

N° 141

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME III

ÉCONOMIE

Par M. Serge BABARY, Mme Anne-Catherine LOISIER et M. Martial BOURQUIN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, Agnès Constant, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE I EXAMEN DES CRÉDITS	7
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION »	8
II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »	10
III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »	11
 CHAPITRE II L'ÉCONOMIE DANS LES TERRITOIRES : DES ENTREPRISES MOINS ACCOMPAGNÉES, DES COLLECTIVITÉS D'AVANTAGE SOLLICITÉES ...	13
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE » À DESTINATION DES COMMERÇANTS ET ARTISANS : LA FIN DU FISAC, UN SOUTIEN EN BAISSE AUX MÉTIERS D'ART	13
A. LA DISPARITION DU FISAC : UN ABANDON DIFFICILEMENT COMPENSÉ PAR L'ACTION DES COLLECTIVITÉS	13
B. L'ABSENCE DE SOUTIEN BUDGÉTAIRE AUX MÉTIERS D'ART	14
II. LE SOUTIEN ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES FRAGILISÉES PAR LA BAISSE DRASTIQUE DU FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE	14
A. LA LOI « PACTE » : UNE RÉORGANISATION MASSIVE DU RÉSEAU ET UN ABANDON DE MISSIONS UTILES AUX ENTREPRISES	14
1. <i>Un ensemble de missions de proximité au service des entreprises</i>	14
2. <i>La loi « Pacte » : des évolutions utiles du réseau, un objectif de moyen terme toujours flou</i>	16
a) <i>La loi « Pacte » met en place une réforme importante de l'organisation et des missions du réseau</i>	17
(1) <i>Un changement du modèle économique, de nouvelles missions</i>	17
(2) <i>Un renforcement de la tête de réseau, CCI France</i>	17
(3) <i>Un développement des coopérations entre CCI, CMA, régions et métropoles</i>	17
(4) <i>Un pilotage du réseau par l'État</i>	18
b) <i>Les intentions du Gouvernement sur l'avenir du réseau à moyen-terme restent floues</i>	18
B. EN PARALLÈLE, UN FINANCEMENT EN CHUTE LIBRE QUI OBÈRE LA CAPACITÉ DU RÉSEAU À MENER À BIEN SA TRANSFORMATION	19
1. <i>Le plafond de ressource affectée aux CCI diminue drastiquement depuis 2012</i>	19
a) <i>Une baisse de 73 %, soit 1 milliard d'euros, en dix ans</i>	19
b) <i>Le PLF 2020 diminue en conséquence le taux de taxe pour frais de chambre</i>	21
(1) <i>Une trajectoire de taux de TA-CFE qui diminue son rendement de 400 millions d'euros à horizon 2022</i>	21
(2) <i>Une absence surprenante de mention de la clause de revoyure</i>	22

2. Des conséquences significatives en matière d'emploi et d'accompagnement des entreprises.....	23
a) Un nombre important de licenciements ont déjà eu lieu ou sont à venir	23
b) Une réorganisation des missions qui entraîne la disparition de certaines d'entre elles.....	24
III. DEUX DISPOSITIFS INTÉRESSANTS DE REVITALISATION COMMERCIALE QUI POURRAIENT ÊTRE ENCORE AFFINÉS	25
A. DEUX DISPOSITIFS INTÉRESSANTS D'EXONÉRATION DE FISCALITÉ LOCALE EN ZONE RURALE ET DANS LES VILLES MOYENNES.....	25
1. Des exonérations de fiscalité locale pour les commerces et l'artisanat en zone rurale et dans les villes moyennes	25
a) La création d'un nouveau zonage : les zones de revitalisation des commerces en milieu rural	25
b) Un critère « tout-commerces » conduisant à exclure la majorité des communes entre 1 000 et 3 500 habitants	26
B. DES AXES D'AMÉLIORATION PERMETTRAIENT DE LES FAIRE GAGNER EN EFFICACITÉ.....	27
1. <i>Un arbre qui ne doit pas cacher la forêt</i>	27
2. <i>Un dispositif qui pourrait gagner en ampleur.....</i>	27
CHAPITRE III LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INDUSTRIE.....	31
I. UNE MISSION « ÉCONOMIE » PRIVÉE D'OUTILS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE... ..	32
A. UNE PLACE RÉDUITE POUR L'INDUSTRIE AU SEIN DE LA MISSION.....	32
B. LA « COMPENSATION CARBONE » EST LA PRINCIPALE DÉPENSE BUDGÉTAIRE CONSACRÉE À L'INDUSTRIE	32
C. LA POURSUITE DE LA DÉBUDGÉTISATION RÉDUIT L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES.....	34
D. L'IMPORTANT VOLUME DE DÉPENSES FISCALES EST PEU TOURNÉ VERS L'INDUSTRIE.....	35
II. ... ALORS QUE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE DE L'INDUSTRIE EXIGE UN ACCOMPAGNEMENT AMBITIEUX PAR LES POUVOIRS PUBLICS	37
A. L'INDUSTRIE DOIT POURSUIVRE SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE.....	37
B. MAIS LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES FONT FACE À UN « MUR D'INVESTISSEMENT » À COURT TERME QUI FAIT PESER UN RISQUE SUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI.....	38
1. <i>Une modernisation de l'équipement et des sites industriels.....</i>	38
2. <i>Des filières entières sont impactées à court terme</i>	39
a) Les producteurs de moteurs thermiques	39
b) Les producteurs de plastiques à usage unique.....	40
3. <i>Sans prise en compte de cet impact, verdissement rimera avec désindustrialisation.....</i>	41

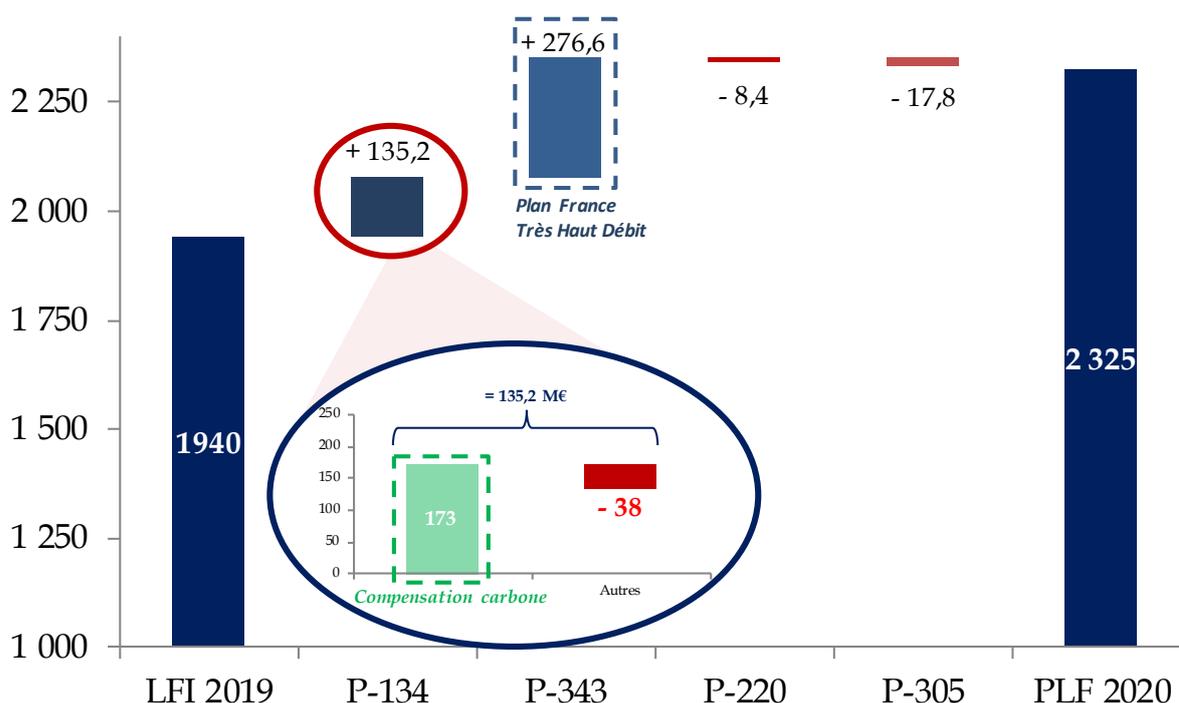
III. UN VÉRITABLE EFFORT D'ACCOMPAGNEMENT DOIT COMPLÉTER LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES.....	42
A. INSCRIRE DANS LA DURÉE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT	42
1. Prolonger et adapter le ciblage du suramortissement pour l'investissement des PME dans l'Industrie du Futur	42
2. Sanctuariser les efforts fiscaux et budgétaires nécessaires à la compétitivité des industries électro-intensives	43
3. Maintenir la dotation budgétaire finançant l'activité de garantie bancaire de Bpifrance.....	45
B. RENDRE AUX CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS LA TOTALITÉ DE LEUR FINANCEMENT PAR TAXE AFFECTÉE.....	47
C. GARANTIR LA PRÉSENCE PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES.....	48
D. FACILITER L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES AU DIAGNOSTIC ENVIRONNEMENTAL ET AU CONSEIL À L'INVESTISSEMENT	49
1. Un manque criant d'accompagnement des dirigeants de PME	49
2. Créer un crédit d'impôt pour l'accès des PME au conseil en matière de verdissement de la production industrielle	51
CHAPITRE IV RÉSEAUX NUMÉRIQUES : NE PAS BAISSER LA GARDE.....	53
I. ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 134 : PEU DE CHANGEMENTS NOTABLES.....	53
A. CRÉDITS « NUMÉRIQUE, TÉLÉCOMS ET POSTES » (ACTION N° 4)	53
B. LES CRÉDITS ET EFFECTIFS DE L'ARCEP AUGMENTENT RAISONNABLEMENT POUR ABSORBER SES NOUVELLES MISSIONS.....	56
II. RÉSEAUX NUMÉRIQUES : NE PAS BAISSER LA GARDE.....	56
A. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : SORTIR DU FLOU	56
1. Une nécessaire accélération pour ne plus être le dernier élève de l'union européenne sur le très haut débit fixe.	56
2. Le gouvernement entretient un flou préjudiciable aux projets locaux.....	60
a) Un flou persistant sur l'objectif à échéance 2025	61
b) Face à une action brouillonne sur les moyens, la nécessité d'un signal en faveur des projets locaux.....	62
(1) La « réouverture du guichet » France très haut débit : une opération de recyclage de crédits déjà engagés.	62
(2) La nécessité d'un signal en faveur des projets locaux.	65
3. L'objectif du « bon haut débit » en 2020 apparaît théorique en l'absence de suivi précis.	67
B. DÉPLOIEMENTS « MOBILE » : UN DISPOSITIF DE COUVERTURE CIBLÉE QUI SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS SUR LE TERRAIN	68
C. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR LA FISCALITÉ DU SECTEUR DES TÉLÉCOMS	69
EXAMEN EN COMMISSION.....	71
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	89
CONTRIBUTION ÉCRITE.....	93

CHAPITRE I EXAMEN DES CRÉDITS

Pour 2020, le présent projet de loi de finances prévoit de doter la mission « Économie » de **2,3 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une croissance de 20 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 (+ 386 millions d'euros). Après retraitement des transferts et mesures de périmètre, la mission devrait être dotée de 2,1 milliards d'euros en CP contre 1,7 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 23 %.

Cette hausse conséquente n'est en réalité **due qu'à l'augmentation des crédits de paiement demandés pour la réalisation du plan France Très Haut Débit¹** (programme 343) et à la hausse de ceux relatifs à la **compensation carbone** au profit des entreprises électro-intensives (action n° 23 du programme 134).

Décomposition de la hausse des crédits de paiement de la mission, par programme, en millions d'euros



Source : Commission des affaires économiques.

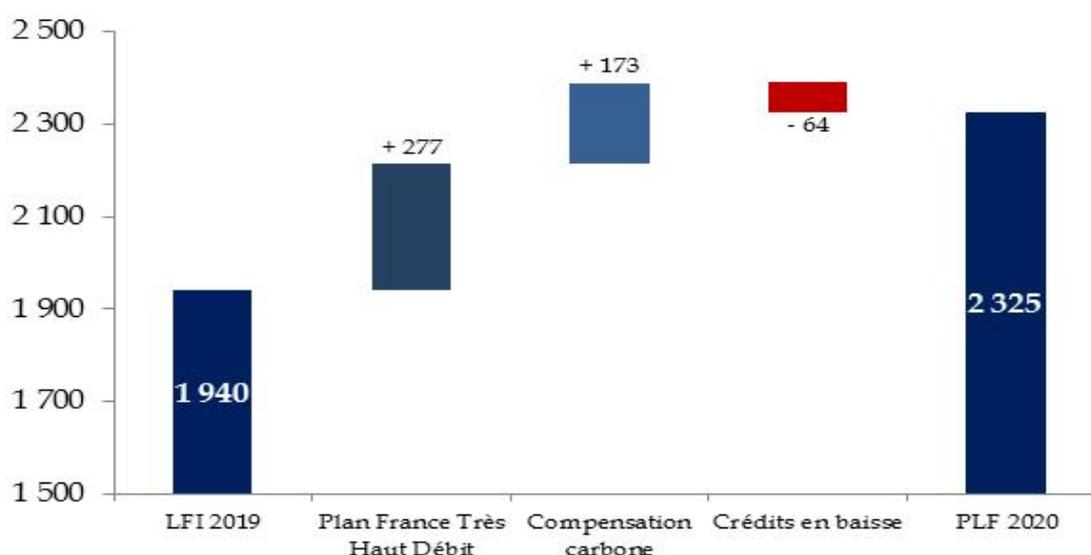
Lecture : l'augmentation de 135,2 millions d'euros des crédits de paiement du programme 134 est en réalité intégralement due à la hausse d'une seule mesure, la compensation carbone, à hauteur de 173 millions d'euros. Les autres mesures de ce programme sont dotées de crédits en baisse, pour un montant de 38 millions d'euros. Ce graphique témoigne donc de ce que la hausse des crédits de paiement de la mission « Économie » est en réalité quasi-intégralement portée par l'augmentation de la compensation carbone et le plan France Très Haut Débit, alors qu'elle comporte 4 programmes et 18 actions.

¹ Les crédits du plan France Très Haut Débit font l'objet d'un examen détaillé au chapitre IV du présent rapport.

Le plan FTHD devrait en effet mobiliser **440 millions d'euros de crédit de paiement en 2020 contre 163 millions d'euros en 2019, soit une hausse de 170 %**. Le montant de compensation carbone augmenterait quant à lui de 173 millions d'euros (soit une hausse de 162 %). Au total, les nouveaux crédits de paiement demandés pour ce plan et cette compensation atteindraient 440 millions d'euros, soit **117 % de la hausse totale des crédits de paiement de la mission « Économie »**.

Toutes choses égales par ailleurs, sans ces deux mouvements budgétaires, la mission « Économie » aurait été dotée de 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 3,3 % et non plus une hausse de 20 %.

Mouvements significatifs de crédits budgétaires de la mission « Économie », en millions d'euros



Source : Commission des affaires économiques

Ce mouvement s'accompagne d'une **baisse du nombre d'emplois équivalent à 294 ETPT, pour s'établir à 11 540 ETPT pour 2020**.

I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION »

Selon les données contenues dans le projet annuel de performance de la mission, le programme 134 « *Développement des entreprises et régulation* » devrait totaliser, pour 2020, 1,03 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1,05 milliard d'euros de crédits de paiement (CP). La hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 est importante, puisque les AE augmentent de 15,1 % et les CP de 14,8 %.

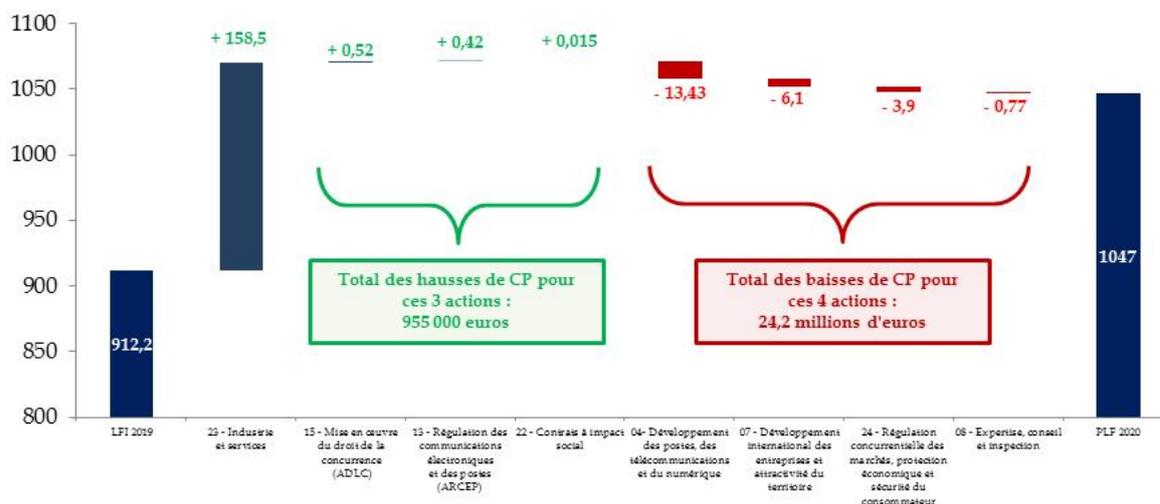
Toutefois, cette hausse de 135 millions d'euros des crédits de paiement est en fait très **largement due à un seul mouvement de crédit budgétaire : la hausse de la compensation carbone**. Elle masque en réalité :

- une **augmentation de 158,5 millions d'euros** des CP de l'**action n° 23 « Industrie et services »**, elle-même décomposée en 173 millions d'euros de hausse de la compensation carbone et 14,5 millions d'euros de baisse d'autres crédits ;

- une **baisse des CP pour quatre actions** du programme, à hauteur de 24,3 millions d'euros ;

- une **hausse** minime des CP pour **trois actions**, d'un montant total de moins d'un million d'euros.

Décomposition des mouvements budgétaires du programme 134 par action



Source : Commission des affaires économiques

Les **crédits d'intervention**, qui représentent 43 % des CP totaux du programme contre 33 % en LFI 2019, augmentent de 50 %, de 298 millions d'euros à 447 millions d'euros (+ 52 % en AE). **Cette hausse est intégralement due à l'augmentation de la compensation carbone**, les autres dépenses d'intervention significatives du programme étant toutes en baisse¹ : celles de l'action n° 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique » diminuent de 17,8 millions d'euros² en CP et celles de l'action n° 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur » baissent d'un million d'euros environ en CP.

¹ À l'exception des dépenses d'intervention de l'action n° 22 « Contrats à impact social » (anciennement « Économie sociale et solidaire »), dont le montant augmente de 15 000 euros environ.

² La compensation des surcoûts de la mission de service public postal de la presse diminue de 8,1 millions d'euros, soit 46 % de la baisse des dépenses d'intervention de cette action.

Cette augmentation des CP d'intervention conduit parallèlement à une **diminution du poids relatif des dépenses du titre 2 (dépenses de personnel)**, qui passe de **43 % à 37 % des crédits de paiement** du programme, et du titre 3 (dépenses de fonctionnement), qui passe de 25 % à 21 %.

En dehors de la compensation carbone et de la compensation des surcoûts de la mission de service public postal de la presse, qui pèsent respectivement 62,5 % et 21,5 % des dépenses d'intervention, **les autres dépenses d'intervention sont émietées et hétérogènes** : 16 millions d'euros pour les pôles de compétitivité, 7,8 millions d'euros pour les centres techniques industriels (CTI), 6,5 millions d'euros pour les organismes de défense des consommateurs (INC, UFC et autres associations), 6,4 millions d'euros pour l'AFNOR, 4,2 millions d'euros en soutien aux filières industrielles et de services, 2,8 millions d'euros pour le Fisac.

II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

Ce programme, qui assure le financement de l'INSEE, est doté de 430,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 433,1 millions d'euros de crédits de paiement, soit des baisses respectives de 3 % et de 2 %.

Les actions n° 1 « *Infrastructure statistique*¹ » et n° 5 « *Pilotage et soutien* » sont dotées de 129,9 et 124,3 millions d'euros de crédits de paiement et représentent à elles deux **59 % du programme**. **Toutes les actions présentent des AE et CP en baisse**, sauf l'action n° 7 relative aux dépenses de formation initiale, qui enregistre une hausse de 9 % de ses crédits. C'est dans ce **cadre budgétaire contraint** que l'INSEE développe et met en œuvre sa démarche stratégique *Insee 2025* qui vise à mieux tirer parti des progrès technologiques, accroître sa présence sur les réseaux sociaux, contribuer aux projets statistiques européens et augmenter sa réactivité. Le schéma d'emplois se traduit par ailleurs par une **diminution de 67 ETP**.

Les **dépenses de personnel (titre 2) représentent 85 % environ des AE et CP totaux** de ce programme 220. Les crédits de **fonctionnement**, qui diminuent de 14,4 % en AE et 5,3 % en CP, **d'investissement** (- 24 % environ en AE/CP) et **d'intervention** (- 9,4 % en AE/CP) représentent respectivement 9 %, 1 % et 5 % du total des crédits du programme.

¹ C'est dans cette action que se situe l'intégralité des crédits d'intervention du programme 220, pour un montant de 20,7 millions d'euros, qui correspondent à la « dotation forfaitaire de recensement » (DFR) versée chaque année par l'INSEE aux communes concernées par le recensement.

III. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

Les crédits de ce programme sont en baisse de 6 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement. Les premières s'établissent à 402,3 millions d'euros et les seconds à 404,7 millions d'euros. Le plafond d'emplois est fixé à 1 458 ETPT, soit une diminution de 25 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

L'action n° 1 « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* » est **prépondérante** dans ce programme, puisque **ses crédits représentent 79 % des crédits totaux** (en AE et CP). En particulier, les remboursements des **prestations réalisées pour le compte de l'État par la Banque de France**, évalués à 229,6 millions d'euros, représentent les **trois quarts des crédits de l'action n° 1 et plus de la moitié (57 %) de ceux du programme 305**. Parmi ces prestations, le **secrétariat des commissions de surendettement** devrait entraîner un remboursement de 137,6 millions d'euros (34 % des crédits du programme) et la tenue du compte du Trésor un paiement de 75,5 millions d'euros (19 % du programme).

Si **les crédits de la direction de la législation fiscale (action n° 3) augmentent de 9 %** pour s'établir à 17,9 millions d'euros en AE/CP, **les crédits des deux autres missions sont en baisse :**

- pour l'action n° 1 susmentionnée, **les AE diminuent de 5,5 % et les CP de 3,5 % pour atteindre 320 millions d'euros environ**. Les dépenses de fonctionnement diminuent ainsi de 4 % en AE/CP, pour s'établir à 247,9 millions d'euros. Celles d'intervention baissent de 87 % en AE (de 8,2 à 1,1 million d'euros) et de 5 % en CP (- 200 000 euros) ;

- pour l'action n° 2 « *Développement international de l'économie française* », les crédits diminuent de 10,25 %, tant en AE qu'en CP. D'après le projet annuel de performance, cette diminution traduit le choix qui a été fait de faire porter les dépenses courantes, de déplacement, d'acquisition de véhicules et de gestion du parc immobilier par le programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission « *Action extérieure de l'État* » mise en œuvre par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Les crédits maintenus sur cette action ne concernent donc plus que les dépenses gérées par la DG Trésor, comme le paiement de prestations de la Banque de France ou les frais de changement de résidence des agents.

CHAPITRE II

L'ÉCONOMIE DANS LES TERRITOIRES : DES ENTREPRISES MOINS ACCOMPAGNÉES, DES COLLECTIVITÉS DAVANTAGE SOLLICITÉES

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE » À DESTINATION DES COMMERÇANTS ET ARTISANS : LA FIN DU FISAC, UN SOUTIEN EN BAISSÉ AUX MÉTIERS D'ART

A. LA DISPARITION DU FISAC : UN ABANDON DIFFICILEMENT COMPENSÉ PAR L'ACTION DES COLLECTIVITÉS

Le rapporteur regrette la **diminution des crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)** inscrit sur la mission « *Économie* ». Alors qu'il était doté de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement il y a dix ans, le **Fisac a été mis en gestion extinctive à partir de 2019** : les crédits de paiement se sont élevés à 6,1 millions d'euros en 2019 et devraient atteindre 2,8 millions d'euros en 2020.

Le Gouvernement justifie cette disparition au motif que le soutien à l'artisanat et aux petits commerces dans les zones rurales relève désormais de la **compétence des régions** et en raison de la **création du programme « Action cœur de ville »**. Le rapporteur conteste ces deux arguments :

- d'une part, « *Action cœur de ville* » **ne concerne que 222 villes**, notamment des **sous-préfectures** qui ne font donc pas face aux problématiques de désertification commerciale avec la même intensité que les petites communes rurales ;

- d'autre part, **la montée en puissance de la compétence économique des régions n'est pas achevée**, ni même réellement financée, et, en tout état de cause, **l'État ne doit pas se priver d'un outil efficace d'intervention ponctuelle et ciblée** qui peut pallier utilement les difficultés budgétaires de certaines collectivités locales. Ainsi que le ministre de l'économie et des finances l'a lui-même souligné : « *l'acteur principal sur le territoire doit être la région. Cela ne signifie pas que l'État ne doit pas garder un rôle important en matière économique¹* ».

Sur proposition du rapporteur, la Commission a donc adopté un **amendement AFFECO.1** **créditant le Fisac de 30 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

¹ *Audition du ministre de l'économie et des finances par la commission des affaires économiques du Sénat le mercredi 13 novembre 2019.*

B. L'ABSENCE DE SOUTIEN BUDGÉTAIRE AUX MÉTIERS D'ART

Alors que la baisse du financement des CCI ne peut qu'entraîner un moindre accompagnement des entreprises (*cf. infra*), le Gouvernement a également décidé de **diminuer les crédits de la mission « Économie » alloués aux métiers d'art**. Alors qu'elle s'élevait à 2,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2019, **la dotation budgétaire de l'Institut national des métiers d'art (INMA) et de l'Institut supérieur des métiers (ISM) est nulle en 2020**.

Interrogée par le rapporteur, la Direction générale des entreprises précise que **la subvention totale de l'État se réduira au fil du temps, l'objectif étant un autofinancement total** de la structure en 2022, sur fond de transfert de compétences de l'ISM vers l'INMA.

Sur proposition du rapporteur, la commission des affaires économiques a adopté **un amendement AFFECO.2 ouvrant 2,25 millions d'euros de crédits à destination des deux instituts susmentionnés**.

II. LE SOUTIEN ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES FRAGILISÉES PAR LA BAISSÉ DRASTIQUE DU FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

A. LA LOI « PACTE » : UNE RÉORGANISATION MASSIVE DU RÉSEAU ET UN ABANDON DE MISSIONS UTILES AUX ENTREPRISES

1. Un ensemble de missions de proximité au service des entreprises

Les missions des CCI sont définies à l'article L. 710-1 du code de commerce : *« le réseau et, en son sein, chaque établissement contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général directement utiles à l'accomplissement de ses missions »*.

Missions des CCI aux termes de l'article L. 710-1 du code de commerce

Les établissements du réseau des CCI ont, chacun, en leur qualité de corps intermédiaire de l'État, une **fonction de représentation des intérêts de l'industrie**, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères.

Plus précisément, ils ont en charge :

1) les **missions d'intérêt général** qui leur sont confiées par les lois et les règlements ;

2) les **missions d'appui, d'accompagnement**, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence ;

3) une **mission d'appui et de conseil pour le développement international** des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'Agence française pour le développement international des entreprises ;

4) une mission en faveur de la **formation professionnelle** initiale ou continue grâce, notamment, aux établissements publics et privés d'enseignement qu'ils créent, gèrent ou financent ;

5) une mission de **création et de gestion d'équipements**, en particulier portuaires et aéroportuaires ;

6) les missions de **nature concurrentielle** qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent directement utiles pour l'accomplissement de ses autres missions ;

7) toute mission **d'expertise, de consultation** ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont il ou elle pourrait prendre l'initiative.

En dehors des actions relevant du point 6) ci-dessus, l'ensemble de ces missions est donc d'intérêt général.

L'étendue des missions qui incombent aux CCI est donc large et vise à apporter un accompagnement de proximité aux entreprises. En particulier, les « *missions d'intérêts général qui leur sont confiées par les lois et les règlements* » recouvrent un **ensemble d'actions obligatoires, dites de service public**, qui sont en principe gratuites car financées par la taxe pour frais de chambres consulaires (*cf. infra*). Il s'agit principalement de la gestion du Centre de formalités des entreprises, du guichet unique, de l'enregistrement des contrats d'apprentissage, de la certification des documents à l'exportation, de la délivrance des cartes de courtiers en vins, d'agents immobiliers, de commerçant ambulant, de l'offre de la formation « *5 jours pour entreprendre* ».

Les CCI : premier soutien des entreprises impactées par les violences commises en marge du mouvement des gilets jaunes

Le **rapport sénatorial de Mme Renaud-Garabedian** relatif aux conséquences économiques des violences commises durant ce mouvement¹ a mis en lumière le rôle indispensable des chambres consulaires en matière de soutien et d'accompagnement des entreprises.

Celles implantées dans les centres-villes ont en effet été doublement touchées : directement, en raison des **dégradations commises**, et indirectement en raison de **l'importante perte de chiffre d'affaires** (30 % en moyenne) subie chaque samedi et plus généralement durant les six premiers mois du mouvement.

Le rapport témoigne ainsi qu'« à l'initiative des chambres consulaires, des « task force » ou des « brigades » ont été constituées dès le début du mouvement afin d'aller au contact des commerçants, sur le terrain [...] ». L'action des chambres a permis, entre autres, de mesurer l'ampleur des pertes, de transmettre ces informations aux acteurs intéressés, d'informer les entreprises sur les mesures nationales de soutien existantes, de les aider à constituer les dossiers nécessaires, de collecter des informations sur les obstacles recentrés et de faire remonter ces difficultés.

Le **Gouvernement s'est donc fortement appuyé sur les ressources du réseau** consulaire afin de faire connaître les mesures édictées au niveau national.

Le rapporteur a pu constater à de multiples reprises combien la constitution d'un réseau de **professionnels bénévoles possédant de multiples compétences** et désireux de les mettre à disposition des acteurs économiques qui font vivre les territoires est une **opportunité unique, saluée et appréciée par l'ensemble des parties prenantes locales**.

2. La loi « Pacte » : des évolutions utiles du réseau, un objectif de moyen terme toujours flou

L'objectif affiché de la réforme du réseau des CCI est de **rationaliser les outils publics d'intervention économique** (CCI, services déconcentrés de l'État, régions, etc.), considérés par le Gouvernement comme trop **coûteux** et, dans une certaine mesure, **inefficaces**. Au vu des mesures de la loi « Pacte », les acteurs du réseau des CCI s'inquiètent en revanche que les chambres soient progressivement transformées en opérateurs.

¹ Rapport d'information n° 605 fait au nom de la commission des affaires économiques par Mme Evelyne Renaud-Garabedian : « Violences en marge des gilets jaunes : des commerçants en danger, un soutien minimal de l'État », 26 juin 2019.

a) La loi « Pacte » met en place une réforme importante de l'organisation et des missions du réseau

(1) Un changement du modèle économique, de nouvelles missions

Selon les réponses apportées par le Gouvernement aux questions du rapporteur, « l'objectif des nouvelles dispositions est de **permettre aux CCI de développer leurs activités dans le champ concurrentiel et de disposer de nouvelles opportunités pour assurer des services facturés** ».

Pour ce faire, la loi Pacte prévoit que **le personnel des CCI sera désormais constitué d'agents de droit privé**¹. Une convention collective est ainsi en cours de négociation entre le président de CCI France et les organisations syndicales représentatives.

En outre, les articles L. 5424-1 et L. 5424-2 du code du travail ont été modifiés afin que **les CCI employeurs puissent adhérer au régime général d'assurance chômage** pour l'ensemble de leur personnel. En raison du coût que l'adhésion est susceptible de représenter pour l'Unedic, un décret est en cours de préparation visant à **instaurer une sur-cotisation temporaire** pour la période 2019-2023. Le rapporteur considère toutefois **complexe, voire prématuré, de prévoir aujourd'hui un tel dispositif dans la mesure où la diminution des effectifs (cf. infra) des CCI est inachevée**.

(2) Un renforcement de la tête de réseau, CCI France

CCI France se voit **affecter la taxe pour frais de chambre (TFC)** et confier la responsabilité de la **répartir entre les CCI de région**, à partir des critères et objectifs définis dans les conventions d'objectifs et de moyens signées entre l'État, la CCIR et CCI France. La **représentation nationale, européenne et internationale** des intérêts des CCI relève désormais de son ressort. Plus généralement, CCI France est en charge de la **définition et de la mise en œuvre de la politique générale du réseau** en matière de gestion des personnels, de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC), de **négociation et conclusion des conventions collectives et accords nationaux** ainsi que de la mise en œuvre des **audits de CCI**.

(3) Un développement des coopérations entre CCI, CMA, régions et métropoles

Après chaque renouvellement général, les CCIR et CMA de région seront amenées à établir un plan des **actions ayant vocation à être mutualisées**. Les CCIR et les CCI de métropoles ont désormais la possibilité d'agir comme **agences de développement économique**. En outre, le **conventionnement entre les CCIR et les régions** pour la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation, et

¹ Le nombre de CDI de droit privé signés par la CCI Paris-Ile-de-France est ainsi passé de 0 à 21 entre mai et octobre 2010 et le nombre de CDD de droit privé de 0 à 40 entre ces deux dates.

d'internationalisation (SRDEII) est devenu **obligatoire**. Les CCIR seront en charge de répartir la TFC entre les CCI départementales.

(4) Un pilotage du réseau par l'État

Les missions prioritaires du réseau financées par la TFC sont désormais inscrites dans un **contrat d'objectif et de performance (COP)** conclu entre l'État et CCI France, et dont les objectifs doivent être déclinés dans les conventions d'objectifs et de moyens (COM) conclues entre le préfet de région, la CCIR et CCI France.

**Le Contrat d'objectif et de performance conclu entre l'État et CCI France
le 15 avril 2019**

Ce contrat, mentionné désormais à l'article L. 712-2 du code de commerce, fixe les **missions prioritaires** qui doivent être financées par la TFC. Le Gouvernement précise par ailleurs qu' « *il leur laisse toutefois une **grande souplesse** sur un certain nombre de missions [...] pour tenir compte de la diversité des territoires, des besoins des entreprises qui y sont implantées et des offres des autres acteurs publics et privés¹* ». Le rapporteur en revanche estime que cela s'apparente à un **vœu pieu** : dès lors que le financement des CCI diminue drastiquement, **la supposée souplesse accordée au réseau se transforme en réalité en rigidité contrainte**, puisque les missions bénéficiant précisément de cette souplesse annoncée seront en réalité celles permettant une bouffée d'air frais en matière financière.

Le COP se décline en cinq chapitres (contexte/évolutions, mission financées par la TFC, indicateurs de performance et d'activité, suivi et bilan des indicateurs, clause de revoyure).

b) Les intentions du Gouvernement sur l'avenir du réseau à moyen-terme restent floues

Le rapporteur partage le constat établi par l'ensemble des acteurs du réseau consulaire auditionnés selon lequel **les intentions réelles du Gouvernement vis-à-vis du réseau manquent de transparence**.

La redéfinition de la tutelle de l'État, l'encouragement fait aux CCIR et CCI métropolitaines d'agir comme agences de développement économique, le conventionnement désormais obligatoire entre les CCIR et les régions pour la mise en œuvre du SRDEII, la baisse du financement, l'inclusion d'agents des CCI dans la *Team France Export* pourraient **laisser présager une ambition de transformer à moyen terme le réseau en consulaire en opérateurs de l'État**.

Transformer les CCI en opérateurs reviendrait, pour le Gouvernement, à **prendre le contrôle d'un système conçu par les professionnels, pour les professionnels**, reconnu pour son autonomie et son efficacité.

¹ Réponses aux questionnaires.

B. EN PARALLÈLE, UN FINANCEMENT EN CHUTE LIBRE QUI OBÈRE LA CAPACITÉ DU RÉSEAU À MENER À BIEN SA TRANSFORMATION

1. Le plafond de ressource affectée aux CCI diminue drastiquement depuis 2012

a) Une baisse de 73 %, soit 1 milliard d'euros, en dix ans

Le plafond de la ressource affectée aux CCI est inscrit à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Conformément aux dispositions de l'article 1600 du code général des impôts, la taxe pour frais de chambres de commerces et d'industrie est constituée de deux contributions : une **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises** (TA-CFE) et une **taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (TA-CVAE).

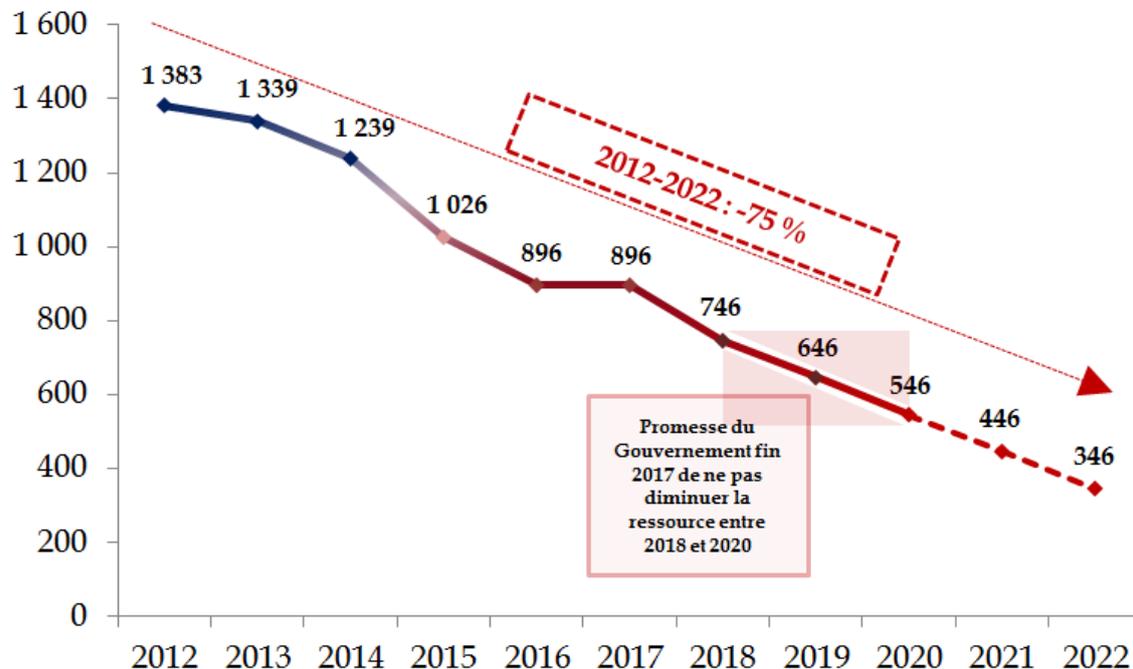
Alors que le montant combiné de ces deux taxes représentait **1,38 milliard d'euros en 2012**, le plafond de la ressource affectée a été **brutalement diminué en quelques années**, comme l'indique le graphique ci-dessous. Leurs ressources financières ne s'élevaient plus qu'à **746 millions d'euros en 2018** (soit une baisse de 46 % en six ans) et la loi de finances pour 2019 a prévu un plafond de **675 millions d'euros en 2019**¹ et de **575 millions d'euros en 2020** (soit une baisse de 23 % par rapport à 2019 et de 58 % depuis 2012). Pourtant, dans une réponse écrite au sénateur Antoine Karam fin 2017, le ministre rappelait que « *le Gouvernement a pris l'engagement, dans le cadre de la trajectoire triennale 2018-2020, qu'aucune autre baisse ne sera réalisée en 2019 et 2020, afin de donner au réseau une visibilité pluriannuelle sur ses ressources*² ».

Parallèlement, et bien que **le présent projet de loi de finances pour 2020 ne prévoit pas de nouvelle baisse du plafond** (sa diminution de 100 millions d'euros au titre de l'année 2020 ayant été décidée fin 2018 en loi de finances), le Gouvernement a plusieurs fois répété son objectif de parvenir à une **diminution du plafond de l'ordre de 400 millions d'euros entre 2018 et 2022**. En tout état de cause, le financement des CCI pourrait donc être réduit à 375 millions d'euros à la fin du quinquennat, ce qui représenterait une nouvelle baisse de 35 % par rapport à 2020 et de 73 % par rapport à 2012.

¹ Le plafond s'élevait en réalité à 775 millions d'euros en 2018 et 675 millions d'euros en 2019 : compte tenu du prélèvement « France Télécom » de 29 millions d'euros environ, les ressources réellement affectées aux CCI s'élevaient donc à 746 millions d'euros en 2018 puis 646 millions d'euros en 2019.

² Réponse du ministère de l'économie et des finances publiée dans le JO Sénat du 14/12/2017 – page 4504 à la question écrite n° 01564 de M. Antoine Karam publiée dans le JO Sénat du 12/10/2017 – page 3119.

Évolution de la ressource affectée perçue par les CCI depuis 2012
(estimation pour 2021-2022 à partir des déclarations du Gouvernement),
en millions d'euros



Source : Commission des affaires économiques, à partir des données CCI France

Si le rapporteur n'est certes pas défavorable par principe à une diminution du plafond de la ressource affectée aux CCI en fonction de l'évolution de leurs missions¹, la **brutalité de la baisse du financement appelle trois critiques** :

- **premièrement**, il souligne que **l'abandon des engagements** formulés par le Gouvernement est préjudiciable à la visibilité dont doivent impérativement disposer les CCI pour mettre en œuvre leur transformation ;

- **deuxièmement**, une telle contribution au redressement des finances publiques n'a pas été demandée aux autres acteurs publics : ni les administrations ni les opérateurs de l'État n'ont été amenés à faire fonctionner un réseau présent sur tout le territoire avec 75 % de ressources en moins en dix ans ;

- **troisièmement**, la Revue des missions² des CCI et CMA effectuée en 2018 concluait que **le montant minimal de TFC nécessaire aux CCI après recentrage de leurs missions s'élevait à 519 millions d'euros**, c'est-à-dire 150 millions d'euros de plus que le financement probablement alloué en 2022.

¹ Par exemple, les fonds de roulement de certaines CCI atteignaient en 2013 un nombre de jours de charges décaissables qui ne se justifiait plus.

² Revue des missions et scénarios d'évolutions des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat, IGF/CGE/CGEF, mars 2018.

b) *Le PLF 2020 diminue en conséquence le taux de taxe pour frais de chambre*

(1) Une trajectoire de taux de TA-CFE qui diminue son rendement de 400 millions d'euros à horizon 2022

L'article 15 du projet de loi de finances pour 2020 tire la conséquence de la baisse du plafond de taxe affectée en diminuant le taux de la TA-CFE payée par les entreprises. Il est prévu de **passer d'une taxe régionale** perçue au profit des CCIR, comportant **dix-huit taux différents**, à une **taxe nationale à taux unique** perçue au profit de CCI France. **Le taux de cette taxe est fixé à 0,8 %** et s'appliquera à compter des impositions établies au titre de 2023.

Un mécanisme de **lissage est prévu d'ici 2023** : le taux de TA-CFE durant ces trois ans résultera de l'addition d'une part du taux de 0,8 % et d'une fraction du taux de TA-CFE voté par la CCIR l'année précédente, ce dernier convergeant ainsi vers le taux unique national de 0,8 %.

Par ailleurs, un amendement du rapporteur général de la commission des finances a été adopté en séance publique en première lecture à l'Assemblée nationale **supprimant le « prélèvement France Télécom »** à compter de 2020¹. Ce dernier s'élevait à **29 millions d'euros annuel environ, prélevés sur le produit de la TFC reversée aux CCI**. Par conséquent, le montant de TFC affecté à CCI France en 2020 devrait s'élever **non plus à 546 millions d'euros mais à 575 millions**². Si le rapporteur soutient cette initiative, il rappelle également que sur sa proposition, le Sénat avait déjà adopté cette disposition il y a deux ans, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018³, contre la volonté du Gouvernement.

Officiellement, cette suppression doit permettre d'atténuer la pression financière sur les CCI et de **financer la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) du réseau, très sollicitée dans les années à venir**. Mais **elle ne dit rien du financement de cette GPEC durant les années post-2020** : si les problématiques de ressources humaines qui se posent lorsque le financement total des CCI chute de 58 % imposent de sanctuariser 30 millions d'euros, il est aisé d'anticiper qu'elles exigeront

¹ 5. 3. 5 de l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 : « il est effectué en 2010 un prélèvement au profit de l'État sur le produit de la taxe prévue par l'article 1600 du code général des impôts. Ce prélèvement est égal, pour chaque chambre de commerce et d'industrie, au produit obtenu en multipliant la base imposable de France Télécom au titre de 2010 dans le ressort de chaque chambre de commerce et d'industrie par le taux applicable en 2002 de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle prévue par l'article 1600 du code général des impôts dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009. À compter de 2011, le prélèvement mentionné au second alinéa du 5. 3. 4. est égal à celui opéré en 2010 ».

² En conséquence, un amendement du Gouvernement a été adopté en séance publique à l'Assemblée nationale révisant le taux de TA-CFE prévu par l'article 15 du présent projet de loi : il passe ainsi de 0,8 % en 2023 à 0,89 %.

³ Amendement N° I-112 rect. présenté par M. Babary et plusieurs de ses collègues.

en 2022 une **enveloppe encore plus élevée** si le financement total est 73 % plus faible qu'en 2012.

(2) Une absence surprenante de mention de la clause de revoyure

Le rapporteur juge paradoxal d'une part d'inscrire dans le contrat d'objectif et de performance signé entre l'État et CCI France (*cf. supra*) une clause de revoyure permettant de modifier si besoin la trajectoire de baisse du financement des CCI et d'autre part d'inscrire dès aujourd'hui dans la loi une baisse de 400 millions d'euros du rendement de la TFC. En effet, acter ainsi une telle diminution de la taxe ne peut que laisser penser que le Gouvernement souhaite poursuivre, parallèlement, une baisse du plafond affecté aux CCI. L'activation de la clause de revoyure s'apparente donc de plus en plus à un simple exercice formel.

Un indice supplémentaire de cette possible dévitalisation de la clause de revoyure réside dans le fait que **cette dernière n'est pas inscrite dans cet article 15 du PLF**. La Direction générale des entreprises a expliqué que cette absence était justifiée par « *un besoin de souplesse, de flexibilité*¹ ». Le rapporteur considère au contraire que **la mention de cette clause dans la loi n'entrave aucunement la capacité de souplesse ou de flexibilité du Gouvernement** dans la mesure où elle ne préjuge (normalement) pas les conclusions qui seront tirées de bilan annuel.

Pour le rapporteur, cette clause de revoyure pourrait prendre la forme d'une consultation annuelle de CCI France par le Gouvernement, qui interviendrait en amont du dépôt du projet de loi de finances. Ce faisant, CCI France serait en mesure de donner son avis sur la soutenabilité de la trajectoire financière proposée pour l'année ou les années à venir et son adéquation aux missions que le réseau doit réaliser. La commission des affaires économiques n'étant saisie pour avis que de la seconde partie du PLF, le rapporteur a choisi de proposer l'inscription de cette consultation dans l'article 15 du PLF (première partie) en son nom propre par un **amendement cosigné par ses collègues**.

¹ Audition de la Direction générale des entreprises, le mercredi 30 octobre 2019.

2. Des conséquences significatives en matière d'emploi et d'accompagnement des entreprises

a) Un nombre important de licenciements ont déjà eu lieu ou sont à venir

La diminution du financement des CCI, entamée en 2012 et accélérée depuis 2018, entraînant l'abandon de plusieurs missions au service des entreprises et des territoires, est à l'origine d'un nombre significatif de **suppressions d'emplois**. Entre 2012 et 2018, ils ont ainsi **diminué de 28 %**, soit une **perte sèche de 7 067 emplois**, comme le montre le graphique ci-dessous. **Un plan social¹ silencieux mais inédit est donc à l'œuvre.**

Évolution du financement des CCI et de leur niveau d'emplois

(en millions d'euros pour le financement)



Source : Commission des affaires économiques à partir des données CCI France.

Note de lecture : les histogrammes représentent l'évolution du nombre d'emplois dans le réseau des CCI entre 2012 et 2018. La courbe représente, en millions d'euros, le financement affecté aux CCI entre 2012 et 2022.

Par exemple, le total d'emplois dans la **CCIR Grand-Est** devrait passer de **991 en 2017 à 661 en 2022**, soit une **baisse de 38 %**.

¹ L'intégralité des départs n'est certes pas liée à la baisse du financement : il existe également des départs volontaires, comme dans toute structure, de même que des transferts de collaborateurs vers des structures privées. Pour autant, la corrélation entre la trajectoire baissière du financement et la courbe de l'emploi est particulièrement forte, alors même que toutes les dispositions de la loi « Pacte » n'ont pas encore produit leurs effets. Cette corrélation est logique dès lors que les CCI sont contraintes, afin d'absorber cette chute du financement, de mutualiser certaines fonctions support et, surtout, d'abandonner certaines missions.

Le CCIR Paris-Île-de-France est ainsi conduite à **supprimer 333 postes entre 2019 et 2021**¹. Par exemple, la loi « *Avenir professionnel* », en prévoyant le recouvrement de la nouvelle contribution pour l'apprentissage par les Urssaf en 2021, implique la fermeture de la Direction formalités collecte taxe d'apprentissage de la CCIR (62 collaborateurs concernés).

b) Une réorganisation des missions qui entraîne la disparition de certaines d'entre elles

La loi « Pacte » a entraîné une transformation du modèle qui consiste à **déployer une démarche commerciale**. Le rapporteur alerte cependant sur le fait que **la baisse de financement ne pourra être que partiellement compensée par le développement de prestations tarifées** : par définition, les entreprises ayant besoin d'accompagnement ne pouvant s'offrir des prestations trop onéreuses, quand bien même le prix serait tout juste égal aux coûts, les CCI ne pourront proposer que des tarifs peu élevés, insuffisants pour compenser la baisse de TFC.

Surtout, **le rapporteur doute fortement de l'acceptabilité de ce nouveau modèle économique par les TPE-PME : redevables de la TFC dont elles ne constateront pas de réelles infléchissement**², elles seront désormais pourtant amenées à payer pour des services auparavant gratuits. **Certaines entreprises se retrouveront même en concurrence avec les CCI** sur des secteurs d'activité, alors qu'elles financent ces CCI par la TFC et que ces dernières pourront proposer des prix plus avantageux. Progressivement, le Gouvernement semble assumer l'instauration d'une concurrence déloyale entre acteurs de l'accompagnement aux entreprises.

La CCIR Paris-Île-de-France indique d'ores et déjà que les expertises de « niche » déjà couvertes par les acteurs privés et pour lesquelles la CCI n'apporte pas de valeur ajoutée (formation aux marchés publics, accompagnement au recrutement, accompagnement au développement durable) ne sont pas économiquement viables sans TFC. En matière de prestations d'information, **la CCI privilégiera ainsi désormais des actions moins individuelles et davantage dématérialisées**.

¹ L'assemblée générale du 8 avril 2019 a par exemple acté la suppression de 231 postes et celle du 12 septembre 2019 la suppression de 84 postes.

² Certes le PLF 2020 prévoit une diminution de la taxe à horizon 2023 : mais le montant annuel acquitté par les entreprises contribuables est minime. Par conséquent, une diminution de quelques euros par an ne saurait compenser le caractère désormais onéreux de prestations anciennement gratuites.

Des missions utiles abandonnées

La CCI Portes de Normandie, par exemple, indique que les services « Centre de formalités des entreprises », « fichier consulaire » et « apprentissage » seront supprimés. Ces suppressions affecteront directement le développement des TPE-PME dans les territoires : alors qu'elle disposait d'antennes jusqu'en 2018 à Pont-Audemer, Bernay, Verneuil, Mortagne-au-Perche, Gacé et de collaborateurs dédiés, ces derniers partagent désormais leur temps sur plusieurs antennes, ce qui diminue d'autant la possibilité de fournir un service de proximité complet et permanent. Par ailleurs, la CCI est amenée à abandonner des actions comme la Nuit de l'orientation, des opérations à destination des commerçants (« Bienvenue en Normandie », « Vigicommerce »), l'organisation de réunions d'informations sur des sujets d'actualité¹, l'animation du Club d'entreprises, la Semaine de l'industrie ou encore le Club de l'apprentissage.

III. DEUX DISPOSITIFS INTÉRESSANTS DE REVITALISATION COMMERCIALE QUI POURRAIENT ÊTRE ENCORE AFFINÉS

A. DEUX DISPOSITIFS INTÉRESSANTS D'EXONÉRATION DE FISCALITÉ LOCALE EN ZONE RURALE ET DANS LES VILLES MOYENNES

1. Des exonérations de fiscalité locale pour les commerces et l'artisanat en zone rurale et dans les villes moyennes

a) *La création d'un nouveau zonage : les zones de revitalisation des commerces en milieu rural*

L'article 47 du PLF pour 2020 prévoit une **exonération partielle ou totale de contribution économique territoriale (CET) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** en faveur des activités commerciales employant **moins de 11 salariés**, réalisant **moins de 2 millions d'euros** de chiffre d'affaires annuel et situées dans les communes rurales isolées. Cette possibilité est ouverte aux communes et EPCI **classés en zones de revitalisation des commerces**². Pour y être classées, ces communes doivent totaliser **moins de 3 500 habitants**, **moins de 10 commerces** et être incluses dans une **aire urbaine inférieure à 10 000 emplois**. **21 762 communes seraient concernées**, regroupant 6 774 334 habitants et 81 000 commerces.

Un amendement du Gouvernement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale a prévu par ailleurs une **compensation par l'État à hauteur d'un tiers**, calculé à partir du produit de ces taxes en 2019. Si le rapporteur **approuve la mise en place d'un système de compensation**, il **regrette toutefois la méthode**. En effet, une telle mesure de compensation,

¹ Il convient de rappeler que c'est l'organisation, par les CCI, de telles réunions qui ont permis aux commerçants et artisans impactés directement ou indirectement par les violences commises en marge du mouvement des gilets jaunes d'être informés des mesures nationales et locales d'accompagnement.

² Nouveau dispositif fiscal créé par l'article 1464 G du code général des impôts.

modifiant substantiellement les conséquences financières de la mise en œuvre du dispositif, devrait être intégrée dans le texte dès le projet de loi initial. La prévoir par amendement **nuit à la clarté et à la qualité du débat parlementaire**, puisque ce dernier s'engage sur des dispositifs dont **des paramètres importants ne sont pas connus**.

Les critères du zonage ZRR, incomplets pour cibler la vacance commerciale

Le zonage ZRR est fondé en effet sur les critères de **densité démographique** et de niveau de **richesse des habitants**, évalués au niveau de l'EPCI, critères qui ne recourent donc pas forcément la situation des communes au regard de la présence locale d'entreprises commerciales. Une part importante des petites communes ne sont pas en ZRR¹ alors qu'elles souffrent d'une désertification commerciale.

L'article 48 du PLF, quant à lui, prévoit la possibilité pour les **communes ayant conclu une opération de revitalisation du territoire²** (ORT) et dont le revenu fiscal par unité de consommation médian est inférieur à la médiane nationale **d'exonérer partiellement ou totalement de CET et de TFPB** les entreprises commerciales ou artisanales. Il s'agit d'un outil supplémentaire de redynamisation de ces centres-villes, demandé par certains élus locaux en complément des dispositions propres aux ORT.

b) Un critère « tout-commerces » conduisant à exclure la majorité des communes entre 1 000 et 3 500 habitants

Les critères retenus conduisent à surreprésentation des très petites communes parmi les communes éligibles : les communes de moins de 10 commerces ont en réalité en moyenne moins de 700 habitants.

Un autre critère commercial aurait pu être le **nombre de commerces de bouche**, particulièrement pertinent lorsqu'il s'agit de mesurer la dévitalisation d'un territoire. Interrogé par le rapporteur, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) estime qu'avec un **seuil de quatre commerces de bouche, 31 794 communes auraient été éligibles, pour 20 643 commerces**. En prenant en compte l'ensemble des commerces (jusqu'à dix), **très peu de communes situées entre 1 000 et 3 500 habitants seront en réalité concernées** : pour les 4 529 communes entre 1 000 et 2 000 habitants, seules **334 ont moins de dix commerces (et sont donc éligibles) alors que 4 025 ont moins de quatre commerces de bouche**.

Concernant le **critère de l'aire urbaine inférieure à 10 000 emplois, 1 311 communes de moins de 3 500 habitants sont situées dans des aires urbaines de plus de 10 000 emplois (et sont donc exclues du dispositif) et disposent de moins de quatre commerces de bouche, pour 2,1 millions**

¹ 5 715 communes de moins de 500 habitants sont hors-ZRR, de même que 3 991 communes de 501 à 1 000 habitants et 3 188 communes de 1 001 à 2 000 habitants.

² Aux termes de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, une ORT vise à revitaliser globalement un tissu urbain et à déployer un projet urbain. Elle est en lien avec le centre-ville de la ville principale et doit associer l'EPCI qui peut comporter des communes rurales.

d’habitants. Certes, ces villes sont souvent des « villes dortoirs », et l’absence de commerce de bouche y est moins synonyme de désertification qu’en zone rurale. Pour autant, il serait possible et même préférable de combiner les deux options : **un dispositif ambitieux de relance du petit commerce ne peut priver ainsi 2 millions d’habitants de cette opportunité.**

B. DES AXES D’AMÉLIORATION PERMETTRAIENT DE LES FAIRE GAGNER EN EFFICACITÉ

1. Un arbre qui ne doit pas cacher la forêt

Si le rapporteur soutient ce dispositif qui va dans le bon sens, il rappelle toutefois que **la fiscalité est loin d’être le seul instrument de revitalisation : une politique de redynamisation des zones rurales doit être globale** et concerner en même temps tous les facteurs de la dévitalisation. Ces derniers incluent ainsi :

- la **disparition ou l’éloignement de services publics** comme la Poste, les services fiscaux, les établissements scolaires et universitaires, les établissements médicaux, *etc.*, amenant des flux de population susceptibles de consommer localement ;

- les **problématiques d’accès et de transport** en zone rurale : mauvaise qualité ou faible densité des infrastructures routières, absence ou suppression de lignes ferroviaires, absence d’aéroport à proximité ;

- la **faiblesse de la demande locale ou son inadéquation avec l’offre** des entreprises : vieillissement important de la population, perte massive d’habitants, pouvoir d’achat des habitants plus faible qu’en zone urbaine, absence de « locomotive » commerciale locale permettant d’attirer des flux importants de clientèle ;

- la **mauvaise qualité des réseaux de communication** électronique. À ce titre, le rapporteur s’associe aux vœux formulés par sa collègue Mme Loisier, rapporteure pour avis sur les crédits de la mission « *recherche et enseignement supérieur* », qui appelle à une hausse plus importante des fonds dédiés au plan France très haut débit ;

- la **faible diversité et qualité des activités culturelles** et de loisirs, à même d’attirer des ménages plus jeunes et aisés et les salariés des entreprises.

2. Un dispositif qui pourrait gagner en ampleur

Les deux dispositifs s’appliquent aux impositions établies au titre des années 2020 à 2023. Interrogé sur ce bornage dans le temps par le rapporteur, le Ministre a indiqué que « **la limite de 2023 correspond au lancement de l’évaluation du dispositif avant reconduction.** C’est ce que l’on

appelle le bornage. Je n'aime pas beaucoup ce terme, car il donne le sentiment que le dispositif prend fin passée cette date. Or ce n'est pas le cas ».

A l'occasion de cette évaluation, **le rapporteur sera vigilant à la prise en compte de plusieurs éléments** qui pourraient, le cas échéant, évoluer utilement dans la loi afin d'accroître l'importance et l'efficacité du dispositif :

- la possibilité de **supprimer le critère d'exclusion des communes appartenant à une aire urbaine de plus de 10 000 emplois** (*cf. supra*) ;

- la possibilité de **faire évoluer à la hausse le critère des 11 salariés** : il s'agira de vérifier que ce critère ne s'est pas transformé en frein à l'embauche, dans le cas de TPE souhaitant embaucher un douzième collaborateur ;

- la possibilité de **substituer au critère des 10 établissements exerçant une activité commerciale un critère composé d'une liste limitative de types de commerces**, plus représentatifs et synonymes de décrochage de la ruralité : boulangerie, boucherie, primeur, *etc.*

CHAPITRE III LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INDUSTRIE

Consacrée aux politiques publiques visant à l'amélioration de la compétitivité des entreprises, la mission « *Économie* » portait traditionnellement les crédits dédiés à l'action en faveur des entreprises industrielles. La disparition, dans le projet de loi de finances pour 2019, de l'action spécifique à l'industrie n'est pas anecdotique : d'année en année, **le budget consacré à la politique industrielle de la France voit son périmètre restreint et ses moyens réduits.**

Ce constat frappant se retrouve à l'examen du présent projet de loi de finances pour 2020 : celui-ci ne comporte aucune mesure fiscale visant les entreprises industrielles, et la plupart des actions appartenant aux trois programmes qui composent la mission « *Économie* » sont affaiblies. À nouveau, plusieurs lignes budgétaires, comme celle dédiée au financement des garanties bancaires accordées par Bpifrance aux PME et TPE, sont supprimées.

Un tel budget d'austérité ne peut que surprendre, au vu des défis considérables qui attendent l'industrie française dès l'année 2020. Les tensions commerciales, notamment entre l'Union européenne, la Chine et les États-Unis, ainsi que la sortie du Royaume-Uni de l'Union, font peser de fortes incertitudes sur les chaînes d'approvisionnement industrielles et sur les performances à l'export des entreprises françaises. Le poids considérable de la fiscalité, en particulier des impôts de production, continue à détériorer la compétitivité des produits nationaux, y compris vis-à-vis de nos voisins européens.

Surtout, **l'impérieuse nécessité de la transition environnementale place l'industrie française à la croisée des chemins.** Les objectifs ambitieux de neutralité carbone en 2050, inscrits dans la loi « Énergie et climat » du 8 novembre 2019, les fortes contraintes visant par exemple les plastiques ou la motorisation thermique, exigent une transformation profonde de l'appareil productif. Ces choix stratégiques, néanmoins, emportent des coûts considérables qui pèsent sur la compétitivité des entreprises industrielles. Mal maîtrisée, la transition énergétique et écologique pourrait aboutir à une désindustrialisation accélérée, destructrice de richesse et de savoir-faire, et source de détresse sociale pour les territoires.

Pourtant, alors que le Gouvernement annonce un nouveau « Pacte productif » promettant la revalorisation de l'industrie, et appelle à « accélérer la reconquête industrielle », les moyens des politiques publiques s'atrophient. **L'industrie mérite, pour l'année 2020, un budget ambitieux à la hauteur des efforts qu'elle consent pour poursuivre sa transformation.**

I. UNE MISSION « ÉCONOMIE » PRIVÉE D'OUTILS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE...

A. UNE PLACE RÉDUITE POUR L'INDUSTRIE AU SEIN DE LA MISSION

Depuis la réorganisation de la maquette budgétaire opérée dans le projet de loi de finances pour 2019, **une seule action de la mission « Économie » concerne au premier chef les entreprises industrielles**, sur les dix-huit actions que compte la mission : il s'agit de l'action n° 23 « Industrie et services », au sein du programme 134 « Développement des entreprises et régulations ».

De surcroît, cette action « **Industrie et services** » **n'est dédiée qu'en partie aux entreprises industrielles**. Créée par le projet de loi de finances pour 2019, elle agrège trois anciennes actions « Commerce, artisanat et services », « Actions en faveur des entreprises industrielles », et « Développement du Tourisme ». En conséquence, elle finance des objets aussi variés que les études relatives à la satisfaction de la clientèle touristique en France, l'Association française de normalisation (AFNOR) ou, de manière résiduelle, le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac).

Cette maquette budgétaire très agrégée et dispersée **complique grandement l'examen par le Parlement des choix budgétaires du Gouvernement**, ainsi que la comparaison des montants accordés d'une année à l'autre, comme le Sénat l'avait déjà souligné l'année passée. La Cour des comptes partage ce constat, dénonçant dans son analyse du budget de l'État en 2018 « *une architecture complexe et mouvante* », jugeant que « *la mission Économie reste peu cohérente et son découpage actuel nuit à la lisibilité de l'action de l'État en matière de développement économique* ».

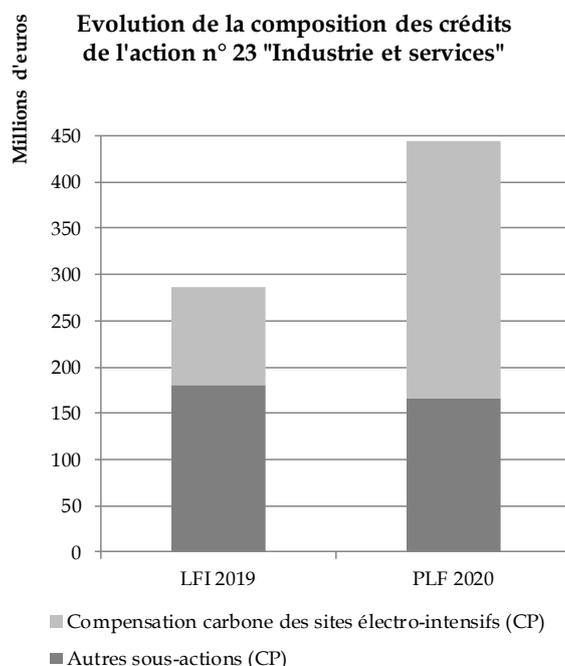
B. LA « COMPENSATION CARBONE » EST LA PRINCIPALE DÉPENSE BUDGÉTAIRE CONSACRÉE À L'INDUSTRIE

En 2020, **la contribution de la mission « Économie » à la politique industrielle du Gouvernement se résumera, à peu de choses près, à la « compensation carbone » (compensation des coûts indirects) des sites électro-intensifs**. En effet, alors que l'action « Industrie en services » est dotée de 444,9 millions d'euros en crédits de paiement (435,3 millions d'euros en autorisations d'engagement), la compensation carbone s'élève à 279,5 millions d'euros (en CP et AE), soit 63 % du montant total de l'action.

Certes, l'effort budgétaire consenti est non négligeable. **La compensation carbone est en effet vitale pour la compétitivité des sites fortement consommateurs d'électricité**. La forte augmentation du montant total de la compensation s'explique par l'explosion du prix du carbone sur

le marché des quotas carbone dits « ETS ». La compensation carbone représente désormais 90 % du programme « Industrie et services ».

Toutefois, la forte hausse des crédits dédiés à la compensation carbone (+ 162 % entre 2019 et 2020) **ne doit pas camoufler la baisse des montants de la plupart des postes budgétaires de la mission « Économie ».**



En annulant la hausse de la compensation carbone, les crédits de paiement de l'action « Industrie et services » n'augmentent pas de 55 %, mais baissent de 5 %.

Plus spécifiquement, les actions au bénéfice des PME industrielles sont quasi-éteintes. Ainsi, en 2020, selon le « jaune » budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des PME », **le montant du budget dédié aux petites et moyennes entreprises industrielles est de 0 million d'euros en AE, et seulement 4 millions d'euros en CP.**¹

À l'inverse, **les volumes budgétaires bénéficiant indirectement au secteur de l'industrie stagnent ou continuent à se réduire.**

- La **dotation aux centres techniques industriels (CTI) est à nouveau réduite de 10 %** en CP et en AE (pour un montant de 7,8 millions d'euros en 2020), après une baisse identique l'année précédente, et en sus de la réduction des plafonds des taxes qui leur sont affectées opérée dans la loi de finances initiale pour 2019.

- Les **actions collectives de soutien aux filières, placées en gestion extinctive en 2019**, bénéficient de dotations minimales et résiduelles en 2020 (4,2 millions d'euros en CP et 0,39 million d'euros en AE).

¹ Source : Jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des PME ».

• **Les fonds dédiés au soutien des pôles de compétitivité** marquent une augmentation en CP (+ 18 % à 16,1 millions d'euros), mais stagnent en AP (+ 2 % à 13,9 millions d'euros). Anticipant une future baisse, le ministère de l'économie et des finances a de surcroît indiqué devant la commission des affaires économiques que « *dans le cadre des discussions actuellement en cours relatives au transfert des crédits de l'État aux régions, ces nouvelles modalités de financement du fonctionnement des pôles de compétitivité [...] sont susceptibles d'être aménagées* ».

En dehors de la compensation carbone et de ces trois postes budgétaires au volume très réduit, la mission n'est désormais plus orientée vers l'industrie.¹ **Le constat est celui d'une mission « Économie » à laquelle toute orientation claire de politique industrielle fait défaut**; qui s'apparente à un saupoudrage sur des besoins ponctuels ou résiduels de l'administration des ministères économiques et financiers. **Le volume de l'ensemble des crédits dédiés à l'action « Industrie et services » est désormais comparable au budget des activités de l'INSEE**. Sans nier aucunement l'importance d'établir des constats et des informations fiables sur l'économie française, **on peut s'étonner que le Gouvernement ne consacre pas, au sein de cette mission, davantage de moyens à la conduite concrète de la politique industrielle**, par exemple en accompagnant le travail de structuration des filières mené sous l'égide du CNI ou en prévoyant une enveloppe budgétaire mobilisable dans le cadre du programme Territoires d'Industrie.

C. LA POURSUITE DE LA DÉBUDGÉTISATION RÉDUIT L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

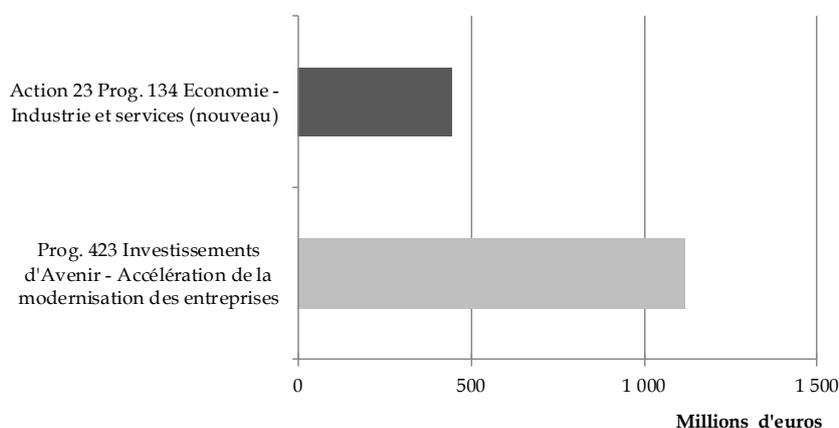
Le dépouillement progressif de la mission « Économie » tient en grande partie au transfert vers la mission « Investissements d'Avenir » de nombreuses politiques publiques qui relevaient auparavant du ministère de l'économie et des finances. Par exemple, les actions collectives, mises en gestion extinctive en 2019, partageaient les objectifs de l'action « Accompagnement et transformation des filières » du 3^e Programme d'Investissements d'Avenir (PIA 3). L'ensemble des actions du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » vise à l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises, en particulier industrielles.

Pourquoi le Gouvernement préfère-t-il soustraire ces postes budgétaires au champ de la mission « Économie », amputant ainsi la lisibilité de l'action publique et accroissant la dispersion des outils de politique industrielle ? Les volumes en jeu sont colossaux : le projet de loi de finances pour 2020 prévoit près d'1,12 milliard d'euros (CP) pour le seul programme « Accélération de la modernisation des entreprises » du PIA 3,

¹ On rappelle que les actions collectives pilotées par l'administration centrale ont été mises en gestion extinctive en 2019.

c'est-à-dire un montant supérieur au programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « *Économie* ».

Comparaison des crédits de la mission "Economie"
et des crédits du programme 423 du PIA 3



D'autre part, ce mouvement de débudgétisation se renforcera en 2020, avec la montée en puissance du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), créé en janvier 2018. Il devrait être abondé des produits des cessions des parts de l'État dans Aéroports de Paris et dans la Française des jeux, pour atteindre une dotation de 10 milliards d'euros, dont le rendement, estimé à 250 millions d'euros environ, serait investi dans l'innovation. Dans son rapport paru en mai 2019, la Cour des comptes s'est montrée très critique envers le Fonds, dénonçant un « *procédé qui rend plus lourde et moins lisible la gestion du budget de l'État, de surcroît exécuté en dehors du budget de l'État, estimant que le FII devrait « contribuer au budget général via un fonds de concours »*, son action apparaissant « *partiellement redondante* ». ¹ Ce constat ne peut qu'être partagé, la création du FII renforçant encore la dispersion des outils de soutien à l'innovation dans l'industrie.

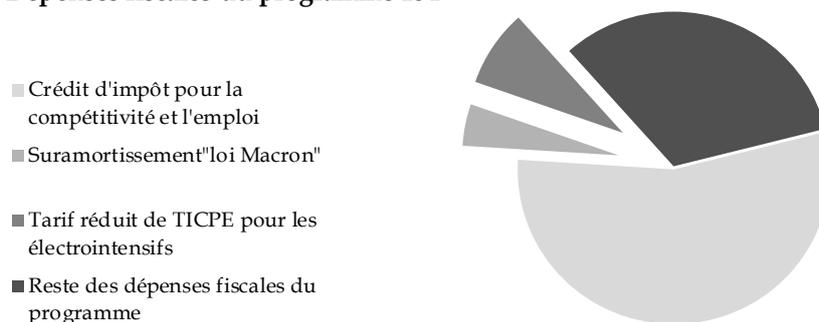
D. L'IMPORTANT VOLUME DE DÉPENSES FISCALES EST PEU TOURNÉ VERS L'INDUSTRIE

Alors que non moins de 74 dépenses fiscales sont rattachées au seul programme 134 « Développement des entreprises et régulations », **peu d'entre elles remplissent des objectifs de politique industrielle**. En 2020, l'industrie bénéficiera d'environ 2 milliards d'euros de dépenses fiscales spécifiques, c'est-à-dire environ **12 % des dépenses fiscales totales rattachées au programme 134**.

¹ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/NEB-2018-Participations-financieres-Etat.pdf>

Il convient de **saluer l'effort fiscal consenti à la compétitivité des entreprises électro-intensives**, par le biais des tarifs réduits de TICPE, pour un montant total d'environ 1,3 milliard d'euros. **Le suramortissement pour l'investissement est également un très bon outil**, salué par les entreprises : le dispositif en vigueur entre 2015 et 2017 continue de produire des effets à hauteur de 715 millions d'euros environ, tandis que le suramortissement de l'investissement des PME dans l'Industrie du futur, adopté dans le projet de loi de finances pour 2019 sur la base d'une proposition formulée par le Sénat, devrait s'élever à 16 millions d'euros en 2020.

Dépenses fiscales du programme 134



Pourtant, **le levier des dépenses fiscales gagnerait à être davantage utilisé : les entreprises industrielles françaises souffrent du niveau élevé des prélèvements obligatoires**, en particulier des impôts de production, qui obère leur capacité d'investissement. En France, ces impôts s'élèvent à 3,6 % de la valeur ajoutée des entreprises, contre 0,5 % en Allemagne **pesant sur l'industrie à hauteur de 14 milliards d'euros par an**.¹

Une réforme de fond des impôts de production semble donc s'imposer comme le plus grand chantier de l'amélioration de la compétitivité de l'industrie française. Promise depuis trois ans par le Gouvernement, elle ne s'est encore pas traduite dans les projets de loi de finances successifs. **La suppression de la contribution sociale de la solidarité des sociétés (C3S), qui pèse de manière disproportionnée sur l'industrie, est vue comme la priorité**. Un récent rapport du Conseil d'analyse économique conclut que la C3S réduit d'environ 1 % les exportations du pays, et considère que « sa nocivité n'a pas d'égal dans notre système fiscal »². La réforme des impôts de production est désormais renvoyée au « Pacte productif 2025 », dont les grandes lignes devraient être connues au cours de l'année 2020.

¹ Source : France Industrie.

² Note du Conseil d'analyse économique, « Les impôts sur (ou contre) la production », n° 53, juin 2019.

On ne peut envisager que l'allègement de la fiscalité de production ait un impact sur les ressources fiscales des collectivités locales et des intercommunalités. Leurs budgets sont déjà fragilisés par la suppression de la taxe d'habitation, qui n'est compensée que de façon partielle et décalée en projet de loi de finances pour 2020, contrairement aux annonces initiales. Ensemble, **la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE) représentent plus d'un tiers des recettes des collectivités locales, et jusqu'à 93 % des ressources des régions¹. Toute modification de l'assiette des impôts locaux de production devra être compensée par une autre ressource fiscale dynamique, et non par une simple dotation de l'État qui pourrait être réduite à l'occasion d'un projet de loi de finances. Des garanties fermes en ce sens sont le nécessaire préalable à tout débat serein sur la réforme des impôts de production.**

II. ... ALORS QUE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE DE L'INDUSTRIE EXIGE UN ACCOMPAGNEMENT AMBITIEUX PAR LES POUVOIRS PUBLICS

A. L'INDUSTRIE DOIT POURSUIVRE SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

L'industrie française fait face à un défi colossal de transformation de son outil productif face à l'impératif de la transition environnementale. Dans le pays, un tiers de l'électricité consommée est utilisée par les sites industriels, qui émettent près de 17,6 % des gaz à effet de serre français en 2018.

La transition est amorcée. Entre 1990 et 2016, le secteur industriel français a collectivement réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 46 %. De nombreuses entreprises industrielles prennent des engagements volontaires en matière de qualité environnementale des produits, avec la montée des enjeux de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). La législation française et européenne a aussi renforcé les obligations des producteurs en matière de gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie (REP).

Cependant, l'urgence climatique et les choix stratégiques des pouvoirs publics imposent l'accélération du verdissement de l'industrie. Ainsi, la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a fixé un nouvel objectif de **neutralité carbone à l'horizon 2050, ce qui correspondra à une réduction des émissions industrielles de 81 %**. Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoit

¹ « Les finances des collectivités locales en 2018 », Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Juillet 2018.

d'élargir le champ des filières REP, d'imposer l'intégration de matière recyclée dans certains produits, et d'étendre les interdictions relatives aux produits plastiques.

B. MAIS LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES FONT FACE À UN « MUR D'INVESTISSEMENT » À COURT TERME QUI FAIT PESER UN RISQUE SUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Ces objectifs ambitieux impliquent une réorientation et une modernisation massive de l'appareil industriel. Il est estimé que l'investissement nécessaire à l'atteinte des objectifs de la transition environnementale s'élèverait en France à 80 milliards d'euros par an, dont près d'un tiers serait supporté par les entreprises¹.

1. Une modernisation de l'équipement et des sites industriels

L'ancienneté moyenne de l'outil industriel français est de 19 ans, alors qu'elle est deux fois inférieure en Allemagne². Au moment de l'achat de ces équipements, le défi de la transition environnementale n'était pas encore perçu dans toute son ampleur : ce constat reflète bien la **temporalité longue des cycles d'investissement industriel**.

À titre d'exemple, les progrès considérables réalisés en matière d'efficacité énergétique font de la **rénovation thermique, de l'utilisation de la chaleur, de la numérisation et de la motorisation des équipements** des leviers considérables. 40 % de l'énergie consommée par l'industrie est le fait d'équipements de plus de 30 ans d'ancienneté. L'Ademe a par exemple indiqué à votre rapporteur que le remplacement des moteurs à vitesse fixe par des moteurs à vitesse variable, rentabilisé en trois ans, permet de réaliser des gains d'énergie de l'ordre de 25 %.

Ce gisement d'amélioration de la performance environnementale est désormais bien identifié, et en cours de résorption. Les utilités, par exemple, ne représentent qu'un quart de la consommation énergétique industrielle, tandis que les procédés de production eux-mêmes comptent pour près de trois quarts de la consommation. **Dans de nombreux cas, c'est donc tout l'outil industriel qui doit être modernisé ou remplacé**, ce que France Industrie a décrit à votre rapporteur comme un « **mur d'investissement** ». Selon l'UNIDEN, ce défi impliquerait un **doublément de l'investissement annuel des entreprises industrielles**.

¹ Source : France Industrie.

² Source : Conseil National de l'Industrie.

2. Des filières entières sont impactées à court terme

Les récentes réglementations environnementales et la réorientation de la demande des consommateurs vers des produits plus vertueux ont un **impact fort et très rapide sur plusieurs secteurs industriels**. Par exemple, la production de plastiques à usage unique, de produits phytosanitaires, ou encore la fabrication de moteurs thermiques, sont exposés à une forte baisse d'activité à court terme. Il y a donc urgence : comme l'a déclaré la Fédération des Industries mécaniques à votre rapporteur : « *Pour les industriels, 2040, c'est demain* ».

a) Les producteurs de moteurs thermiques

Les producteurs de **moteurs thermiques** ont exprimé leurs inquiétudes consécutives à l'introduction successive de nouvelles normes relatives aux émissions de CO₂ et de particules, du « bonus-malus » automobile, et à la mesure prévue dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités, **interdisant la vente des véhicules à énergies fossiles en 2040**. Déjà, la part des véhicules diesel immatriculés en France est passée de 67 % à 25 % entre 2013 et 2019.

Le Gouvernement a promis, d'ici la fin de l'année 2019, une étude sur les émissions des véhicules essence et diesel de dernière génération, ainsi qu'une cartographie des sites menacés et un plan concerté en leur faveur - bien que les résultats du précédent « Plan diesel » de 2017 se fassent toujours attendre. Selon les estimations de la Direction Générale des Entreprises, **54 sites industriels français représentant 13 400 emplois seraient directement menacés par la baisse des ventes de moteurs diesel**, comme le site de Bosch d'Onet-le-Château, qui compte environ 1500 salariés dédiés entièrement à la fabrication d'injecteurs pour moteurs diesel. Les secteurs de la forge, de la fonderie et du décolletage sont particulièrement touchés, la FIM ayant par exemple rappelé que près de 71 % de l'activité automobile des entreprises du secteur forge est liée à la motorisation thermique.

Si les grands groupes ont réalisé des efforts conséquents pour flexibiliser ou réorienter leur production, **le Gouvernement doit accompagner la transformation des PME et des ETI industrielles dont les débouchés s'assècheront** à très court terme. Par exemple, la FIM a évoqué la piste du « *retrofit* » des moteurs, c'est-à-dire de leur adaptation *a posteriori* à de nouvelles sources d'énergie. Un fonds de garantie de « dé-dieselisation », à destination des équipementiers en transition, serait aussi à l'étude avec Bpifrance.

Plus généralement, **l'État se doit de respecter le principe de neutralité technologique**. Désinvestir dans des secteurs où la France reste *leader*, comme les moteurs diesel, alors même que leur performance environnementale s'est beaucoup améliorée au cours des dernières années, revient à négliger des pistes d'avenir et à condamner toute une filière. **Il faut**

privilégier les obligations de résultat à l'interdiction sèche de certaines technologies. Passer du « tout diesel » au « tout électrique » serait une erreur, exposant le secteur automobile français à une spécialisation à l'excès et condamnant les autres solutions technologiques, comme l'hydrogène ou le diesel propre.

b) Les producteurs de plastiques à usage unique

Dans le secteur des plastiques, les récentes réglementations européennes et françaises ont introduit de nouvelles interdictions. Ainsi, la loi dite « Egalim » n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous a **interdit dès 2020 la mise à disposition, la mise sur le marché ou l'usage de certains produits plastiques** tels que les cotons-tiges, les couverts en plastique ou les bouteilles d'eau en plastique utilisés dans le cadre de la restauration collective¹. Le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire entend également interdire dès 2021 la production, distribution et utilisation d'emballages contenant des **plastiques oxodégradables**. Au niveau européen, le Parlement a entériné en mars dernier l'interdiction à compter de 2021 d'une liste similaire de produits en plastique à usage unique, ainsi que les plastiques oxodégradables et le **polystyrène expansé**. Enfin, les directives européennes fixent déjà des objectifs de **collecte des bouteilles en plastiques et d'introduction de matière plastique recyclée**.

Si l'utilisation plus responsable du plastique et le recyclage des produits sont sans nul doute des enjeux fondamentaux, ces nouvelles interdictions auront un impact conséquent sur de nombreux sites industriels français. On estime que près de **30 % des emballages plastiques produits en France seraient concernés. La filière française de la plasturgie comprend 3 500 entreprises, 72 % de ces établissements comptant moins de 20 salariés, et 80 % d'entre elles sous-traitantes d'autres entreprises industrielles.** Elle totalise environ 230 000 emplois.

Pourtant, bien que l'usage de certains plastiques semble en effet se réduire rapidement, **d'autres plastiques resteront indispensables à la transition environnementale**, notamment dans le cadre de l'allègement des véhicules électriques ou pour le développement des énergies renouvelables ou dans des solutions d'efficacité énergétique.

¹ La liste prévue par l'article 28 de la loi Egalim inclut : les pailles, les couverts, les piques à steak, les couvercles à verre jetables, les plateaux-repas, les pots à glace, les saladiers, les boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boisson. L'article prévoit aussi la fin de l'utilisation de contenants alimentaires en plastique dans la restauration collective des établissements scolaires, et la fin de l'utilisation de bouteilles d'eau en plastique dans la restauration collective scolaire.

Si le Gouvernement a accepté de mener de nouvelles études sur la filière diesel, **aucune étude de ce type n'a été prévue au sujet de la filière de la plasturgie**. La Direction Générale des Entreprises semble exclusivement renvoyer la responsabilité de l'anticipation aux comités stratégiques de filière, placés sous l'égide du CNI, à rebours des propos du ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire devant la commission des affaires économiques, qui a déclaré : « *Si nous n'accompagnons pas la transition écologique avec un soin méticuleux, elle pourrait se traduire par des crises politiques et sociales* ».

En conséquence, **il est impératif de conduire une véritable analyse préalable de la situation de la filière des plastiques**, dans un objectif de maintien de l'emploi et de sécurisation des chaînes de valeur industrielles. Elle devra identifier les produits d'avenir et, à l'inverse, les sites devant amorcer une diversification, voire une reconversion. Une cartographie doit être établie, en lien avec la demande sur le territoire français. Surtout, **un bilan des outils budgétaires, fiscaux, et d'accompagnement non financier pouvant être mobilisés** doit être réalisé, afin de soutenir les entreprises dans cette profonde transformation. Le passage à une société et à une industrie plus vertes ne doit pas se faire au détriment de l'emploi industriel en France.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Affaires économiques a donc adopté un **amendement AFFECO.4** visant à demander au Gouvernement la **remise d'un rapport sur les dispositifs budgétaires et fiscaux pouvant être mobilisés pour accompagner la transition environnementale de la filière française des plastiques**.

Il convient d'ailleurs de noter que **la mobilisation du Gouvernement sur les filières d'avenir semble insuffisante**. Les efforts en faveur de l'hydrogène, piste incontournable pour la transition énergétique de l'industrie, sont sous-dimensionnés au regard des engagements pris par d'autres pays tels que le Japon ou l'Allemagne. Si les crédits débloqués en loi de finances rectificative pour 2019 à destination du « Plan batteries » franco-allemand sont un pas dans le bon sens, ils sont pourtant tardifs, et sont prélevés sur des montants du PIA 3 déjà engagés sur d'autres actions, tels que les démonstrateurs innovants ou l'action en faveur des autres filières industrielles.

3. Sans prise en compte de cet impact, verdissement rimera avec désindustrialisation

Les contraintes et les coûts supplémentaires liés à l'impérative transition environnementale ont donc un impact non négligeable sur la compétitivité de l'industrie française. Ainsi, les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, comme la filière sidérurgique par exemple, font face à **la montée des producteurs chinois, indiens ou encore russes, non soumis aux mêmes exigences environnementales et capables de fabriquer**

leurs produits à moindre coûts. Même au sein de l'Union européenne, des différences persistent, en fonction de la manière dont les différents États membres se saisissent des possibilités offertes en matière de compensation (comme la « compensation carbone ») ou en matière d'aides d'État.

Sans conditions de concurrence équitable, ou « level-playing field », le verdissement de l'industrie française se fera au prix d'une désindustrialisation accélérée liée à la délocalisation des activités de production. Pis, le bilan carbone mondial s'aggraverait, les usines se déplaçant vers des pays aux procédés de production bien plus polluants. **Ainsi, alors que l'industrie française a réduit ses émissions de gaz à effet de serre de près de 20 % entre 1995 et 2015, l'empreinte carbone du pays a augmenté dans le même temps de 11 %, en raison de la substitution des produits français par des importations bien plus carbonées.**¹

Mal maîtrisée et non accompagnée, la transition énergétique et écologique pourrait s'avérer destructrice de richesse et de savoir-faire, et source de détresse sociale pour les territoires. Lors de son audition par la commission des affaires économiques, le ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire a décrit ce modèle comme « *stupide et dangereux pour notre pays* », s'étant soldé par « *une saignée radicale de l'industrie française et par un mouvement de délocalisation qui fut l'un des plus importants de tous les pays de l'OCDE* ». Pourtant, le budget de la mission « Économie », présenté dans le présent projet de loi de finances, semble largement déficient sur ce volet.

III. UN VÉRITABLE EFFORT D'ACCOMPAGNEMENT DOIT COMPLÉTER LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES

A. INSCRIRE DANS LA DURÉE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT

1. Prolonger et adapter le ciblage du suramortissement pour l'investissement des PME dans l'Industrie du Futur

L'outil industriel se développe sur des cycles d'investissement longs, pouvant atteindre jusqu'à une vingtaine d'années dans l'industrie lourde. Les décisions d'investissement ou de réorientation de la production sont prises en cohérence avec le cycle de vie de l'outil. **Les incitations à investir mises en place par l'État doivent donc être prévues pour une durée suffisante, et offrir la visibilité adéquate aux industriels.**

¹ Source : France Industrie. L'aluminium chinois, par exemple, est sept fois plus carboné que l'aluminium français.

Par exemple, le **suramortissement de l'investissement des PME dans la numérisation et la robotisation** participe au verdissement de l'industrie, en permettant de réaliser des économies d'énergie grâce au *monitoring* automatique de la consommation ou à une maîtrise plus précise des intrants par exemple. **Actuellement, il ne concerne que les achats d'investissement des années 2019 et 2020.** Or, la CPME et la FIM ont indiqué que l'existence même du dispositif incitatif n'était pas encore connue de tous les dirigeants de PME. Lors de l'examen du budget pour 2021, il sera donc opportun **d'examiner jusqu'à quelle date le dispositif pourra être prolongé, et si son ciblage est pertinent.** Cela correspond d'ailleurs à l'une des recommandations du rapport de la Délégation des entreprises du Sénat sur l'accompagnement de la transition numérique des PME.¹

En effet, les fédérations industrielles et la CPME regrettent qu'un dispositif incitatif similaire n'ait pas été mis en place pour les **dépenses relatives à la formation des personnels aux nouveaux équipements installés.** La numérisation implique de nouveaux modes de fonctionnement et passe par des logiciels ou machines complexes, auxquels le personnel de l'établissement industriel doit s'adapter. Un dispositif visant à compenser en partie ces dépenses, non négligeables pour les plus petites entreprises, pourrait être mis à l'étude.

Il convient de noter que, **grâce à la mobilisation du Sénat lors de l'examen du précédent projet de loi de finances, le besoin de visibilité relatif à la suppression du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier a été entendu par le Gouvernement.** La copie revue du projet de loi de finances pour 2020 (article 16) prévoit désormais la fin en sifflet sur trois ans du tarif réduit, ainsi qu'un accompagnement des secteurs impactés par un suramortissement leur permettant d'acquérir des engins plus propres.

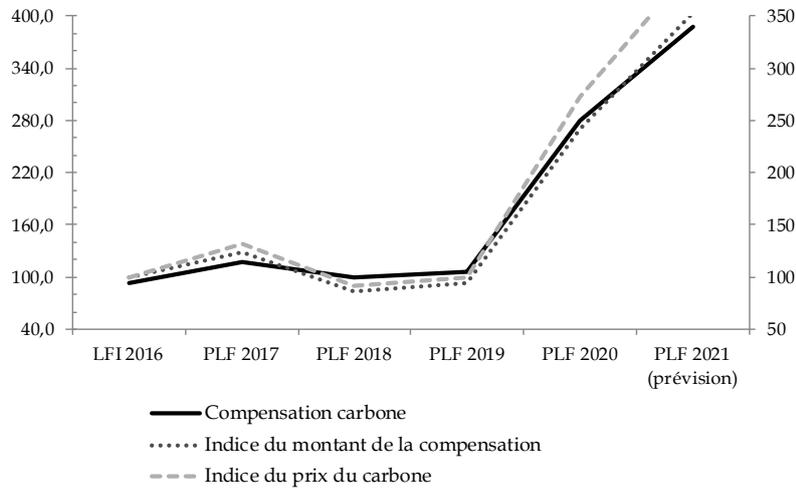
2. Sanctuariser les efforts fiscaux et budgétaires nécessaires à la compétitivité des industries électro-intensives

La principale dépense budgétaire en faveur de l'industrie, la compensation des coûts indirects des industries électro-intensives, **doit être maintenue afin de préserver leur capacité d'investissement.**

Certes, le volume de la dépense budgétaire, portée par l'action 21 « Industrie et services » du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » a **fortement augmenté depuis sa mise en place en 2016,** passant d'environ 93 millions d'euros à 279,5 millions d'euros cette année.

¹ Rapport d'information n° 635 (2018-2019) du 4 juillet 2019 de Mme Pascale GRUNY au nom de la délégation aux entreprises sur l'accompagnement de la transition numérique des PME : comment la France peut-elle rattraper son retard ?

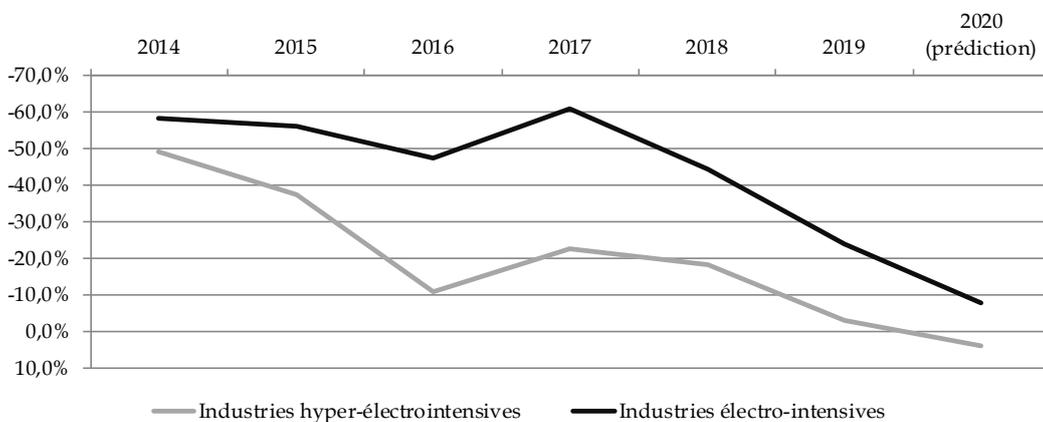
Evolution du montant de la compensation carbone



Toutefois, cette hausse reflète l'explosion du prix du carbone sur le marché européen dit « ETS », qui aura augmenté d'environ 300 % entre 2016 et 2021. Les industries fortement consommatrices d'électricité acquittent doublement ce prix du carbone, car celui-ci est aussi inclus dans le prix de l'électricité consommée.

La « compensation carbone », compatible avec la directive européenne dite « ETS », est nécessaire à l'établissement de conditions cadres équitables, vis-à-vis des compétiteurs mondiaux mais aussi européens. Elle a par exemple contribué à réduire le déficit de compétitivité coût vis-à-vis de l'Allemagne, qui avait mis en place ce dispositif avant la France. De plus, elle est largement financée par le produit des enchères des quotas carbonés, qui fournissent à l'État des recettes de près de 800 millions d'euros par an.

Evolution de l'écart de coût "complet" du carbone pour les industries électro-intensives entre l'Allemagne et la France



Cependant, son avenir est incertain, car des discussions s'ouvrent actuellement au niveau européen afin de déterminer son nouveau périmètre à partir de 2021. Il est essentiel de défendre la pérennité de la « compensation carbone » pour toutes les entreprises qui en bénéficient.

Ce constat vaut également pour les **dépenses fiscales en faveur des électro-intensives**. L'UNIDEN estime que la perte de valeur ajoutée consécutive à une éventuelle suppression du taux réduit de TICFE s'élèverait pour les hyper-électro-intensives à 22,5 % en moyenne, et à 7,6 % pour les électro-intensives. La suppression du taux réduit de TICGN emporterait une perte de 1 % et 14,9 % de la valeur ajoutée. **Dans bien des cas, la perte de valeur ajoutée consécutive à la suppression des dépenses fiscales serait largement supérieure aux marges des entreprises, et signifierait donc la fin de leurs activités en France.**

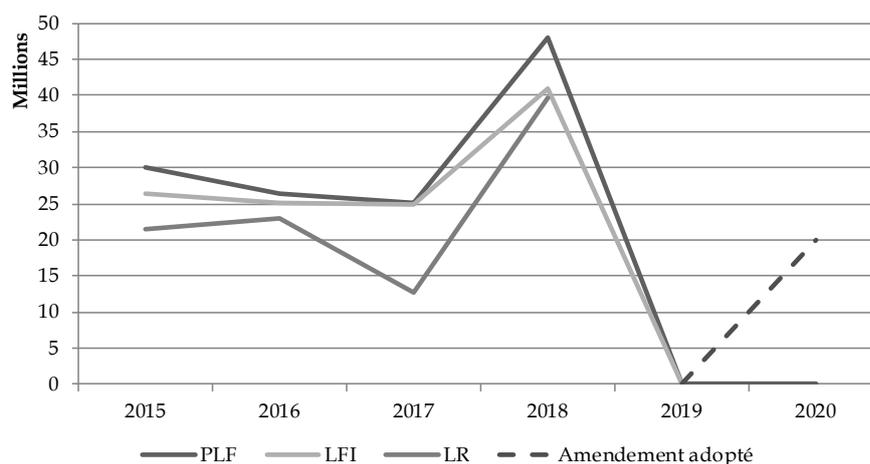
L'amendement adopté lors de l'examen du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, visant à limiter à 2022 le bénéfice du taux réduit de TICGN, emporte donc un risque considérable pour le maintien sur le territoire des activités industrielles électro-intensives.

3. Maintenir la dotation budgétaire finançant l'activité de garantie bancaire de Bpifrance

Au bénéfice des entreprises dont l'accès au crédit est le plus difficile, ou dont les activités impliquent un risque financier non négligeable, **Bpifrance déploie une offre de garantie publique des prêts bancaires octroyés**. Près de **60 800 entreprises ont bénéficié** de prêts garantis par Bpifrance en 2018, jusqu'à 70 % de leur montant et pour un montant total de 8,7 milliards d'euros environ.

Dans le projet de loi de finances pour 2020, **le Gouvernement entend, tout comme l'année précédente, assécher complètement le financement par dotation budgétaire de l'activité de garantie**, alors que Bpifrance s'appuyait les années précédentes sur une dotation qui oscillait entre 20 et 40 millions.

Evolution des crédits consacrés à l'activité de financement et de garantie de Bpifrance (en AE)



Destinée à près de 90 % à des TPE, et intervenant en substitution du secteur bancaire sur une faille de marché, la garantie bancaire de Bpifrance doit impérativement être sauvegardée. Si le Gouvernement estime que « les entreprises, y compris les PME, n'éprouvent pas de difficultés d'accès au crédit bancaire »¹, ces problèmes persistent pourtant, en particulier pour les petites entreprises industrielles qui souhaitent s'internationaliser ou investir dans l'innovation, ou exposées à la concurrence internationale. Le taux d'obtention de crédit de trésorerie pour les PME stagne autour de 70 %. De plus, la garantie de Bpifrance se caractérise par un fort effet d'entraînement, les acteurs privés étant rassurés par la garantie publique, ce qui permet en moyenne de multiplier par 21 le montant des prêts.

La suppression pour une nouvelle année de la dotation budgétaire signerait dès 2021 l'arrêt de mort des activités de garantie, Bpifrance les ayant uniquement maintenues en 2019 en puisant dans ses réserves budgétaires, mettant en risque l'équilibre de ses activités. Près de 138 millions d'euros sont nécessaires annuellement à l'activité de garantie seule, montant qui s'élève à 250 millions d'euros en incluant les prêts sans garantie et l'innovation. Si Bpifrance a pu réduire ses besoins financiers, parfois au prix de l'abandon de certaines activités, et mobiliser davantage de ressources internes, la dotation budgétaire reste essentielle. Sans celle-ci, à terme, Bpifrance pourrait être contraint d'augmenter la tarification de la garantie bancaire, ce qui serait inévitablement répercuté sur les entreprises les plus vulnérables.

De plus, Bpifrance a indiqué à votre rapporteur étudier la possibilité de mettre en place un prêt sans garantie qui financerait les investissements des PME et ETI visant à réduire leur empreinte énergétique. Sans sécurisation des dotations budgétaires de l'activité de garantie, ce prêt ne verra pas le jour.

Lors de l'examen du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, un amendement assimilable à une mesure cosmétique a restauré la ligne budgétaire de Bpifrance Garantie, à hauteur de 10 000 euros seulement.

Afin de réellement sécuriser la garantie publique, au bénéfice des petites entreprises françaises, la commission des affaires économiques a adopté sur proposition de son rapporteur, un amendement AFFECO.3 visant à y consacrer 20 millions d'euros de dotation budgétaire, rattachés à l'action 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » du programme 134 « Développement des entreprises et régulation ». Ce montant correspond au volume moyen des dotations perçues par Bpifrance entre 2015 et 2018.

¹ Source : Jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des PME ».

On peut par ailleurs s'étonner que certains des dispositifs proposés par Bpifrance dans d'autres branches de son activité, unanimement décrits comme des succès, n'aient pas été reconduits. C'est notamment le cas du « **prêt vert** », **offert jusqu'en 2018** pour l'investissement dans le verdissement de l'outil industriel, ayant bénéficié aux deux tiers au secteur de l'industrie. Dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau PIA, il conviendra d'étudier l'opportunité de ressusciter un tel dispositif. Aujourd'hui, Bpifrance note que : « *À l'exception du prêt éco-énergie, dont l'enveloppe est quasiment consommée, il n'existe pas de produit dédié à la transition environnementale chez Bpifrance* ».

B. RENDRE AUX CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS LA TOTALITÉ DE LEUR FINANCEMENT PAR TAXE AFFECTÉE

L'investissement dans l'innovation ne saurait uniquement porter sur les grandes entreprises. **Il est impératif que les avancées technologiques soient répercutées à tous les échelons de l'appareil productif.** Les efforts budgétaires consentis à travers le PIA semblent cependant trop élitistes : seuls 45 projets sont par exemple accompagnés par l'Ademe, 64 % des dépenses étant octroyées aux grandes entreprises. Selon la DGEC, « *la répliquabilité à d'autres entités industrielles est parfois limitée* ».

Les treize **centres techniques industriels (CTI) de filière sont justement chargés de la diffusion du progrès technique, y compris aux PME**, et de l'action collective en matière de R&D. Ils sont financés par une dotation budgétaire portée par le programme 134 « Développement des entreprises et régulations », et neuf d'entre eux disposent d'une taxe affectée acquittée par les industriels de leur secteur. Ils emploient près de 2 300 personnes et **accompagnent 50 000 entreprises.**

Depuis la loi de finances initiale pour 2012, **ces taxes sont plafonnées, et l'écrêtement reversé au budget général de l'État.** La réduction continue des dotations budgétaires (- 10 % sur les deux années précédentes), et la **baisse des plafonds des taxes affectées** (- 10 millions d'euros en 2019) **mettent en danger le financement des transferts de technologie.**

La contribution des CTI à l'industrialisation de l'innovation et du progrès est pourtant unanimement reconnue. La CPME les considère comme des « outils de développement des filières indispensables », qui ont « fait leurs preuves » et ont « l'avantage d'être des organes territoriaux et donc de proximité, ce qui fait leur force pour répondre aux besoins concrets des plus petites entreprises ». Ils disposent en effet de **50 implantations dans les territoires.** De même, le Medef les a décrits comme « extrêmement utiles », rappelant que leur **plafonnement est incohérent, les taxes affectées n'étant pas des prélèvements obligatoires.**

À la suite des **alertes lancées par le Sénat** lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, et de la publication du rapport dit « Cattelot-Grandjean » sur les CTI, le Gouvernement s'est finalement rangé à la position unanime. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, **des amendements ont prévu le déplaçonnement des taxes affectées à plusieurs CTI**, comme la filière béton, la fonderie ou la mécanique.

Bien que le ministre Bruno Le Maire ait déclaré être « *tout à fait ouvert à l'idée de mettre en œuvre un déplaçonnement semblable* » pour les autres CTI et CPDE, **l'administration opère dans les faits une forme de chantage à la signature de Contrats d'objectifs et de performance (COP)**. N'ayant averti les CTI qu'à la fin de l'été et ayant raccourci les échéances, le Gouvernement exige désormais la signature d'un nouveau COP avant le vote du projet de loi de finances pour consentir au déplaçonnement. **Il est impensable de priver plus longtemps les CTI des sommes déboursées par les industriels à leur bénéfice**, alors que les COP devraient être signés d'ici mars 2020. **Près de 14,5 millions d'euros** de financement sont en jeu.

Il faut d'ailleurs noter que la **nouvelle baisse des dotations budgétaires des CTI (- 10 %)** est contraire aux engagements pris par l'État auprès des fédérations industrielles plus tôt dans l'année. Elle fait suite à une réduction de 71 % des dotations budgétaires entre 2012 et 2018.

C. GARANTIR LA PRÉSENCE PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES

La mission « *Économie* » du projet de loi de finances pour 2020 **poursuit la réduction des effectifs de l'administration déconcentrée**. En 2020, 12 % des emplois (ETP) de l'action « Industrie et services » sont supprimés, c'est-à-dire 169 agents. Cette réduction porte principalement sur la réforme des pôles dits « 3E » des DIRECCTE en région, qui perdront 135 agents en 2020. À titre de comparaison, l'administration centrale ne supprime que 10 emplois. Nombre des personnes auditionnées par votre rapporteur ont déploré ce **désengagement de l'État : en deux ans, les DIRECCTE auront perdu les trois quarts de leurs effectifs**. La CPME a ainsi indiqué : « *Le choix a été fait de condenser les interventions sur quelques priorités, sans que ces dernières soient suffisamment tournées vers les acteurs locaux.* »

À l'heure où la décentralisation aux régions des compétences en matière de développement se met en place, **il est plus que jamais nécessaire que l'État maintienne sa présence dans les territoires, afin d'apporter conseil et soutien à l'action des collectivités**. Par exemple, le programme « Territoire d'Industrie », qui souhaite améliorer le dialogue au niveau local et mieux associer les collectivités à la politique industrielle, aura besoin d'un accompagnement fort par les services déconcentrés de l'État. La CFDT a estimé que « *la réforme des DIRECCTE risque de venir freiner les dynamiques territoriales* », FO notant que cet affaiblissement aurait pour effet d'« *accentuer les inégalités territoriales* » au regard des pratiques encore peu harmonisées.

D'ailleurs, on ne peut que regretter que le **programme « Territoires d'Industrie »** coure le **risque de rester une coquille vide**, en l'absence de **budget dédié et flexible** mobilisé par l'État. En l'état, il s'assimile davantage à un recyclage de financements existants, et non à la levée de 1,3 milliard d'euros de nouveau budget comme le Gouvernement le met en avant.

Il ne faut pas que l'État se cache derrière la décentralisation de certaines compétences aux régions pour se retirer complètement de la politique industrielle ; ce que semble pourtant suggérer les déclarations du ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire devant la commission des affaires économiques : *« Il faut aller plus loin dans la décentralisation des fonctions économiques. [...] Par cohérence, il faut accepter de réduire les effectifs déconcentrés [...] »*

D. FACILITER L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES AU DIAGNOSTIC ENVIRONNEMENTAL ET AU CONSEIL À L'INVESTISSEMENT

Enfin, un véritable effort doit viser **l'accompagnement des chefs d'entreprise face aux enjeux de transformation de l'outil industriel**, en particulier en faveur de la transition environnementale.

1. Un manque criant d'accompagnement des dirigeants de PME

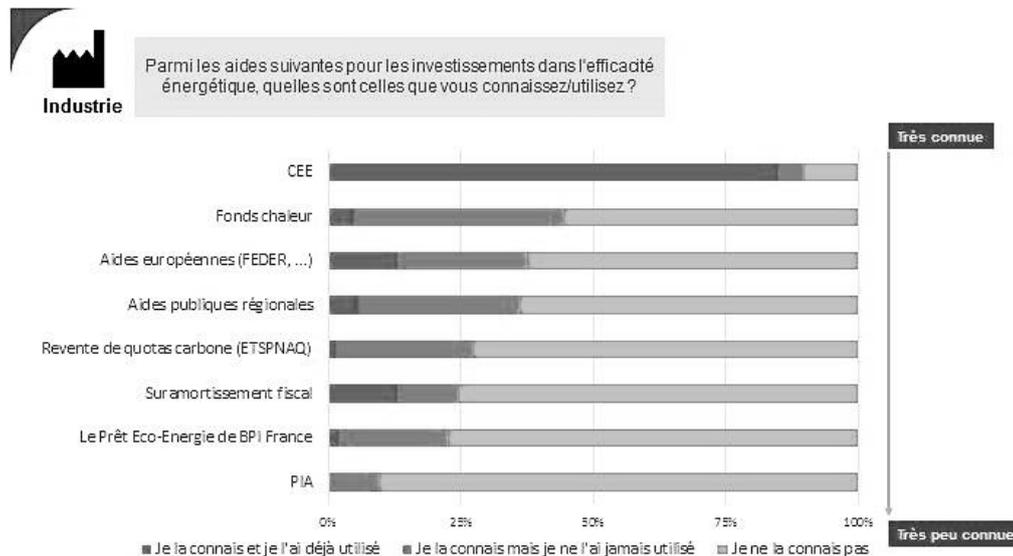
Si les grandes entreprises disposent des compétences internes et de la vision stratégique nécessaires à la mise en place d'un véritable plan de transformation¹, ce n'est pas le cas des petites et moyennes entreprises industrielles. Ce constat est partagé par l'Ademe, dont le programme « PROREFEI » forme au sein des entreprises des « référents énergie », chargés d'identifier et de mettre en œuvre les mesures d'économie d'énergie adaptées à l'établissement. Cependant, ses effectifs limités ne permettent pas un accompagnement à grande échelle, et les formalités en font un processus lourd pour les petites entreprises. L'Ademe, qui devrait perdre 23 agents en 2020, a indiqué : *« Nous aidons les gros projets industriels et les avant-gardistes, mais nous ne pouvons pas faire d'accompagnement individuel, car nos moyens se réduisent alors que les moyens augmentent »*.

Ce manque d'accompagnement est problématique. Il représente une **forte barrière à l'engagement des chefs d'entreprise dans des plans ambitieux de transformation de l'outil industriel.**

Selon l'UNIDEN, le coût des études peut représenter jusqu'à 15 % du coût global d'un projet d'investissement. De surcroît, le défaut d'accompagnement peut conduire les entreprises à **s'engager dans de mauvaises directions**, investissant lourdement dans des outils ou dans de

¹ Les grandes entreprises sont d'ailleurs soumises à l'obligation légale de réaliser un audit énergétique de leur outil, et sont souvent accompagnées par des bureaux d'études.

nouveaux produits peu adaptés ou aux débouchés limités. La méconnaissance des dispositifs de soutien existants a aussi un effet désincitatif sur l'émergence de projets d'investissement. Selon une étude menée pour l'Ademe, en 2019, **seules 25 % des entreprises industrielles avaient connaissance des mesures de suramortissement fiscal.**



Source : DGEC, Étude Ademe (2019)

De manière générale, **il y a consensus sur la nécessité de faire de l'accompagnement la clé de voûte de la politique industrielle.** La CFDT ou encore la CPME ont insisté sur le besoin de sensibilisation, tandis que l'Afep a noté : « *Nous avons certains outils, mais les outils ne font pas le projet* ». Interrogée, la DGE a concédé : « *Le diagnostic de l'outil de travail et du modèle de production est une priorité* ». Enfin, Bpifrance a indiqué mener une réflexion sur la formation de ses personnels, afin de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux dans les conseils aux entreprises.

On peut s'étonner, d'ailleurs, que **la dynamique forte lancée sur la numérisation et l'Industrie du Futur n'a pas été transposée aux enjeux de la transition environnementale** : la première a notamment bénéficié d'Accélérateurs, de l'accompagnement de 10 000 entreprises et, bien sûr, de la création d'un suramortissement pour l'investissement des PME.

Plus généralement, **il conviendra d'articuler davantage le diagnostic et l'investissement.** Nombre d'interlocuteurs notent une offre de solutions encore insuffisamment organisée. À cet égard, les travaux menés dans le cadre du **comité stratégique de filière « Industries des nouveaux systèmes énergétiques »** s'avèrent particulièrement encourageants : **la transition environnementale de l'industrie peut aussi représenter un vecteur de réindustrialisation**, si les entreprises fournissant des solutions en matière d'énergie décarbonée (batteries électriques, hydrogène...), qui totalisent plus de 150 000 emplois en France, saisissent cette opportunité.

2. Créer un crédit d'impôt pour l'accès des PME au conseil en matière de verdissement de la production industrielle

Face à ce manque criant, la commission des affaires économiques a adopté un **amendement AFFECO.5** visant à instaurer un **crédit d'impôt pour l'accompagnement de la transition environnementale des PME industrielles**. Réservé aux PME, il permettra de déduire des sommes dues à l'impôt **40 % du coût des prestations d'audit, de conseil ou d'ingénierie visant à verdir la production ou les procédés**. Sont notamment visées les démarches visant à améliorer l'écoconception des produits, l'efficacité énergétique, le traitement des déchets, ou encore l'économie de ressources.

Ce crédit d'impôt, plafonné, sera réservé aux prestations réalisées par des organismes agréés par l'État, afin de garantir la qualité de ces études. Pourront par exemple être retenus l'Ademe, déjà engagée dans un tel accompagnement ; les réseaux consulaires, qui proposent déjà des « visites énergie » de conseillers en entreprise ; ou encore Bpifrance, qui dispose d'implantations sur tout le territoire et prend en compte de manière croissante l'enjeu de la transition environnementale.¹

¹ Bpifrance a lancé en 2019, conjointement avec l'Ademe, un Accélérateur de Transition énergétique, d'ampleur toutefois limitée puisqu'il ne concerne que 30 PME françaises.

CHAPITRE IV

RÉSEAUX NUMÉRIQUES : NE PAS BAISSER LA GARDE

Ce chapitre, qui analyse le volet consacré au numérique et aux postes de la mission « *Économie* », est présenté par Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. Après une brève revue de l'évolution budgétaire des crédits des actions n° 4 et 13 du programme 134 pour 2020 (I), il évoque les déploiements des réseaux numériques et, en particulier, le plan France très haut débit porté par le programme 343 (II).

I. ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 134 : PEU DE CHANGEMENTS NOTABLES

A. CRÉDITS « NUMÉRIQUE, TÉLÉCOMS ET POSTES » (ACTION N° 4)

Les crédits de l'action n° 4 du programme 134 relative au développement des postes, des télécommunications et du numérique diminuent de 4,79 % en autorisations d'engagement (- 8,4 millions d'euros), et de 7,41 % en crédits de paiement (- 13,4 millions d'euros). Cette baisse est imputable à deux mouvements :

- le **transfert du financement du pôle « société numérique »** de l'Agence du numérique à l'Agence nationale de la cohésion des territoires qui sera créée au 1^{er} janvier 2020¹ ;

- la **diminution de la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de la presse**, conformément à la trajectoire définie au contrat d'entreprise de La Poste pour la période 2018-2022. La rapporteure **renouvelle sa recommandation d'intégrer cette compensation au programme 180 du budget général de l'État**, qui rassemble l'ensemble des aides à la presse, afin de rendre le budget plus lisible.

Pour le reste, comme le montre le tableau ci-dessous, les crédits augmentent (Agence nationale des fréquences, pôle *French tech* de l'Agence du numérique, subventions aux organismes internationaux) ou sont reconduits (remboursement de la franchise postale, commissariat aux communications électroniques de défense, subvention à divers organismes).

¹ Ces crédits sont transférés au programme 112. Dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2019, la rapporteure avait émis des doutes sur l'intégration des missions de l'Agence du numérique au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Évolutions budgétaires des différentes briques de l'action n° 4 du programme 134

Intitulé du dispositif		LFI 2019	PLF 2020	Comp. 2020/LFI 2019	Comp. 2020/LFI 2020 (%)
Développement du secteur postal (franchise postale)	AE	1 485 000	1 485 000	0	0,0 %
	CP	1 485 000	1 485 000	0	0,0 %
Compensation presse	AE	103 800 000	95 900 000	-7 900 000	-7,6 %
	CP	103 800 000	95 900 000	-7 900 000	-7,6 %
Organismes internationaux (UIT, UPU, ETSI, CEPT, ECO)	AE	8 177 495	8 500 000	322505	3,9 %
	CP	8 177 495	8 500 000	322 505	3,9 %
Agence nationale des fréquences (A.N.F.R)	AE	34 550 000	40 050 000	5 500 000	15,9 %
	CP	39 530 000	40 050 000	520 000	1,3 %
Agence du numérique (pôle société numérique)	AE	10 050 000	0	-10 050 000	-100,0 %
	CP	10 050 000	0	-10 050 000	-100,0 %
Agence du numérique (pôle French Tech)	AE	3 705 963	6 680 001	2 974 038	80,3 %
	CP	3 705 963	6 680 001	2 974 038	80,3 %
France Num	AE		700 000	700 000	
	CP		700 000	700 000	
Commissariat aux communications électroniques de défense	AE	14 628 801	14 628 801	0	0,0 %
	CP	14 628 801	14 628 801	0	0,0 %
TOTAL	AE	176 405 259	167 951 802	-8 453 457	-4,8 %
	CP	181 385 259	167 951 802	-13 433 457	-7,4 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire et PAP de la mission « Économie »

Dans le détail :

- **l'Agence nationale des fréquences** bénéficie d'une hausse de près de 5 millions d'AE dans le cadre du contrat pluriannuel de prestation de diffusion du signal horaire engagé depuis 2017 (25 millions d'euros sur cinq ans). La hausse supplémentaire de 500 000 euros en AE et l'augmentation de 520 000 euros en CP ne sont pas expliquées dans le bleu budgétaire. Elles correspondent, pour 400 000 euros, au montant retenu en projet de loi de finances pour 2019 avant application du rabout transversal et pour 100 000 euros au tendancier prévu par la loi de programmation des finances publiques. Les 20 000 euros supplémentaires en CP s'expliquent par la nécessité de financer la deuxième tranche du marché relatif au signal horaire. La rapporteure a interrogé l'Agence sur le **fonds d'aide à la réception télévisuelle** (FARTV) mis en place en 2017¹. C'est un dispositif très utile pour les zones où des difficultés chroniques de réception se manifestent, et où aucune modification du réseau TNT n'est envisagée. Il devrait être ouvert à de nouvelles communes de l'Hérault cette année. Il est cependant assez peu utilisé : 1 % des foyers éligibles formulent une demande d'aide et seules 544 aides ont été accordées, ce qui montre un manque de communication sur le sujet, que la rapporteure déplore ;

- la **mission French Tech**, qui reste à Bercy et ne se verra pas intégrée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, **voit ses crédits augmenter de 80 %, à 2,9 millions d'euros**. Il s'agit notamment, d'une part, de doubler le volume dédié au « *Community Fund* », dispositif destiné à cofinancer les actions de densification de l'écosystème *French Tech* sur l'ensemble du territoire, qui atteindrait 4 millions d'euros ; d'autre part, de poursuivre les dépenses utilisées pour renforcer l'attractivité internationale de l'écosystème, les crédits prévus au deuxième programme d'investissement d'avenir étant épuisés (budgétisation à hauteur d'1,5 million d'euros, notamment pour le soutien aux événements organisés à l'étranger, l'organisation de « *press tours* » et de « *VC tours* »...);

- **l'initiative France Num** lancée l'année dernière et visant à favoriser la transformation numérique des TPE/PME nécessite une dépense de 700 000 euros pour financer le site francenum.gouv.fr, animer un réseau d'experts sur le territoire, communiquer, produire des contenus de sensibilisation et créer un dispositif de valorisation des TPE/PME championnes de la transformation numérique. L'enjeu est de faire décoller cette initiative, qui reste à ce jour relativement atone, comme l'a récemment souligné Pascale Gruny dans un rapport sur la numérisation des entreprises².

¹ Décret n° 2017-1048 du 10 mai 2017 relatif au fonds d'accompagnement de la réception télévisuelle.

² Pascale Gruny, Accompagnement de la transition numérique des PME : comment la France peut-elle rattraper son retard ?, Rapport d'information n° 635 (2018-2019) fait au nom de la délégation aux entreprises, déposé le 4 juillet 2019.

• enfin, la participation annuelle de 8000 euros versée au *Digital Video Broadcasting Project Office* est supprimée à compter de 2020.

B. LES CRÉDITS ET EFFECTIFS DE L'ARCEP AUGMENTENT RAISONNABLEMENT POUR ABSORBER SES NOUVELLES MISSIONS

Les crédits de l'Arcep augmentent de 2 % en AE et de 1,88 % en CP, **pour atteindre respectivement 21 et 22,9 millions d'euros. Le plafond d'emploi de l'Autorité est élevé à 176 ETPT au lieu de 171 auparavant.**

L'Autorité estime que cette hausse est **suffisante pour compenser l'absorption de ses nombreuses missions nouvelles** : contrôle des sondes exploitées par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information dédiées à la détection de signaux ou marqueurs indiquant des attaques ou des piratages informatiques sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques - cette mission a donné lieu à un transfert de deux emplois ; régulation des services de livraison transfrontière de colis ; régulation de la distribution de la presse - cette mission donne lieu, en 2020, à la création de cinq emplois, auxquels trois autres pourraient s'ajouter en 2021.

Par ailleurs, la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace récemment déposée par les membres de la commission des affaires économiques propose de confier à l'Autorité le soin de réguler les fournisseurs de systèmes d'exploitation des terminaux ainsi que de renforcer l'interopérabilité des services de communication au public en ligne¹. Au-delà de ses nouvelles missions, l'Autorité doit conduire d'importants chantiers : elle doit en particulier conclure l'attribution des autorisations l'utilisation des fréquences dédiées à la 5G.

II. RÉSEAUX NUMÉRIQUES : NE PAS BAISSER LA GARDE

A. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : SORTIR DU FLOU

1. Une nécessaire accélération pour ne plus être le dernier élève de l'union européenne sur le très haut débit fixe.

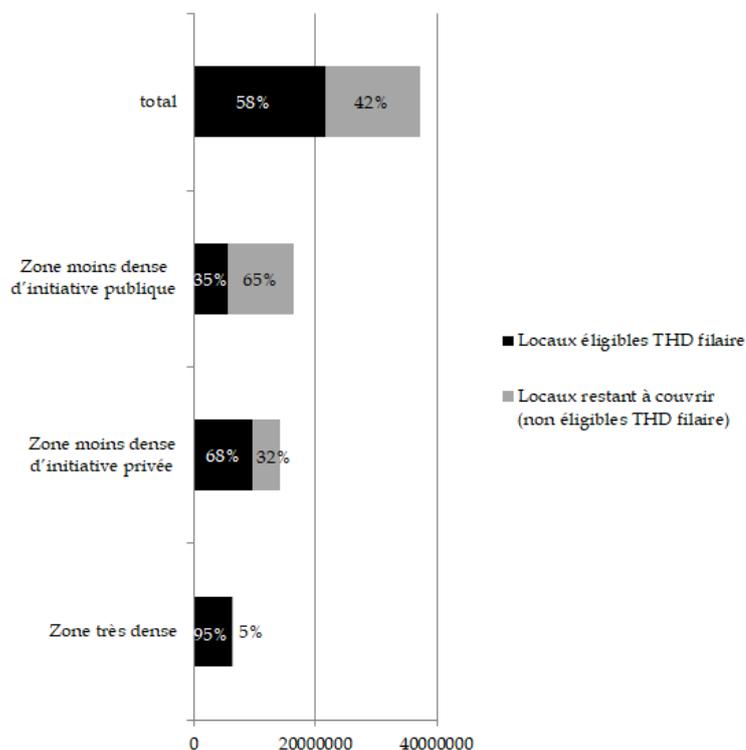
L'objectif du plan est de couvrir 100 % des locaux en très haut débit (30 Mbit/s) en 2022 quelle que soit la technologie, filaire (fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), montée en débit sur cuivre, câble coaxial) ou non (4G fixe, boucle locale radio, satellite) en soutenant le financement des réseaux d'initiative publique portés par les collectivités territoriales dans les

¹ <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-048.html>

zones moins denses, considérées lors de la gestation du plan comme non rentables pour les opérateurs privés.

Selon les chiffres issus de l'observatoire très haut débit de l'Arcep, au deuxième trimestre 2019, **58,1 % des locaux** du territoire étaient couverts en très haut débit filaire. La France était, en 2018, dernière de l'Union européenne pour l'accès au très haut débit fixe¹.

Couverture en très haut débit filaire, par zone



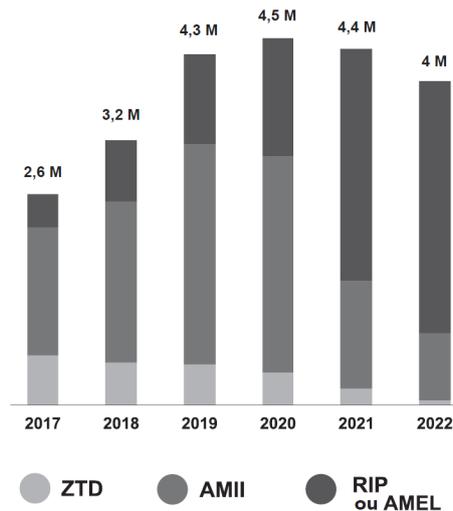
Source : Arcep (deuxième trimestre 2019)².

¹ Trois explications sont généralement avancées, comme ici, dans une réponse au questionnaire budgétaire : « Ce retard de la France s'explique en partie par des **handicaps structurels** liés à notre territoire ainsi qu'à notre **héritage technologique**. En effet, la France est un pays difficile à couvrir comparativement à d'autres pays d'Europe, du fait de sa géographie et d'un habitat souvent dispersé. De plus, contrairement à d'autres pays européens tels que la Belgique ou les Pays-Bas, la France a connu un moindre déploiement historique des réseaux câblés, dont la modernisation permet des montées en débit rapide. Enfin, la France a aussi fait des **choix technologiques** ambitieux en favorisant, dans une majorité de cas, un déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné, ce qui crée un décalage inévitable entre le lancement des projets et la construction des réseaux sur le terrain. »

² NB : la zone très dense correspond aux 106 communes de la décision n° 2013-1475 en date du 10 décembre 2013. La zone moins dense d'initiative privée, communément appelée zone « AMII » (en référence à l'appel à manifestation d'intention d'investir), correspond à des territoires situés en zone moins dense au sens de la régulation établie par l'Arcep qui font l'objet d'un déploiement par les opérateurs sur leurs fonds propres. La zone moins dense d'initiative publique correspond à des territoires situés en zone moins dense au sens de la régulation établie par l'Arcep qui font l'objet d'un déploiement sur initiative publique – d'où son appellation commune de « zone RIP ». Cette acception de la zone « RIP » a été nuancée par les appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL), amenant les opérateurs à investir sur fonds propres.

Cependant, la rapporteure **salue l'accélération du rythme des déploiements en fibre optique jusqu'à l'abonné** – en 2019, le chiffre de 4 millions de prises FttH déployées devrait être atteint, ce qui constitue sans conteste une performance des entreprises concernées. Comme le montre le graphique ci-dessous, le rythme devrait encore s'accélérer en 2020.

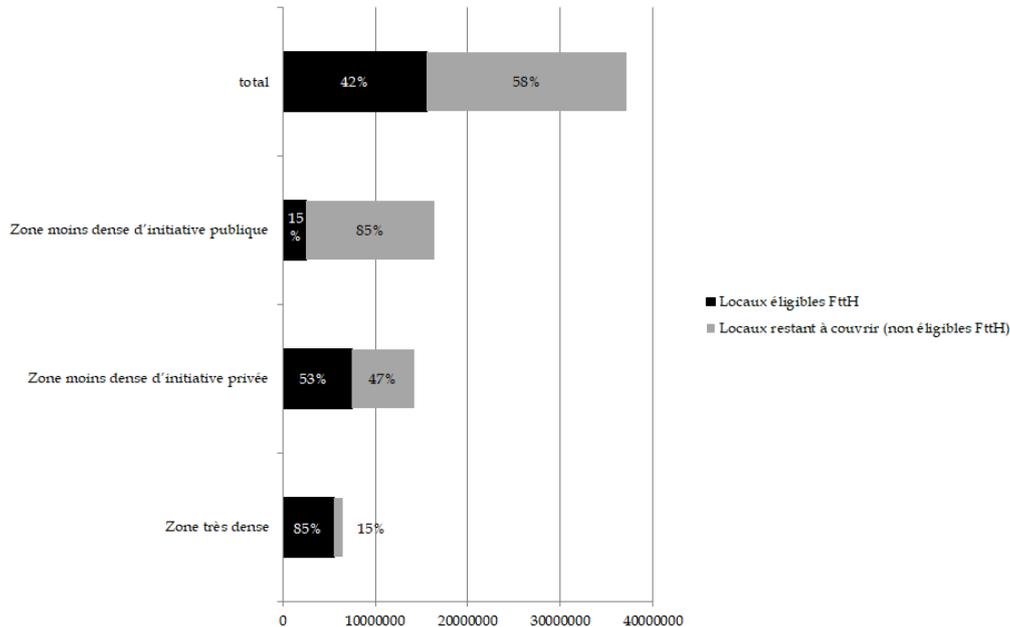
Capacité annuelle de production des prises FttH



Source : Observatoire du très haut débit, Idate pour Infranum

Cette dynamique a fait dire à de nombreuses personnes auditionnées que nous devrions intégrer le « top 10 » européen d'ici à 2022. La rapporteure appelle cependant à la vigilance et à ne pas ralentir les efforts : d'une part, le chemin à parcourir est encore long dans la mesure où seuls **42 % des locaux sont couverts en FttH**, d'autre part, le plus dur reste à faire puisque l'essentiel des déploiements à réaliser sont situés en zone rurale, comme le montre le graphique ci-dessous.

Couverture des locaux en FttH par zone



Source : Arcep (chiffres au deuxième trimestre 2019)

2. Le gouvernement entretient un flou préjudiciable aux projets locaux

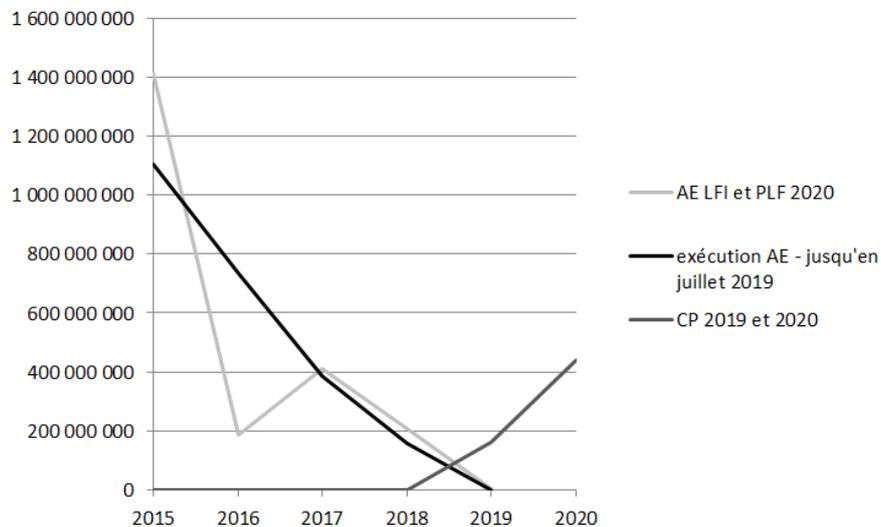
La principale évolution du programme 343 dans le projet de loi de finances pour 2020 par rapport à 2019 est la **forte augmentation des crédits de paiement** en raison de l'accélération des décaissements¹ découlant des engagements pris par l'État dans le cadre du plan France très haut débit : le projet de loi de finances prévoit **440 millions d'euros de CP** (soit + 276,6 millions d'euros de CP par rapport à 2019).

Dans la mesure où les 2,4 milliards d'euros que l'État devait mobiliser sur l'ensemble du plan France très haut débit auront bientôt été engagés², le projet de loi de finances prévoit seulement **l'ouverture de 3,3 millions d'euros d'AE** en vue de financer des frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations, qui est opérateur pour le compte de l'État.

¹ Seules des AE ont été ouvertes sur le programme 343 entre 2015 et 2018. 2019 constituait la première année de décaissements, c'est-à-dire de l'ouverture de CP en loi de finances initiale.

² À quelques millions d'euros près en prenant en compte les autorisations d'engagement ouvertes en 2020. Pour mémoire, ces 2,395 milliards d'euros ouverts sur le programme 343 s'ajoutent aux 910 millions engagés dans le cadre du PIA (via le FSN), portant le total de la contribution de l'État à 3,3 milliards d'euros, comme prévu dans la conception initiale du plan France très haut débit.

Évolution des crédits du programme 343



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Mais cela ne répond pas à la principale demande des collectivités territoriales : un financement des projets de déploiement FttH prêts à être lancés pour atteindre l'objectif de « société du Gigabit » en 2025.

a) Un flou persistant sur l'objectif à échéance 2025

Avant 2017, le bleu budgétaire comme le cahier des charges du plan France très haut débit évoquaient explicitement l'ambition à long terme du plan : une couverture « intégrale du territoire sauf situation exceptionnelle » en FttH. Depuis 2017, le projet annuel de performance ne fait plus état de cette ambition à long terme, mais elle reste ancrée dans les esprits.

Un cap a depuis été proposé au niveau européen¹ : parvenir, dès 2025, à ce que tous les foyers européens disposent d'une connectivité d'au moins 100 Mbit/s pouvant être convertie en une connexion gigabit². C'est l'objectif de la « société du gigabit ».

Quel est, alors, l'objectif poursuivi par le Gouvernement à l'horizon 2025 ? Cela fait plusieurs années que les acteurs des réseaux d'initiative publique attendent une clarification. Le début d'une amorce de stratégie peut être entrevu dans le nouvel élément de langage adopté par les ministres lors de l'annonce de la réouverture du guichet, à savoir la « **généralisation de la fibre optique** dans les territoires les moins bien dotés »³. Mais au vu de l'imprécision des termes, cela ne saurait faire office d'objectif poursuivi par le Gouvernement. Quels seront les critères d'identification des territoires les moins bien dotés ? Que signifie « généraliser » ?

¹ Commission européenne, communication relative au « paquet connectivité » de septembre 2016.

² Cet objectif est neutre technologiquement, autrement dit il ne précise pas s'il faut y parvenir par la fibre, par les réseaux câblés ou par d'autres technologies à venir.

³ Gouvernement, 3^e point d'étape sur l'avancée de la couverture numérique, octobre 2019.

L'année dernière déjà, le Gouvernement indiquait réfléchir à la construction de ce nouvel objectif... Force est de constater que, **pour l'instant, le flou persiste**. Il en va de même quant aux moyens.

b) Face à une action brouillonne sur les moyens, la nécessité d'un signal en faveur des projets locaux.

(1) La « réouverture du guichet » France très haut débit : une opération de recyclage de crédits déjà engagés.

Lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2019 au Sénat, la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher avait déclaré : « Le Gouvernement prend l'engagement d'inscrire dans le budget pour 2020 les crédits nécessaires ». Force est de constater que cet engagement n'est pas respecté puisqu'aucun crédit supplémentaire n'est inscrit dans le budget.

Le Gouvernement a bien sûr fait un premier pas, dont la rapporteure se félicite : la **réouverture, à hauteur de 140 millions d'euros, du guichet « France très haut débit »**¹, qui permet aux collectivités territoriales de candidater à des subventions pour financer leurs projets de réseaux d'initiative publique en très haut débit, a été annoncée le 17 octobre dernier par les secrétaires d'État Agnès Pannier-Runacher et Julien Denormandie.

Mais ce geste, si bienvenu soit-il, ne se traduit pas dans le budget pour 2020, car **il s'agit uniquement d'un recyclage** de crédits ouverts antérieurement, technique sur laquelle le Gouvernement finance de nouveaux engagements depuis plusieurs années déjà, et auquel le Gouvernement entend également recourir dans les années à venir, au fil des engagements libérés. Ce recyclage est lié à l'évolution des conditions de marché entre l'accord de principe octroyé par le Premier ministre et la décision de financement. Il provient également en partie des économies générées par le processus des appels à manifestation d'engagements locaux, dits « Amel » : au cours de l'année 2018, plus de trente départements ont mené cet exercice avec les opérateurs privés, qui a abouti à des propositions d'engagements fermes de la part des opérateurs dans 18 départements, pour entre **1,3 et 1,5 million de lignes** de fibre optique complémentaires (sur les plus de 16 millions de lignes en zone « RIP »). Cet appel a été clos le 15 juin 2019. La rapporteure appelle à la publication précise des économies réalisées dans ce cadre.

¹ Pour mémoire, la possibilité de déposer de nouveaux projets ou des extensions à des projets ayant fait l'objet d'une première décision de financement a été suspendue le 15 décembre 2017 dès lors que la totalité de l'enveloppe était potentiellement engagée pour financer les RIP déjà validés (bénéficiant a minima d'accords préalables de principe) et ceux dont les demandes de financement étaient en cours d'instruction à cette date.

La nouveauté provient seulement du fait que ces crédits ne seront pas utilisés à autre chose qu'au financement des réseaux d'initiative publique. En effet, contrairement à sa vocation initiale, le programme 343 finance également des dépenses qui ne relèvent pas *stricto sensu* du financement des réseaux d'initiative publique.

Les crédits du programme 343 utilisés pour d'autres finalités que le financement des réseaux d'initiative publique

Au total, ce sont, hors frais de gestion, **218 millions d'euros** qui ont financé des appels à projets ayant un autre objet que le financement des réseaux d'initiative publique, comme le montre le tableau ci-dessous¹.

Dépenses par thématique	Enveloppe plafond en €
Couverture fixe	
AAP « Cohésion numérique des territoires »	99 200 000
AAP « Continuité territoriale numérique » ²	53 000 000
AAP « Collèges ruraux » ³	10 176 700
AAP « Ecoles connectées » ⁴	99 396
Couverture Mobile	
AAP « Reliquat des anciens programmes mobiles »	10 000 000
AAP « Zones blanches-centres-bourgs	29 200 000
AAP « Sites stratégiques »	6 075 000
Projet AAP couverture mobile Outre-Mer	10 000 000
Total	217 751 096

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

NB : si certaines dépenses concourent à des objectifs proches, comme le guichet « cohésion numérique des territoires » ou l'appel à projets « continuité numérique territoriale » pour renforcer la couverture numérique en outre-mer, d'autres ont un lien plus distant (comme les dépenses relatives à la couverture mobile du territoire) si ce n'est étranger au plan France très haut débit (comme l'appel à projets « collèges ruraux »).

¹ En y ajoutant des frais de gestion (frais de communication, d'études, frais de la Caisse des dépôts en tant qu'opérateur...), on obtient un total de 269 millions d'euros.

² Guichet permettant aux fournisseurs d'accès à internet présents sur les territoires ultramarins de recevoir une subvention du FSN en vue d'acheter des capacités sur des câbles sous-marins internationaux. 53 M€ ont été réservés afin de les encourager à mieux dimensionner leur connectivité internationale et d'en diminuer le coût afin d'augmenter les débits disponibles pour les utilisateurs ultramarins.

³ Appels à projets finançant des équipements numériques à destination des élèves et des enseignants de collèges ruraux.

⁴ Lancé au printemps 2014 afin d'assurer la disponibilité rapide d'une connexion à internet de qualité pour les établissements les moins bien desservis. 250 établissements (sur 7 831 éligibles) ont ainsi bénéficié du financement de 80 % du matériel de réception et des frais d'installation et de mise en service.

Cela s'explique par la fongibilité¹ instaurée entre le programme 343 et le fonds national pour la société numérique (FSN), véhicule initial du plan, doté de 910 millions d'euros dans le cadre du premier programme d'investissements d'avenir. Il s'agit d'une source d'opacité pour la lecture du programme 343. Un léger progrès est à noter à l'occasion du présent projet de loi de finances : le jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances relatif aux investissements d'avenir renseigne désormais sur l'utilisation des crédits du FSN dans le cadre du plan France très haut débit. Mais celui-ci est très peu détaillé et le tableau ci-dessus n'y figure pas.

À la réouverture du guichet s'ajoute une autre annonce tout aussi importante : **un nouveau cahier des charges** devrait être publié avant la fin de l'année 2019. Il serait cependant plus restrictif que le précédent. C'est ce qui permet au Gouvernement d'estimer que l'enveloppe de 140 millions d'euros est suffisante pour financer les projets en 2020.

La rapporteure souligne que **l'action du Gouvernement sur ce sujet apparaît particulièrement brouillonne et que ses conséquences ne sont probablement pas toutes anticipées**. En effet, durant la période de fermeture du guichet, certaines collectivités ont préféré se lancer dans des Amel en vue d'assurer une couverture rapide de leur territoire. Elles n'ont pas eu le choix. Aujourd'hui, avec la réouverture, ce choix sera à nouveau possible. Le Gouvernement souffle donc le chaud et le froid sans véritable cohérence, au détriment des élus locaux et, probablement, sans en mesurer toutes les conséquences : ce sont bien deux régimes différents qui seront applicables en zone « RIP », qui est devenue une zone moins dense d'initiative privée ou publique.

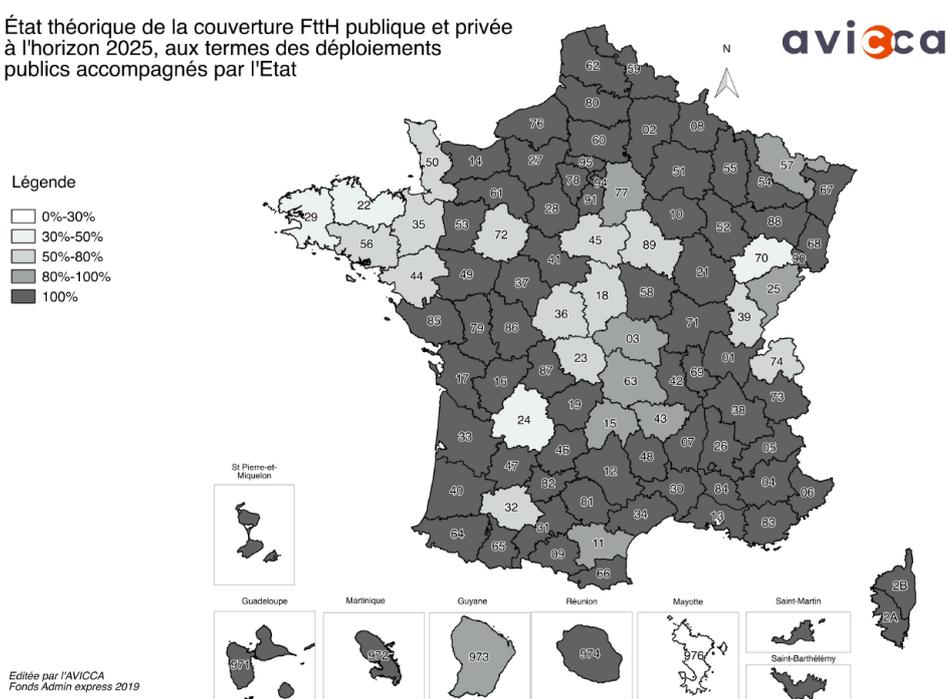
¹ Ce qui signifie que des AE ouvertes sur le programme 343 pourront être payées par des crédits PIA et que des engagements ouverts sur les crédits PIA pourront être payés par des CP du programme 343. Cette procédure budgétaire instaurant le principe de fongibilité est encadrée par la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion du fonds programme d'investissements d'avenir (action « développement de l'économie numérique ») et du plan « France très haut débit » (version en date du 28 décembre 2016 modifié par avenant en date du 7 décembre 2018).

(2) La nécessité d'un signal en faveur des projets locaux.

L'Avicca¹ estime le besoin de financement total pour terminer le fibrage de la France en 2025 à au moins **600 millions d'euros² pour environ trois millions de prises restantes dans 27 départements³**. Une partie très importante de cette estimation ne relève pas d'hypothèses de calcul, mais de chiffres obtenus après attribution de marchés ou de renégociation de contrat. Le reste correspond soit aux estimations de la collectivité qui a engagé une procédure ou va prochainement le faire, soit à l'état actuel des négociations sur le terrain.

État théorique des déploiements en 2025 sur la base des projets financés par le plan France très haut débit (novembre 2019)

État théorique de la couverture FttH publique et privée à l'horizon 2025, aux termes des déploiements publics accompagnés par l'Etat



Source : Avicca

¹ Association des Villes et Collectivités pour les Communications électroniques et l'Audiovisuel.

² Si les conditions économiques, actuellement favorables, venaient à se retourner, cette estimation serait portée à 730 millions d'euros. Infranum estime pour sa part le besoin de financement à 500 millions d'euros (<http://infranum.fr/reouverture-du-guichet-france-thd-en-marche-vers-la-societe-du-gigabit/>).

³ L'État estime que seuls 25 départements sont concernés mais, à date, un département n'a pas reçu de confirmation formelle de l'État sur la subvention et un autre pourrait encore avoir des prises à construire.

Par ailleurs, selon l'Avicca, sur la base des statistiques Insee 2015 d'une part, et des locaux professionnels tels que comptabilisés par l'Arcep d'autre part, il reste 2 770 672 prises. Cependant, ces chiffres sont en partie lacunaires. C'est pourquoi il convient de prendre une fourchette très large pour évaluer le nombre de logements restant à « fibrer » et qui, selon les estimations de l'association, ne saurait être inférieur à 3 millions d'unités.

Avec 140 millions d'euros, le guichet sera fermé le lendemain de son ouverture : les quatre départements bretons ont à eux seuls besoin de 200 millions d'euros ! L'association estime qu'il existe dès aujourd'hui un besoin de financement à hauteur de 356 millions d'euros. Avec les projets devant arriver à maturité au cours de l'année 2020, elle estime le besoin total à 462 millions d'euros. C'est pourquoi elle demande que soient inscrits au projet de loi de finances une somme de **322 millions d'euros en autorisations d'engagement**¹ sur le programme 343 pour compléter les 140 millions d'euros dégagés par le Gouvernement. Même si les conditions du nouveau cahier des charges seront plus restrictives, on peut légitimement douter de ce que le Gouvernement parviendra à financer l'ensemble des besoins pour 2020 avec un montant débloqué plus de trois fois inférieur.

Cet argent public serait directement réinjecté dans l'économie française. L'association des collectivités estime par ailleurs que les 462 millions d'euros de financement de l'État se traduiraient *in fine* par un investissement de 10 milliards d'euros dans l'économie de notre pays, et ce très majoritairement au bénéfice d'entreprises françaises : les armoires et connectiques sont fabriquées en France, comme la plupart des câbles de fibre optique et les travaux sont attribués à des entreprises françaises. Il s'agit également d'une dépense d'investissement qui concourrait à élever notre taux de croissance potentielle.

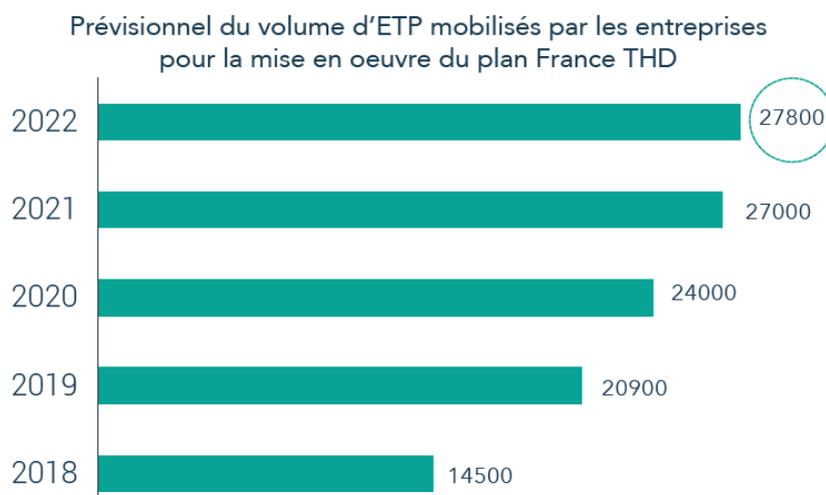
Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté un amendement **AFFECO.6** visant à abonder le plan France très haut débit à hauteur de 322 millions d'euros en autorisations d'engagement, afin de permettre aux collectivités de poursuivre leurs projets de déploiement de réseaux en fibre optique.

Par ailleurs, le processus de recyclage des autorisations d'engagement, qui devrait, selon les ministres, être poursuivi dans le temps, mériterait d'être davantage transparent pour l'ensemble des parties prenantes. La rapporteure estime que le **comité de concertation France très haut débit devrait être chargé d'évaluer le niveau des économies** qui continueront à être dégagées et l'éventuel reste à subventionner qui pourrait apparaître avant chaque projet de loi de finances.

Enfin, la rapporteure souhaite souligner **l'enjeu essentiel de l'emploi dans filière**. De très nombreux emplois ont été créés, et une hausse est encore prévisible dans les années à venir². C'est une excellente nouvelle. Il convient de s'assurer que la main d'œuvre sera formée et disponible.

¹ <http://www.avicca.org/actualite/victoire-le-guichet-france-thd-rouvre>

² Cela se justifie principalement par le fait que l'essentiel des prises reste à construire dans la zone RIP, trois fois plus de linéaire étant nécessaires que pour une prise en zone dite « Amii ».



Source : Observatoire du très haut débit, Idate pour Infranum

Mais il faut également s'assurer que la décroissance des effectifs mobilisés à mesure que les déploiements diminueront, à moyen terme, sera bien gérée, ce qui nécessitera de former à d'autres métiers. À ce titre, la rapporteure souligne la **nécessité de signer le contrat stratégique de la filière des infrastructures numériques**.

3. L'objectif du « bon haut débit » en 2020 apparaît théorique en l'absence de suivi précis.

Un **objectif intermédiaire de bon haut débit** (8 Mbit/s) pour 100 % des locaux en 2020 a été ajouté en 2017 par le Président de la République. À cette date, le Gouvernement estime que 94 % du territoire sera couvert en « bon haut débit » à l'aide des technologies filaires (fibre, câble, cuivre).

Pour favoriser l'atteinte de cet objectif à l'aide de technologies non filaires, le Premier ministre a annoncé en décembre 2017 la création d'un **guichet « cohésion numérique »** doté de 100 millions d'euros et ayant vocation à soutenir les particuliers pour l'installation d'équipements de réception d'internet (par satellite, boucle locale radio ou 4G fixe), jusqu'à 150 euros par installation. Le guichet a mis plus d'un an à se mettre en place : il n'est ouvert que depuis mars 2019. Selon une réponse au questionnaire budgétaire, « six opérateurs BLR (boucle locale radio) et satellite ont intégré le dispositif à la fin du premier trimestre 2019 et les opérateurs de 4G fixe ont rejoint le dispositif début juillet. Le dispositif est donc encore dans sa phase de montée en charge et les premiers décaissements devraient être réalisés d'ici la fin de l'année. » Autrement dit, **entre l'annonce du dispositif et les premières aides versées, il aura fallu attendre deux ans !** Par ailleurs, la rapporteure déplore que, contrairement à ce qu'elle avait pu recommander dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018, aucun effort d'harmonisation des subventions aux technologies alternatives proposées par les collectivités territoriales ni d'information sur ces technologies n'a été effectué au niveau national.

De plus, deux ans et demi après son annonce, cet objectif apparaît à ce jour quasi-fictif, dans la mesure où **son suivi n'est pas documenté par le Gouvernement**, en l'absence d'outil dédié.

La rapporteure accueille donc favorablement l'annonce effectuée par l'Arcep dans son rapport annuel publié en 2019 relatif aux « territoires connectés » : l'Autorité va compléter son observatoire avec les chiffres de déploiement des technologies dites « alternatives » (4G fixe, boucle locale radio, satellite). L'Arcep prend ici le relais des défaillances du Gouvernement.

Ce suivi est **d'autant plus nécessaire que les technologies alternatives sont également mobilisées pour atteindre l'objectif de 100 % de très haut débit en 2022**. Le Gouvernement estime, dans le projet annuel de performance, qu'elles pourraient être déployées dans 15 % des locaux en 2022. Une étude de l'Idate de mai dernier considère cependant que, en 2022, 83 % des locaux devraient être couverts en FttH, 11 % en cuivre et seulement 6 % (soit 2,2 millions de locaux) en réseaux hertziens.

B. DÉPLOIEMENTS « MOBILE » : UN DISPOSITIF DE COUVERTURE CIBLÉE QUI SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS SUR LE TERRAIN

Le « *New Deal* » mobile signé en 2018 par l'État et les opérateurs a renouvelé le traitement des zones les moins bien couvertes en donnant davantage de poids aux collectivités territoriales pour décider du lieu d'installation de nouveaux sites en 4G : c'est ce qu'on appelle le dispositif de « couverture ciblée »¹. L'objectif est de parvenir à 5 000 nouveaux sites mobiles par opérateur, dont une partie mutualisée. Depuis le premier arrêté intervenu à la mi-2018², 1172 sites ont été identifiés. À compter de la publication de chaque arrêté, les opérateurs ont 24 mois pour les mettre en service, sauf en cas de mise à disposition d'un terrain viabilisé, cas dans lequel ce délai est réduit à 12 mois.

Au 19 novembre 2019, seuls six sites sur les 486 identifiés en juillet 2018 ont été mis en service. L'Arcep devra être vigilante d'ici à juillet 2020 pour s'assurer que les délais sont respectés. Les opérateurs se disent confiants quant au respect des échéances obligatoires. Une trentaine de cas se heurteraient à des **difficultés de mise à disposition des terrains par les communes**. C'est une problématique dont le Gouvernement devrait se saisir. Par ailleurs, la rapporteure constate que **les élus restent insuffisamment informés de ce dispositif** : les équipes-projets sur le terrain, qui réunissent les services de l'État et les représentants des collectivités, devraient davantage communiquer sur leur action.

¹ Le « *New Deal* » a été décrit dans le rapport pour avis pour l'exercice 2019.

² Arrêté du 4 juillet 2018 définissant la liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018.

C. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR LA FISCALITÉ DU SECTEUR DES TÉLÉCOMS

À l'heure où l'investissement dans les infrastructures est une priorité, une **réflexion doit impérativement être menée sur la fiscalité spécifique applicable aux opérateurs de communications électroniques**, qui représenterait 1,2 milliard d'euros chaque année¹.

Un premier pas en ce sens a été effectué par les députés, qui ont adopté un amendement demandant un rapport sur l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicable aux stations radioélectriques, dit « Ifer mobile »². L'Ifer mobile avait fait l'objet d'un énième ajustement dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019 suite au « *New deal* » : toutes les stations déployées dans le cadre du nouveau dispositif de couverture ciblée répondant aux besoins des collectivités d'ici 2022 bénéficient d'une exonération pendant cinq ans. Mais avec la 5G, la Fédération française des télécoms estime que chaque opérateur devra déployer 12 000 sites d'ici à 2025, soit un total de 48 000 sites, et donc une hausse, à terme, de 80 millions d'euros par an du montant de l'Ifer mobile³.

La taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) devrait également faire l'objet d'une réflexion. Elle subsiste alors que sa raison d'être, à savoir l'affectation à France télévisions pour financer la suppression de la publicité, a été supprimée depuis cette année.

¹ Source ; Arthur D. Little pour la fédération française des télécoms.

² <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272C/AN/2462>

³ En se basant sur le montant par antenne applicable en 2019, soit 1657 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2019, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits relatifs à la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2020.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous allons maintenant examiner les crédits de la mission « Économie ». Son périmètre est très large et diversifié, puisqu'elle regroupe quatre programmes : le programme 134 « Développement des entreprises et régulation », qui représente près de la moitié des montants totaux avec près de 1 milliard d'euros de crédits de paiement (CP) ; le programme 343 dédié au « Plan France très haut débit », qui mobilise cette année près de 440 millions d'euros en CP ; le programme 220 « Statistiques et études économiques », qui regroupe les crédits dédiés à l'Insee pour environ 20 % des montants ; enfin, le programme 305 « Stratégie économique et fiscale », qui consacre près de 400 millions d'euros aux dépenses des administrations centrales, comme la direction générale du Trésor, ainsi que les prestations de la Banque de France réalisées pour le compte de l'État.

Pour 2020, cette mission affiche 1,9 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 5,5 % par rapport à l'an dernier. En CP, la hausse est de 20 % à 2,3 milliards d'euros. Cependant, cette hausse est ponctuelle : elle est due aux crédits pour le plan France Très Haut Débit, et à la forte hausse du coût de la « compensation carbone » des industries électro-intensives, qui augmente de 162 % (+ 172 millions) cette année. Sans ces deux hausses spécifiques, et hors dépenses de personnel, les crédits de la mission baissent de 5 %. La mission « Économie » subit donc à nouveau un rabet budgétaire de fond, après une baisse de 17 % des autorisations d'engagement l'année dernière. Le ministre explique cette baisse par un désengagement assumé de l'État au profit des compétences décentralisées des collectivités, mais nous connaissons les contraintes budgétaires qui pèsent sur les budgets locaux.

Je souligne que l'examen des crédits de cette mission ne nous est pas rendu facile : les crédits sont saupoudrés sur de nombreuses « mini-actions ». Ils concernent aussi bien les activités de Bpifrance, que le service public de transport de la presse, ou les études réalisées par la direction générale du Trésor. Cela est d'autant plus problématique que la multiplication des outils se poursuit : mission « Économie », programmes d'investissement d'avenir (PIA), Fonds pour l'innovation et l'industrie... Sur la forme, la transparence et la lisibilité dues au Parlement dans son rôle de contrôle des choix budgétaires pourraient être améliorées. Sur le fond, je laisse les rapporteurs vous présenter leur analyse des crédits en détail. Je cède donc la parole à Serge Babary, chargé des crédits qui concernent le commerce et l'artisanat,

puis à Martial Bourquin, chargé du volet « Industrie », et enfin à Anne-Catherine Loisier sur le sujet du numérique et des postes.

M. Serge Babary, rapporteur pour avis sur la mission « Économie ». – Mon propos sera essentiellement centré sur le volet « commerce et artisanat ». Le soutien qui peut être apporté au développement et à l'accompagnement de ces entreprises est protéiforme, et l'on en retrouve par conséquent la trace dans les deux parties du projet de loi de finances : d'une part, dans la mission « Économie », qui regroupe des crédits à destination du petit commerce et de l'artisanat et que je vais vous présenter dans une première partie. D'autre part, dans la première partie du PLF, où deux mesures importantes, bien que légèrement contradictoires dans leur esprit, concernent au premier chef ces TPE-PME. Je vous les présenterai donc dans une seconde partie.

Premièrement, les crédits de la mission « Économie ». Ceux à destination des commerçants et artisans ne sont malheureusement pas légitimes et sont complexes à appréhender. Alors qu'il existait jusqu'en 2018, au sein du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » doté de 1 milliard d'euros de crédits, une action spécifique au « commerce, artisanat et services », celle-ci a été rassemblée dans l'action n° 23 « Industrie et services », ce qui complique la lisibilité de cette politique publique.

Il n'y a donc pas de changement majeur entre 2019 et 2020, à une exception près : le Fonds d'intervention pour les services, le commerce et l'artisanat (Fisac), qui est en gestion extinctive depuis 2019, devrait disparaître définitivement à partir de 2020. Alors qu'il intervenait à hauteur de 70 millions d'euros il y a dix ans, il ne bénéficiait plus que de 6 millions d'euros en CP en 2019, et seuls 2,8 millions d'euros sont demandés au titre de 2020, soit une baisse 96 % – et encore, uniquement pour assurer le paiement d'opérations territoriales ayant fait l'objet de décisions d'octroi de subvention au cours des années passées.

Nos territoires vont donc se voir amputés d'un dispositif très utile, qui a fait ses preuves, et qui a longtemps financé jusqu'à mille projets par an de soutien et de revitalisation du commerce et de l'artisanat.

Deux arguments sont avancés par le Gouvernement, qui ne me paraissent pas convaincants : d'une part, il nous rétorque que le soutien est désormais pris en charge par le programme Action cœur de ville, doté de 5 milliards d'euros ; d'autre part, il nous indique que ce sont désormais les régions qui sont à la manœuvre en matière d'économie.

Les deux arguments sont légitimes, mais butent chacun sur un obstacle de taille : premièrement, le programme Action cœur de ville ne concernera que 222 villes, essentiellement des villes moyennes comme des sous-préfectures, et non pas des bourgs en zone rurale. Deuxièmement, les régions bénéficient certes de la compétence économique, mais cela ne doit pas conduire l'État à abandonner automatiquement, sans concertation, un

outil non seulement qui a fait ses preuves, mais dont le Sénat avait souhaité en outre faire l'un des éléments de la reconquête commerciale des centres-villes, dans le cadre du pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Lors de son audition, le ministre de l'économie semblait d'ailleurs partager le même constat, lorsqu'il a dit : « l'acteur principal sur le territoire doit être la région. Cela ne signifie pas que l'État ne doit pas garder un rôle important en matière économique. » Je vous proposerai donc un amendement afin d'ouvrir des crédits pour 2020 dotant le Fisac de 30 millions d'euros. Il prélève les sommes nécessaires à égalité sur les programmes 220 « *Statistiques et études économiques* » et 305 « *Stratégie économique et fiscale* ».

La dotation de l'Association française de normalisation (Afnor), diminue de 1 million d'euros environ, pour s'établir à 6,4 millions d'euros. En réalité, cette baisse correspond à la TVA que l'Afnor reversait sur cette subvention. Ce reversement sera supprimé en 2020, ce qui rend la subvention nette stable entre les deux années.

Enfin, le Gouvernement a décidé de revoir les modalités de son soutien en faveur des métiers d'art et du patrimoine vivant et de l'artisanat. Il est ainsi prévu que l'Institut national des métiers d'art (INMA) reprenne certaines des missions de l'Institut supérieur des métiers (ISM), comme le secrétariat de la Commission nationale du label « Entreprise du patrimoine vivant ». La Direction générale des entreprises (DGE) nous indique viser un autofinancement total de la structure d'ici à 2022. Mais dans ce cas, pourquoi tarir ce financement dès 2020 ? Ces métiers contribuent pourtant au maintien et au rayonnement d'un savoir-faire rare, à la défense de traditions séculaires ainsi qu'à la promotion de l'excellence française. Je vous proposerai donc d'ouvrir des crédits d'engagement destinés à pérenniser en 2020 l'action de l'INMA en le dotant, comme l'an dernier, de 2,25 millions d'euros.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements qui reviennent sur certaines baisses de crédits, je vous proposerai donc un avis favorable aux crédits de la mission « *Économie* ».

Je souhaiterais maintenant aborder deux mesures qui sont présentes dans la première partie du PLF, mais qui concernent directement les commerçants et artisans. L'article 15 tire les conséquences de la baisse du plafond de financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI) intervenu en loi de finances pour 2019. Pour rappel, la loi prévoyait 100 millions d'euros en 2019 et 100 millions d'euros en 2020. Cette année, le Gouvernement prévoit une trajectoire de baisse de la taxe pour frais de chambre consulaire, qui devrait représenter 400 millions d'euros d'ici à 2023. Certes, il ne s'agit pas à proprement parler d'une nouvelle baisse du plafond de ressources des CCI. Mais cela revient au même : on peut en effet légitimement anticiper que, puisque la ressource fiscale diminuera de 400 millions d'euros en trois ans, le Gouvernement baissera encore davantage les ressources affectées aux CCI.

Je ne suis pas, par principe, hostile à une évolution de l'organisation du réseau, ni bien sûr à une diminution de la taxation. En revanche, il est indispensable de pouvoir s'assurer que la trajectoire de financement des CCI est adaptée aux missions qui leur sont confiées. Le ministre s'est engagé verbalement, et par écrit, dans le contrat de performance signé avec CCI France, à ce qu'une clause de revoyure annuelle permette de faire le point sur la soutenabilité de la trajectoire de financement des CCI et à la corriger si besoin. Pourtant, cette clause ne figure nulle part dans la loi. La Direction générale des entreprises m'a indiqué que son absence était justifiée par le fait de donner de la flexibilité et de la souplesse au gouvernement. C'est étrange : une clause de revoyure invite à faire un point d'étape, elle ne rigidifie en rien l'action du ministre. Je déposerai donc en mon nom, un amendement inscrivant une consultation de CCI France par le Gouvernement lors de l'élaboration du projet de loi de finances. Ainsi CCI France pourra évaluer l'adéquation du financement proposé avec les missions que le réseau doit réaliser.

Enfin, l'article 47 crée un dispositif intéressant afin de soutenir la redynamisation artisanale ou commerciale en zone rurale, demandé par de nombreux élus locaux ainsi que me l'a confirmé l'Association des maires de France (AMF) : la zone de revitalisation des commerces en milieu rural. Les communes et EPCI auront désormais la possibilité d'exonérer de taxe foncière et de contribution économique territoriale les commerces et artisans de moins de 11 salariés lorsqu'ils sont situés dans des villes de moins de 3 500 habitants et comportant moins de 10 commerces. Cela va dans le bon sens : il est important de ne pas attendre qu'il n'y ait plus aucun commerce pour agir. Un amendement du Gouvernement, adopté à l'Assemblée nationale, prévoit par ailleurs une compensation par l'État à hauteur d'un tiers. Certes, les facteurs de dévitalisation des zones rurales sont nombreux et excèdent la seule fiscalité. Mais il me semble utile, à l'heure notamment où le Fisac est près de s'éteindre, d'octroyer aux collectivités cette marge de manœuvre.

Tels sont les deux articles de la première partie du PLF que je souhaitais présenter en détail devant vous, tant ils sont liés au développement de nos TPE-PME dans le domaine du commerce et de l'artisanat. Notre commission étant saisie de la deuxième partie, c'est-à-dire des crédits spécifiquement inscrits dans la mission « *Économie* », je vous proposerai donc un avis favorable, sous réserve de l'adoption de mes deux amendements relatifs au Fisac et aux métiers d'art.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 38

État B

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – L'amendement AFFECO.1 vise à abonder les crédits du Fisac afin qu'il atteigne 30 millions d'euros en AE et en CP. Le projet de loi de finances ne prévoit en effet aucune autorisation d'engagement et des crédits de paiement à hauteur de 2,8 millions d'euros, alors qu'il n'y a pas si longtemps encore l'enveloppe du Fisac s'établissait à 70 millions d'euros.

Mme Sophie Primas, présidente. – Le Gouvernement prévoit 5 milliards d'euros pour le programme « *Action cœur de ville* » ciblé sur 222 villes. On pourrait faire un effort pour aider les autres villes. Quelques millions ne seront pas de trop ! Je soutiens la position de notre rapporteur.

M. Joël Labbé. – Je suis entièrement d'accord. Le Fisac a fait ses preuves dans les communes rurales.

M. Daniel Laurent. – Nous voterons cet amendement. Je ne comprends pas la position du Gouvernement : d'un côté, il dit vouloir soutenir les bourgs ruraux et annonce la délivrance de nouvelles licences IV, et d'un autre côté, il supprime le Fisac. Où est la cohérence ?

M. Martial Bourquin. – Nous soutenons évidemment ces amendements. Nul ne sait comment se décompose l'enveloppe de 5 milliards pour « *Action cœur de ville* ». Le Gouvernement vise 222 villes, mais en réalité, il faudrait en aider plus de 700. Les maires attendent un soutien de l'État pour rénover leurs centres-bourgs. La pirouette du Gouvernement ne leur apporte aucune réponse concrète. Les communes qui ne font pas partie des 222 villes doivent attendre que le maire de la ville visée accepte l'extension du périmètre de l'opération de revitalisation de territoire (ORT). Le Fisac était un outil extraordinaire.

Mme Élisabeth Lamure. – Depuis des années, on enterre le Fisac progressivement, jusqu'à sa disparition aujourd'hui. On peut légitimement se demander quelle est la politique publique en matière d'artisanat et de commerce. L'État se désengage complètement et tout reposera sur les collectivités. Les communes pourront exonérer les petits commerces et les artisans, la belle affaire... Le gouvernement se moque du monde ! Les communes vont encore perdre des recettes. C'est minable !

L'amendement AFFECO.1 est adopté.

M. Serge Babary, rapporteur pour avis. – L’amendement AFFECO.2 vise à abonder les crédits destinés au soutien et à la promotion des métiers d’art afin qu’ils atteignent 2,25 millions d’euros en AE et en CP, comme l’an passé. Ces crédits financeront essentiellement l’action de l’INMA et de l’ISM. Ces organismes sont en voie de rapprochement, mais ce n’est pas une raison pour supprimer leurs crédits.

L’amendement AFFECO.2 est adopté.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – Consacrée à l’amélioration de la compétitivité des entreprises françaises, la mission « *Économie* » portait traditionnellement les crédits dédiés à l’action en faveur des entreprises industrielles. La disparition, l’année dernière, de l’action spécifique à l’industrie n’est pas anecdotique : d’année en année, le budget consacré à la politique industrielle de la France voit son périmètre restreint et ses moyens réduits.

Ce constat frappant se retrouve à l’examen du présent projet de loi de finances : en 2020, celui-ci ne comporte aucune mesure fiscale visant spécifiquement les entreprises industrielles et la plupart des actions de la mission sont affaiblies. Des lignes budgétaires sont à nouveau supprimées, comme celle dédiée au financement des garanties bancaires – pourtant essentielles – accordées par Bpifrance aux PME et TPE. Une nouvelle fois, l’industrie est la grande absente de la politique économique et fiscale.

Un tel budget d’austérité ne peut que surprendre, au vu des défis considérables qui attendent l’industrie française dès l’année 2020. Les tensions commerciales, le développement de la route de la soie par la Chine, la politique de « l’Amérique d’abord » du président Trump ainsi que la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne font peser de fortes incertitudes sur les chaînes d’approvisionnement et sur les performances à l’exportation. Le poids considérable de la fiscalité, en particulier des impôts de production, continue à détériorer la compétitivité de nos produits.

Surtout, l’impérieuse nécessité de la transition environnementale place l’industrie française à la croisée des chemins. Celle-ci représente un quart de la consommation d’énergie en France, un tiers de la consommation d’électricité. À elle seule, l’industrie manufacturière émet près de 20 % des émissions de gaz à effet de serre de l’Union européenne.

Les objectifs ambitieux de neutralité carbone en 2050, inscrits dans la récente loi Énergie et climat, et les fortes contraintes visant les produits plastiques ou les véhicules à motorisation thermique exigent une transformation profonde de l’appareil productif. Ces choix stratégiques induisent des coûts considérables qui pèsent sur la compétitivité des entreprises. Mal maîtrisée et non accompagnée, la transition énergétique et écologique pourrait aboutir à une désindustrialisation accélérée, destructrice de richesse et de savoir-faire, et source de détresse sociale pour les territoires. Paradoxalement, alors que la part de l’industrie a reculé en

France, et que les émissions ont baissé de 20 %, dans le même temps, les importations ont fait augmenter de 11 % l'empreinte carbone globale de notre pays !

Malgré ces immenses défis, les moyens des politiques publiques s'atrophient, bien que le gouvernement promette la revalorisation de l'industrie avec un nouveau Pacte productif. Il y a les déclarations, et il y a les actes. J'ai identifié quatre priorités qui devraient être mieux prises en compte par le gouvernement dans ses arbitrages budgétaires.

Tout d'abord, le besoin de stabilité normative. Les dispositifs budgétaires et fiscaux au succès avéré doivent être inscrits dans la durée pour refléter le temps long de la décision des entreprises. C'est le cas du suramortissement pour l'investissement des PME dans l'Industrie du Futur, que j'avais proposé et que le Sénat a voté l'an passé. Il faut aussi à tout prix sanctuariser le budget de la « compensation carbone », qui sauvegarde la compétitivité des industries électro-intensives impactées par la hausse du prix du CO₂.

Les interdictions de production doivent être décidées avec une visibilité suffisante afin de ne pas mettre en danger des filières entières, comme les 13 500 emplois de la filière diesel ou les producteurs de plastique à usage unique. Le Sénat s'est mobilisé sur la question des plastiques, en proposant de repousser d'un an l'interdiction prévue dans la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim). Dans la continuité de ces travaux, je vous sou mets un amendement demandant au gouvernement de rendre un rapport qui analyse les aides mobilisables par l'État pour soutenir la reconversion des producteurs de plastique. La filière va profondément évoluer, les plastiques à usage unique seront interdits. Certaines entreprises risquent de disparaître si on ne les aide pas. Je connais le cas d'une entreprise où un millier d'emplois sont menacés à court terme, si on ne propose pas une reconversion, par exemple à base de chimie verte.

Le besoin d'innovation, ensuite. Certes, ce sujet est mineur dans la mission que nous examinons. Mais la politique du gouvernement à ce sujet semble insuffisante. Les PIA, qui portent une grande partie des crédits d'aide à l'innovation, sont encore trop élitistes : ils soutiennent l'innovation de rupture, les démonstrateurs pilotés par les grandes entreprises, mais s'occupent trop peu de l'industrialisation concrète des avancées technologiques. L'expérimentation, c'est bien, mais il faut aussi développer la diffusion concrète des technologies.

Le transfert de l'innovation aux PME et TPE incombe aux centres techniques industriels (CTI). L'année dernière, j'avais défendu deux amendements visant à maintenir leurs dotations budgétaires ainsi que leurs taxes affectées, écartées d'année en année... Je suis heureux que le Gouvernement ait fait volte-face et se soit rangé aux arguments du Sénat ;

mais il ne prévoit de dé plafonner que cinq des onze CTI ! Ils jouent pourtant un rôle essentiel en matière de transferts de technologie. Manquent par exemple à l'appel le CTI de la filière cuir, de la plasturgie ou encore de la filière bois. Je souhaite que le Gouvernement s'engage en séance publique à dé plafonner dès cette année l'ensemble des taxes affectées aux CTI, pour que ceux-ci reçoivent tous les montants déboursés par les industriels. D'autant que leur dotation budgétaire baisse cette année encore de 10 %, comme l'année dernière...

Un besoin de financement, évidemment. Je me félicite de la montée en puissance cette année du suramortissement pour l'investissement des PME dans la robotique et la numérisation, dispositif adopté à l'initiative du Sénat. Il semble faire ses preuves, même si son utilisation est encore limitée. Il contribue à réduire le coût pour les petites entreprises qui doivent moderniser leur outil industriel. Je rappelle que l'âge moyen de notre appareil industriel est de 19 ans, soit le double de l'Allemagne...

La fiscalité de production pèse toujours lourdement sur la compétitivité de nos entreprises industrielles et leur capacité d'investissement. Pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement repousse ses travaux sur les impôts de production, en particulier la contribution sociale de la solidarité des sociétés (C3S). Une réforme est désormais annoncée pour 2020. J'y insiste, cette réforme ne devra pas grever le budget des collectivités territoriales, déjà touchées par la suppression de la taxe d'habitation. Les recettes affectées en échange devront être dynamiques.

Si les plus grandes entreprises peuvent aujourd'hui se financer sans difficulté, les PME et TPE, surtout celles des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, sont encore dédaignées par le système bancaire. Le Gouvernement, lui, pense que tout est réglé. Ce projet de loi de finances, comme le précédent, entend éteindre complètement les dotations budgétaires de Bpifrance destinées aux activités de garantie bancaire. Je rappelle que 90 % des 60 000 entreprises accompagnées chaque année sont des TPE. Les 10 000 euros réintroduits par l'Assemblée nationale sont bien loin du compte... Je vous soumets donc un amendement visant à abonder de 20 millions d'euros les activités de garantie de Bpifrance, qui joue un rôle essentiel. Sans la caution de Bpifrance, les banques ne prêtent pas, notamment aux plus petits !

Il y a, enfin, un besoin d'accompagnement.

D'une part, la présence de l'État dans les territoires se réduit de plus en plus. Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ont perdu les trois quarts de leurs effectifs en deux ans. Le programme « Territoires d'Industrie », qui souhaite mieux associer l'échelon local, court le risque de rester une coquille vide, en l'absence de budget dédié et flexible. Il ne faut pas que le Gouvernement se cache derrière la décentralisation de certaines compétences

aux régions pour se retirer complètement de la politique industrielle. Les *Länder* allemands, eux, ont une fiscalité et des moyens ! Si, demain, on transfère des compétences sans moyens, il n'y aura plus de politique industrielle.

D'autre part, les chefs d'entreprises sur le terrain regrettent que de nombreuses aides et incitations, y compris les suramortissements, ne soient pas pleinement mises à profit, faute de sensibilisation des patrons, faute de compétences en interne ou faute de dialogue avec l'administration. L'accompagnement est réellement le point faible. Or, pour dépasser le « mur d'investissement » lié à la transition environnementale de l'industrie, les pouvoirs publics doivent apporter une capacité de conseil aux acteurs économiques. Je vous sou mets un amendement visant à instaurer un crédit d'impôt pour le verdissement de l'industrie, selon un principe incitatif qui se rapproche de celui des suramortissements. Pourront faire l'objet d'un crédit d'impôt les coûts liés aux études et audits visant à rendre l'outil industriel plus vert, par exemple pour l'écoconception des produits, l'intégration de matière recyclée ou l'efficacité énergétique des sites. Seuls des opérateurs agréés pourront réaliser ces études, pour en garantir la qualité : je pense, par exemple, aux chambres de commerce et d'industrie ou à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), déjà mobilisée sur ce sujet. Ma proposition est le pendant des efforts que demande le Gouvernement à l'industrie, en particulier dans le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Mes chers collègues, il me semble que l'industrie mérite, pour l'année 2020, un budget beaucoup plus ambitieux, à la hauteur des efforts qu'elle consent pour devenir plus verte et plus compétitive.

À cet égard, la question de l'hydrogène est posée avec force. Rappelez-vous que le plan Hulot prévoyait de consacrer 300 millions d'euros par an à l'hydrogène. Ce montant est descendu à 100 millions d'euros par an. C'est une faute ! En Allemagne, en Corée du Sud, au Japon, les montants se chiffrent en milliards d'euros. Nous voyons encore petit sur cette question, alors que le futur de notre industrie passera en grande partie par l'hydrogène.

Sous réserve de l'adoption des amendements que je vous proposerai, j'é mets un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « *Économie* » et de ses articles rattachés.

M. Daniel Gremillet. – Je suis surpris que le rapporteur pour avis nous propose d'émettre un vote favorable à l'adoption des crédits de la mission, même sous réserve de l'adoption des amendements, compte tenu du faible soutien apporté à la politique industrielle dans notre pays. L'absence de développement industriel nous conduira à importer davantage, et donc à nous éloigner de l'atteinte de nos objectifs en matière de neutralité carbone.

On se moque des territoires. Aujourd'hui, les régions n'ont pas la capacité d'accompagner le développement économique. Faute de dynamique financière, le soutien qu'elles peuvent apporter à l'économie n'équivaut pas à ce qui était fait, par le passé, par les départements et les anciennes régions.

On est en train de piéger complètement le développement économique. Nous avons vraiment besoin de l'industrie. D'ailleurs, le développement industriel est une condition du plein emploi ! Je suis vraiment choqué par la stratégie de notre pays en matière d'industrie.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous sommes à des années-lumière de ce qu'il serait nécessaire de faire pour enrayer le déclin industriel majeur de notre pays, qui est plus fort qu'en Allemagne ou en Grande-Bretagne. La France est l'un des pays qui a accepté la plus grande désindustrialisation.

On peut nous opposer le coût du travail. Celui-ci n'est pas déterminant pour bien des secteurs, même s'il est vrai qu'il peut jouer dans l'industrie. Rien de sérieux n'est fait. C'est dramatique. Comment alerter les pouvoirs publics ? Derrière les mots, les actes ne suivent pas.

Certes, les collectivités allemandes disposent de moyens plus importants, mais elles ne sont pas autonomes. Hier, dans son propos, le Président de la République a cherché à nous faire croire que le système allemand, où le Parlement décide des dotations aux collectivités locales, était le bon. Ce faisant, il a oublié de rappeler que l'Allemagne est un État fédéral...

Il y a aujourd'hui dans les banques des marges de manœuvre que l'État se refuse à mobiliser. En réalité, 60 % du produit du livret A est gardé par les banques. Ces dernières ont enregistré 700 millions d'euros de bénéfices cette année par le simple jeu des taux bancaires. Elles disent qu'elles aident les PME. C'est du pipeau !

Je suggère que l'on demande à l'État de ponctionner ce surplus de bénéfices non fondés des banques, soit pour le verser à Bpifrance, soit pour abonder un fonds de dotation pour l'accompagnement vert ou pour l'hydrogène. Je considère que cet argent n'est pas nécessaire au bon fonctionnement bancaire et qu'il s'agit d'un privilège indu dans le contexte actuel. Personne n'est capable de contrôler si les banques aident effectivement les PME !

M. Michel Raison. – Je ne suis pas favorable à l'amendement concernant le crédit d'impôt vert. Le verdissement devrait être de la prose que l'on fait sans le savoir. Au reste, on en fait depuis des années. Une telle usine à gaz bénéficiera aux cabinets d'étude les plus astucieux et aux entreprises pourvues de cadres administratifs performants. Cela aura forcément des effets pervers. Il vaut mieux simplifier les choses.

Rechercher des progrès permanents dans la préservation de l'environnement fait partie intégrante du quotidien des entreprises. Elles le font depuis des décennies !

Mme Élisabeth Lamure. – Il est extrêmement important de conserver le suramortissement, ainsi que le dé plafonnement des taxes affectées aux CTI : c'est de l'argent que les entreprises utilisent pour la formation, dont on a bien besoin.

Plutôt qu'un rapport au Gouvernement, il aurait fallu une étude d'impact sur la filière plasturgique. Le mal est fait ! Des milliers d'emplois risquent de disparaître. Il est malheureusement déjà trop tard pour que nous puissions agir.

Je veux réagir à ce qu'a dit Marie-Noëlle Lienemann sur les banques : aujourd'hui, celles-ci financent très peu les entreprises industrielles. Je me demande si nous ne devrions pas approfondir ce sujet. C'est un vrai problème.

Mme Valérie Létard. – Le rapport de Martial Bourquin confirme ce que nous disons de manière régulière dans cette commission.

Il conforte aussi le travail que le Sénat a réalisé récemment sur la filière sidérurgique : les constats, les propositions, les inquiétudes sont les mêmes.

Nous avons le sentiment qu'il n'y a plus de vision industrielle stratégique globale. C'est comme s'il n'y avait plus de pilote dans l'avion. On nous répète que l'industrie est une priorité nationale, mais comment cela se traduit-il concrètement ?

On peut aligner tous les dispositifs du monde. Sans transversalité, sans un ministère fort ayant des relations directes avec le Premier ministre et capable d'intervenir auprès des différents ministères, les industriels resteront en situation de fragilité. Les décisions doivent être globalisées et procéder d'une vision claire, pérenne, pluriannuelle.

Que défendons-nous au niveau européen, alors que nombre des difficultés que nous rencontrons aujourd'hui émanent de décisions européennes ? Quelle est l'ambition du Président de la République et du Gouvernement sur ces sujets ? Comment cette ambition s'incarne-t-elle ? Qui est le miroir de France Industrie au Gouvernement ? Qui globalise les contrats de filières et les ambitions des industriels ? Difficile à dire ! Mme Agnès Pannier-Runacher et M. Bruno Le Maire s'occupent des sujets d'urgence, mais ce sont plus des pompiers que des stratèges.

Il faut une autre ambition que celle de courir derrière les catastrophes. Il faut, au contraire, anticiper pour l'avenir et y mettre les moyens au plan national, parce que, sans stratégie nationale, il n'y a pas non plus de politique industrielle régionale.

M. Alain Chatillon. - Fin 2017 et début 2018, j'ai rédigé, avec Martial Bourquin, deux rapports sur la réindustrialisation de notre pays. Quasiment aucune des propositions de ces rapports n'a été reprise. J'en suis extrêmement déçu.

Je suis très inquiet s'agissant du Pacte productif. Les impôts de production coûtent environ 80 milliards d'euros à notre pays, quand il ne coûte que 30 milliards d'euros à l'Allemagne, où la production est supérieure d'un tiers. Je crains que l'on ne s'oriente vers une fiscalité qui frappe les collectivités. Je pense, notamment, à la contribution qui a remplacé l'ancienne taxe professionnelle, dont l'État pourrait essayer de récupérer une fraction.

Depuis six ans, je me bats aux côtés de l'association 60 000 Rebonds. Chaque année, 60 000 à 70 000 entreprises déposent le bilan. Or, dans 20 % des cas, les responsables ont engagé leur résidence principale. C'est une exception en Europe ! Cette situation est intolérable. Mes chers collègues, je sollicite votre soutien pour trouver, sur ce point, une solution qui nous permette d'accompagner les entreprises de manière cohérente et de manifester un minimum de reconnaissance à l'égard de ceux qui prennent les risques.

M. Franck Montaugé. -Je regrette que ce budget n'apporte pas de correctif à des politiques qui privilégient les métropoles et leur *hinterland*, à savoir les territoires directement périphériques. Je pense au programme « Territoires d'industrie », dont je déplore qu'il ait ciblé des entreprises en fonction de leur localisation géographique plutôt que des filières. Ce programme est aussi une opération de communication : quand on s'y penche de plus près, on ne trouve pas forcément de moyens supplémentaires...

Pour ma part, j'estime que les conseils régionaux jouent leur rôle en matière économique. Quoi qu'il en soit, la région Occitanie répond aux attentes en matière d'accompagnement des entreprises en développement - c'est du moins ce que disent les chefs d'entreprise.

La question de la fiscalité est importante. Il faudra que l'on étudie l'option consistant à déterritorialiser la fiscalité économique, en raisonnant sur des échelles territoriales de grand bassin de vie. Certains territoires ruraux sont concernés.

Enfin, je ne trouve dans ce budget nulle trace d'un accompagnement concret de nos entreprises dans les domaines du numérique et de la robotisation, dont on sait que l'impact sur la compétitivité est fort. C'est un manque important.

Mme Marie-Christine Chauvin. - Je veux insister sur la grande inquiétude de la filière de la plasturgie, dont les acteurs se sentent agressés. La pollution des océans n'est pas de leur fait : elle tient au comportement de citoyens. Toutes les entreprises de la plasturgie cherchent à rendre leurs

composants mieux recyclables. Ils réalisent un énorme travail en ce sens, mais il faut leur laisser du temps.

Comment peut-on en convaincre le Gouvernement ? On a vraiment l'impression de prêcher dans le désert. C'est un grand risque pour nos entreprises et pour leurs emplois. Il est lamentable que le Gouvernement ne puisse pas entendre raison sur ce point.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est un sujet très important : quand nous n'aurons plus d'entreprises françaises pour chercher et trouver des solutions, nous serons à la main d'entreprises étrangères, qui ne sont pas assujetties aux mêmes normes environnementales.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – Aux termes de notre règlement, si nous souhaitons que nos amendements soient examinés, nous devons voter les crédits. Le vote des amendements changera évidemment complètement les choses !

L'accès au crédit est fondamental. Des centaines de PME et de TPE ne parviennent pas à y accéder. En effet, l'industrie et le commerce font partie des secteurs à risques définis par les banques. Il faut que Bpifrance cautionne à 60 %. L'amendement de l'Assemblée nationale est ridicule : si l'on veut garder une industrie, il faudra que Bpifrance ait une dotation beaucoup plus large ! C'est une bêtise que de chercher à économiser sur de tels sujets.

Je veux répondre à Michel Raison. Avec le crédit d'impôt pour le verdissement, les PME auront les moyens de financer un audit de leur outil de production. Celui-ci doit être effectué par un organisme agréé, capable d'émettre un avis solide, pour que les entreprises ne soient pas incitées à réaliser des investissements qui ne sont pas nécessaires et qui seront rapidement obsolètes.

Au-delà de la filière de la plasturgie, l'emploi dans le secteur du diesel se retrouve dans une situation terrible. Il faut faire attention aux choix technologiques : après le tout-diesel, ne versons pas dans le tout-électrique. Il convient de laisser les choix technologiques ouverts. Nos entreprises doivent consentir des efforts sur les moteurs thermiques pour améliorer leur consommation de CO₂. Enfin, l'hydrogène est certainement la solution du futur.

Le risque des impôts de production est redoutable. L'État appelle les collectivités à faire des efforts. Nous ne cessons d'en faire ! Les collectivités sont les seules à avoir diminué leur dette. Nous ne pouvons pas accepter une baisse des dotations, parce que ce serait nous mettre à genoux.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – L'amendement AFFECO.3 a pour objet de restaurer la dotation budgétaire de l'activité de garantie de Bpifrance, à hauteur de 20 millions d'euros. Depuis deux ans, le Gouvernement entend supprimer cette dotation qui permet aux TPE de

bénéficiaire de près de 8,7 milliards de prêts bancaires garantis. Il faut aller plus loin que l'amendement cosmétique de l'Assemblée nationale, qui a abondé cette ligne budgétaire de 10 000 euros seulement... Il en va de l'accès au crédit de près de 60 800 entreprises.

L'amendement AFFECO.3 est adopté.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. - L'amendement AFFECO.4 vise à demander que le Gouvernement remette une étude, dans un délai de quatre mois suivant la promulgation du PLF, sur les dispositifs fiscaux et budgétaires déjà mobilisés et pouvant être mis en place pour faciliter la transformation de la filière de plasturgie.

L'amendement AFFECO.4 est adopté.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. - L'amendement AFFECO.5 tend à créer un crédit d'impôt pour le verdissement des PME industrielles. Ce dispositif couvrira 40 % des dépenses engagées pour des prestations de conseil ou d'ingénierie, dans la même logique qu'un suramortissement. Il réduira le montant de l'impôt et sera plafonné pour éviter les effets d'aubaine. Les prestataires devront être des organismes agréés. Nos PME et nos ETI en ont besoin !

L'amendement AFFECO.5 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. - Le volet « numérique et postes » de la mission « Économie » comporte peu de changements par rapport à l'année dernière.

La compensation versée par l'État à La Poste pour sa mission de transport de presse continue à diminuer, conformément au contrat d'entreprise passé entre les deux entités. Je renouvelle, comme chaque année, mon interrogation sur le rattachement de ce poste à la mission « Économie ».

Le budget global traduit également la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et la scission des activités de l'Agence du numérique. Seule la mission *French Tech* reste à Bercy. Elle bénéficie d'un budget en forte hausse, de plus 2,9 millions d'euros, pour un total de 6,68 millions d'euros. L'initiative France Num, lancée en 2018 et visant à favoriser la transformation numérique des TPE et PME, ce qui est un enjeu majeur, fait également l'objet d'une ligne budgétaire, relativement modeste, de 700 000 euros, notamment pour financer sa plateforme en ligne. L'Agence nationale des fréquences (ANFR) connaît également une légère hausse de son budget pour financer ses dépenses courantes.

Concernant le Fonds d'accompagnement de la réception télévisuelle (FARTV), mis en place en 2017, qui vise les zones où des difficultés chroniques de réception se manifestent - elles sont nombreuses - et où aucune modification du réseau TNT n'est envisagée, ce dispositif devrait être ouvert à de nouvelles communes de l'Hérault cette année. Il est malheureusement peu utilisé : seulement 1 % des foyers éligibles formule

une demande d'aide et seules 544 aides ont été accordées, ce qui démontre une méconnaissance de la part du grand public. Je vous invite donc à communiquer sur ce fonds, qui permet une amélioration de la réception télévisuelle.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) bénéficie, pour sa part, de quelques emplois supplémentaires pour assurer sa nouvelle mission de régulation de la distribution de la presse : le nombre d'ETP passe de 171 à 176.

Je souhaite m'arrêter sur le financement du plan France Très haut débit. Pour mémoire, ce plan finance les projets de réseaux numériques à très haut débit dits « d'initiative publique ». Ces projets sont portés par les collectivités territoriales dans ce que la régulation appelle les « zones moins denses » – globalement, les zones rurales –, où il n'est pas rentable d'investir pour les opérateurs privés. Le budget arrêté par les gouvernements successifs est de 3,3 milliards d'euros versés par l'État pour atteindre l'objectif de 100 % de locaux couverts en très haut débit – 30 mégabits par seconde – d'ici à 2022, principalement en recourant à la fibre optique jusqu'à l'abonné.

La tâche est lourde. En 2018, la France était le dernier pays de l'Union européenne en termes de couverture en très haut débit, notre pays ayant fait le choix de la fibre. Aujourd'hui, la dynamique s'inverse doucement, mais sûrement : 58 % des locaux sont couverts, et 42 % le sont en fibre optique. On observe une accélération sans précédent du rythme des déploiements en fibre optique, qui devrait dépasser les 4 millions de prises cette année, contre moins de 3 millions il y a deux ans. Il faut saluer le travail réalisé par nos entreprises en ce sens.

Mais le plus dur reste à faire : si les grandes villes sont couvertes en fibre optique à 85 %, les villes moyennes le sont à 53 % et les zones rurales, à seulement 15 %. Or celles-ci sont évidemment les plus difficiles à couvrir, en raison de la dispersion de l'habitat.

Étonnamment, le Gouvernement avait décidé de fermer le « guichet » de subventionnement à la fin de l'année 2017, estimant que les financements déjà engagés suffiraient à remplir l'objectif de 100 % de très haut débit en 2022, laissant 27 départements, qui n'ont pas choisi de passer par un appel à manifestation d'engagements locaux (« AMEL »), dans l'incapacité de financer leur projet de réseau d'initiative publique (RIP). Le Gouvernement a annoncé, à la fin du mois d'octobre 2019, une réouverture du guichet. Concrètement, il recycle 140 millions d'euros économisés sur les dossiers déjà engagés, pour lesquels les appels d'offres sont moins-disants, du fait de conditions de marchés plus favorables, et compte sur d'autres opérations de recyclage à venir dans les prochaines années pour atteindre la « généralisation » de la fibre optique d'ici à 2025. Reconnaissons que le procédé est relativement aléatoire.

Or, selon l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel, le besoin total de financement pour les collectivités prêtes à se lancer dès 2020 s'élève à 462 millions d'euros. La Bretagne, à elle seule, aurait besoin de plus de 200 millions d'euros. Autrement dit, on peut craindre que le guichet ne soit fermé dès le lendemain de sa réouverture ! Face aux multiples dossiers en attentes, comment le Gouvernement priorisera-t-il ces projets ? Quelle collectivité méritera de passer devant l'autre et selon quels critères ?

Dans ce contexte, il paraît nécessaire d'abonder les crédits alloués au plan France Très haut débit de 322 millions d'euros d'autorisations d'engagement - l'année dernière, notre collègue Patrick Chaize avait présenté un amendement tendant à un abondement de 200 millions d'euros, qui avait été adopté par notre Assemblée. Tel est le sens de l'amendement que je vous sou mets. Il s'agit d'équiper les 27 départements et toutes les zones rurales en attente, mais aussi de booster notre économie. En effet, nous savons que, derrière ces déploiements, il y a des armoires, des connectiques, des câbles fabriqués pour l'essentiel en France, par des entreprises locales.

J'ajoute que, face aux allers-retours sur ce guichet France Très haut débit, on peut s'interroger sur la stratégie du Gouvernement en matière de déploiement, notamment au regard des réseaux d'initiative publique, quand on considère, en parallèle, le dispositif des appels à manifestation d'engagements locaux, qui reposent sur une forme de partenariat public-privé. Demain, les réseaux d'initiative publique, qui appartiendront aux collectivités et pour lesquels elles auront des recettes, cohabiteront avec d'autres réseaux, fondés sur ces partenariats public-privé. Cela pose un certain nombre de questions à moyen et long termes qui ne sont absolument pas abordées à ce stade.

Afin d'assurer une plus grande transparence de ces processus, il conviendrait de discuter, au sein du comité de concertation France Très haut débit, qui réunit toutes les parties prenantes - État, opérateurs et collectivités -, de la fiabilité de la gestion à long terme et de ces opérations de recyclage sur lesquelles le Gouvernement appuie ses budgets, ainsi que sur le fonctionnement à moyen et à long termes de ces réseaux.

Il est également essentiel d'anticiper la décroissance prévisible des besoins en main-d'œuvre. Quand le pic d'activité de 2020 sera passé, quelles seront les perspectives pour les entreprises et leurs salariés qualifiés ? La signature du contrat stratégique de la filière des « infrastructures numériques » paraît, de ce point de vue, essentielle. Elle devrait aboutir prochainement.

J'en viens à l'objectif du « bon haut débit » - 8 mégabits - pour tous fixé par le Président de la République en 2017 pour l'année prochaine. Le guichet « cohésion numérique », qui permet d'aider les particuliers à recourir à des solutions hertziennes comme la 4G fixe, la boucle locale radio

ou le satellite, fait l'objet d'une mise en œuvre difficile : les premières aides ne seront décaissées que d'ici à la fin de l'année, soit près de deux ans après l'annonce du guichet. Au reste, aucun suivi statistique n'est effectué à ce jour : l'objectif est donc, à ce stade, largement théorique.

Je souhaite terminer par quelques remarques sur la couverture mobile. Le « *New Deal mobile* », signé en 2018 entre l'État et les opérateurs, a renouvelé le traitement des zones blanches, en donnant davantage de poids aux collectivités pour décider du lieu d'installation des nouveaux sites en 4G dans les zones les moins bien couvertes. C'est ce que l'on appelle le dispositif de « couverture ciblée », piloté à l'échelle départementale, souvent entre les services du département et ceux de l'État. À ce jour, 1 172 sites ont déjà été sélectionnés par arrêté, mais seulement six sont en service. Cependant, les opérateurs se disent confiants quant au respect des échéances obligatoires. L'Arcep devra être vigilante sur ce point. Sur le terrain, une trentaine de sites rencontreraient des difficultés, notamment pour trouver du foncier exploitable. C'est une problématique dont le Gouvernement devrait se saisir.

Les élus doivent être informés de ce dispositif sur le territoire : les équipes-projets sur le terrain, qui réunissent les services de l'État et les représentants des collectivités, doivent davantage communiquer sur leur action. Je vous invite à solliciter auprès d'elles des informations.

Enfin, à l'heure où l'investissement dans les infrastructures est une priorité, une réflexion devrait être menée, peut-être dans la perspective du budget 2021, sur la fiscalité spécifique applicable aux opérateurs de communications électroniques - imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) mobiles et fixes, TOCE...-, qui représente près de 1,2 milliard d'euros chaque année. Cette fiscalité handicape d'autant le déploiement rapide des installations, notamment dans la perspective de la 5G. Elle a un effet « boule de neige » pour les opérateurs.

Mes chers collègues, je vous propose d'émettre un avis favorable sur ces crédits, sous réserve de l'adoption de mon amendement.

Mme Viviane Artigalas. - Je veux revenir sur le financement des RIP. N'oublions pas que ceux-ci ont initialement été pensés pour les zones rurales, particulièrement pour « fibrer » les zones d'activité économique dans ces dernières.

Les collectivités ont consenti des efforts. Les départements ont souvent été à la manœuvre, ainsi que les régions. Les collectivités locales, particulièrement les communes et les intercommunalités, ont également été sollicitées pour abonder les RIP. Bien évidemment, les financements de l'État étaient attendus pour boucler ces plans de financement. Quand l'État a fermé les robinets, les collectivités ont été mises en difficulté.

Je me réjouis de la réouverture du guichet, mais il est vrai que les financements ne suffisent absolument pas. Nous avons interrogé le ministre sur la pérennité de ces financements sur les années suivantes. Il ne nous a pas répondu, disant simplement qu'il trouverait les financements. On peut en douter. Je suis inquiète, car les entreprises qui subsistent encore en milieu rural n'auront peut-être bientôt plus qu'une solution : partir, au risque de pénaliser une nouvelle fois nos territoires ruraux. Nous devons donc être très vigilants sur ce sujet.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. – L'amendement AFFECO.6 vise à abonder le plan France Très haut débit à la hauteur des dossiers prêts à ce jour dans les collectivités.

Je rappelle que 27 départements sont concernés par ces demandes de financement des RIP. Les besoins pour 2020 sont estimés à 462 millions d'euros. Il s'agit donc d'inscrire en autorisations d'engagement les 322 millions d'euros qui manquent pour accompagner ces territoires.

Notre collègue a insisté sur l'urgence de la situation. Aujourd'hui, des situations discriminantes sont créées sur un certain nombre de territoires. Dès lors qu'il n'y a pas de très haut débit, les entreprises et les acteurs économiques ne sont pas en capacité de travailler dans de bonnes conditions.

Il convient d'envoyer un signal au Gouvernement sur ce sujet. En effet, on ne peut accepter que le déploiement RIP soit aujourd'hui suspendu à des pseudo-opérations de recyclage ou à des gains que l'on pourrait faire sur des marchés moins-disants.

L'amendement AFFECO.6 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie », ainsi qu'à l'adoption des articles rattachés, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I - PERSONNES ENTENDUES PAR M. SERGE BABARY

Jeudi 17 octobre 2019

- *Audition commune de l'Association française des entreprises privées et du Mouvement des entreprises de France* : **MM. François SOULMAGNON**, directeur général de l'Afep, **François-Nicolas BOQUET**, directeur environnement et énergie de l'Afep, **Mme Amina TARMIL**, directrice adjointe des affaires fiscales de l'Afep, **MM. Yves DUBIEF**, Président de la Commission Fiscalité du Medef, **Jean-Philippe PERROT**, en charge des questions de fiscalité liées à l'énergie et au climat chez Solvay France pour le Medef, **Guillaume LEBLANC**, directeur des affaires publiques du Medef.

Jeudi 24 octobre 2019

- *CCI France* : **MM. Bernard FALCK**, directeur général, **Jérôme PARDIGON**, directeur de cabinet du président - directeur des affaires publiques.

- *Association des maires ruraux de France* : **M. Luc WAYMEL**, vice-président en charge des finances.

- *Syndicat des indépendants* : **MM. Marc SANCHEZ**, Secrétaire Général, **Jean-Guilhem DARRE**, délégué général, **Mme Sophia AILANE**, consultante, représentant d'intérêt du syndicat des indépendants.

- *Chambre de Commerce et d'Industrie région Paris-Île-de-France* : **M. Didier KLING**, Président, **Mmes Véronique ETIENNE-MARTIN**, directrice de cabinet du Président et du directeur général, **Luna FABLET**, apprentie.

Mercredi 30 octobre 2019

- *Ministère de l'économie et des finances - Direction générale des entreprises* : **Mmes Emma DELFAU**, cheffe du Service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et services (STCAS), **Isabelle DAUGY**, chargée de mission - Bureau des pôles de compétitivité - Sous-direction de l'action territoriale et du développement économique - Service de l'action territoriale européenne et internationale (SATEI).

- *Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat* : **MM. Bernard STALTER**, Président, **Julien GONDARD**, directeur général adjoint, **Samuel DEGUARA**, directeur des relations institutionnelles.

Jeudi 31 octobre 2019

- *Chambre de commerce et d'industrie Grand Est* : **MM. Gilbert STIMPFLIN**, Président, **Jérôme PARDIGON**, directeur de cabinet du Président - directeur des affaires publiques.

Mercredi 6 novembre 2019

- *Secrétariat général du ministère de l'économie* : **MM. Rémi SAPPIA**, adjoint au chef du bureau des affaires budgétaires et comptables, **Raphaël KELLER**, secrétaire général, **Mme Tiphaine LE PICHON**, chef de bureau - SD affaires financières et moyens, **MM. André SCHWOB**, chef de service, **Jean-Louis BERNARD**, chef du bureau de la synthèse budgétaire, de l'économie et des engagements financiers (SAFI 1), **Mmes Barbara SIGURET**, adjointe à la sous-directrice de la gestion financière et des achats (SAFI 2), **Armelle DEGENÈVE**, cheffe du service des achats, des finances et de l'immobilier.

Jeudi 14 novembre 2019

- *Commissariat général à l'égalité des territoires* : **MM. Guillaume BASSET**, sous-directeur des mutations économiques, de l'emploi et de l'innovation, **Max BARBIER**, chargé de mission ruralités.

- *Opérateurs spécialisés du commerce international (fédération des entrepreneurs du commerce international)* : **M. Arnaud LEURENT**, membre du conseil d'administration, **Mmes Atanaska GUILLAUDEAU**, déléguée générale, **Joséphine DEBOSQUE**, consultante senior.

II - PERSONNES ENTENDUES PAR M. MARTIAL BOURQUIN

Jeudi 17 octobre 2019

- *Audition commune de l'Association française des entreprises privées et du Mouvement des entreprises de France* : **MM. François SOULMAGNON**, directeur général de l'Afep, **François-Nicolas BOQUET**, directeur environnement et énergie de l'Afep, **Mme Amina TARMIL**, directrice adjointe des affaires fiscales de l'Afep, **MM. Yves DUBIEF**, président de la commission Fiscalité du Medef, **Jean-Philippe PERROT**, en charge des questions de fiscalité liées à l'énergie et au climat chez Solvay France pour le Medef, **Guillaume LEBLANC**, directeur des affaires publiques du Medef.

- *Bpifrance* : **MM. Pascal LAGARDE**, directeur exécutif chargé de l'international, de la stratégie, des études et du développement, **Jean-Baptiste MARIN LAMELLET**, responsable des relations institutionnelles, **Daniel DEMEULENAERE**, directeur de la stratégie.

- *CCI France* : **M. Jan-Erik STARLANDER**, chargé de mission transition énergétique et industrie du futur, **Mme Laure PRÉVOT**, responsable des partenariats institutionnels et territoriaux.

Mardi 22 octobre 2019

- *Direction générale des entreprises* : **M. Julien TOGNOLA**, chef du service de l'industrie, **Mme Mélanie PRZYROWSKI**, conseillère parlementaire.

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* : **M. Fabrice BOISSIER**, directeur général délégué.

- *France Industrie* : **MM. Vincent MOULIN-WRIGHT**, directeur général, **Jérôme BREYSSE**, directeur des relations publiques.

- *Comité stratégique de filière « Industries des nouveaux systèmes énergétiques »* : **Mme Aurélie PICART**, déléguée générale.

Mercredi 6 novembre 2019

- *Secrétariat général du ministère de l'économie* : **Mmes Armelle DEGENÈVE**, cheffe du service des achats, des finances et de l'immobilier, **Barbara SIGURET**, adjointe à la sous-directrice de la gestion financière et des achats (SAFI 2), **MM. Jean-Louis BERNARD**, chef du bureau de la synthèse budgétaire, de l'économie et des engagements financiers (SAFI 1), **Rémi SAPPJA**, adjoint au chef du bureau des affaires budgétaires et comptables de la Direction générale du Trésor, **Raphaël KELLER**, secrétaire général de la Direction générale des entreprises (DGE), **Mme Tiphaine LE PICHON**, chef de bureau - SD affaires financières et moyens de la DGE, **MM. André SCHWOB**, chef de service de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

- *Fédération de la plasturgie et des composites* : **MM. Jean MARTIN**, délégué général, **Marc MADEC**, directeur développement durable.

Jeudi 7 novembre 2019

- *Fédération des Industries Mécaniques* : **Mme Caroline DEMOYER**, responsable des affaires publiques, **Mme Fatima SAID**, responsable des affaires fiscales industrielles.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale de l'énergie et du climat* : **Mme Alice VIEILLEFOSSE**, chef de cabinet du directeur général, **M. Ghislain FERRAN**, chef de bureau du département de lutte contre l'effet de serre.

- *UNIDEN* : **MM. Stéphane DELPEYROUX**, vice-président, **Fabrice ALEXANDRE**, directeur associé, **Jean-Pierre RONCATO**, membre du comité directeur, ancien président.

III - PERSONNES ENTENDUES PAR MME ANNE-CATHERINE LOISIER

Mardi 5 novembre 2019

- *Audition commune de la Fédération française des télécoms et de Free* : **Mme Ombeline BARTIN**, responsable des relations institutionnelles chez Free, **MM. Michel COMBOT**, directeur général de la FFT, **M. Thibaud FURETTE**, directeur de la stratégie et des affaires réglementaires d'Euro-Information Telecom, **Mme Claire PERSET**, directrice des relations institutionnelles d'Altice, **MM. Pierre PETILLAULT**, directeur adjoint des affaires publiques d'Orange, et **Olivier RIFFARD**, directeur des affaires publiques de la FFT.

- *Audition commune de la Direction générale des entreprises et de l'Agence du numérique* : **MM. Olivier COROLLEUR**, sous-directeur des communications électroniques et des postes à la DGE, **Laurent ROJEY**, directeur de l'Agence du numérique.

- *InfraNum* : **MM. Etienne DUGAS**, président, **Hervé RASCLARD**, délégué général.

- *Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca)* : **M. Ariel TURPIN**, délégué général.

- *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)* : **M. Sébastien SORIANO**, président, **Mme Cécile DUBARRY**, directrice générale.

Mercredi 6 novembre 2019

- *Orange* : **M. Laurentino LAVEZZI**, directeur des affaires publiques, **Mme Claire CHALVIDANT**, directrice des relations institutionnelles.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Agence nationale des fréquences ;*
- *Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ;*
- *Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;*
- *Force ouvrière (FO) ;*
- *Secrétariat général pour l'investissement (SGPI).*