques du 23 juillet 2021.](#)

² [Proposition de loi n°547 pour l'encadrement des services publics de La Poste du 30 avril 2021.](#)

l'Arcep, ce qui devrait notamment permettre de renforcer les équipes chargées des questions postales.

Toutefois, les auditions menées par la rapporteure ont mis en évidence le manque de préparation de l'Arcep sur ce sujet, malgré les demandes réitérées du Sénat et du Gouvernement. La commission des affaires économiques insiste sur la nécessité pour l'Arcep d'élaborer rapidement une méthodologie d'évaluation éprouvée et opérationnelle afin que les compensations versées par l'État soient déterminées sur la base du chiffrage du régulateur dès le PLF 2023.

Les auditions menées par la rapporteure ont également mis en évidence l'absence de définition de la méthodologie qui sera retenue pour décider du versement de la dotation budgétaire optionnelle de 20 millions d'euros, en fonction des résultats de qualité de service de La Poste. Non seulement le nouvel arrêté ministériel relatif aux objectifs de qualité du service universel postal n'a toujours pas été adopté, mais il semble qu'aucune discussion n'ait eu lieu avec l'Arcep, pourtant chargée d'évaluer le respect des objectifs de qualité de service par La Poste, pour préciser les modalités relatives à l'octroi de cette dotation.

B. LES AUTRES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE : LE SÉNAT ENTENDU SUR PLUSIEURS POINTS BUDGÉTAIRES

1. La mission de contribution à l'aménagement du territoire : la reconduction de la compensation de la baisse des impôts de production adoptée par le Sénat en 2020

La baisse des impôts de production prévue par la loi de finances pour 2021 est notamment permise par la réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Or, les bases d'imposition de ces deux taxes représentent 99 % de la base d'abattement permettant de financer le fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT) dont les ressources compensent une partie de la mission de contribution à l'aménagement du territoire au titre de laquelle La Poste doit maintenir au moins 17 000 points de contact.

En 2020, grâce à un amendement du Sénat, la loi de finances pour 2021 a prévu une subvention de 66 millions d'euros pour financer le FPNPT, par abondement du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » du budget général de l'État. Cette année, dès la version initiale du projet de loi de finances pour 2022, une subvention de 74 millions d'euros a été prévue pour compenser l'impact de la baisse des impôts de production sur le FPNPT.

La commission des affaires économiques souligne également le changement de méthode dans le calcul du coût du maillage territorial par l'Arcep, se traduisant par **une hausse du coût de la mission de contribution à l'aménagement du territoire, estimé à 325 millions d'euros en 2020 contre 230 millions d'euros en moyenne les années précédentes.** Si la direction générale des entreprises a indiqué à la rapporteure que ce « changement de périmètre » avait été pris en compte pour déterminer le montant de la compensation du service universel postal¹, **la commission se montrera très attentive à l'évolution du montant des compensations accordées à La Poste au titre de ses missions de service public, notamment parce qu'il n'y a pas de prévisibilité ni d'assurance d'une reconduction de la dotation du service universel postal dans les mêmes montants pour les années à venir.**

2. La mission de transport et de distribution de la presse : la mise en œuvre amorcée d'une réforme nécessaire et attendue

Dans son récent rapport sur les services publics de La Poste, la commission des affaires économiques rappelait la nécessité de réformer la mission de transport et de distribution de la presse et apportait son soutien aux recommandations formulées par Emmanuel Giannesini, conseiller-maître à la Cour des comptes chargé par le Gouvernement de préparer un projet de protocole tripartite qui fait l'objet pour l'instant d'une « rare unanimité »².

¹ Réponse écrite à la suite de l'audition de la direction générale des entreprises du 16 novembre 2021.

² Avis « Presse et médias » sur le PLF 2022 du 10 novembre 2021 de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

Dans la perspective de mise en œuvre de cette réforme, la commission des affaires économiques rappelle qu'une évolution législative demeure nécessaire pour compléter les missions de l'Arcep en matière de transport et de distribution de la presse, ce que permet par exemple la proposition de loi relative à l'encadrement des services publics de La Poste, qui propose également de renforcer les exigences de qualité de service en la matière.

Budgétairement, la mise en œuvre annoncée de cette réforme se traduit par un transfert de crédits du programme 134 vers le programme 180 « Presse et médias » de 62,3 millions d'euros, alors que les crédits du programme 134 dédiés à la compensation de la mission de service public diminuent de 71,7 millions d'euros par rapport à 2021.

La commission des affaires économiques sera également attentive à l'évolution de la compensation versée à La Poste pour l'exercice de cette mission de service public, dont les modalités de calcul évoluent avec la mise en œuvre de cette réforme.

2. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : APRÈS UNE HAUSSE BUDGÉTAIRE, UNE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE QUI DOIT ÊTRE ÉQUITABLE ET DE QUALITÉ JUSQU'AU DERNIER MÈTRE

A. APRÈS UNE HAUSSE BUDGÉTAIRE BIENVENUE L'ANNÉE DERNIÈRE, L'ACCÉLÉRATION DE LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE

1. Assurer le décaissement progressif des crédits supplémentaires alloués au financement des réseaux d'initiative publique portés par les collectivités territoriales

La loi de finances pour 2021 a augmenté de 230 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE), le montant des crédits alloués au financement des réseaux d'initiative publique (RIP) dans la mission « Plan de relance ». En y ajoutant les crédits non engagés « recyclés » sur les exercices précédents et ceux engagés par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, le Gouvernement estime à 550 millions d'euros les crédits engagés pour assurer le développement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire d'ici 2025.

Toutefois, selon certains acteurs du secteur, tels qu'Infranum ou l'Avicca, l'enveloppe totale des investissements dédiés au déploiement de la fibre optique devrait plutôt se situer entre 670 et 680 millions d'euros¹.

Le PLF 2022 ne prévoit pas de nouvelles AE pour le financement des RIP, mais des hausses très significatives de crédits de paiement sont à anticiper pour financer progressivement les projets engagés par les collectivités territoriales depuis 2015 : 600 millions d'euros sont ainsi prévus dans le cadre du programme 343 « Plan France Très Haut Débit » et 50 millions d'euros dans le cadre de la mission « Relance ».

Dans cette perspective, la rapporteure se montrera particulièrement attentive au suivi du décaissement des crédits dédiés au financement des RIP, et réitère ses critiques quant au rattachement d'une partie des crédits au plan de relance plutôt qu'au programme 343.

2. Maintenir le bon rythme de déploiement de la fibre optique qui assure l'essentiel de la hausse de la connectivité sur le territoire pour respecter les objectifs 2022 et 2025

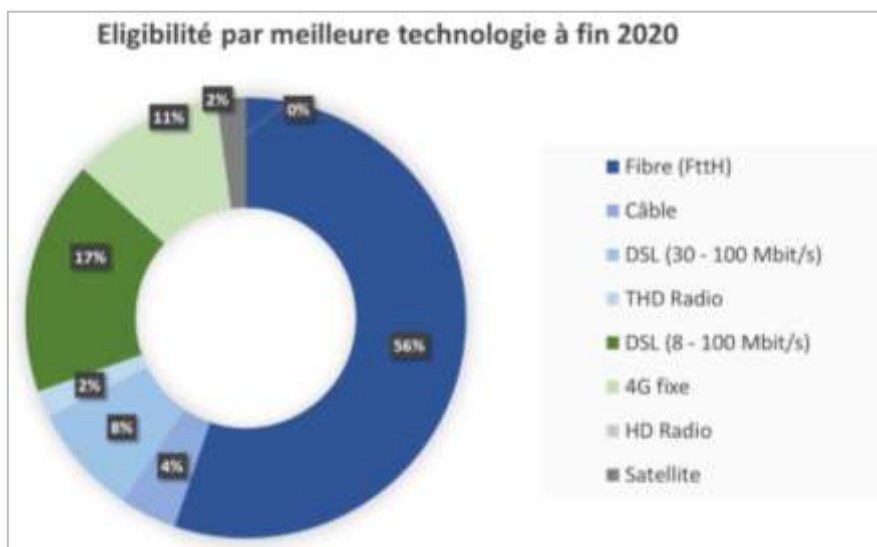
Le premier objectif du programme était la couverture du territoire en bon haut débit à 100 % d'ici la fin de l'année 2020, ce qui correspond à un pic descendant supérieur ou égal à 8 Mbit/s. Selon les estimations de l'Arcep, 99 % des locaux sont aujourd'hui éligibles au raccordement d'une technologie permettant d'avoir un bon haut débit. Hors accès Internet via satellite, qui présente encore des difficultés notamment pour la pose d'antennes en habitat collectif, ce chiffre est plutôt de 97,5 %.

¹ [Avis budgétaire « Numérique et postes » sur le PLF 2021 du 25 novembre 2020 de la commission des affaires économiques du Sénat.](#)

Le deuxième objectif du programme est la couverture du territoire en très haut débit à 100% d'ici la fin de l'année 2022, ce qui correspond à un pic descendant supérieur ou égal à 30 Mbit/s. Si les opérateurs privés doivent couvrir 55 % des logements et des locaux professionnels en très haut débit, le reste du territoire doit être couvert grâce aux RIP mis en place par les collectivités territoriales, ce qui représente, selon les estimations de l'Arcep, environ 17 millions de locaux sur les 42 millions de locaux à équiper au niveau national.

Le troisième objectif du programme est la généralisation des déploiements des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné (Ftth) d'ici la fin de l'année 2025 sur l'ensemble du territoire national. Le développement du très haut débit est essentiellement porté par la fibre optique : sur 16,6 millions d'abonnements très haut débit, 12,4 millions sont des abonnements fibre optique de bout en bout, ce qui représente une hausse d'environ 4 millions d'abonnements en un an.

Au regard de ces deux objectifs, le graphique ci-dessous indique la part des locaux du territoire national couverts en bon débit (nuances de vert) ou en très haut débit (nuances de bleu) selon les différentes technologies existantes.



Source : Arcep.

Aujourd'hui, le déploiement du très haut débit et de la fibre optique par les RIP dans les zones les moins denses est moins avancé que dans les zones plus denses couvertes par les opérateurs privés. **Ainsi, 60 % des locaux situés dans les zones moins denses d'initiative publique, soit 10,3 millions de locaux, ne sont pas encore éligibles au Ftth, alors que les opérateurs privés ont un rythme de déploiement soutenu avec environ 5 millions de nouvelles lignes raccordables en 2019 et 6 millions en 2020.**

	Nombre de locaux (M)	Locaux éligibles au THD filaire (M)	Locaux éligibles au Ftth (M)
France entière	41,9	31,0 (74%)	27,0 (64%)
Zones très denses	7,5	7,0 (94%)	6,5 (87%)
Zones moins denses d'initiative privée (hors AMEL)	16,8	14,6 (87%)	13,7 (81%)
Zones moins denses d'initiative publique (et AMEL)	17,6	9,3 (53%)	7,0 (40%)

Source : Arcep.

La Fédération française des télécommunications et l'Arcep ont toutefois indiqué à la rapporteure qu'un basculement de la main d'œuvre et des efforts s'était amorcé vers les RIP dans les zones les moins denses depuis le début de l'année 2021. En un an, environ

2,5 millions de lignes ont été déployées par les RIP, l'Arcep estimant à la fin du premier semestre 2021 qu'environ 10 millions de lignes devaient encore être raccordées.

La commission des affaires économiques appelle le régulateur à assurer un suivi renforcé du déploiement des RIP afin que les objectifs fixés par le Plan France Très Haut Débit soient respectés, et accordera une vigilance particulière au décaissement des crédits qui ont été ouverts pour déployer ces réseaux.

3. Réévaluer le rôle des opérateurs alternatifs de télécommunications dans le déploiement de la fibre optique

Les opérateurs alternatifs de télécommunications (OAT) ont la spécificité de proposer des services dédiés aux entreprises et aux collectivités territoriales et d'intervenir sur des zones géographiques ciblées, à la différence des opérateurs traditionnels.

Les difficultés d'accès des OTA aux réseaux et infrastructures déjà établis, en particulier au niveau des fourreaux installés sur les concessions autoroutières concédées, ont été portées à l'attention de la rapporteure.

Dans cette perspective, la commission appelle à une plus grande transparence sur ce sujet et invite les pouvoirs publics, ainsi que le régulateur, à interroger leur choix de ne pas contribuer à l'organisation d'un dialogue structuré entre opérateurs historiques, opérateurs alternatifs et gestionnaires de réseaux et d'infrastructures. Les bons résultats du déploiement de la fibre optique en France par les opérateurs traditionnels ne signifient pas pour autant que les opérateurs alternatifs ne peuvent pas jouer un rôle pour accélérer la numérisation des entreprises et la connectivité des collectivités territoriales, deux sujets où les marges d'amélioration demeurent importantes.

B. UNE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE QUI DOIT ASSURER LA QUALITÉ DE SERVICE JUSQU'AU DERNIER MÈTRE ET JUSQU'AU DERNIER ABONNÉ

1. Renforcer les efforts sur les raccordements complexes : la qualité jusqu'au dernier mètre

Afin que l'objectif de couverture de l'ensemble du territoire par les réseaux de fibre optique d'ici la fin de l'année 2025 soit pleinement respecté, il est nécessaire d'adopter une stratégie spécifique pour les « raccordements complexes » afin d'assurer un raccordement jusqu'au « dernier mètre ». Les raccordements complexes, plus coûteux et plus long à réaliser, désignent notamment les échecs de raccordement par les opérateurs, le défaut d'infrastructures de génie civil ou leur manque d'accessibilité permettant un raccordement aux réseaux de fibre optique.

D'un point de vue budgétaire, 150 millions d'euros d'AE pourraient être mobilisés dès 2022 pour financer ces raccordements complexes dans le cadre des crédits alloués au financement des RIP¹.

La commission des affaires économiques souhaiterait insister sur la nécessité d'investir dans les raccordements complexes et suivra avec intérêt les prochaines annonces du Gouvernement sur ce sujet, en particulier en matière de financement. En effet, il apparaît nécessaire qu'une décision claire soit prise pour décider si le coût des raccordements complexes est à la charge des usagers qui en font la demande, à celle des opérateurs privés ou si cela fait partie des attributions de l'opérateur chargé du service universel.

Par ailleurs, la rapporteure estime également qu'une information spécifique du Parlement devrait être prévue concernant les résultats des expérimentations de raccordements complexes menées dans les départements du Gers, des Pyrénées-Orientales, de la Sarthe et du Val-de-Marne.

¹ Réponse du ministère de l'économie, des finances et de la relance au questionnaire budgétaire.

2. Préciser la stratégie, maintenir la qualité et renforcer le contrôle sur l'extinction progressive du réseau cuivre : la qualité jusqu'au « dernier abonné »

L'année 2021 constitue une année historique de « croisement des courbes » dans la mesure où le nombre d'abonnés utilisant les réseaux de fibre optique a dépassé le nombre d'abonnés utilisant le réseau cuivre dont l'opérateur historique est Orange. Selon son plan stratégique d'extinction progressive du réseau cuivre à horizon 2030, la fermeture commerciale démarrera surtout dès 2023, puis sera suivie de la fermeture technique du réseau.

Or, comme le rappelle l'Arcep, « le haut et très haut débit sur DSL constituent encore aujourd'hui un produit de masse »¹, c'est pourquoi il est indispensable que l'extinction progressive du réseau cuivre et les investissements réalisés dans le déploiement des réseaux de fibre optique ne se traduisent pas par un désengagement de l'opérateur en matière de qualité de service et d'entretien des réseaux pour les très nombreux abonnés dont la connexion dépend encore du réseau cuivre, le seul disponible dans certaines zones.

Ainsi, la rapporteure appelle-t-elle à une transition maîtrisée dès maintenant, la société Orange prévoyant la fermeture commerciale rapide de 13 millions d'adresses pour des produits grand public dépendant du réseau cuivre au courant de l'année 2022.

Au regard de l'importance des enjeux considérés, le « plan cuivre » annoncé au mois de mai dernier précise les engagements supplémentaires qui doivent être pris par Orange, notamment : (1) le maintien d'un investissement annuel de 500 millions d'euros pour l'entretien du réseau sur l'ensemble du territoire ; (2) la hausse des effectifs et des recrutements fléchés sur les territoires en tension et les interventions en cas de crise ; (3) l'engagement de fournir une solution de secours mobile en 24 heures à compter du signalement d'un incident.

Le suivi et la déclinaison de ce plan doivent être assurés par des comités de concertation départementaux coordonnés par les préfets de département. Toutefois, les auditions menées par la rapporteure mettent en évidence un très faible déploiement de ces comités départementaux et une faible information des élus locaux quant à l'existence de ces comités. La commission des affaires économiques appelle donc au renforcement de l'information des élus locaux et à l'accélération de la déclinaison territoriale du « plan cuivre ».

La commission des affaires économiques reconnaît également l'engagement de l'Arcep sur le sujet, qui a notamment fixé des indicateurs et des seuils de qualité de service à respecter et fournit un encadrement nécessaire à la fermeture progressive du réseau cuivre. À cet égard, le régulateur reconnaît que « le projet d'Orange doit encore largement être précisé »², la présidente de l'Arcep ayant indiqué à la rapporteure, lors de son audition, qu'il n'y aurait pas d'hésitation à recourir aux procédures et au pouvoir de sanction de l'Arcep si la société Orange ne respectait pas ses engagements.

3. LE DÉPLOIEMENT DE LA 5G EN FRANCE : UNE OFFRE COMMERCIALE QUI SE DÉVELOPPE MAIS UN DÉPLOIEMENT TECHNIQUE À L'ÉQUITÉ TERRITORIALE ENCORE INCERTAINE

A. UNE OFFRE COMMERCIALE QUI SE DÉVELOPPE RAPIDEMENT MAIS QUI DOIT ÊTRE ASSORTIE D'UN DÉPLOIEMENT TECHNIQUE MAÎTRISÉ

1. Soutenir le bon développement de l'offre 5G pour rattraper le retard de la France

Un an après les attributions d'utilisation des fréquences 3,4 – 3,8 GHz de la bande 5G, la Fédération française des télécommunications (FFT) a indiqué à la rapporteure³ sa satisfaction quant au déploiement des offres commerciales par les quatre opérateurs attributaires : Orange, SFR, Bouygues Télécom et Free Mobile.

¹ Réponse écrite de l'Arcep à la suite de l'audition du 12 novembre 2021.

² *Ibid.*

³ Audition du 16 novembre 2021.

Selon les dernières estimations de l'Observatoire de la 5G mis en place par l'Arcep, au 30 juin 2021, près de 17 000 sites 5G étaient ouverts commercialement en France, dont près de 5 000 en bande 3,4 – 3,8 GHz, les autres offres commerciales 5G étant développées à des fréquences plus basses.

L'accélération du déploiement commercial de la 5G devrait permettre à la France de rattraper son retard par rapport aux autres pays de l'Union européenne. En effet, selon l'Indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI) élaboré par la Commission européenne pour l'année 2021, la France se situe à la 15^e position au niveau global, mais à la 17^e position en matière de connectivité.

Plus précisément :

- en matière de « préparation à la 5G », c'est-à-dire le pourcentage de radiofréquences attribuées sur le total du spectre 5G harmonisé, la France se situe au-delà de la moyenne de l'Union européenne depuis l'attribution des fréquences l'année dernière ;
- en matière de « couverture 5G », déterminée en fonction du pourcentage de zones habitées, les chiffres pour la France ne sont pas encore disponibles mais 13 autres États membres avaient déployé au moins un réseau 5G avant.

2. Garantir un déploiement technique maîtrisé des sites 5G

Si l'accélération du déploiement de la 5G est nécessaire et souhaitable pour améliorer la connectivité et la modernisation de notre économie, la commission des affaires économiques insiste sur la nécessité de garantir un déploiement maîtrisé, notamment en raison des risques de brouillage qui peuvent intervenir par la multiplication des infrastructures et des fréquences utilisées. À cet égard, l'Agence nationale des fréquences (ANFR) est notamment chargée de la résolution des brouillages et de la synchronisation des réseaux aux frontières, ainsi que de la prévention des risques de brouillage dans le cadre de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Afin de mener à bien ces missions, les moyens de l'ANFR ont été récemment renforcés.

Pour cela, l'ANFR peut se prévaloir d'une « taxe de brouillage » de 450€ pour financer le déplacement des équipes techniques afin de résoudre un problème de brouillage, ce qui correspond à environ 1 200 interventions par an. Surtout employée de manière dissuasive, cette taxe est peu utilisée, avec un produit annuel estimé à environ 120 000 euros reversé au budget de l'État.

La rapporteure partage ses réserves quant à la suppression annoncée de cette taxe dans un contexte où les interventions de résolution de brouillage de l'ANFR sont amenées à augmenter avec le déploiement de la 5G et accordera une attention particulière au système de contravention qui sera éventuellement mis en place pour compenser la suppression de cette taxe de brouillage.

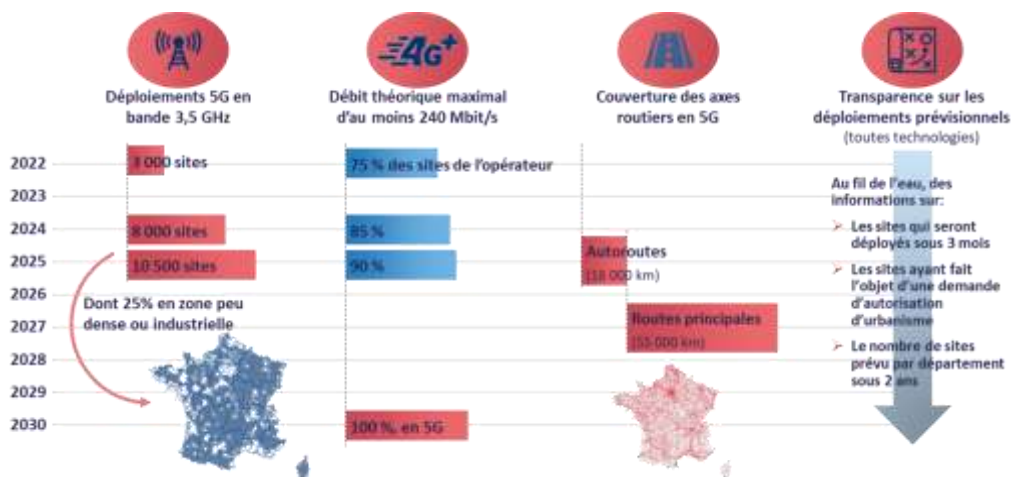
B. LE DÉPLOIEMENT TECHNIQUE DE LA 5G DOIT ÊTRE ÉQUITABLEMENT RÉPARTI SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

1. Rappeler les obligations des opérateurs de télécommunications

Dans le cadre de l'attribution des licences d'utilisation des fréquences 3,4 – 3,8 GHz de la bande 5G, des obligations spécifiques en matière d'aménagement numérique du territoire ont été fixées aux opérateurs de télécommunications.

En bande 3,5 GHz, 3 000 sites devront être déployés avant fin 2022, 8 000 en 2024 et 10 500 en 2025. Pour 2024 et 2025, 25 % des sites 5G devront être déployés dans une zone rassemblant les communes des zones peu denses et celles des territoires d'industrie, hors des principales agglomérations.

Obligations de déploiement des sites 5G en France

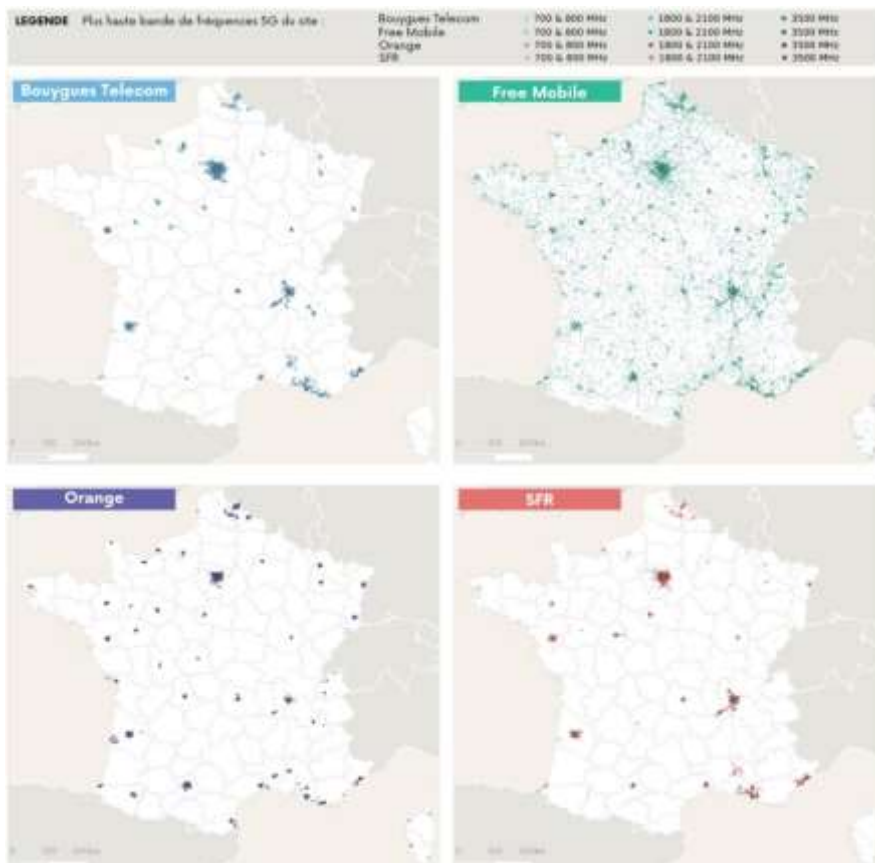


Source : Arcep.

2. Veiller à ce que le déploiement de la 5G n'accroisse pas les inégalités de connectivité

Dans cette première phase de déploiement technique de la 5G, les opérateurs privilégient l'utilisation des infrastructures existantes et l'exploitation dans les zones les plus densément peuplées. Cette situation s'explique à la fois par un souci de rentabiliser les importants investissements réalisés lors de la mise aux enchères des fréquences 3,4 - 3,8 GHz de la bande 5G, mais également par la nécessité de décongestionner les réseaux 4G dans les centres urbains. Par conséquent, de manière très significative sur les cartes ci-dessous, les opérateurs déploient techniquement les équipements 5G dans les aires urbaines les plus densément peuplées, la couverture territoriale plus importante de Free Mobile s'expliquant par le choix de l'opérateur d'exploiter depuis plusieurs années les fréquences les plus basses de la bande 5G.

Cartographie de l'emplacement des sites 5G au 30 juin 2021



Source : Arcep.

Selon les données transmises par l'ANFR¹, début novembre 2021, sur les 30 092 sites 5G autorisés, 13 028, soit 43,3 % des sites 5G, étaient implantés sur le territoire d'une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ou hors unité urbaine. À titre de comparaison, début novembre 2021, après un peu moins de dix années de déploiement, sur les 58 210 sites 4G autorisés, 31 334, soit 53,8 % des sites 4G, étaient implantés sur le territoire d'une unité urbaine de moins de 50 000 habitants ou hors unité urbaine.

Malgré ces informations de nature rassurante quant au rythme et au déploiement territorial des sites 5G pour les années à venir, la commission des affaires économiques appelle toutefois à la prudence et se montrera particulièrement vigilante à ce que le déploiement de la 5G soit conforme aux engagements pris par les opérateurs auprès de l'Arcep afin d'éviter un accroissement des inégalités de connectivité sur notre territoire.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information de la commission *L'avenir des services publics de La Poste : compenser, contrôler, améliorer, détecter*](#)
- [La proposition de loi pour l'encadrement des services publics de La Poste](#)



Sophie Primas

Présidente

Sénateur des Yvelines
(*Les Républicains*)



Anne-Catherine Loisier

Rapporteuse

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

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

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



¹ Réponse écrite à la suite de l'audition du 9 novembre 2021.

...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 AFFRONTÉ 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.

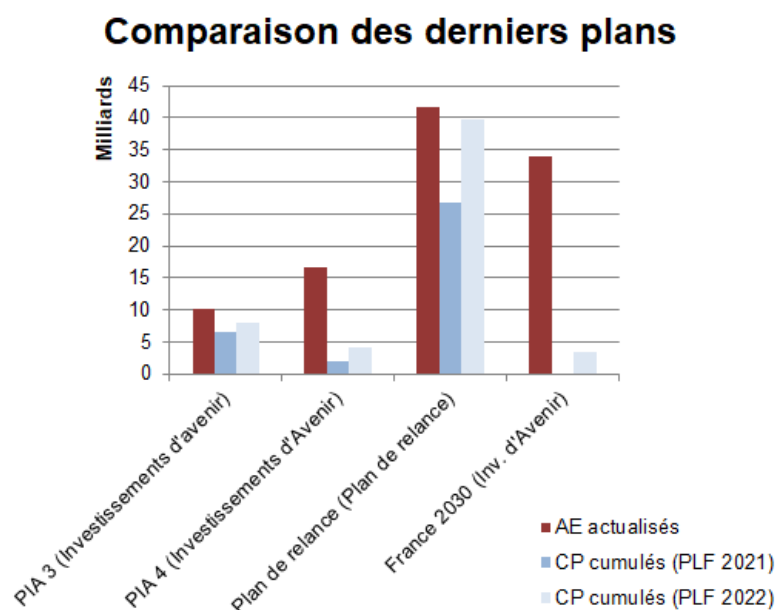
Toutefois, ce programme **répond à une logique de ciblage géographique : il comprend aujourd'hui environ 500 intercommunalités sur les plus de 1 200 que compte la France**. Les crédits du plan de relance n'ont donc pas été ouverts au bénéfice de l'ensemble des projets industriels du pays.

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.**

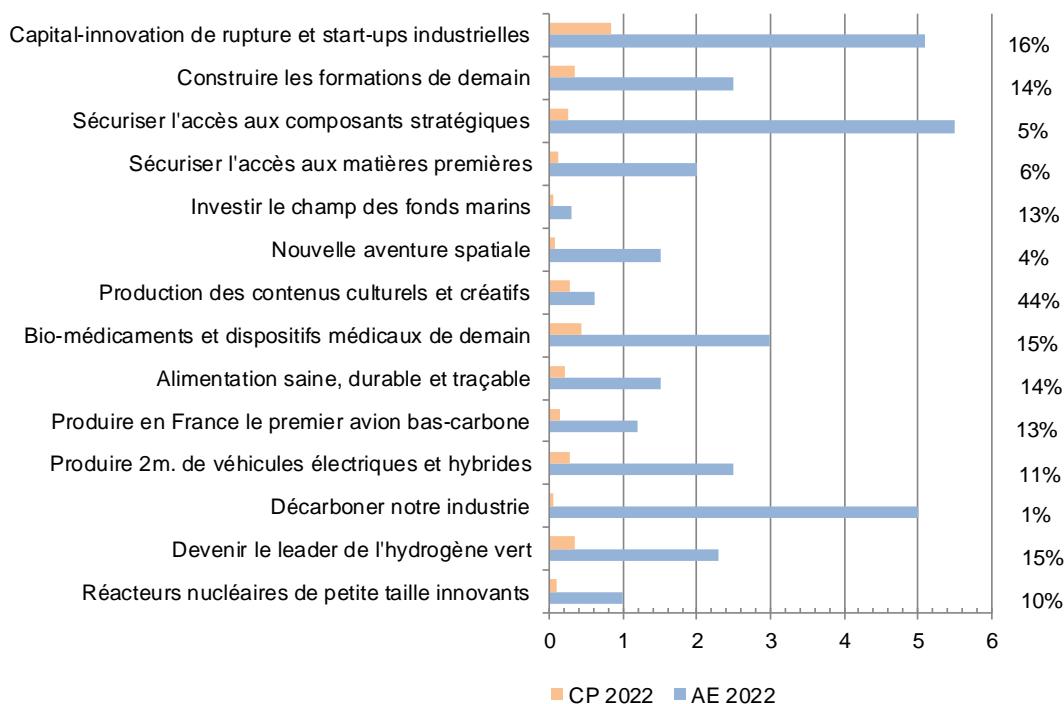


Cette surenchère constante, qui creuse de plus en plus la dette publique de la France, cumule quatre défauts critiques : (1) l'absence d'une doctrine d'investissement cohérente et publique, (2) l'absence de débat parlementaire sincère, (3) l'absence d'évaluation satisfaisante, et enfin (4) la dégradation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

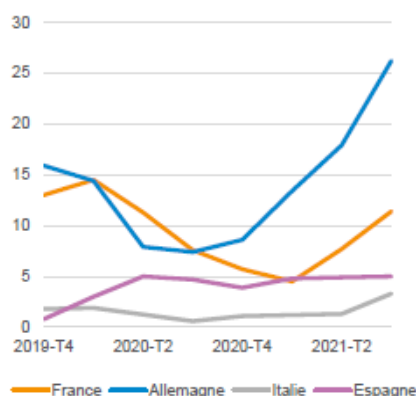
Le rapporteur souhaiterait souligner deux points d'attention, sur lesquels le budget pour 2022 apparaît manquer d'anticipation :

• 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.

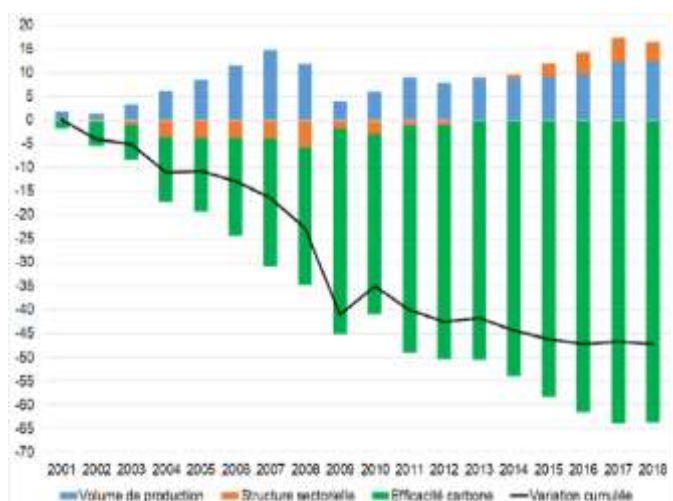
Alors qu'un bouclier budgétaire a été mis en place à destination des ménages français, de telles mesures d'amortissement n'avaient pas été prévues pour les entreprises, qui souffriraient de l'effet cumulé d'une fiscalité énergétique plus pesante et d'une compensation carbone bien moindre que l'impact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

