

... le projet de loi de finances pour 2025

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

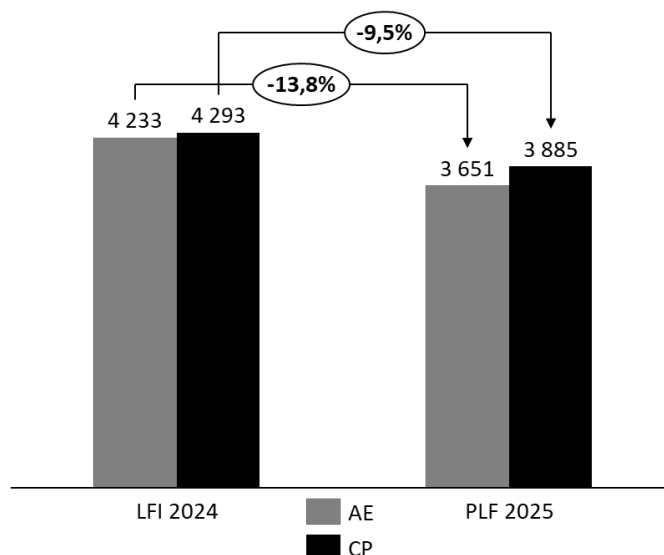
Frédérique ESPAGNAC, rapporteure spéciale, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques, et Thierry COZIC, rapporteur spécial, sénateur de la Sarthe

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

Globalement, les crédits demandés pour 2025 pour la mission baissent fortement en autorisations d'engagement (AE), de 582,9 millions d'euros par rapport à 2024 (- 13,8 %), et en crédits de paiement (CP), de 404,8 millions d'euros (- 9,5 %).

Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat

Cette baisse des crédits est concentrée sur le **programme 343 « Plan France très haut débit »** et le **programme 134 « Développement des entreprises et régulations »**. Elle s'explique principalement par :

- une baisse de 217,9 millions d'euros des crédits consacrés aux **projets de réseaux d'initiative publique** financés dans le cadre du Plan France très haut débit (PFTHD) ;
- la suppression de la ligne spécifique **dédiée au financement de diverses missions de Bpifrance, qui représente une diminution de 100 millions d'euros** en AE=CP ;

Les autres programmes connaissent des évolutions plus modestes. Les crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques » sont en baisse de 2,7 % en AE (- 13,3 millions d'euros) et stables à - 0,03 % en CP (- 0,2 million d'euros), tandis que ceux du programme 305 « Stratégies économiques » sont en baisse de 0,1 % en AE (- 0,9 million d'euros) et mais en hausse de 1,1 % en CP (+ 7,3 millions d'euros). Enfin, le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2025 sur le CAS PFE » n'est doté d'aucun crédit.

1. UN EFFORT DEMANDÉ AUX ADMINISTRATIONS ET OPÉRATEURS DE LA MISSION EN 2025

Les **dépenses de personnel de la mission sont relativement stables, à + 0,5 % par rapport à 2024** (+ 5 millions d'euros).

La diminution du plafond d'emplois de l'État de 27 ETPT est principalement supportée par la direction générale des entreprises (DGE), et dans une moindre mesure, par la direction générale du Trésor (DG Trésor), l'INSEE et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

L'ensemble des opérateurs de la mission connaissent également une baisse de leurs effectifs **de 101 ETPT sous plafond**.

A. SI LES EFFECTIFS DE LA DG TRÉSOR SONT EN LÉGÈRE BAISSÉ, LE RÉSEAU ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER EST PRÉSERVÉ

En 2023, les effectifs de la DG Trésor étaient renforcés pour la première fois depuis 2015, hors présidence française de l'Union européenne. En 2024, le plafond d'emplois a de nouveau été rehaussé de 19 ETPT. **L'année 2025 marque une rupture avec les deux exercices précédents**, puisque le plafond d'emploi de la DG Trésor est en baisse de 6 ETPT.

Concernant le réseau de services économiques de la DG Trésor à l'étranger, **le rapport de contrôle** réalisé par les rapporteurs spéciaux en 2021¹ **avait montré les limites de la rationalisation opérée**. Entre 2009 et 2022, les effectifs des services économiques à l'étranger s'étaient ainsi réduits d'environ 840 agents. Les rapporteurs spéciaux **avaient appelé de leurs vœux la stabilisation de ces effectifs afin de préserver la qualité de la diplomatie économique française**.

En 2025, malgré la baisse du plafond d'emplois de la DG Trésor, **les effectifs du réseau économique à l'étranger sont préservés, à hauteur de 495 ETPT**.

B. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES EFFECTIFS DE LA DGCCRF, À REBOURS DE LA RECOMMANDATION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les effectifs de la DGCCRF ont baissé de près d'un quart entre 2007 et 2022, soit plus de 900 postes transférés ou supprimés.

Dans leur **rapport de contrôle** réalisé en 2022 sur la DGCCRF², les rapporteurs spéciaux avaient alerté quant aux conséquences de ces baisses d'effectifs sur le bon accomplissement des missions, en particulier dans certains départements peu dotés en personnel. Ils avaient recommandé de rétablir 49 ETPT, au bénéfice de tous les territoires. **Si cette recommandation a été entendue en 2023 et 2024, 49 ETPT ayant été créés sur deux ans**, l'année 2025 marque un retour en arrière puisque le plafond diminue de 3 ETPT.

C. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS DE LA MISSION

L'ensemble des opérateurs de la mission sont mis à contribution en 2025 dans le cadre des mesures de redressement des finances publiques portées par le Gouvernement. Ainsi Business France, l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI), l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (l'ARCEP), la Banque de France et l'Agence nationale des fréquences (ANFR), connaissent globalement une baissent de leurs moyens. En revanche, l'Autorité de la concurrence voit ses crédits stabilisés, malgré un recul de son plafond d'emploi.

Par ailleurs, le cas d'Atout France, qui voit ses crédits diminuer de 3,8 millions et son plafond d'emploi baisser de 32 ETPT, a fait l'objet d'une attention particulière de la part des rapporteurs spéciaux, **au lendemain de l'annonce par le Premier ministre d'une possible fusion avec Business France**.

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

² La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Rapport d'information de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, fait au nom de la commission des finances - n° 903 (2021-2022) – 28 septembre 2022.

La fusion Atout France - Business France : l'annonce prématurée d'une réforme dont les gains restent à démontrer

Le Premier ministre a annoncé, lors son discours de politique générale du 1^{er} octobre dernier, sa volonté de mutualiser et regrouper des « *agences, des opérateurs et des fonds qui partagent des objectifs communs, comme Business France et Atout France* ». Cette intention est confirmée par le dossier de presse du PLF 2025, qui indique qu'une « **fusion des opérateurs Business France et Atout France est amorcée dès 2025, notamment en vue d'une réorganisation de leur réseau à l'étranger et d'une mutualisation de leurs moyens.** »

L'annonce de cette fusion semble prématurée. Elle a été accueillie avec scepticisme par la plupart des personnes entendues par les rapporteurs spéciaux, et a visiblement été formulée sans que cette réforme n'ait fait l'objet d'une concertation avec les acteurs concernés.

Les gains attendus d'une telle fusion sont à ce jour loin d'être démontrés. Si les missions des deux opérateurs se recoupent en partie, notamment en ce qui concerne la promotion de la « destination France » à l'international, celles-ci ne se confondent pas totalement. Atout France dispose par exemple, contrairement à Business France, d'une compétence « métier » illustrée par son action de développement de l'offre touristique sur le territoire français. **Une fusion précipitée de ces deux opérateurs pourrait conduire à un affaiblissement de cette offre, avec des conséquences négatives en termes de retombées économiques pour le secteur du tourisme.** Par ailleurs, les suppressions d'effectifs au sein d'Atout France qui résulteraient de cette fusion pourraient impliquer des **procédures de licenciement et reclassement coûteuses et complexes**, d'autant plus qu'une part conséquente des salariés du réseau international d'Atout France relève de contrats de travail de droit local.

Les rapporteurs spéciaux insistent en tout état de cause sur la nécessité de mener une **étude approfondie à la fois sur les gains et sur les coûts induits par la fusion entre ces deux opérateurs avant d'envisager la concrétisation de cette réforme.**

Source : commission des finances, d'après les auditions des rapporteurs spéciaux

2. UNE LOGIQUE DE RABOT BUDGÉTAIRE APPLIQUÉE SUR CERTAINS DISPOSITIFS POURTANT ESSENTIELS

Le plan France très haut débit, les compensations des missions de service public au groupe La Poste et la compensation carbone des sites électro-intensifs représentent à eux seuls près de trois quarts (75,5 %, soit 2,21 milliards d'euros) des dépenses « hors titre 2 » de la mission. S'y ajoute en 2025 la création d'une ligne budgétaire dotée de 50 millions d'euros en AE destiné à la décarbonation de l'industrie, qui a vocation à être abondée de 1,5 milliard d'euros en cours de navette par le Gouvernement.

A. LA BAISSÉ DRASTIQUE DES CRÉDITS DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT MET EN PÉRIL LE RESPECT DE L'OBJECTIF DE COUVERTURE EN FIBRE OPTIQUE DE L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE EN 2025

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

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

¹ Appels à manifestation d'intention d'investissement.

² Appels à manifestation d'engagements locaux.

Le PFTHD subventionne spécifiquement les réseaux d'initiative publique (RIP), pour un montant cumulé à ce jour, *via* différents vecteurs financiers, de plus de 3,57 milliards d'euros. **Le programme 343 porte aujourd'hui la participation de l'État au financement du PFTHD.** L'enveloppe allouée au Plan est gérée depuis 2023 par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).

En 2024, le programme 343 était doté de 96,9 millions d'euros en AE et 464,5 millions d'euros en CP. **Ces crédits ont été largement amputés en 2024 :**

- par le décret d'annulation du 21 février 2024 (- 37,8 millions d'euros en AE et - 116,8 millions d'euros en CP) ;

- par le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour l'année 2024 (- 84,6 millions d'euros en CP, dont 40,1 millions d'euros ayant fait l'objet d'un surgel lors de l'été 2024).

Malgré ces annulations de crédits, **le financement des projets prévus sur l'année 2024 ne serait pas remis en cause,** compte tenu des réserves de trésorerie dont dispose l'ANCT (107 millions d'euros en 2023). Toutefois, **le PLF 2025 prévoit une nouvelle diminution massive des crédits consacrés aux RIP.** En effet, aucune AE n'est inscrite sur l'action 1 « Réseaux d'initiative publique », et 200 millions d'euros de CP sont prévus, **soit une baisse de plus de 52 % par rapport à 2024.**

Cette situation est particulièrement préoccupante, puisque cette coupe budgétaire, combinée à la forte mobilisation de la trésorerie de l'ANCT pour compenser les annulations de crédits intervenus en gestion lors de l'année 2024, **implique que les crédits de paiement disponibles pourraient être insuffisants pour garantir la poursuite des projets en 2025.** Le désengagement de l'État risque de se répercuter sur les collectivités locales, qui devront, dans les cas où leur situation financière le permet, se substituer pour garantir la poursuite des projets. À défaut, cette situation pourrait *in fine* se répercuter sur les opérateurs et leurs sous-traitants, **et fragiliser ainsi le tissu économique local.**

Le cas particulier du RIP de Mayotte, **dont la concrétisation n'est à ce jour toujours pas garantie,** faute de crédits suffisants, a fait l'objet d'une attention particulière de la part des rapporteurs spéciaux. **Ils proposent un amendement de majoration des crédits du programme 343 de près de 37,5 millions d'euros en AE pour sécuriser ce projet.**

Le réseau d'initiative publique de Mayotte

Le département de Mayotte a un taux de couverture internet fixe très haut débit en France de 40 %, largement inférieur à la moyenne nationale, qui est de 87 %.

Le réseau d'initiative publique (RIP) de Mayotte nécessiterait, d'après les estimations de la direction générale des entreprises, un investissement d'*a minima* 210 millions d'euros. Le besoin de subvention de l'État est évalué à 55 millions d'euros, en cohérence avec le taux de subvention accordé aux autres projets de RIP ultramarins (25 % en moyenne).

Dans le cadre de la loi de finances pour 2024, une enveloppe de 50,5 millions d'euros en AE a été ouverte à l'initiative du Sénat afin de compléter les 4,5 millions d'euros déjà provisionnés en 2023. Néanmoins, en raison du décret d'annulation de crédits du 21 février 2024, l'enveloppe dédiée au projet a été diminuée de 12,9 millions d'euros pour participer à la réduction du déficit public. **Ainsi, seuls 17,4 millions d'euros sont disponibles à ce jour, ce qui ne sera pas suffisant pour garantir la concrétisation de ce projet.**

L'absence d'AE inscrite sur l'action 1 « Réseaux d'initiative publique » fait peser un risque majeur sur la concrétisation du RIP de Mayotte, alors même que la signature de la délégation de service public avec les opérateurs en charge de son déploiement est programmée au cours de l'année 2025.

Source : commission des finances, d'après les auditions des rapporteurs spéciaux et les réponses aux questionnaires budgétaires

Par ailleurs, une enveloppe de 16,1 millions d'euros est prévue dans ce PLF pour la mise en place d'un dispositif expérimental d'aide aux **raccordements complexes** sur la période 2025-2026. Les rapporteurs spéciaux relèvent que le montant de l'enveloppe financière et le périmètre de cette expérimentation, circonscrit au seul domaine privé, **apparaissent très limités au regard de l'ampleur des enjeux.**

B. LA RELATIVE STABILISATION DE LA SUBVENTION VERSÉE À LA POSTE, ALORS MÊME QUE LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC QU'ELLE ASSURE SONT STRUCTURELLEMENT SOUS-COMPENSÉES

La mission « Économie » porte les compensations de quatre missions de service public du groupe La Poste, pour un total de 912,5 millions d'euros :

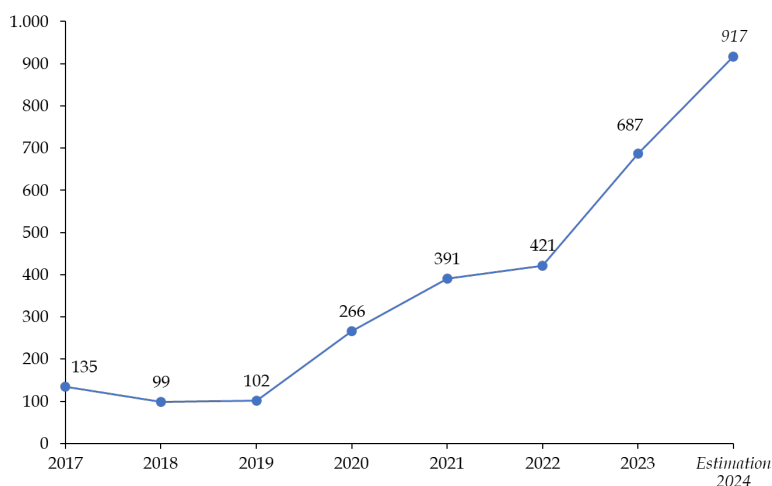
- la **mission d'accessibilité bancaire**, dont la compensation est fixée à 269 millions d'euros en 2025, en baisse de 16 millions par rapport à 2024, conformément à la trajectoire pluriannuelle ;
- la **mission de transport postal de la presse**, dont la compensation est fixée à 38,5 millions d'euros en 2025, en baisse de 4,3 millions d'euros par rapport à 2024 ;
- la **mission de service universel postal**, dont la compensation est fixée à 500 millions d'euros en 2025, est stable par rapport à 2024 ;
- la **mission d'aménagement du territoire**, consistant à maintenir des points de contact sur l'ensemble du territoire. La compensation de cette mission consiste en un allègement de fiscalité locale doublé d'une dotation budgétaire. Dans le contexte de baisse de rendement des abattements de fiscalité locale, les rapporteurs spéciaux estiment que le maintien de la dotation à 105 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2024, est insuffisant pour garantir le niveau de compensation fixé par le contrat signé entre La Poste, l'État et l'Association des maires de France (soit 174 millions d'euros). **Face à ce constat, les rapporteurs spéciaux proposent un amendement de majoration des crédits du programme 134 de 15 millions d'euros en AE et en CP.**

C. UNE STABILISATION DE LA COMPENSATION CARBONE DES SITES TRÈS ÉLECTRO-INTENSIFS QUI NE REMET PAS EN CAUSE LE FORT DYNAMISME DES CRÉDITS CONSACRÉS À CE DISPOSITIF

Le dispositif de compensation carbone permet, pour les sites très électro-intensifs exposés au risque de fuite de carbone (sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.), la prise en charge d'une partie des coûts liés au système européen des quotas d'émissions (SEQE). Ce dispositif **devrait représenter 1,051 milliard d'euros** (en AE = CP) en 2025, soit un niveau inférieur de 23 millions d'euros à celui de 2024, mais en hausse par rapport à l'exécution anticipée pour cette même année, qui s'élèverait à 917 millions d'euros. Le montant de cette compensation a été particulièrement dynamique depuis 2017, en raison notamment de la hausse du prix du quota carbone. Cette enveloppe a ainsi été multipliée par quatre entre 2017 et 2024.

Évolution du coût de la compensation carbone entre 2017 et 2024

(en millions d'euros)



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

D. LA SUPPRESSION DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE CONSACRÉE AU FINANCEMENT DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN DÉSENGAGEMENT REGRETTABLE DE L'ÉTAT D'UNE POLITIQUE POURTANT PORTEUSE DE CROISSANCE

Le PLF pour 2025 prévoit la **suppression de la ligne budgétaire consacrée à la participation de l'État au financement des pôles de compétitivité**, dotée de 9 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2024.

Ce désengagement du financement de cette politique publique, qui constitue un vecteur de croissance important, **est particulièrement regrettable**. Ce choix est d'autant plus surprenant à l'heure où le Gouvernement affirme vouloir engager le pays dans la voie de la réindustrialisation. C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux **proposent, par un amendement de majoration des crédits du programme 134 de 9 millions d'euros en AE et en CP, de rétablir la ligne budgétaire consacrée à la participation de l'État au financement de ces pôles**.

E. UNE ENVELOPPE DÉDIÉE À LA DÉCARBONATION DE L'INDUSTRIE DONT LES CONTOURS SONT ENCORE FLOUS

Le PLF pour 2025 a prévu la création d'une nouvelle ligne budgétaire dédiée à la décarbonation de l'industrie, dotée de 50 millions d'euros en AE dans le texte initial. Le Gouvernement a en outre déposé un amendement à l'Assemblée nationale visant à majorer les crédits de cette enveloppe, **afin de la porter à 1,6 milliard d'euros en AE**. Cet amendement n'a finalement pas pu être examiné par l'Assemblée nationale, compte tenu du rejet de la première partie du PLF en séance publique. Les rapporteurs spéciaux souscrivent à l'objectif de décarbonation de notre économie portée par cette nouvelle ligne budgétaire. **Ils déplorent toutefois le faible niveau d'information dont dispose le Parlement sur le dispositif qui portera ces crédits**, d'autant plus regrettable au regard de l'ampleur des montants annoncés.

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

En 2025, les crédits du compte de concours financiers s'établissent à 25,1 millions d'euros en AE (en baisse de 93,2 %, soit - 250 millions d'euros) et **à 250,6 millions d'euros en CP** (en baisse de 44,7 %, soit - 227 millions d'euros).

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

- le programme 862 « *Prêts pour le développement économique et social* » (doté de 25 millions d'euros en AE = CP en 2025) ;

- le programme 869 « *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* », qui est doté de 225,5 millions d'euros en CP (en baisse de 38,6 %, soit -141,7 millions d'euros), mais ne fait l'objet d'aucune ouverture d'AE en 2025.

Réunie le mercredi 20 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits réallouant 37,5 millions d'euros (AE) du programme « Stratégies économiques » vers le projet de déploiement de la fibre optique à Mayotte. La commission des finances a également proposé l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » sans modification.



Frédérique ESPAGNAC
Rapporteuse spéciale
Sénatrice (Groupe
Socialiste, Écologiste et
Républicain) des
Pyrénées-Atlantiques



Thierry COZIC
Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe
Socialiste, Écologiste et
Républicain)
de la Sarthe

Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.28