



25 novembre 2020

Le projet de loi de finances pour 2021,

AVIS MISSION « ÉCONOMIE »**CRÉDITS DÉDIÉS AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT****1. LA MISSION NE CONTIENT QUASIMENT PLUS AUCUN CRÉDIT DÉDIÉ AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT****A. LA DISPARITION DEPUIS 2019 DE L'ACTION CONSACRÉE AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT COMPLIQUE LE SUIVI DES CRÉDITS QUI LEUR SONT DÉDIÉS**

Depuis la loi de finances initiale pour 2019, l'action n° 2 « Commerce, artisanat et services » du programme 134 est fusionnée au sein de l'action n° 23 « Industrie et services », dont l'intitulé laisse peu de doute quant à l'attention portée désormais au commerce et à l'artisanat dans ce programme.

Évolution de l'action 2 « Commerce, artisanat et services », de 2012 au PLF 2019

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PLF 2019
AE	131,9	101,4	87,7	76,7	70,5	61,9	59,3	14,4
CP	131,9	101,4	87,9	74,3	65,5	55,4	56,4	14,4

Source : documents budgétaires, commission des affaires économiques

Note : les 14,4 millions de crédits (en AE et CP) inscrits dans la colonne « PLF 2019 » résultent de l'addition de ceux dédiés au FISAC et de ceux dédiés à l'EPARECA, au sein de la nouvelle mission 23.

Le montant total des efforts financiers réalisés en faveur de ces secteurs, retracés dans cette mission, a donc diminué de 89 % en sept ans, hors mesures de périmètre. Outre l'évolution inquiétante des crédits (*cf. infra*), la disparition de cette action nuit à la lisibilité de l'information transmise au Parlement.

D'une part, le rapporteur rappelle que les crédits qu'elle contenait sont désormais présentés aux côtés de ceux dédiés à la compensation carbone pour les entreprises industrielles et de ceux à destination des pôles de compétitivité, approche thématique qui est loin de relever de l'évidence. D'autre part, le montant de l'action 23 étant important (558,6 millions d'euros de CP en PLF 2021) et en hausse, il peut en résulter un sentiment trompeur d'effort conséquent en faveur du commerce et de l'artisanat. En réalité, la hausse des crédits de l'action 23 est quasi-uniquement le fait de celle de la compensation carbone, tandis que ceux dédiés au secteur commercial et artisanal deviennent inexistantes. Le rapporteur s'associe aux craintes exprimées par le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat, entendu à ce sujet, relatives à l'absence d'une véritable politique nationale pour l'artisanat, secteur pourtant pourvoyeur d'emplois non-délocalisables.

B. LES CRÉDITS TRADITIONNELLEMENT ALLOUÉS AU COMMERCE ET À L'ARTISANAT SONT DésORMAIS NULS

1. Malgré l'attachement des acteurs locaux à son maintien, le FISAC est désormais éteint

Le FISAC représentait un outil de soutien et de protection des services commerciaux et artisanaux de proximité auquel l'ensemble des acteurs interrogés par le rapporteur a indiqué être attaché. Non exempt de défauts, il a néanmoins fait la preuve de son efficacité, permettant à des collectivités et entreprises de bénéficier de subventions pour l'animation, la promotion commerciale et la signalétique commerciale, la rénovation des halles et marchés, des équipements et locaux professionnels ou encore la restructuration de centres commerciaux de proximité.

Fonctionnant selon une logique d'appel à projets à partir de critères de sélection transparents, il permettait en outre aux élus locaux de s'inscrire dans une politique de développement économique de long terme, centrée depuis 2015 sur les zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le Gouvernement justifie sa décision de mettre le Fonds en gestion extinctive à partir de 2019 en arguant de la compétence économique des régions¹, de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de la mise en place du programme « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain ».

Le rapporteur conteste cette analyse. Premièrement, aucun autre dispositif au bénéfice des petits commerces de proximité, notamment en zone rurale, n'est aujourd'hui prêt à prendre la relève du FISAC. En effet, tant l'ANCT² (créée au 1^{er} janvier 2020) que le programme « Petites villes de demain » (cf. *infra*), dont le rapporteur se félicite du lancement, doivent encore monter en puissance. Deuxièmement, le programme Action cœur de ville concerne 222 villes moyennes et n'est donc pas destiné à pallier la vacance commerciale dans les zones rurales³. Troisièmement, les régions n'ont pas encore achevé la montée en puissance de leur compétence économique qui, en tout état de cause, est jugée trop éloignée du terrain, selon les acteurs de proximité.

Face aux multiples crises subies par les commerçants et artisans, notamment de proximité, le rapporteur rappelle l'importance de maintenir cet outil bien établi, connu des élus et acteurs locaux, ciblé et efficace.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a adopté à l'unanimité un amendement destiné à rétablir le FISAC en le dotant de 30 millions d'euros en AE et CP.

2. Le transfert de l'EPARECA vers la nouvelle ANCT

La création de l'ANCT⁴ au 1^{er} janvier 2020 a résulté de la fusion des missions jusqu'ici dévolues à l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), à l'Agence du numérique ainsi qu'au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). L'objectif de ce regroupement est le décroisement des politiques publiques de soutien aux territoires. Le rapporteur s'associe en effet au constat que la redynamisation des centres-villes et centres-bourgs, notamment ruraux, ne peut être conduite en « silos », tant les leviers d'action et les enjeux sont nombreux et intriqués : logement, services publics, accessibilité, vitalité commerciale, développement durable, etc.

Au titre des actions d'aménagements commerciaux, l'ANCT est désormais chargée d'intervenir sur ses fonds propres auprès des collectivités :

- en ingénierie d'appui, pour les aider à définir une stratégie en matière de revitalisation commerciale ;
- en maîtrise d'ouvrage ou comme investisseur, à défaut d'initiative privée ou locale pour mener à bien leur projet immobilier de redynamisation, notamment commerciale ou artisanale.

Suite à la fusion, 20 % du budget total de l'agence est alloué aux opérations de revitalisation commerciale, d'ingénierie, d'investissement et d'exploitation, soit environ 15 millions d'euros. Le contrat d'objectif et de moyens de l'EPARECA prévoyant un budget de 80 millions d'euros sur

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

³ 64 % des subventions accordées par le Fisac bénéficiaient à des opérations en zone rurale.

⁴ 60,9 millions d'euros en AE et CP sont prévus pour le financement de l'ANCT dans le PLF 2021.

cinq ans, le budget alloué à ses missions dans la nouvelle agence est relativement stable. Le rapporteur note toutefois que cette stabilité du budget dédié à la revitalisation commerciale s'accompagne d'une extension du périmètre des actions autrefois remplies par l'EPARECA. En effet, ces dernières pourront désormais être mises en œuvre sur tout territoire fragilisé, et non plus uniquement dans les quartiers prioritaires de la ville ou dans les zones sous opération de revitalisation territoriale (ORT). Une augmentation du budget qui leur est dédié au sein de l'ANCT sera donc vraisemblablement nécessaire dans les années à venir.

3. Des crédits de soutien à l'Institut national des métiers d'art (INMA) qui ne tiennent pas compte de l'impact de la crise sur ses ressources propres

Le PLF 2021 prévoit une dotation de 900 000 euros à destination de l'Institut national des métiers d'art (INMA), qui s'ajoute à une dotation de 600 000 euros versée par la direction générale de la création artistique du ministère de la Culture. La subvention totale allouée à l'INMA, association d'utilité publique chargée notamment de promouvoir les métiers d'art et du patrimoine vivant et de gérer un label national (« Entreprise du patrimoine vivant ») et un titre national (« Maître d'art »), devrait donc passer de 1,9 million d'euros en 2020 à 1,5 million d'euros en 2021, soit une baisse de 21 %. En 2022, la dotation ne devrait atteindre que 300 000 euros.

Le rapporteur s'étonne du choix fait par le Gouvernement de diminuer son soutien à l'INMA, alors que ce dernier exerce une activité d'intérêt général et est un acteur de la mise en œuvre de la politique publique en faveur des métiers d'art.

Interrogée à ce sujet, la DGE a indiqué viser un quasi-autofinancement de la structure à partir de 2022. Ce calendrier est contestable à double titre :

- d'une part, la crise actuelle va mécaniquement impacter les ressources propres¹ de l'INMA. Elles ne devraient ainsi atteindre en 2020 que 150 000 euros, contre une budgétisation initiale à hauteur de 300 000 euros. Pour 2021, leur montant est particulièrement incertain, car dépendant des mesures prises pour lutter contre l'épidémie, mais il ne devrait pas augmenter. L'annulation des salons nationaux et internationaux ralentit en outre le développement de la notoriété de l'institut. Par ailleurs, la crise va également entraîner une baisse du mécénat, qui représente 35 % des ressources totales de l'INMA, ainsi qu'en témoigne le retrait déjà annoncé pour 2021 de certains mécènes ;
- d'autre part, la restructuration de l'INMA, qui s'est transformé en Agence française des métiers d'art et du patrimoine vivant en 2020, a pris du retard du fait de la crise et ne peut être considérée comme entièrement achevée. En particulier, la question du traitement fiscal des ressources propres d'une association reconnue d'utilité publique est en cours d'expertise ; il serait particulièrement dommageable que le projet gouvernemental d'un autofinancement entraîne l'assujettissement des ressources propres à la TVA et, potentiellement, la perte du statut associatif.

Outre son caractère contestable, l'objectif d'un autofinancement de l'INMA en 2022 semble donc irréaliste à l'heure actuelle.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a donc adopté à l'unanimité un amendement abondant le programme 134 de 300 000 euros de crédits en AE et CP supplémentaires, afin de rétablir, au profit de l'INMA, une dotation budgétaire de 1,2 million d'euros en 2021.

¹ Parmi ces ressources propres figure par exemple la sous-location aux professionnels des métiers d'art de stands loués par l'INMA dans les salons nationaux et internationaux qui se tiennent en France. Les ressources propres incluent également les recettes engrangées lors de la tenue de boutiques éphémères dédiées à la promotion de ces métiers.

2. UN PLAN DE RELANCE QUI INTERVIENT APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE DÉCLIN DE L'ÉCONOMIE DE PROXIMITÉ

Parallèlement à la diminution des crédits budgétaires retracés dans la mission « Économie », les besoins de soutien des deux secteurs ont fortement augmenté, compte tenu d'une succession de crises menaçant fortement leur pérennité.

A. DES CRISES QUI VIENNENT ACCROÎTRE DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES

1. Les violences en marge des manifestations des gilets jaunes et les mouvements sociaux fin 2019 ont fortement réduit l'activité des commerçants et artisans

Durant la crise des gilets jaunes, les commerçants et artisans des centres-villes ont enregistré une baisse de 30 % de leurs ventes durant environ trente samedis consécutifs¹, et de 20 % environ le reste de la semaine. Cette contraction soudaine et répétée de l'activité a entraîné une forte diminution de leur trésorerie, une dégradation de leur cotation bancaire, des tensions commerciales avec les fournisseurs et les clients, des difficultés humaines pour le personnel, et une augmentation de leur endettement du fait des reports d'échéances fiscales et sociales et des délais de paiement bancaires dont ils ont pu bénéficier.

En outre, les violences en centre-ville ont accéléré les nouvelles habitudes de consommation comme le commerce en ligne et entraîné une hausse des achats dans les grandes surfaces en périphérie.

Les mouvements sociaux fin 2019, lors de la période des achats de Noël, ont également pénalisé ces commerces de proximité. Ils se sont en effet traduits en décembre par une baisse de 4 % des ventes au niveau national, et de 18 % en Île-de-France.

2. La crise sanitaire actuelle entraînera des dégâts structurels considérables

47 % des commerçants avaient déjà subi une baisse de chiffre d'affaires lors des épisodes mentionnés ci-dessus lorsque la crise sanitaire s'est déclenchée. Ce sont donc deux secteurs particulièrement fragiles et menacés, notamment en zone rurale, qui ont dû subitement cesser – et cessent encore – leur activité du fait de deux confinements et d'un couvre-feu, décidés afin d'endiguer la propagation de coronavirus.

L'impact du premier confinement a été violent : selon la Confédération des commerçants, il a entraîné une diminution de 54 milliards d'euros du chiffre d'affaires réalisé par les commerçants de proximité. Au total, de janvier à septembre 2020, la baisse d'activité du commerce spécialisé physique a atteint quant à elle 24 % en moyenne², et sa fréquentation à Paris et dans les grandes métropoles était toujours inférieure de 30 % à cette date par rapport à la même période en 2019. Sans un accompagnement suffisant, la fédération Procos³ estime que 50 000 commerces pourraient disparaître d'ici fin 2021, représentant 300 000 emplois.

La moitié des entreprises des métiers d'art, quant à elles, ont enregistré une baisse d'activité de plus de 60 %, du fait de l'annulation d'événements comme les salons et foires.

Additionnée à un deuxième confinement, une telle chute d'activité entraînera sans aucun doute une vague importante de faillites à la fin de la crise. Si elle n'a pas encore eu lieu, l'économie étant « sous perfusion », elle devrait néanmoins conduire, par exemple, à la disparition de 30 à 35 % des entreprises de l'hôtellerie-restauration, selon l'Umih⁴.

L'impact du deuxième confinement sur la trésorerie⁵ des commerçants devrait en outre être encore plus élevé que celui subi au premier semestre, lorsque 30 % des entreprises sondées par le Conseil du commerce de France se disaient déjà fragilisées à court terme.

¹ Rapport d'information de Mme Évelyne Renaud-Garabedian, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 605 (2018-2019) – 26 juin 2019.

² Procos, communiqué de presse, 8 septembre 2020, https://www.procos.org/images/procos/presse/2020/CP/cp_panel_aout_2020.pdf

³ Procos et EY Parthénon, livre blanc, Commerce spécialisé : une chance pour la France, 30 juin 2020.

⁴ Union des métiers et des industries de l'hôtellerie.

⁵ Lors du premier confinement, 75 % des artisans ont déclaré des difficultés de trésorerie, selon une enquête de CMA France.

En effet, fin octobre, les stocks en vue des ventes d'hiver étaient dans l'ensemble déjà constitués, tandis que ceux d'été ne l'étaient pas encore au mois de mars. En l'absence de ventes, ces invendus vont donc peser lourdement sur la trésorerie¹, la solvabilité et, *in fine*, sur la capacité d'investissement des commerçants et artisans. Outre ces coûts, les commerçants et artisans doivent également s'acquitter de frais supplémentaires liés aux mesures de protection sanitaire, fragilisant encore davantage leur trésorerie.

Une telle mise en danger du commerce de proximité s'inscrit dans un contexte plus global de désertification et de dévitalisation des centres-villes de nombreuses petites et moyennes villes :

- entre 2009 et 2015, les effectifs salariés du commerce de proximité en centre-ville ont diminué annuellement de 1,4 % dans la moitié des villes de taille intermédiaire² ;
- alors que le taux de vacance commerciale s'établissait à 12,5 % fin 2019 dans les centres-villes (et 8,5 % dans les zones commerciales), il pourrait augmenter encore de 4 points d'ici la sortie de la crise³

B. UN PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE DE PROXIMITÉ D'ENVIRON 200 MILLIONS D'EUROS, QUI REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR LA RÉNOVATION DES LOCAUX VACANTS

Un plan de relance à destination du commerce de proximité, des artisans et des indépendants a été annoncé en juin 2020, qui mêle crédits budgétaires à hauteur de 200 millions d'euros et autres sources de financement, au premier rang desquelles les fonds propres de la Banque des territoires. La mesure principale de ce plan réside dans un renforcement du soutien à la création de foncières de rénovation commerciale, à hauteur de 60 millions d'euros.

L'élaboration d'un tel plan est une initiative bienvenue, appelée de leurs vœux par les élus locaux et parlementaires depuis de trop nombreuses années. Pour autant, le rapporteur déplore que seuls 150 millions d'euros soient consacrés à un sujet aussi fondamental et aussi grave que la dévitalisation commerciale, qui frappe nombre de communes, qui s'accélère et qui devrait encore empirer avec la crise actuelle. En outre, certaines des mesures de ce plan étaient déjà mises en œuvre antérieurement à son déploiement.

1. Les foncières commerciales de rénovation : une mesure ambitieuse mais dont le ciblage doit être resserré sur les territoires les plus fragiles

Dans le prolongement de la stratégie nationale lancée en octobre 2019⁴, le Gouvernement a annoncé en juin vouloir financer 100 foncières, créées à l'initiative des collectivités avec l'aide de la Banque des territoires, pour rénover 6 000 commerces en cinq ans, dont 600 en 2021 et 1 300 en 2022.

L'action de ces foncières consistera à racheter des locaux vacants, à les rénover et à les louer à un tarif préférentiel à des commerçants intéressés. Chaque foncière devra élaborer une stratégie générale de restructuration commerciale autour de plusieurs axes, dans laquelle elle inscrira son intervention. Par exemple, elle pourra racheter et affecter des locaux à des activités de service, et non de commerce, afin de préparer les conditions d'un retour durable des commerçants dans le quartier ou la rue en question.

¹ Cette problématique se pose avec une acuité particulière dans le secteur de l'habillement, qui réalise une part importante de ses marges lors des achats de Noël.

² Insee Première, n° 1782, La déprise du commerce de proximité dans les centres-villes des villes de taille intermédiaire, 14 novembre 2019.

³ Ministère de la cohésion des territoires, Observer la vacance et les dynamiques commerciales pour faire face à la crise, Les essentiels du webinaire du 24 juin 2020, https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/CVT_WEbinaire%2024-06-2020_Les%20essentiels.pdf

⁴ <https://www.economie.gouv.fr/files/files/2019/DP-Strat%C3%A9gie%20nationale%20pour%20le%27Artisanat%20et%20le%20Commerce%20de%20proximit%C3%A9.pdf>

Le plan de relance prévoit de compenser financièrement les déficits opérationnels (de 10 à 15 % en moyenne) subis par les foncières sur ce type d'opérations, compte tenu des montants à engager et des faibles recettes. Pour ce faire, deux types de financement sont prévus :

- une intervention à hauteur de 100 millions d'euros de la Banque des territoires dans le capital de ces structures, à partir de ses fonds propres, donc non-retracée dans le PLF. Ce financement s'ajoute aux 200 millions d'euros qu'elle engage déjà, dans le même objectif, dans le cadre des programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain », et concerne ces mêmes zonages ;
- un fonds de soutien budgétaire de 60 millions d'euros, retracé dans le programme « Cohésion » de la mission « Relance » du présent PLF 2021. L'objectif de ces crédits, outre d'augmenter le nombre de foncières créées, est d'élargir la couverture du dispositif au-delà des zonages des deux programmes cités ci-dessus.

L'ANCT sera l'opérateur en charge d'instruire les demandes de subvention transmises par les foncières locales.

Le rapporteur salue cette initiative mais alerte sur le risque que l'enveloppe soit consommée principalement – voire exclusivement – par des villes moyennes (hors programme ACV) pour des projets situés uniquement en plein cœur du centre. En effet, les plus petites villes, villages ou bourgs, dans lesquels le besoin de revitalisation commerciale et urbaine est conséquent, ne disposeront pas forcément de l'ingénierie ou des moyens techniques et humains suffisants pour monter ce type de projets. Interrogée à ce sujet, la Direction générale des entreprises a reconnu la complexité que représenterait une décentralisation du dispositif mais a souligné la mise en place d'un comité de pilotage associant les ministères compétents, les représentants des collectivités et les principaux opérateurs concernés.

Il importe par conséquent que soit mise en œuvre rapidement une démarche de promotion de ces foncières auprès des élus des territoires les moins dynamiques, afin qu'ils se saisissent de cet outil, et qu'une partie de l'enveloppe soit spécifiquement dédiée aux foncières créées dans ces communes. Une telle démarche de promotion pourrait être pilotée par les services déconcentrés de l'État, en y associant le réseau consulaire.

Le rapporteur note par ailleurs que parmi ces 100 foncières, 80 % sont déjà mises en œuvre dans le cadre du programme « Action cœur de ville » ; la création nette devrait donc s'élever à 20 foncières.

Les représentants de CCI France ont par ailleurs alerté le rapporteur sur le sous-dimensionnement du dispositif, alors que 700 000 entreprises ressortissantes du réseau consulaire sont contraintes de fermer administrativement en raison du confinement. Ils craignent en effet que l'objectif de 6 000 locaux rénovés en cinq ans ne manque d'ambition, au regard de l'aggravation de la situation du commerce de proximité qui résulte de la crise actuelle. Le rapporteur partage ce constat et invite en conséquence le Gouvernement, en fonction des résultats enregistrés par les premières foncières, à envisager un renforcement du dispositif.

2. La multiplication d'autres mesures hétérogènes entraîne un saupoudrage de crédits qui pourrait nuire à leur efficacité

a) Une enveloppe encore incertaine de 40 millions d'euros pour 2 000 actions de redynamisation commerciale, dont la mesure de l'efficacité doit être renforcée

Outre le dispositif de foncières, le Gouvernement prévoit une enveloppe budgétaire de 40 millions d'euros¹ visant à soutenir trois types d'actions collectives de revitalisation des centres-villes :

- le financement de managers de commerce, à hauteur de 40 000 euros par action. Alors que les documents budgétaires indiquent un montant de 20 000 euros par action, la DGE a indiqué au rapporteur que ce nouveau montant serait plus cohérent au regard de la rémunération chargée de ce type d'emploi ;
- le financement de prestations de diagnostic et d'ingénierie relatives aux stratégies numériques territoriales, à hauteur de 20 000 euros par action, les petites collectivités ne

¹ Les crédits de cette enveloppe sont retracés dans le programme « Cohésion » de la mission « Relance ».

disposant généralement pas des compétences techniques pour mener des analyses de zone de chalandise ou évaluer la maturité numérique des commerçants ;

- le financement de la mise en place de plateformes numériques locales pérennes, certaines de celles créées durant le premier confinement s'étant révélées peu fiables ou insuffisamment robustes, voire trop complexes à maintenir techniquement pour des petites communes.

Le financement par le budget général de ces actions collectives vient compléter celui de 39 millions d'euros que la Banque des territoires¹ accorde au soutien de ces trois mêmes actions ainsi qu'à deux autres liées à la mise en place de circuits courts et au développement d'une logistique urbaine durable². Comme pour les foncières, l'objectif du Gouvernement est donc de mobiliser le budget général pour financer des actions similaires à celles de la Banque des territoires, mais dans un périmètre géographique plus large que celui des programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain ».

Si l'objectif d'élargir la cible est partagé par le rapporteur, un doute subsiste quant à la pertinence de retenir un aussi grand nombre d'actions collectives pour une enveloppe de seulement 40 millions d'euros (soit, au total, entre 1 000 et 2 000 actions pouvant être conduites sur toute la France). Le risque est réel que l'impulsion en faveur de la redynamisation commerciale, bienvenue, ne se transforme en un saupoudrage de crédits sans réelle cohérence.

Une absence de suivi de l'efficacité de ces actions préjudiciable à leur pilotage

Les craintes du rapporteur relatives au saupoudrage des crédits sont renforcées par le fait qu'aucun dispositif de suivi de l'efficacité des actions conduites n'est prévu.

Interrogée à ce sujet, la DGE a en effet reconnu que le travail du Gouvernement avait porté en priorité sur le financement des mesures, et non sur le suivi de leur mise en œuvre et de leur efficacité. Elle a par ailleurs souligné la complexité que représenterait une analyse économique de leur impact, par exemple concernant les plateformes numériques locales, la DGE n'ayant pas accès à la répartition du chiffre d'affaires des commerçants entre commerce en ligne et commerce physique.

Il a toutefois été précisé au rapporteur que des redéploiements de crédits pourraient être envisagés à l'avenir si certaines actions collectives se révélaient plus performantes que d'autres.

En outre, alors que la relance du commerce de proximité passe nécessairement par des outils flexibles et adaptables aux diverses réalités des territoires, les modalités de déblocage de ces crédits semblent au contraire particulièrement rigides : à chaque action correspondra un forfait de 20 000 euros, ou de 40 000 euros dans le cas des managers de commerce, indépendamment de la taille de la commune, de la profondeur de ses besoins ou de son taux de vacance commerciale. Cet excès de rigidité ne peut aller qu'à l'encontre de l'efficacité de ces actions, compte tenu du besoin de différenciation et d'adaptation qu'implique une politique de revitalisation commerciale ambitieuse³.

Le rapporteur invite donc le Gouvernement, à tout le moins, à prévoir une possible augmentation de l'enveloppe si elle devait être rapidement consommée et à concentrer les financements sur un nombre réduit d'actions, clairement identifiables. Il préconise également la mise en place d'un véritable suivi de l'efficacité des actions financées par ce biais.

¹ Début novembre 2020, la Banque des territoires avait financé de telles actions dans environ 80 collectivités territoriales.

² Lors de son audition par le rapporteur, la Direction générale des entreprises a précisé qu'il n'était pas optimal que le soutien budgétaire de 40 millions d'euros finance également la logistique urbaine durable, dès lors que cette dernière est surtout pertinente dans les villes ciblées par « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain », au centre des interventions de la Banque des territoires.

³ Le réseau consulaire a, à ce titre, fait part au rapporteur de ses préoccupations suite au rejet de sa candidature dans le cadre d'un appel d'offres relatif à ces actions, au motif que son projet apportait des réponses trop différenciées selon les territoires, ce qui semble pourtant être gage d'efficacité.

Certaines mesures du plan de relance bénéficieront aux commerçants et artisans, sans leur être spécifiquement dédiées

- un volet relatif à la rénovation énergétique des TPE-PME, doté de 95 millions d'euros d'AE et de 27 millions d'euros de CP. Parmi ces AE, 15 millions d'euros financeront des diagnostics et des accompagnements à la transition écologique pour les artisans, commerçants et indépendants ;
- un volet relatif au renforcement des fonds propres des PME, qui prendra la forme d'un label « Relance » à destination d'organismes de placement collectif qui pourront dès lors bénéficier d'une garantie de Bpifrance (150 millions d'euros en AE/CP) ;
- un renforcement de la garantie apportée par Bpifrance Financement aux prêts contractés, notamment, par des TPE (prêts croissance TPE), *via* une hausse de la quotité garantie et une volumétrie plus importante de prêts couverts ;
- un allègement de la fiscalité de production, qui devrait néanmoins davantage bénéficier aux entreprises industrielles qu'aux commerçants et artisans.

b) 40 millions d'euros pour renforcer les prêts « croissance TPE » de Bpifrance et 10 millions d'euros pour son action en zone rurale

Outre les enveloppes de 60 millions d'euros pour le financement de foncières de rénovation commerciale et de 40 millions d'euros pour les actions collectives, le plan de relance prévoit également 40 millions d'euros à destination de Bpifrance afin de financer 200 millions d'euros de prêts « Croissance TPE » supplémentaires.

Il s'agit de prêts destinés à couvrir des dépenses immatérielles (audit, marketing, etc.) ou corporelles (réfection des locaux, prototypes, etc.) qui présentent l'inconvénient d'avoir une faible valeur de gage et donc de compliquer le financement classique des TPE. Leur montant est compris entre 10 000 et 50 000 euros, sur une durée de cinq ans. En 2019, 2 700 prêts ont été accordés pour un encours de 121 millions d'euros.

Le rapporteur regrette le choix du Gouvernement de faire figurer cette enveloppe dans l'axe « rénovation des commerces de centre-ville » du plan de relance¹, gonflant artificiellement le montant du plan de relance. En effet, ces prêts bénéficieront à toute TPE éligible, indépendamment de son secteur d'activité, de sa localisation, et sans que la dépense couverte ne concerne spécifiquement la rénovation commerciale.

Sont demandés également des crédits à hauteur de 10 millions d'euros afin de financer un programme opéré par Bpifrance de soutien à l'entrepreneuriat en zone rurale (créateurs, repreneurs).

¹Cette enveloppe est inscrite dans la sous-action « Rénovation des commerces de centre-ville » de l'action 7 « Cohésion territoriale » du programme n° 364 « Cohésion » de la mission « Relance ».

Le programme Action cœur de ville : une initiative bienvenue au service des territoires, qui doit davantage mettre l'accent sur le développement économique et commercial

Instauré en 2018, le programme « Action cœur de ville » est un plan partenarial d'investissement dans 222 villes moyennes visant à revaloriser leur cadre de vie et à renforcer leur attractivité, construit autour de cinq axes :

- la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville ;
- le développement économique et commercial ;
- l'accessibilité, les mobilités et les connexions ;
- la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ;
- l'accès aux équipements et services publics.

La mise en œuvre du plan repose sur la signature, par chaque ville, d'une convention-cadre à partir de laquelle sont déclinés des plans d'actions concrètes à mener autour de ces cinq axes. Une enveloppe de 5 milliards d'euros est prévue pour cinq ans, abondée à hauteur d'1 milliard d'euros par la Caisse des dépôts en fonds propres, 1,5 milliard d'euros par Action Logement, 1,2 milliard d'euros par l'Agence nationale de l'habitat et 700 millions d'euros de prêts. En 2020, les 222 conventions-cadres ont été signées, et 1,4 milliard d'euros ont été engagés.

Tant l'objectif que les modalités de mise en œuvre du programme « Action cœur de ville », qui reposent sur une articulation étroite des élus locaux et des services déconcentrés de l'État dans le pilotage des actions, vont dans le bon sens. Le rapporteur souligne toutefois que les besoins de revitalisation les plus forts ne s'expriment pas forcément dans des villes moyennes mais plutôt dans des petites villes et bourgs en zone rurale.

Il ressort en outre des échanges avec les acteurs économiques interrogés que les fonds sont insuffisamment dirigés vers l'axe relatif au développement économique et commercial. Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que la création des foncières devrait participer à la résorption de ce déséquilibre.

En outre, les représentants des CMA ont signalé au rapporteur n'être qu'insuffisamment associés aux décisions de l'ANCT et trop peu informés des appels à projet passés par les collectivités, contrairement à la situation qui prévalait au temps de l'EPARECA.

3. 60 millions d'euros supplémentaires ouverts en loi de finances rectificative n° 4 afin de financer une aide forfaitaire à la numérisation

Ainsi que la DGE l'avait indiqué au rapporteur lors de son audition, le plan de relance a été complété, en loi de finances rectificative n° 4, d'une enveloppe supplémentaire de 60 millions d'euros, non prévue lors de la transmission au Parlement des documents budgétaires.

Financée à partir des crédits du Fonds de solidarité, cette enveloppe permettra la mise en place d'une aide forfaitaire de 500 euros, gérée par l'Agence de services et des paiements (ASP), destinée à prendre en charge partiellement les dépenses réalisées par les PME en vue de réaliser des ventes en ligne (coût de création d'un site, abonnements aux plateformes numériques, commissions versées, etc.). Les entreprises concernées sont celles fermées administrativement et ne s'étant aucunement engagées dans la transition numérique. Compte tenu du montant de l'enveloppe, 120 000 d'entre elles pourront bénéficier de l'aide.

Le Gouvernement a justifié ce schéma budgétaire par la nécessité de ne pas attendre le vote final du PLF 2021, fin décembre, pour mettre en œuvre le dispositif.

C. LA RESTAURATION : UN SECTEUR PARTICULIÈREMENT TOUCHÉ

1. Un tiers des restaurants pourraient fermer d'ici la fin 2021

Le secteur de la restauration est le plus impacté par les mesures sanitaires : aux deux confinements¹ (qu'ont également subi d'autres commerçants, comme les fleuristes ou les magasins d'habillement) s'est en effet ajouté le couvre-feu applicable durant la deuxième moitié du mois d'octobre 2020. Certaines caractéristiques propres à ce secteur ont en outre aggravé le choc, comme le fait qu'une partie importante du stock soit périssable. Ainsi qu'en ont témoigné publiquement de nombreux restaurateurs, il leur est par ailleurs impossible d'obtenir une indemnisation de leur assureur, le risque épidémique n'étant pas couvert, ou assorti de conditions particulières.

Les aides d'urgence mises en place par l'État permettent certes le paiement des charges de personnel (via l'activité partielle) et offrent une forme de répit de courte durée pour la trésorerie de ces entreprises (Fonds de solidarité et prêts garantis par l'État). Pour autant, elles ne permettent pas de couvrir l'ensemble des dépenses et creuseront, *in fine*, leur endettement et détérioreront leur solvabilité déjà fragile.

En outre, du fait du moment social que représentent les repas, le déconfinement s'accompagnera du maintien de la réduction du nombre de couverts, applicable depuis le mois de mai, et la clientèle étrangère continuera de manquer.

La conjugaison de ces différents facteurs ne peut que placer les restaurateurs, à l'issue du deuxième confinement, dans une situation économique encore pire que celle qui prévalait à l'issue du premier : leur chiffre d'affaires avait en effet diminué de 37 % entre janvier et août 2020. Début octobre, donc avant même le couvre-feu, l'Union des métiers et de l'hôtellerie (Umih) estimait que 25 % des emplois de ce secteur étaient menacés et que 15 % des entreprises pourraient être défaillantes d'ici décembre, ce qui représenterait 250 000 personnes au chômage en 2020. Compte tenu de la baisse d'activité de 60 % subie par ce secteur au mois de novembre², l'Umih envisage désormais la disparition de deux tiers des établissements suite à une enquête menée auprès de 6 600 entreprises³.

2. Au-delà des mesures de soutien pour parer à l'urgence, aucun dispositif n'est prévu pour soutenir la demande et relancer ce secteur

Le soutien économique apporté à ce secteur vise essentiellement à éviter les faillites à court terme : le Fonds de solidarité, les PGE, les exonérations de cotisations sociales, doivent permettre d'éviter un assèchement immédiat de la trésorerie des restaurateurs.

Au-delà de l'urgence, toutefois, aucune mesure de relance n'est spécifiquement dédiée à ce secteur, alors même que sa situation dramatique est régulièrement au centre du débat public depuis plus de huit mois. Le plan pour l'économie de proximité, vu *supra*, se concentre sur la rénovation de locaux vacants et le développement ou le financement de solutions numériques (qui peuvent, il est vrai, amortir la chute du chiffre d'affaires grâce aux dispositifs de vente à emporter, mais sans que cela ne remplace, naturellement, les ventes générées par la consommation sur place).

De façon générale, le plan de relance du Gouvernement privilégie largement la politique de l'offre. Très peu de mesures sont spécifiquement dédiées à la demande, notamment celle des plus modestes dont la propension marginale à consommer est pourtant relativement plus élevée. Une fois la réouverture des restaurants autorisée, c'est pourtant bien à un risque d'insuffisance de la demande que ces derniers feront face.

Durant l'été postérieur au premier confinement, par exemple, le marché de la restauration n'avait atteint que 70 % du chiffre d'affaires généré au cours de l'été 2019. Or rien n'est prévu par le Gouvernement afin d'anticiper cet état de fait et de relancer la restauration.

¹ De janvier à août 2020, le marché de la restauration hors domicile a perdu 35 % des visites et 37 % de son chiffre d'affaires.

² Insee, Point de conjoncture du 17 novembre 2020.

³ Umih, Communiqué de presse, 11 novembre 2020, « Hôtels, cafés, restaurants, discothèques : 2 établissements sur 3 pourraient disparaître ». Les cafés, bars et restaurants représentent 80 % des répondants. Les 20 % restants sont des hôteliers.

3. La mise en place de « chèques restaurants » par l'État : une solution pour soutenir facilement et rapidement le secteur de la restauration

Face à ce constat, le rapporteur émet le souhait que soit créé par l'État un dispositif de « chèque restaurant » à destination des ménages les plus modestes (par exemple ceux des trois premiers déciles de revenus). Ces chèques seraient distribués par les communes volontaires, *via* par exemple les centres communaux d'action sociale, qui ont une forte légitimité en la matière. Les restaurateurs se feraient rembourser auprès de ces organismes le montant des chèques dépensés dans leur établissement, la commune obtenant ensuite le versement par l'État de la dotation correspondante.

Une telle mesure, évaluée à 400 millions d'euros et mise en œuvre pendant un mois suite à la réouverture des restaurants, apporterait un soutien bienvenu à ce secteur particulièrement fragilisé en même temps qu'elle bénéficierait à des ménages aux moyens limités, privés de ces moments de convivialité.

Le rapporteur note par ailleurs que le Royaume-Uni a opté pour un dispositif à peu près similaire, mais sans ciblage sur les plus modestes, ce qui a pu créer des effets d'aubaine : afin de relancer le secteur après le premier confinement, l'État britannique a en effet remboursé, au mois d'août 2020, la moitié des additions des clients des restaurants, dans la limite de 10 livres par repas.

Le rapporteur a donc déposé, en son nom propre, un amendement à la mission « Relance » visant à créer un fonds de 400 millions d'euros destiné à financer ce dispositif de « chèques restaurant ».

3. LA POLITIQUE DE NUMÉRISATION DES COMMERÇANTS ET ARTISANS DE PROXIMITÉ DOIT INSTAMMENT CHANGER D'ÉCHELLE

Compte tenu de l'importance croissante dans le débat public du sujet de la numérisation des PME, le rapporteur a souhaité porter son attention plus particulièrement sur :

- le soutien financier direct apporté aux entrepreneurs qui souhaitent prendre le virage du numérique ;
- le fonctionnement de l'initiative France Num, sur laquelle s'appuie le Gouvernement pour promouvoir sa politique en la matière.

A. UNE PRISE EN COMPTE TARDIVE MAIS RÉELLE DE L'IMPÉRATIF DE NUMÉRISATION DES COMMERÇANTS ET ARTISANS, QUI DOIT ENCORE ÊTRE COMPLÉTÉE D'UN VOLET FINANCIER POUR RÉELLEMENT ASSURER SON ESSOR

1. Un retard préjudiciable de numérisation, largement documenté

Les PME françaises n'ont pas encore pris le virage de la numérisation, que ce soit pour des raisons objectives comme le coût financier des équipements et de la formation, ou subjectives comme le sentiment que cette transformation n'est pas urgente. Selon Bpifrance, « *un dirigeant sur cinq considère que le temps de se transformer n'est pas venu. 45 % des dirigeants interrogés n'ont pas de vision de cette transformation de leur entreprise ; 87 % n'en font pas une priorité stratégique. Et ils sont encore 47 % à considérer que l'impact du digital sur leur activité ne sera pas majeur à cinq ans¹* ».

Ainsi que l'ont montré les travaux récents de la Délégation aux entreprises du Sénat², l'écart entre les attentes des consommateurs et l'offre de ces PME grandit, puisque désormais 70 % des consommateurs achètent et paient en ligne, tandis que 12,5 % seulement des PME vendent en ligne.

Or si l'intérêt de la transformation numérique pour l'économie de proximité était déjà démontré avant le confinement, ce dernier l'a soudainement et fortement renforcé. Être visible sur internet

¹ Bpifrance Le Lab, communiqué de presse, 4 octobre 2019, « *Histoire d'incompréhension : les dirigeants de PME et ETI face au digital* ».

² Rapport d'information n° 635 fait au nom de la délégation aux entreprises, « *Accompagnement de la transition numérique des PME : comment la France peut-elle rattraper son retard ?* », présenté par Mme Pascale Gruny, 4 juillet 2019.

et/ou développer des solutions de commande-retrait a en effet permis aux commerces non-alimentaires de compenser partiellement leur perte d'activité, parfois jusqu'à 25 %.

Le deuxième confinement, qui plus est à l'approche des fêtes de Noël, est une période charnière pour la survie de l'économie de proximité (stocks élevés, trésorerie déjà faible, loyers à régler, hausse de l'endettement). L'urgence d'aider efficacement ces entrepreneurs à prendre le virage du numérique n'a jamais été aussi forte, afin d'atténuer, autant que faire se peut, la chute du chiffre d'affaires et de renforcer structurellement à moyen terme leur compétitivité.

2. Un renforcement de la formation et de l'accompagnement des PME en matière de numérique, mais qui ne peut suffire sans un réel volet financier

a) L'importance de la numérisation des PME semble enfin actée par l'exécutif

Dans l'objectif d'accélérer cette numérisation, le Gouvernement a annoncé une série de mesures dans le cadre du plan de relance et du présent PLF :

- le recensement, sur un site internet dédié¹, de solutions numériques leur permettant par exemple de rejoindre une place de marché locale, de mettre en place une solution de logistique et de livraison, ou de créer un site internet. Les prestations référencées sur ce site sont gratuites d'accès pendant la durée du confinement ;
- une campagne de sensibilisation des entreprises (60 000 entreprises contactées par le réseau consulaire d'ici la fin de l'année, diffusion d'un guide pratique) ;
- une accélération du lancement des dispositifs d'accompagnement et de formation à la numérisation des entreprises (10 000 diagnostics approfondis proposés par le réseau consulaire devant débuter avant 2021, lancement de formations-actions gratuites pour lesquelles 26 millions d'euros sont prévus, lancement d'un MOOC « numériser ma TPE ») ;
- une aide forfaitaire de 500 euros, à destination des entreprises fermées administrativement, afin de couvrir une partie des coûts liés au lancement d'une activité en ligne (cf. *supra*) ;
- l'exclusion du chiffre d'affaires réalisé en commande-retrait du calcul de l'aide accordée au titre du Fonds de solidarité, afin d'inciter les entreprises à privilégier ce canal de ventes ;
- comme vu *supra*, un ensemble d'actions collectives à destination des collectivités, notamment sous forme de subventions pour mettre en place des plateformes locales.

Le rapporteur, à l'instar des acteurs entendus, salue ces annonces, qui témoignent que la numérisation des PME, longtemps parent pauvre de la politique de compétitivité, est désormais reconnue comme un sujet d'importance cruciale pour la survie de l'économie de proximité face à certains acteurs, notamment extra-européens.

b) Le virage du numérique risque pourtant de rester un vœu pieu sans une aide massive au financement de la formation et des équipements

Le rapporteur regrette que les annonces multiples, parfois novatrices, concernent quasiment toutes les trois mêmes axes : la sensibilisation, les diagnostics de numérisation, et la formation-accompagnement sous forme de « conseils ». Ils sont certes nécessaires mais ne peuvent suffire. L'ensemble des travaux en la matière conclut en effet que, au-delà des problématiques de formation ou de diagnostic, le coût financier que représente le virage numérique, surtout pour les plus petites entreprises, est un frein majeur à leur numérisation.

Certes une aide forfaitaire de 500 euros a été créée, mais :

- son périmètre sera circonscrit aux entreprises contraintes administrativement de fermer et n'ayant aucune présence sur internet (sans que ne soient indiqués les critères pour qualifier cet aspect). Seules 120 000 entreprises, dans l'hypothèse où l'enveloppe est entièrement consommée, pourront en bénéficier, ce qui ne semble pas à la hauteur des enjeux, ainsi que l'ont confirmé au rapporteur plusieurs acteurs entendus qui souhaitent un élargissement de la cible ;
- il s'agit d'une aide financée par un redéploiement ponctuel de crédits depuis le Fonds de solidarité, crédits qui devraient ensuite être reversés vers le Fonds en 2021, selon les services

¹ www.clique-mon-commerce.gouv.fr

du ministère. Il ne s'agit donc pas d'une ouverture nette de crédits, mais d'une baisse temporaire des fonds dédiés à la compensation de perte d'activité ;

- en outre, elle ne concerne pas la participation des entreprises à la formation au numérique des salariés, qui devrait pourtant être reconnue comme une contribution à une mission d'intérêt général, ainsi que l'a proposé récemment¹ la sénatrice Mme Pascale Gruny au nom de la Délégation aux entreprises du Sénat.

Le risque est donc réel que les entreprises de l'économie de proximité aient une bonne connaissance de leurs insuffisances numériques, grâce aux diagnostics, tout en ne disposant pas des moyens financiers d'y remédier. Tant le réseau consulaire que la CPME ont ainsi confirmé au rapporteur que le volet financier de la numérisation des PME restait un angle mort de cette politique publique, alors même qu'il est le plus attendu.

Du fait de la multiplication des outils (diagnostics, formations individuelles ou collectives, conseils, chèque numérique) et des acteurs (site du ministère, réseau consulaire, régions et communes, entreprises privées, France Num, plateformes locales), un fort besoin de simplicité et de clarté est exprimé par les entrepreneurs. Un dispositif fiscal simple, à leur main, aiderait à réellement faire « décoller » la politique de numérisation.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a adopté à l'unanimité un amendement créant un crédit d'impôt de 50 % des dépenses de formation et d'équipement engagées par les PME, dans la limite de 10 000 euros par an. Cette initiative a reçu le soutien d'une grande partie des membres de la délégation aux entreprises du Sénat, présidée par ailleurs par le rapporteur.

La politique des « petits pas » en la matière ne saurait suffire, tant le retard accumulé est important.

B. L'INITIATIVE « FRANCE NUM », OUTIL BIENVENU AU CŒUR DU DISPOSITIF, DOIT GAGNER EN NOTORIÉTÉ ET AMÉLIORER LE SUIVI DE SES ACTIONS

Parallèlement aux crédits mentionnés plus haut à destination de la numérisation des commerçants et artisans, la mission « Relance » prévoit également pour 2021, au sein du programme « Compétitivité », un abondement de l'initiative France Num, créée en 2018, à hauteur de 26 millions d'euros de crédits de paiement. Ces crédits s'ajouteront à la dotation de 2 millions d'euros allouée à France Num dans la mission « Économie »².

1. Une initiative utile, bénéficiant d'un soutien renforcé en 2021 reposant notamment sur le réseau consulaire

a) L'initiative France Num vise à sensibiliser les petites entreprises à la nécessité de se numériser et à référencer les solutions existantes

La création le 15 octobre 2018 de l'initiative France Num, pour laquelle dix personnes sont spécifiquement dédiées au sein de la DGE, obéit à un triple objectif :

- sensibiliser les TPE à l'intérêt de la numérisation. Pour ce faire, 470 articles et nombre de vidéos ont été postés sur le site internet de France Num depuis sa création, qui mettent en avant des témoignages d'entrepreneurs et qui proposent des conseils pratiques, un MOOC « Numériser ma TPE » sera lancé en janvier 2021, un guide pratique a été élaboré en 2020, une campagne omnicanale de promotion sera diffusée ;
- référencer un réseau de partenaires disposés à accompagner les entreprises dans leur numérisation. En cela, France Num vise à faciliter la rencontre entre une demande (des commerçants ou artisans, souhaitant par exemple disposer d'un site internet ou de solutions de paiement en ligne) et une offre (1 734 « activateurs » professionnels ayant proposé leurs services, dont une part importante d'experts-comptables) ;
- apporter un soutien financier indirect aux PME souhaitant investir dans le numérique en leur apportant une garantie de prêt, via l'opérateur Bpifrance.

¹ Rapport d'information n° 635 fait au nom de la Délégation aux entreprises du Sénat sur l'accompagnement de la transition numérique des PME : comment la France peut-elle rattraper son retard ? par Mme Pascale Gruny.

² 1,98 million d'euros en AE et CV retracés au sein de l'action 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique » du programme 134 « Développement des entreprises et régulations ».

Le rapporteur partage pleinement l'objectif d'une clarification de l'écosystème existant en matière d'aide et d'accompagnement à la numérisation. La coexistence – et la concurrence – de 136 aides financières territoriales différentes, obéissant à des critères d'éligibilité hétérogènes, la multiplication des acteurs compétents et la profusion des types d'aide apportés ne peuvent en effet que freiner les commerçants et artisans dans leur démarche de numérisation.

Il est à noter toutefois que France Num n'effectue pas d'action concrète de numérisation : il ne s'agit que d'un intermédiaire, à la fois plateforme de mise en relation et centre documentaire. S'il permet de recenser, classer et présenter les aides et acteurs existants, il ne peut agir directement sur leur nombre, leurs critères d'éligibilité (pour les aides territoriales), les services proposés, ou encore verser directement les aides aux entreprises. Ce sont pourtant de telles mesures qui permettraient un réel essor de la numérisation des commerçants et artisans.

b) La crise actuelle a entraîné un renforcement des moyens de France Num afin d'accélérer la numérisation des PME

Alors que la loi de finances pour 2020 n'a doté l'initiative que de 700 000 euros¹, la loi de finances rectificative pour 2020 n° 3 a considérablement augmenté le budget de France Num. 11 millions d'euros (en AE) ont en effet été ouverts² afin de déployer, notamment, un dispositif d'accompagnement des TPE-PME sous forme de « formations-actions » dispensées à partir d'octobre 2020³, essentiellement *via* le réseau consulaire. Cette nouvelle mission s'ajoute donc aux trois listées ci-dessus.

D'ici la fin de l'année 2020, 4 millions d'euros de CP devraient être consommés par France Num, dont 3,5 millions d'euros au titre de ces actions-formations⁴ (10 000 devraient être lancées avant 2021).

La mission « Relance » du PLF 2021 prévoit en outre d'approfondir ces dispositifs de sensibilisation et d'accompagnement par une enveloppe supplémentaire de 22 millions d'euros en CP⁵. Comme vu *supra*, si toute initiative en la matière ne peut qu'être utile, le rapporteur regrette que les attentes des petits commerçants et artisans ne soient pas davantage entendues, au premier rang desquelles la demande d'une aide financière importante pour prendre en charge les frais de formation et d'équipement numérique.

2. L'initiative France Num doit encore gagner en notoriété et se doter d'une capacité de mesure de l'efficacité de ses actions

a) Une nécessaire fiabilisation du réseau des activateurs

La valeur ajoutée principale de France Num est de permettre à un entrepreneur souhaitant prendre le virage du numérique de trouver des acteurs proches de chez lui pouvant l'accompagner (acteurs privés comme parapublics, à l'image du réseau consulaire). Pour autant, le processus de référencement de ces 1 734 « activateurs »⁶ ne permet pas de s'assurer de leur fiabilité (respect des engagements, des délais, tarification, clauses abusives, qualité technique des solutions, maintenance, etc.).

La DGE opère en effet un contrôle essentiellement formel, fondé sur la vérification d'informations générales : signature d'une lettre d'engagement, identité de l'entreprise, adresse, existence de compétences dans le domaine du numérique, existence d'un site internet, ou encore

¹ En 2019, la consommation des crédits au 31 décembre s'est élevée à 801 000 euros en AE et 330 000 en CP.

² Le total des autorisations d'engagement ouvertes en LFR 3 sur la mission « Économie » s'élève à 825 millions d'euros et celui des CP à 240 millions d'euros. Aux côtés de l'enveloppe de 11 millions d'euros destinée à financer l'accompagnement et la numérisation des TPE et PME figurent ainsi, par exemple, une enveloppe de 199 millions d'euros (en AE) pour soutenir l'investissement de la filière automobile ou encore 149 millions d'euros (en AE, 20 millions d'euros en CP) pour soutenir les relocalisations.

³ 10 millions d'euros en AE sont prévus pour ce dispositif, sur l'enveloppe de 11 millions d'euros.

⁴ Les autres dépenses de 2020 concernent une campagne de communication nationale (1,1 million d'euros en AE et 100 000 euros en CP), la refonte du site internet de France Num (300 000 euros en AE et 15 000 euros en CP) et le lancement d'un baromètre sur le numérique des TPE/PME cibles de France Num (50 000 euros en AE/CP).

⁵ Et 36,1 millions d'euros en AE. Il est à noter que, parallèlement, l'accompagnement des PME/ETI dans la mise en place de solutions d'intelligence artificielle sera doté de 55 millions d'euros en AE et le soutien à l'investissement des PME et ETI dans les technologies de l'industrie du futur de 238 millions d'euros en AE.

⁶ La répartition des activateurs sur le territoire français est hétérogène. Il en existe par exemple 216 en Auvergne-Rhône-Alpes, 101 dans les Hauts-de-France, et 58 en Centre-Val de Loire.

fonctionnement des liens vers les réseaux sociaux. Ces contrôles ne concernent donc pas le sérieux des professionnels référencés, ce qui est d'autant plus regrettable que :

- les petites entreprises non numérisées sont loin de maîtriser, dans leur ensemble, les concepts et le vocabulaire d'un secteur d'activité particulièrement technique et disposant d'un « jargon » propre. Ce faisant, une asymétrie peut se créer entre la TPE et l'activateur, renforcée par le fait que l'utilisateur considère que ce dernier est « validé » par l'État du fait de sa présence sur un site de l'administration ;
- la complexité technique de la matière constitue un frein aux efforts de numérisation des petites entreprises, qui n'acceptent de « sauter le pas » que si elles trouvent un partenaire de confiance. À cet égard, le rapporteur propose que les activateurs relevant du réseau consulaire (CCI et CMA) ou de certains ordres professionnels (comme les experts-comptables) soient plus facilement identifiables sur le site internet de France Num, d'autant que certaines de ces offres sont davantage susceptibles d'être gratuites que celles des autres acteurs ;

De façon générale, il importe donc que France Num renforce et approfondisse rapidement ses procédures de contrôle de la fiabilité et du sérieux des activateurs. France Num se voulant un site de référencement des prestations proposées par les activateurs, le rapporteur préconise par ailleurs, dans la lignée du rapport¹ de Mme Gruny mentionné plus haut, que le référencement soit actualisé en temps réel par les utilisateurs afin de mettre en avant les accompagnateurs les plus efficaces.

b) Confier réellement un rôle central à France Num en la dotant d'une capacité de suivi des actions de numérisation mises en œuvre

En matière de référencement des solutions numériques, l'initiative France Num ne va pas au-delà de la mise en contact entre une entreprise et un activateur. La DGE a en effet confirmé au rapporteur ne pas disposer d'un suivi des actions engagées suite à celle-ci, et ne pas avoir connaissance du nombre d'actions de numérisation qui ont effectivement été menées grâce à son entremise.

Le rapporteur rappelle que la politique publique de numérisation des PME, qui s'appuie de plus en plus sur France Num, ne saurait être privée des moyens de suivre et de mesurer l'efficacité de ses dispositifs. Un tel suivi permettrait en effet à la fois de s'assurer du bon fonctionnement et de la bonne fluidité du système mis en place (la simplification de l'écosystème étant un objectif recherché), et permettrait aux pouvoirs publics d'adapter et de modifier rapidement leurs actions selon les résultats qu'elles produisent. En outre, il est particulièrement surprenant que France Num n'ait pas de visibilité particulière sur les résultats obtenus par ses partenaires, alors même qu'elle finance parfois directement leurs actions.

Surtout, un dispositif de suivi et de contrôle permettrait de s'assurer de l'adéquation de l'initiative France Num aux besoins exprimés par les petites entreprises. Or, en l'état, la plateforme satisfait surtout les besoins des activateurs, en élargissant leur marché et en leur donnant une plus grande visibilité auprès de clients potentiels.

Enfin, le rapporteur salue la mise en place, à partir de 2021, d'un baromètre de la transformation numérique des TPE/PME et souligne l'importance que ce dernier mesure précisément les freins à cette transformation et qu'il intègre des éléments d'appréciation sur l'action de France Num par les dirigeants d'entreprise.

c) Un déficit de notoriété qui nuit à l'efficacité de son action

L'ensemble des acteurs entendus par le rapporteur ont souligné la très faible connaissance que les commerçants et artisans ont de l'initiative France Num. De nombreux efforts de communication ont pourtant été déployés depuis 2018 :

- une première campagne multicanale (radio, réseaux sociaux, etc.) d'avril à juin 2019 a généré 3 millions de « contacts » sur la période ;
- des actions hors médias sont développées pour rencontrer directement les dirigeants d'entreprise à sensibiliser (événements nationaux comme les Trophées PME RMC, salon

¹ Rapport d'information n° 635 fait au nom de la Délégation aux entreprises du Sénat : « *Accompagnement de la transition numérique des PME : comment la France peut-elle rattraper son retard ?* » par Mme Pascale Gruny

Impact PME, Salon des Entrepreneurs). 100 000 « points de contacts » auraient été touchés lors de ces événements, selon la DGE ;

- depuis avril 2020, une chronique bihebdomadaire « *Accélérer avec le numérique* » est diffusée en web radio et sur FrenchWeb.fr. Son audience cumulée en mai était de 22 000 auditeurs sur 24 heures ;
- une présence sur tous les réseaux sociaux ;
- en 2021, une émission TV est prévue, ainsi qu'un MOOC « Ma TPE a rendez-vous avec le numérique ».

Malgré l'ensemble de ces actions, la notoriété de France Num reste faible : l'audience du site internet représente 10 000 visiteurs uniques par semaine en octobre¹, 19 % seulement des commerçants-artisans sont estimés avoir été couverts par la campagne radio de 2019 et le cumul d'abonnés sur les réseaux sociaux est de 17 000 (dont seulement 667 pour LinkedIn et 895 pour Facebook). En outre, France Num ne dispose pas d'éléments lui permettant de mesurer exactement le degré de connaissances (et d'appréciation) qu'en ont les entrepreneurs qui représentent, pourtant, le public qu'elle cible.

Ce déséquilibre entre les moyens engagés et les résultats obtenus semble provenir du positionnement ambivalent de France Num en la matière. En effet, alors que la politique de numérisation devrait cibler en priorité les commerçants et artisans les plus éloignés ou réticents au numérique, les actions de communication, certes nombreuses, ciblent essentiellement des canaux que n'utilisent que les dirigeants d'entreprise déjà sensibilisés, au moins partiellement, à ces problématiques : le magazine en ligne Frenchweb, les salons d'entrepreneurs, les web radio, les MOOC. Autrement dit, la communication de France Num est essentiellement dirigée vers le public qui en a le moins besoin.

Le rapporteur préconise, sans abandonner ces actions multi-supports, de lancer rapidement une vaste campagne nationale, sur un temps long (plusieurs mois), *via* les canaux traditionnels permettant de « toucher » un public bien plus vaste (grandes chaînes de télévision, principales radios, affichages). Celle-ci devrait se limiter à un nombre réduit de messages-clefs, diffusés très régulièrement à des heures de grande écoute. Sans cela, l'initiative France Num risque de rester confidentielle, à rebours des ambitions affichées et, surtout, de l'efficacité recherchée.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission des affaires économiques a adopté à l'unanimité un amendement abondant les crédits de France Num au sein de la mission « Économie » de 3 millions d'euros supplémentaires, afin de :

- financer la mise en place d'un dispositif de suivi des actions de numérisation effectivement mises en œuvre grâce à son rôle d'intermédiaire ;
- financer une enquête de notoriété permettant de mesurer la connaissance qu'en ont les entrepreneurs et les canaux d'information qu'ils jugent les plus pertinents ;
- financer une vaste campagne de communication nationale, *via* des canaux « grand public », sur un temps long.



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
des Yvelines



Serge Babary

Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)
d'Indre-et-Loire

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

¹ Cette audience ne s'établissait toutefois qu'à 3 000 visiteurs uniques par semaine en mars 2020, soit une hausse de plus de 200 %, notamment expliquée par le confinement et le regain d'intérêt des commerçants pour la vente en ligne.



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021, avis sur la

MISSION « ÉCONOMIE » – CRÉDITS NUMÉRIQUE ET POSTES

Réunie le 25 novembre 2020 pour examiner le volet « numérique et postes » de la mission « Économie » du budget de l'État, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits, sous réserve du vote d'un amendement maintenant le niveau de compensation de la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

1. SI LE SÉNAT SEMBLE ENFIN ENTENDU SUR LE BUDGET AFFECTÉ AU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX FIXES, UN EFFORT RESTE À FAIRE EN CE QUI CONCERNE LA FISCALITÉ DES RÉSEAUX MOBILES

A. RÉSEAUX « FIXES » : DE NOUVEAUX FINANCEMENTS BIENVENUS, DES OBJECTIFS À TENIR

1. Plus d'argent pour le déploiement du très haut débit : le Sénat enfin entendu

Financé par le programme 343¹ depuis 2015, le plan France très haut débit est abondé cette année en crédits nouveaux (autorisations d'engagements, ci-après « AE ») par la mission « Plan de relance »². Au total, entre les crédits non engagés « recyclés » sur les exercices précédents, les crédits ouverts par la troisième loi de finances rectificative et les crédits du plan de relance, le Gouvernement estime à 550 millions d'euros les crédits mobilisés afin de « généraliser » la fibre d'ici à 2025, comme résumé par le graphique ci-contre.

Il n'est pas certain que cela suffise pour « généraliser » la fibre en France – certains acteurs comme l'Avicca ou Infranum estimant que c'est une enveloppe totale de 670 à 680 millions d'euros qui serait nécessaire – mais les **230 millions d'euros supplémentaires** constituent un **très bon signal** qui, au moins en partie, **répond aux demandes du Sénat**. Lors du projet de loi de finances pour 2020, la rapporteure et son collègue Patrick Chaize avaient en effet déposé un amendement visant à abonder le plan France très haut débit à hauteur de 322 millions d'euros dès 2020, mais celui-ci n'avait pas été accepté par le Gouvernement. Lors du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, le Sénat avait également adopté un amendement porté par la rapporteure et par le rapporteur général de la commission des finances visant à envoyer un premier signal en ce sens, en abondant le plan de 30 millions d'euros d'AE supplémentaires, amendement qui, cette fois, était resté dans le texte définitif.



¹ Qui a ouvert 2,4 milliards d'euros en totalité, lesquels se sont ajoutés aux 900 millions d'euros ouverts dans le cadre du PIA 1 sur le FSN. Au total, sur les 900 millions d'euros du FSN prévus pour le financement du très haut débit, seuls 642 millions d'euros ont été mobilisés pour le financement des réseaux d'initiative publique (voir le détail en annexe du rapport).

² Hormis une enveloppe résiduelle de 250 000 € en AE sur le programme 343.

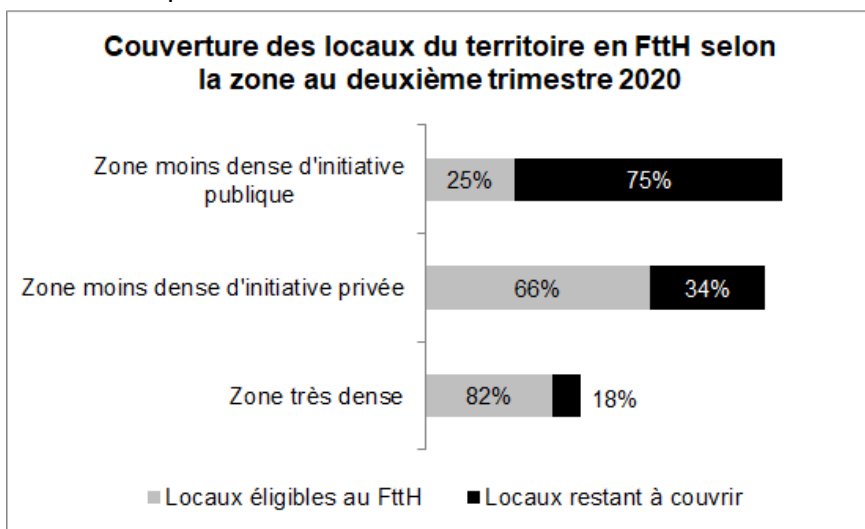
On ne peut cependant que souligner le **caractère quelque peu erratique de la politique du Gouvernement en matière de financement des réseaux d'initiative publique** (ci-après, « RIP ») : après la réouverture du « guichet » France très haut débit, un nouveau cahier des charges plus restrictif que le précédent a été publié en février dernier. Avec ces récentes rallonges budgétaires, un nouveau cahier des charges devrait être publié en cette fin d'année. Cela ressemble à une politique de « *stop and go* » préjudiciable aux investissements. La rapporteure invite à assouplir de nouveau les conditions de financement des réseaux d'initiative publique dans ce cadre, et ce de façon pérenne, notamment concernant les raccordements complexes. Enfin, elle **regrette qu'il ait fallu attendre la pire crise économique de notre histoire récente pour que le Sénat soit entendu**. D'un point de vue budgétaire, le **rattachement de ces crédits à la mission « Plan de relance » apparaît discutable**, dans la mesure où il ne s'agit que de mettre fin à une erreur d'arbitrage et donc de combler un « trou » de financement. La mission « Plan de relance » fait par ailleurs l'objet d'une analyse approfondie par Mme Anne Chain-Larché.

2. L'importance de tenir les objectifs

Selon le dernier indice publié par la Commission européenne, **la France est toujours dernière de l'Union européenne en THD fixe**¹. Si elle se situe dans la moyenne concernant la couverture en réseau à très haute capacité, à la 18^e place, notre pays a cependant perdu cinq places par rapport au précédent classement.

S'agissant de l'objectif du très haut débit (ci-après « THD ») pour tous en 2022, au deuxième trimestre 2020, **65 % des locaux y sont désormais éligibles**, dont 91 % en zone très dense, 77 % en zone moins dense d'initiative privée (zones « Amii » et « Amel ») et 42 % en zone moins dense d'initiative publique (zone « RIP »). Il reste donc encore 58 % des zones RIP à couvrir en THD.

Concernant la généralisation de la fibre optique, sur la totalité du territoire, **48 % des locaux restaient à couvrir**, dont 18 % en zone très dense, 34 % en zone moins dense d'initiative privée, et 75 % en zone moins dense d'initiative publique. La crise sanitaire du début d'année n'a semble-t-il pas trop enrayé le rythme des déploiements. Selon différentes estimations, il serait possible d'arriver à déployer entre 4,8 et 5 millions de prises cette année, contre 4,8 millions l'année dernière. L'un des enjeux des années à venir est **d'éviter une tension sur la main d'œuvre** : Infranum estime que, jusqu'en 2023, 7 000 recrutements devront être réalisés tous les ans. Or, plusieurs milliers d'emplois sont aujourd'hui encore à pourvoir. Il est donc nécessaire de lancer une campagne de communication autour des métiers des infrastructures numériques.



Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant des zones très denses d'initiative privée, fin 2020, Orange et SFR doivent rendre raccordables 92 % de locaux en zone Amii (les 8 % restant devant être raccordables « sur demande »). **Aucune donnée précise sur l'atteinte de cet objectif n'a été transmise par le**

¹ Retard généralement expliqué par trois facteurs : notre territoire à l'habitat dispersé, un moindre déploiement des réseaux câblés, ne permettant pas une montée en débit rapide, et le choix de s'appuyer sur une technologie nouvelle à déployer ; la fibre jusqu'à l'abonné.

Gouvernement, et il semble que ces objectifs ne seront pas atteints dans les délais. La rapporteure appelle le Gouvernement et le régulateur à la plus grande vigilance sur le sujet.

Enfin, fin 2020, le Gouvernement ambitionne de couvrir l'ensemble des locaux en « bon haut débit »¹. De premières estimations issues du site « Ma connexion internet » toujours en cours de développement par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la presse (ci-après « Arcep ») permettent de considérer que, **en prenant en compte les accès internet *via* satellite, près de 100 % des locaux sont couverts en « bon haut débit ».** Hors accès internet *via* satellite, ce chiffre s'établit autour de 95 %.

Compte tenu de l'entrée en vigueur au plus tard au 21 décembre 2020 du code européen des communications électroniques, dans le cadre duquel le Gouvernement compte faire du « bon haut débit » la norme pour le « service universel » des communications électroniques, le Gouvernement a sollicité l'Arcep pour analyser la disponibilité d'un service d'accès à l'internet fixe de 8 Mbit/s sur l'ensemble du territoire national, à compter du 1^{er} janvier 2021. Autrement dit, **il est encore trop tôt pour savoir si l'objectif du 100 % de bon haut débit en 2020 sera atteint à la fin de l'année** hors prise en compte du satellite. L'outil qui devait permettre aux « technologies alternatives » de concourir à l'atteinte de cet objectif, appelé guichet « cohésion numérique » ne semble par ailleurs pas répondre aux attentes.

Le guichet « cohésion numérique » : une montée en puissance poussive

Pour atteindre cet objectif, le guichet « cohésion numérique » avait été déployé en 2019, près d'un an après son annonce, pour aider au déploiement de solutions alternatives en usage fixe (satellite, boucle locale radio et 4G fixe). Il semble que le dispositif soit un échec : au 30 juin 2020, il n'a financé, depuis 2019, que 6 321 équipements de réception radio pour un montant total de 607 537 euros, sur les 100 millions d'euros budgétisés. Face à cet échec relatif, le Gouvernement a acté le principe d'une simplification du dispositif d'éligibilité du dispositif, de sorte que 15 millions de locaux sont dorénavant considérés comme éligibles *a priori*, sous condition de signature par le client final d'une attestation sur l'honneur d'absence de solution filaire en bon haut débit au moment de la souscription à une offre labellisée dans le cadre du dispositif. Un important plan de communication serait en cours de préparation autour de ce dispositif.

Le guichet semble cependant en train de connaître une relative montée en puissance car les dossiers de subvention transmis par les opérateurs pour les installations réalisées au 1^{er} semestre 2020 en cours d'instruction à la date de la rédaction des réponses au questionnaire budgétaire comprennent des demandes pour plus de 10 000 kits. À titre de comparaison, dans le cadre du dispositif antérieur, 8 179 kits ont été subventionnés entre 2014 et 2020.

Au total, à ce jour, quelques centaines de milliers de locaux utiliseraient les technologies alternatives : fin mars 2020, le nombre de box 4G à usage fixe atteignait environ 300 000, en forte progression (+ 72 % en un an) ; à la même date, on comptait quelques dizaines de milliers d'accès actifs en technologie HD radio et quelques milliers d'utilisateurs du THD radio ; et au 31 août 2020, on dénombre quelques dizaines de milliers d'utilisateurs du satellite (en sachant que de nouveaux services seront bientôt disponibles : ceux du nouveau satellite Konnect en 2021 et ceux du satellite Konnect VHTS en 2022).

¹ 8 mégabits/seconde.

B. RÉSEAUX « MOBILES » : UNE DYNAMIQUE POSITIVE À CONFIRMER AVEC L'ARRIVÉE DE LA 5G

1. Des progrès bienvenus sur la 4G

Sur la couverture mobile en 4G, **la France rattrape son retard** : elle était désormais 13^e en 2019 en Europe, alors qu'elle n'était que 18^e en 2018.

Plusieurs échéances fixées à la fin de cette année dans le cadre du « *New Deal* » seront, semble-t-il respectées :

– la **généralisation de la 4G sur les sites existants** : début novembre, selon un [communiqué de presse du Gouvernement](#), environ 96 % du territoire est couvert par au moins un opérateur et 76 % par tous les opérateurs ;

– la **couverture à 75 % des sites de l'ancien programme « zones blanches – centres bourgs »** : 68 % des sites étaient couverts début novembre selon la fédération française des télécoms ;

– les deux **premières échéances du dispositif de couverture ciblée**¹ : selon le tableau de bord de l'Arcep², au 9 octobre dernier, 446 sites étaient mis en service en 3G et en 4G pour les quatre opérateurs et il reste 90 sites à mettre en service dans les six mois ;

– les opérateurs sont tenus de couvrir les **axes routiers prioritaires** en 4G à l'extérieur des véhicules d'ici fin 2020 : aucune donnée précise n'a été transmise à la rapporteure, mais le Gouvernement considère que « *les efforts de déploiement se reflètent dans l'amélioration de la qualité de service sur les axes de transport : ainsi par exemple, sur les routes, le taux de pages web affichées en moins de 10 secondes est passé de 79 % à l'été 2018 à 87 % à l'été 2019. Dans les Intercités et TER, ce taux est passé de 63 % à 70 % en un an* ».

Enfin, l'Arcep devrait publier de nouvelles cartes de couverture selon un référentiel plus exigeant³ début décembre.

2. Ne pas prendre de retard sur la 5G

Après un report de la procédure en raison de la crise sanitaire, le processus d'attribution des premières fréquences 5G (bande de 3,5 GHz) s'est enfin terminé le 18 novembre dernier. Les opérateurs effectuent en ce moment les premières annonces de commercialisation. Il conviendra que les autorités de protection des consommateurs soient vigilantes sur les modalités de présentation de leurs offres par les opérateurs.

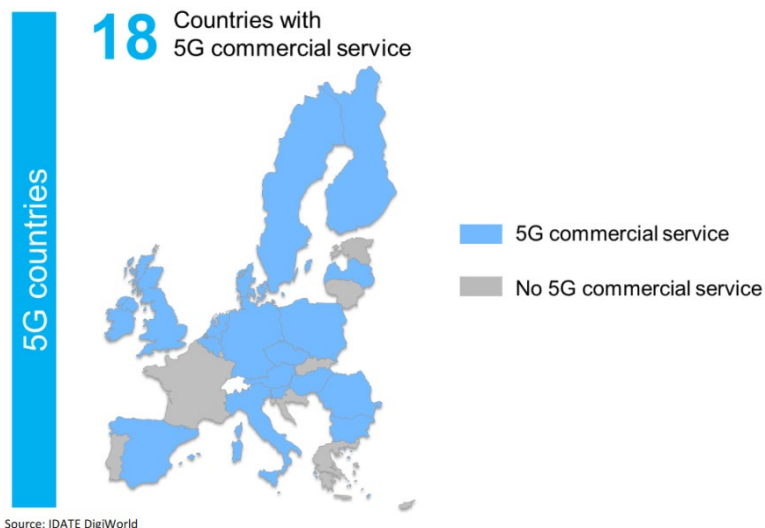
S'il semble généralement admis que la première génération de 5G (dite « *non stand alone* ») permettra surtout de décongestionner les réseaux 4G des centres urbains et apportera des débits plus importants et une latence plus faible, c'est surtout la seconde génération de 5G (dite « *stand alone* »), à venir ultérieurement, qui générera, en particulier pour les secteurs économiques dits « verticaux » et pour l'industrie, un véritable changement.

¹ Mi-2020, les opérateurs ont été désignés sur plus de 2000 zones identifiées par 8 arrêtés ministériels pour apporter, dans un délai maximal de 24 mois, de la couverture mobile en voix/SMS (en 3G) et un accès mobile à très haut débit (en 4G). L'échéance du premier arrêté du dispositif de couverture ciblée concernant 485 sites le 27 juin a été repoussée au 9 octobre 2020 en raison de la crise sanitaire, et l'échéance du deuxième arrêté concernant 185 sites supplémentaires est fixée à la fin de l'année 2020.

² <https://www.arcep.fr/cartes-et-donnees/tableau-de-bord-du-new-deal-mobile.html#CouvertureCiblee>

³ Notamment un passage du taux de fiabilité des mesures de 95 à 98 %.

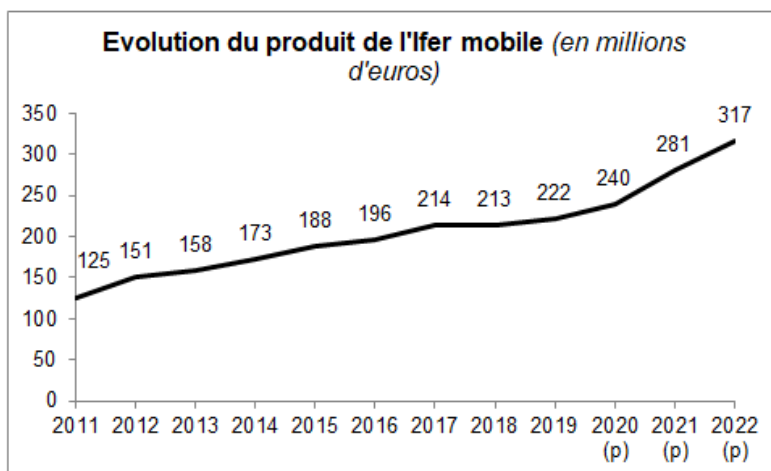
Mais il faut prendre le train de la 5G. Comme le montre la carte ci-dessous, la France fait partie des derniers pays européens à ne pas avoir lancé la 5G commerciale. Le lancement en cette fin d'année apparaissait donc nécessaire pour ne pas rater ce virage. Il est également essentiel de poursuivre et d'approfondir, dans le même temps, les études sur les impacts environnementaux et sanitaires de cette nouvelle technologie. L'annonce récente, par le Gouvernement, d'un plan visant à doubler les contrôles effectués par l'Agence nationale des fréquences sur les terminaux mis en vente en France (vérification du « débit d'absorption spécifique »), en ciblant plus particulièrement les terminaux 5G, et sur l'exposition aux ondes générées par les antennes est à ce titre bienvenue.



3. Trouver une solution pérenne au caractère désincitatif de l'Ifcr mobile

Le rapport demandé par le Parlement à l'occasion de la loi de finances pour 2020 sur la question de l'évolution de l'Ifcr mobile – un impôt forfaitaire pesant sur chaque installation radioélectrique et donc grevant les investissements des opérateurs – est en cours de rédaction. Mais il n'a pas encore été rendu, alors que le Parlement l'avait demandé pour juin dernier en vue de trouver une solution pérenne à l'occasion du projet de loi de finances pour 2021.

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'évolution de l'Ifcr mobile est clairement à la hausse, et, comme déjà évoqué l'année dernière, cela ne va pas s'améliorer avec la poursuite du déploiement de la 4G et l'introduction de la 5G : les opérateurs estiment que le produit de l'Ifcr mobile passerait, à droit constant, de 222 millions d'euros à 317 millions d'euros en 2022. Limiter cette charge pesant sur les déploiements du fait de l'Ifcr apparaît donc comme un des éléments susceptibles de favoriser le déploiement de la 5G dans des délais compétitifs par rapport aux autres pays.



Source : fédération française des télécoms. Nb : à compter de 2020, il s'agit d'estimations.

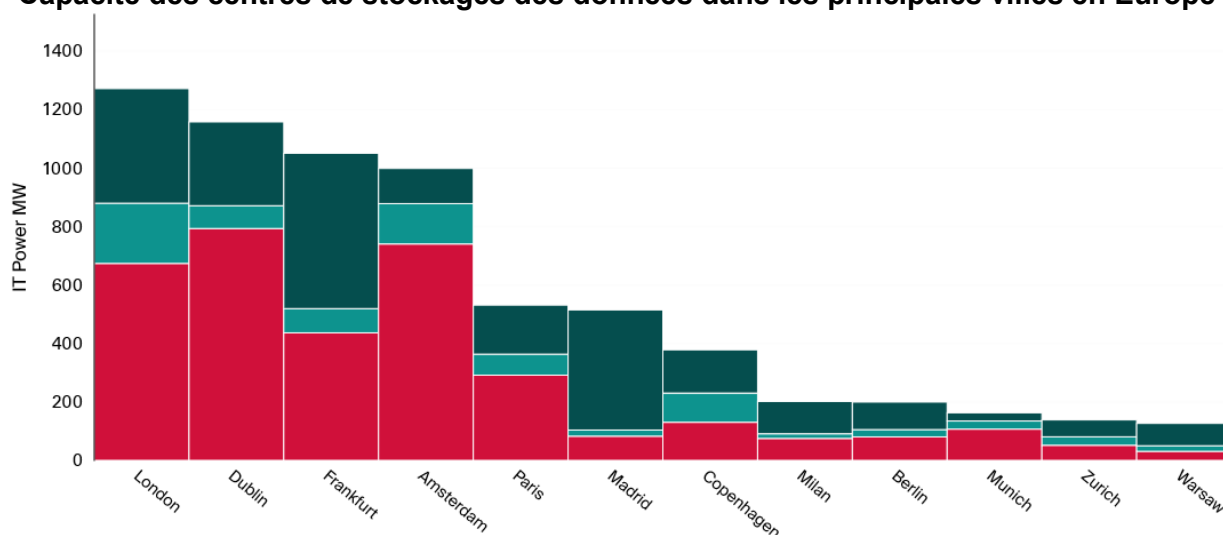
La multiplication des mesures particulières pour répondre à cette problématique depuis 2017 (zones blanches, petites cellules, zone de montagne, *New Deal*) rend cet impôt illisible. Cette mesure doit cependant s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les finances locales, en particulier en ce qui concerne les communes pour lesquelles l'Ifcr mobile représente une part significative des recettes. Les données recueillies par le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale semblent montrer qu'un nombre de communes et d'EPCI relativement faible serait concerné. La rapporteure sera donc très attentive aux conclusions du rapport d'inspection diligenté. Dans cette attente, **la rapporteure proposera en séance deux amendements : l'un pour prolonger l'exonération d'Ifcr mobile en montagne, l'autre pour plafonner les ressources de l'Ifcr.**

2. UN NÉCESSAIRE VERDISSEMENT DE LA FISCALITÉ APPLICABLE AUX DATA CENTERS, À CONCILIER AVEC L'ENJEU D'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

A. UN AVANTAGE FISCAL INITIALEMENT CONSENTI POUR RÉPONDRE À L'IMPÉRATIF D'ATTIRER DES DATA CENTERS SUR NOTRE SOL

Notre pays dispose d'un avantage compétitif important concernant l'implantation des *data center* : celui d'un coût de l'électricité relativement faible. Afin d'éviter que la fiscalité ne grève cette position avantageuse dans un contexte de concurrence accrue en Europe, un niveau intermédiaire de 12 euros par mégawattheure (MWh) contre 22,5 euros par MWh auparavant est applicable depuis le 1^{er} janvier 2019 à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) des *data centers* énergivores¹. L'objectif était alors, comme l'avait souligné le ministre de l'Economie et des Finances, de faire de la France « *la première terre d'accueil des centres de données en Europe* »², alors que notre pays se situait alors à la quatrième place sur notre continent. La construction de centres de stockages des données dans notre pays apparaît en effet comme l'un des éléments de notre souveraineté technologique. Comme le montre le graphique ci-dessous, Paris n'est qu'à la cinquième place en Europe à ce jour. Dans ce contexte, une attention particulière doit être apportée à la préservation de l'attractivité de notre territoire en évitant les contraintes administratives excessives.

Capacité des centres de stockages des données dans les principales villes en Europe



Source : dbyte.com

B. LA NÉCESSITÉ DE CONCILIER ATTRACTIVITÉ ET EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

Le secteur a déjà effectué d'importants progrès en matière d'efficacité énergétique, comme a pu le noter la revue scientifique *Science*, qui estimait qu'entre 2010 et 2018, la consommation mondiale des *data centers* n'a augmenté que de 6 % alors même que le nombre de serveurs a lui augmenté de 550 % dans le même laps de temps, soit une amélioration annuelle de l'intensité énergétique de 20 %³. Cela s'explique notamment par le fait que, l'énergie représentant l'essentiel des coûts d'exploitation des *data centers*, la réduction de la consommation est un enjeu de compétitivité pour les acteurs économiques. Néanmoins, en Europe, il est également estimé qu'entre 2010 et 2018, la hausse de la consommation énergétique des *data center* a plus que compensé les gains

¹ Le tarif réduit s'applique à la fraction des quantités annuelles excédant 1 gigawattheure annuel, et lorsque la consommation totale d'électricité du centre est égale ou supérieure à 1 kilowattheure par euro de valeur ajoutée.

² <https://www.vie-publique.fr/discours/270035-bruno-le-maire-18022019-politique-economique-centres-de-donnees>

³ <https://science.sciencemag.org/content/367/6481/984.full>

d'efficacité énergétiques¹. En conséquence, la réduction de la consommation énergétique reste un objectif aussi bien économique qu'environnemental – même si, en France, l'énergie est essentiellement décarbonée.

Ce mouvement est accompagné par les pouvoirs publics depuis plusieurs années. Ainsi, en Europe, l'action de la filière est coordonnée dans le cadre d'un **code de conduite** élaboré en 2015. En France, l'avantage fiscal évoqué ci-dessus avait été consenti en contrepartie d'un engagement du secteur à baisser de 15 % sa consommation énergétique d'ici 2022. Mais les discussions initiées à l'époque ont cessé à la suite de l'inclusion des *data centers* dans le champ d'application du « décret tertiaire »² sans concertation des acteurs de la filière. Ce décret vise à obliger les acteurs détenant ou louant des bâtiments existants à usage tertiaire à mettre en œuvre des actions afin de parvenir à une diminution de la consommation d'énergie finale, pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation, d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à une année de référence qui ne peut être antérieure à 2010. Il semble qu'à ce jour les discussions autour de l'arrêté d'application du décret piétinent, les professionnels estimant ne pas avoir été suffisamment associés par le ministère de la Transition écologique et considérant que les modalités envisagées pour appliquer ce décret risquent de limiter l'attractivité de notre territoire. Ils estiment en particulier que l'indicateur du *power usage effectiveness* (PUE), bien connu du secteur, devrait être retenu en priorité pour estimer la performance énergétique des centres de stockage des données.

Le 8 octobre dernier, la ministre de la Transition écologique et le secrétaire d'État en charge du Numérique ont annoncé, sans que la mesure n'ait fait l'objet d'une concertation avec les professionnels, « *la mise en place d'une éco-conditionnalité du tarif réduit de la taxe applicable à l'électricité consommée par un data center. Pour bénéficier de ce tarif réduit, les data centers installés en France devront mettre en place des mesures ambitieuses de maîtrise de leur empreinte environnementale, en matière d'efficacité énergétique et de récupération de la chaleur fatale, conformément à la proposition de la Convention citoyenne pour le climat*³ ». Conformément à cet engagement, un amendement – devenu l'article 45 *quinquies* – a été adopté à l'Assemblée nationale sans discussion à l'initiative du député Éric Bothorel afin de soumettre le bénéfice de cette fiscalité attractive à des engagements en matière de consommation énergétique⁴.

Selon l'amendement adopté, pour que le tarif réduit soit applicable, il faudra désormais qu'un système de gestion de l'énergie conforme aux critères prévus par le code de l'énergie soit mis en œuvre dans le centre de stockage de données concerné. L'entreprise qui gère le *data center* doit également adhérer à un programme de mutualisation des bonnes pratiques de gestion énergétique des centres de données reconnu par une autorité publique nationale ou internationale. Le code de bonne conduite européen en la matière est en particulier visé dans l'exposé des motifs de l'amendement. Ce programme doit comprendre des bonnes pratiques en matière d'écoconception, d'optimisation d'efficacité énergétique, de suivi de la consommation énergétique et de mise en œuvre de technologies de refroidissement. Afin de laisser le temps aux acteurs de s'adapter, cet ajustement entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022. L'amendement renvoie par ailleurs à un décret en Conseil d'État le soin de prescrire aux exploitants de *data centers* la réalisation d'une analyse coûts-avantages afin d'évaluer l'opportunité de valoriser de la chaleur fatale notamment à travers un réseau de chaleur ou de froid.

¹ Commission européenne, *Energy-efficient Cloud Computing Technologies and Policies for an Eco-friendly Cloud Market*, novembre 2020.

² Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire. Il s'agit d'un décret d'application de loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Le rapport de la convention citoyenne proposait d'« *encourager une conception des data centers qui s'inscrit dans la logique de réduction du carbone* ».

⁴ Le plan de relance numérique de la commission des affaires économiques du Sénat publié le 17 juin dernier évoquait la nécessité de lancer « *une réflexion sur la fiscalité qui est applicable aux data centers (...), afin d'accroître l'incitation à leur implantation en France tout en favorisant les démarches d'efficacité énergétique* ». Ces recommandations étaient corroborées par le rapport de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur l'empreinte environnementale du numérique, paru le 24 juin dernier. Cette proposition a depuis été traduite dans une proposition de loi, dont la commission des affaires économiques s'est saisie pour avis.

Ce dispositif apparaît pertinent dans la mesure où, d'une part, il était nécessaire d'insérer un volet environnemental à l'avantage fiscal consenti, d'autre part, il s'articule bien avec les engagements volontaires déjà pris par la filière, en particulier au niveau européen. **Afin de maintenir l'attractivité de notre pays pour l'implantation de data centers, la rapporteure :**

- appelle à ce que le code de conduite européen serve de référence à ce nouveau dispositif, c'est pourquoi elle proposera en séance un **amendement** visant à ce que l'article 45 *quinquies* fasse explicitement référence aux programmes reconnus par une autorité publique européenne et ne contienne pas de renvoi à des programmes exclusivement nationaux ;
- proposera un **amendement** en séance **en vue d'élargir l'avantage fiscal à l'ensemble des data centers, et pas seulement aux plus énergivores** ;
- appelle à ce que les discussions entre le ministère de la Transition écologique et les représentants du secteur relatives au décret « tertiaire » prennent en compte la mesure fiscale inscrite dans le projet de loi de finances et retiennent des critères reconnus *a minima* au niveau européen afin de ne pas grever l'attractivité de la France.

3. LA POSTE : SAUVER LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DANS L'ATTENTE D'UNE SOLUTION PÉRENNE POUR FINANCER TOUTES LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC.

La loi postale de 1990 confie à La Poste quatre missions de service public et d'intérêt général : le service universel postal, la contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire, le transport et la distribution de la presse et l'accessibilité bancaire. L'absence de compensation adéquate du déficit de ces missions par l'État est de moins en moins soutenable pour l'entreprise : **en 2019, le déficit net de ces missions après compensation de l'État s'élevait à 856 millions d'euros** (voir tableau ci-dessous). Il convient en conséquence de trouver une solution pérenne, sans quoi La Poste ne pourra pas soutenir la concurrence à laquelle elle fait face.

En 2019, en M€	Compensation	Déficit net, après compensation	Mode de compensation
Transport et distribution de la presse	104	-186	Dotations budgétaires
Accessibilité bancaire	350	-56	Surrémunération par le fonds d'épargne
Contribution à l'aménagement du territoire	171	-60	Abattement sur les taxes locales
Service universel postal	0	-554	Fonds de compensation (non opérant)
Total		-856	

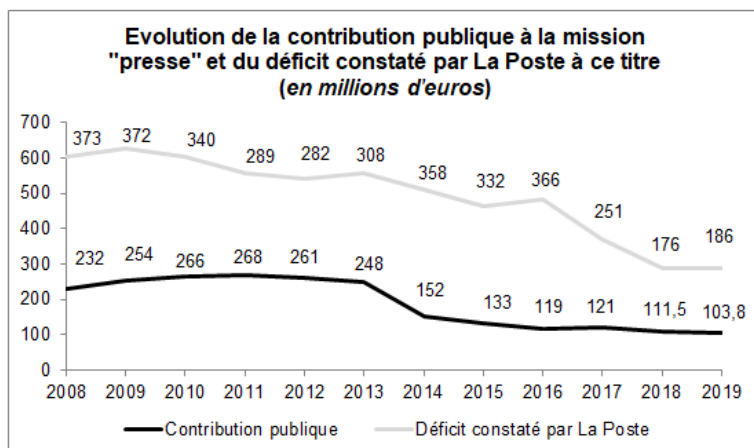
Source : La Poste

A. UNE RÉFLEXION EST EN COURS POUR RÉSOUDRE L'INCAPACITÉ DE L'ÉTAT À PRENDRE EN CHARGE LA MISSION DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE

Cette année encore, la mission de transport et de distribution de la presse¹ – durement mise à mal à l'orée de la crise sanitaire du début d'année – voit sa compensation diminuer à nouveau de 95,9 millions à 87,8 millions d'euros, ce qui traduit une tendance générale depuis 2011, comme le montre le graphique ci-dessous. Ce chiffre est à comparer avec la compensation de la mission équivalente versée par l'État belge à la poste belge, qui est de 170 millions d'euros ! Cette évolution s'est faite sans concertation ni justification de la part de l'État alors que le contrat d'entreprise conclu entre l'État et La Poste sur la période 2018-2022 ne prévoyait pas l'évolution de la compensation à compter de 2021. Dans le même temps, le montant de hausse du tarif

¹ À travers cette mission, La Poste assure la distribution de plus de 6 000 publications avec un très haut niveau de qualité à des tarifs préférentiels, inférieurs aux tarifs de service universel.

demandé par La Poste pour 2021 n'a pas été accepté par le ministre de l'Économie compte tenu du contexte économique du secteur de la presse.



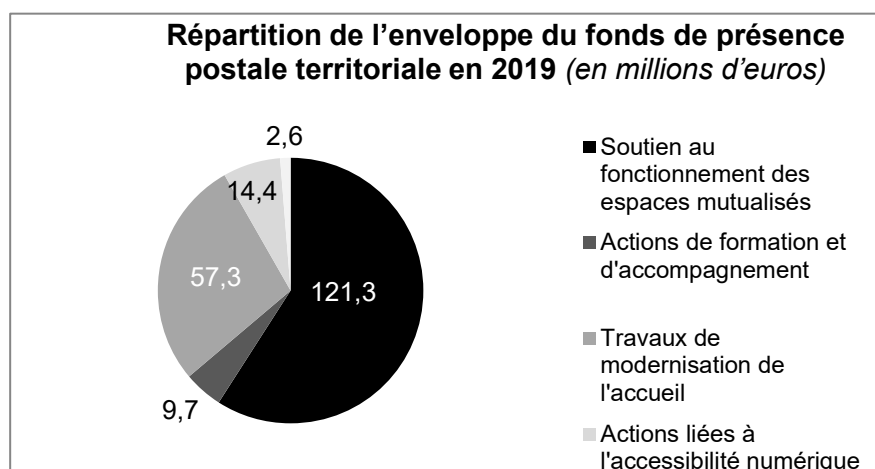
Source : réponse au questionnaire budgétaire

Afin de proposer des solutions pérennes sur cette mission, les ministres de la Culture et de l'Économie ont décidé de la création d'une mission d'inspection. La commission des affaires économiques suivra ces réflexions avec attention. Il convient, quoi qu'il en soit, **qu'une solution soit trouvée en concertation entre les trois acteurs : l'État, la presse et La Poste**, sur le modèle des accords dits « Schwartz » de la fin des années 2000.

B. COMPENSER LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE CONFORMÉMENT AU CONTRAT DE PRÉSENCE POSTALE

La mission d'aménagement du territoire, exige, d'une part, un réseau de 17 000 points de contact, d'autre part, que pas plus de 10 % de la population d'un département ne soit éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile – dans les conditions de circulation du territoire concerné – des plus proches points de contact de La Poste. Elle se traduit également très concrètement par la mise en place, en lien avec les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT), d'actions jugées prioritaires pour maintenir ce maillage. Elle est régie par un contrat de présence postale territoriale trisannuel co-signé entre l'État, l'Association des maires de France et La Poste, qui fixe les règles de gouvernance et de dialogue avec les élus, ainsi que les moyens et les conditions de financement des actions décidées au niveau local.

Ainsi, en 2019, 26 466 actions au bénéfice notamment des différents points de contacts de La Poste, mutualisés ou non, ont été financées pour un budget de 205 millions d'euros, selon la répartition globale exposée dans le graphique ci-dessous.

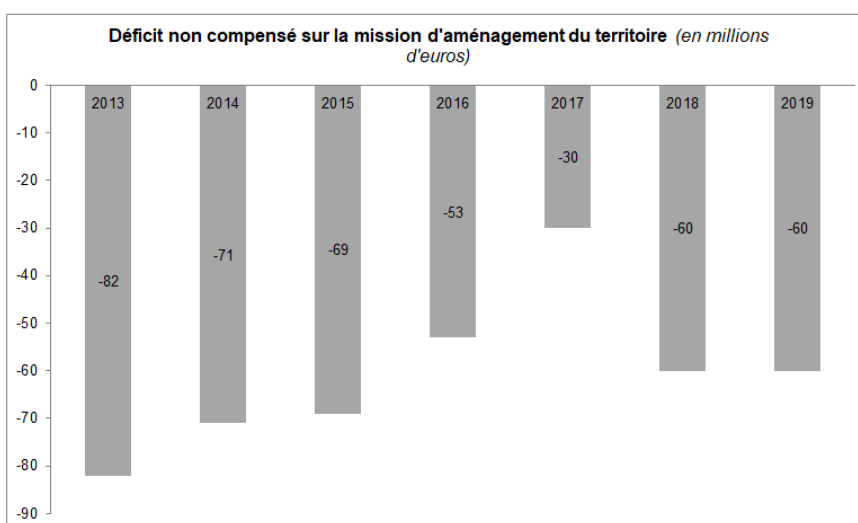


Source : La Poste

Par exemple, la même année, la mission d'aménagement du territoire a amené, selon La Poste, à financer les actions suivantes en Côte d'Or :



Néanmoins, cette mission est **également structurellement sous compensée**, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : La Poste

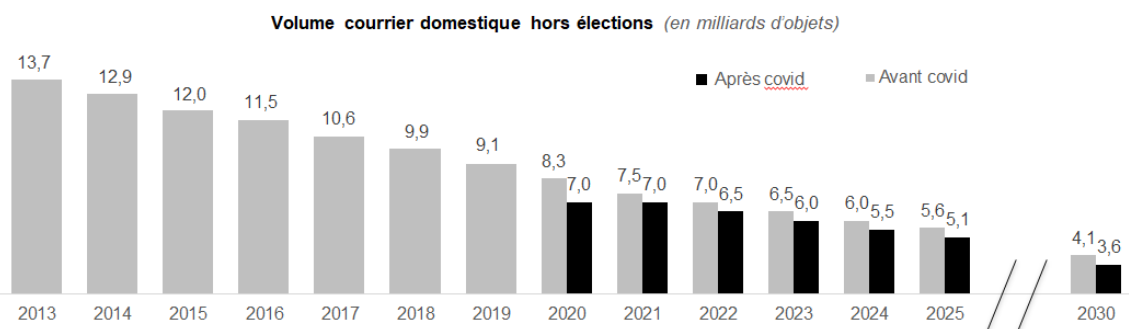
La loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales prévoit que la mission est financée par un fonds postal national de péréquation territoriale dont les ressources proviennent d'un allègement de fiscalité locale (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et taxes foncières). Le taux des abattements, appliqué aux bases est arrêté chaque année par décret. La CVAE représente 80 % de la base d'abattement alimentant le fonds.

Or, selon La Poste, la réforme des impôts de production prévue par le projet de loi de finances devrait priver chaque année le fonds postal national de péréquation territoriale de plus d'un tiers de ses ressources, soit 66 millions d'euros par an sur un total de 177 millions d'euros par an prévus dans le contrat de présence postale 2020-2022. La Poste considère que, en conséquence, la mission d'aménagement du territoire ne sera même plus compensée à hauteur de la moitié de son coût, estimé à 231 millions d'euros en 2019, ce qui risquerait de se traduire par une dégradation de cette mission et de la situation concurrentielle de l'entreprise. Cela remettrait également en cause la parole donnée par l'État dans le contrat de présence postale territoriale.

C'est pourquoi la commission a adopté, à l'initiative de la rapporteure, un amendement visant à abonder la mission « Économie » de 66 millions d'euros compensant les effets de la réforme des impôts de production sur la mission d'aménagement du territoire. Il s'agit d'une solution davantage à même de faire consensus que celle adoptée par le Sénat en première partie du projet de loi de finances, qui visait à abonder le fonds postal par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée. En séance, la rapporteure appellera le Gouvernement à reconduire cette subvention dans le prochain projet de loi de finances, afin que l'État honore sa parole tout au long du contrat de présence postale territoriale.

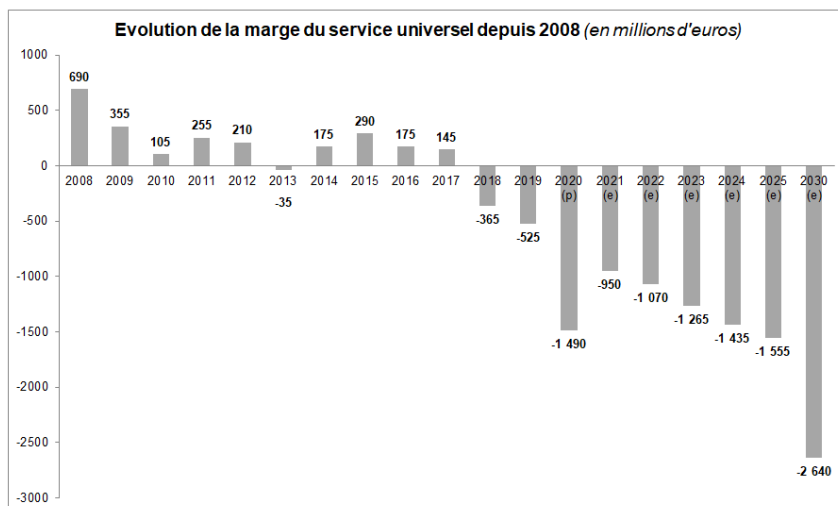
C. TROUVER UNE SOLUTION PÉRENNE FACE AUX DIFFICULTÉS PESANT SUR LE SERVICE UNIVERSEL

Les représentants de La Poste ont alerté la rapporteure sur un sujet de préoccupation majeure : la chute de **près d'un quart** du courrier en 2020, en raison de la crise sanitaire. Celle-ci a donc accéléré de deux ans la tendance à la baisse du courrier.



Source : La Poste

La mission de service universel postal, qui comprend notamment la levée et la distribution assurées six jours sur sept sur l'ensemble du territoire national, est déficitaire depuis 2018. La chute drastique du courrier en 2020 générera, selon La Poste, un **déficit de 1,5 milliard d'euros sur la mission de service universel en 2020**. L'entreprise estime que, si rien n'est fait, le déficit sera de l'ordre de 2,5 milliards d'euros en 2030, comme le montre le graphique ci-après. Or, les profits générés par l'entreprise sur des marchés concurrentiels n'ont pas vocation à financer des missions de service public. Et cela pourrait générer une diminution importante de la qualité de service.



Source : La Poste. Nb : à compter de 2020, il s'agit d'estimations.

Il convient donc de lancer une réflexion sur les modalités de financement à moyen terme du service universel postal, sans quoi c'est la pérennité même de l'entreprise publique qui pourrait être remise en question.

ANNEXE : ÉVOLUTION DES AUTRES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Hormis les trois points sur lesquels la rapporteure a souhaité apporter des éclairages particuliers, les crédits affectés à l'économie numérique sont, plus que jamais cette année, éparpillés entre la maquette budgétaire habituelle (A) et les enveloppes budgétaires concrétisant le plan de relance (B).

**Le plan de relance de la commission des affaires économiques
entendu sur plusieurs points**

Au-delà des dépenses en faveur des réseaux et de la fiscalité des *data centers*, la rapporteure souligne que plusieurs demandes formulées par la cellule « Numérique » dans le cadre du « Plan de relance » de la commission des affaires économiques ont été, au moins partiellement, entendues. C'est notamment le cas des points suivants :

- la **numérisation des entreprises**, à travers la hausse des crédits du programme France Num, même si, comme le souligne notre collègue Serge Babary, un crédit d'impôt reste nécessaire ;
- un « passage à l'échelle » du plan en faveur de **l'inclusion numérique** ;
- le soutien aux **technologies clés**, notamment sur le quantique et la cybersécurité ;
- le soutien à l'écosystème de **start-up françaises** ;
- la sécurisation des **approvisionnements critiques** ;
- une enveloppe, dont le montant reste à déterminer, pour favoriser la **numérisation des collectivités territoriales**.

A. MISSION ÉCONOMIE, PROGRAMME 134

1. Action n° 4 – « développement des postes, des télécommunications et du numérique »

Les crédits de l'action n° 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique » du programme 134, enveloppe composite, augmentent de 6 % cette année (10,5 millions d'euros), comme décrit dans le tableau ci-dessous.

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

Intitulé du dispositif		LFI 2020	PLF 2021	Comp. 2021/LFI 2020	Comp. 2021/LFI 2020 (%)
Développement du secteur postal (franchise postale)	AE	1 485 000	1 791 200	306 200	21 %
	CP	1 485 000	1 791 200	306 200	21 %
Compensation presse	AE	95 900 000	87 800 000	-8 100 000	- 9 %
	CP	95 900 000	87 800 000	-8 100 000	- 9 %
Organismes internationaux (UIT, UPU, ETSI, CEPT, ECO)	AE	8 500 000	8 997 392	497 392	6 %
	CP	8 500 000	8 997 392	497 392	6 %
Agence nationale des fréquences (A.N.F.R)	AE	40 050 000	43 950 000	3 900 000	10 %
	CP	40 050 000	43 950 000	3 900 000	10 %
Mission French Tech	AE	6 168 280	5 200 000	968 280	- 16 %
	CP	6 168 280	5 200 000	968 280	- 16 %
France Num	AE	700 000	1 980 000	1 280 000	183 %
	CP	700 000	1 980 000	1 280 000	183 %
Commissariat aux communications électroniques de défense	AE	14 628 801	27 780 000	13 151 199	90 %
	CP	14 628 801	27 780 000	13 151 199	90 %
TOTAL	AE	166 940 081	177 498 592	10 558 511	6,32 %
	CP	166 940 081	177 498 592	10 558 511	6,32 %

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

Parmi les hausses notables, on peut relever une **hausse des crédits du programme « France Num »** (+ 183 %) pour couvrir les dépenses suivantes : refonte du site *francenum.gouv.fr*, animation de la communauté des activateurs et partenaires et contenu du site, communication vers le grand public des TPE / PME sur les bénéfices de la transformation numérique. S'y ajoutent également les crédits de la **mission « Plan de relance »** pour la numérisation des TPE, PME et ETI (329,1 millions d'euros en AE et 184 millions d'euros en CP). Cette enveloppe, qui fait l'objet d'une analyse approfondie par M. Serge Babary dans la continuité des travaux lancés par les cellules « Commerce » et « Numérique » de la commission des affaires économiques au printemps, sera, selon la mission « Plan de relance », mobilisée au titre de trois dispositifs : « *un soutien à l'investissement des PME et des ETI industrielles dans les technologies innovantes de l'industrie du futur. La gestion de ce dispositif est confiée à l'agence de services et de paiements (238 millions d'euros en AE et 130 millions d'euros en CP) ; un financement et un accompagnement des PME et des ETI dans leurs projets de mise en place de solutions d'intelligence artificielle, dont la gestion est confiée à Bpifrance (IA Booster) (55 millions d'euros en AE et 32 millions d'euros en CP) ; ainsi qu'un dispositif de sensibilisation et des accompagnements collectifs de l'ensemble des TPE et des PME grâce aux actions de France Num (36,1 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP) ».*

La hausse des crédits affectés au Commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) (+ 90 %) s'explique par des raisons de périmètre (transferts de crédits en base des programmes contributeurs : 152 et 176 (Intérieur), 302 (Douanes) et 310 (Justice) ; un transfert de crédits interviendra en gestion pour le programme 144 (Défense)).

Parmi les diminutions notables, hormis la compensation de la mission de transport de presse, on peut relever que les **crédits de la mission French Tech**, en diminution de 16 %, sont scindés en deux : une part de 2,2 millions d'euros, qui reste affectée aux actions de promotion et de communication ; une autre, de 3 millions d'euros, qui a vocation à financer le « *développement du réseau de soutien à l'écosystème Tech et au financement de projets portés par des startups. Les projets financés seront ciblés selon des critères stratégiques tels que l'inclusion, l'impact environnemental, le développement des talents ».*

À noter également, parmi les transferts aux organismes internationaux, la participation au financement du partenariat mondial pour l'intelligence artificielle (« Giec de l'IA ») lancé en juin dernier à l'initiative de la France et du Canada dans le cadre de la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle définie par le Président de la République en 2018.

S'agissant de l'Agence nationale des fréquences, ses crédits de fonctionnement restent au même niveau, mais elle recevra 3,9 millions d'euros supplémentaires pour investir dans du matériel en vue des jeux olympiques de 2024.

2. Action n° 13 « régulation des communications électroniques et des postes »

Les crédits de l'action n° 13, qui financent l'Arcep, augmentent de 2,67 % en AE et de 2,47 % en CP (21,5 millions d'euros en AE et 23,3 millions d'euros en CP), notamment pour financer les dépenses de système d'information nécessaires à la régulation par la donnée (ex : cartes de couverture) et pour réaliser des investissements ponctuels.

B. CRÉDITS RATTACHÉS AU « PLAN DE RELANCE »

1. Mission « Plan de relance »

Hormis les aspects « numérisation des entreprises » et « déploiement du très haut débit » déjà évoqués, la mission « Plan de relance » comprend également :

- 250 millions d’euros d’AE et 125 millions d’euros de CP pour l’**inclusion numérique** – le plan du Gouvernement a récemment été précisé, il comprend notamment le recrutement de 4 000 formateurs ;
- 1,5 milliard d’euros d’AE pour la « **transformation numérique de l’État** », qui contient notamment le financement du développement d’une identité numérique (30 millions d’euros) – la commission d’enquête sénatoriale sur la souveraineté numérique appelait au déploiement d’une telle identité numérique, sur la base d’une carte d’identité électronique. Une enveloppe de 291 millions d’euros en AE est également fléchée vers le « **soutien à l’innovation et à la transformation numérique de l’État et des territoires** », pour « **appuyer les initiatives numériques à fort impact au sein de l’État et des collectivités territoriales, tout en soutenant la filière** » ;
- le soutien au **développement de la réparation et du réemploi**, notamment dans le domaine des équipements électriques et électroniques, via une enveloppe de 21 millions d’euros du plan de relance abondant le fonds économie circulaire de l’Ademe ;
- une ligne de 501 millions d’euros d’AE et de 240 millions d’euros de CP, qui a vocation à financer la « **sécurisation des approvisionnements critiques** », portant, entre autres, sur l’électronique et les télécommunications, sans plus de précisions.

2. Mission « Programme d’investissements d’avenir » (PIA)

Les différents PIA contiennent des **crédits finançant les actions de financement des start-up françaises** menées par BPIFrance. On dénombre notamment les programmes suivants :

- le fonds « *French Tech Accélération* » du PIA 2 (100 millions d’euros de fonds propres) pour soutenir les accélérateurs de *start-up* ;
- le fonds « *French Tech Seed* » du PIA 3 (250 millions d’euros), qui a vocation à soutenir les *start-up* technologiques en phase de post-maturation ;
- le fonds « *French Tech Bridge* » (doté d’une enveloppe maximale de 160 millions d’euros), qui vise à assurer un relais de quelques mois aux *start-up* à fort potentiel qui rencontrent des difficultés de levées de fonds pendant la période de ralentissement économique ;
- l’appel à projets « *French Tech ticket et diversité* », doté de 15 millions d’euros, pour favoriser une plus grande diversité sociale dans l’écosystème de la French Tech ;
- le fonds « *French Tech souveraineté (FTS)* » autorisé en PLFR 3 à hauteur de 150 millions d’euros afin de renforcer l’autonomie de notre pays sur des technologies d’avenir et de sécuriser le développement de futurs leaders technologiques de rang mondial.

Le PIA 4 devrait porter les stratégies « cybersécurité » et « quantique », notamment dans le cadre du financement de programmes de recherche, mais le programme 424 « financement des investissements stratégiques, doté de 12,5 milliards d’euros, ne donne aucune précision. Le dossier de presse du plan de relance publié début septembre précisait que « *2,6 milliards d’euros de nouveaux financements sur des stratégies d’investissement prioritaires pour l’indépendance économique, par exemple concernant l’intelligence artificielle, le cloud, la cybersécurité, les technologies quantiques, la santé digitale, la bioproduction de thérapies innovantes, la lutte contre les maladies infectieuses et émergentes, le numérique et l’enseignement, les industries culturelles et créatives, les industries spatiales, etc. Les investissements en fonds propres représenteront un engagement de 500 M€ supplémentaires sur cette même période.* »

Le volet cybersécurité vise, « *en exploitant le fort potentiel de recherche et de croissance de la filière française, la stratégie d’investissement dans la cybersécurité (...) à accélérer l’innovation pour hisser l’offre française aux premiers rangs mondiaux, à maîtriser les technologies clés dans les applications critiques (comme l’industrie, la santé et la mobilité) et à diffuser la cybersécurité au*

sein des entreprises et de la société ». L'objectif est, en structurant la filière, d'atteindre un chiffre d'affaires de 25 milliards d'euros d'ici 2025 (soit 3,5 fois le chiffre d'affaires actuel) et de doubler le nombre d'emplois (75 000 à terme).

Le volet quantique a pour ambition que la France soit « *parmi les premiers pays à maîtriser les technologies quantiques (...), de bâtir une nouvelle filière industrielle* » et de « *permettre à la France d'être la première à disposer d'un prototype complet d'ordinateur quantique généraliste de première génération dès 2024* », avec un objectif de création de 16 000 emplois directs à l'horizon 2030 et d'une part de 1 à 2 % des exportations françaises.



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur
(*Les Républicains*)
des Yvelines



Anne-Catherine Loisier

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

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS MISSION « ÉCONOMIE » CRÉDITS DÉDIÉS À L'INDUSTRIE

L'industrie française a subi particulièrement brutalement et durablement les conséquences de la crise sanitaire et économique qui s'est déclarée au mois de mars 2020. Les fortes contraintes sur l'offre puis la baisse de la demande ont entraîné une chute marquée de la production dans l'ensemble des secteurs industriels, une contraction de l'emploi industriel, et une dégradation de la balance commerciale de l'industrie manufacturière.

Si les mesures d'urgence adoptées au printemps, notamment les prêts garantis par l'État et l'activité partielle, semblent avoir répondu aux besoins immédiats, et ont permis à un rebond de se profiler à la fin de l'été, l'industrie française reste néanmoins fragilisée. La crise a en effet exacerbé certaines de ses faiblesses structurelles : elle a entraîné une forte hausse de l'endettement des entreprises, aux fonds propres déjà faibles ; elle exerce une pression à la baisse sur l'investissement dans la modernisation et le verdissement, dans une période pourtant charnière ; elle affaiblit l'un des moteurs à l'export de l'industrie française, le secteur aéronautique ; et elle replace la France sur une trajectoire de destruction d'emplois industriels qui s'était pourtant infléchie.

Cependant, la crise a aussi conduit à une prise de conscience : celle de la nécessité de repenser le rôle de l'industrie dans l'économie et dans la vie de la Nation. Elle semble avoir renforcé et élargi la notion de souveraineté industrielle, y incluant de nouvelles activités industrielles essentielles. Elle met en évidence plus que jamais la nécessité de renouer avec une véritable stratégie industrielle, visant à reconstruire un socle productif national, à rebours de plusieurs décennies de délocalisations et de désindustrialisation. Elle repose également la question du rôle de l'État stratège, actionnaire et stabilisateur, et de ses moyens d'action pour atteindre ces nouveaux objectifs.

Si le budget pour 2021 et le plan « France Relance » présenté en septembre dernier semblent avoir correctement identifié les enjeux d'avenir de l'industrie française, ils sous-estiment toutefois les contraintes de court terme. La modernisation de l'outil, la transition environnementale et la réindustrialisation font l'objet d'aides conséquentes, qui vont dans le bon sens, bien qu'elles gagneraient à être renforcées sur certains volets, comme le verdissement des procédés ou les applications industrielles de la 5G. L'accompagnement des entreprises et le suivi et l'évaluation des dépenses importantes engagées par les pouvoirs publics devront également être renforcés.

À l'inverse, le budget présenté semble négliger le soutien à la demande, concentré sur les secteurs automobile et aéronautique. La relance d'autres secteurs d'activités, la commande publique, mais surtout la réouverture des commerces et distributeurs, seront pourtant des facteurs clés pour le « retour à la normale » de l'industrie française. Enfin, les entreprises industrielles feront rapidement face au « mur de la dette », la faiblesse des fonds propres et l'endettement accru risquant de porter un coup d'arrêt à l'investissement. La réponse du Gouvernement, passant principalement par des prêts participatifs et quelques renforcements ciblés dans le secteur automobile et aéronautique, apparaît à ce titre insuffisante.

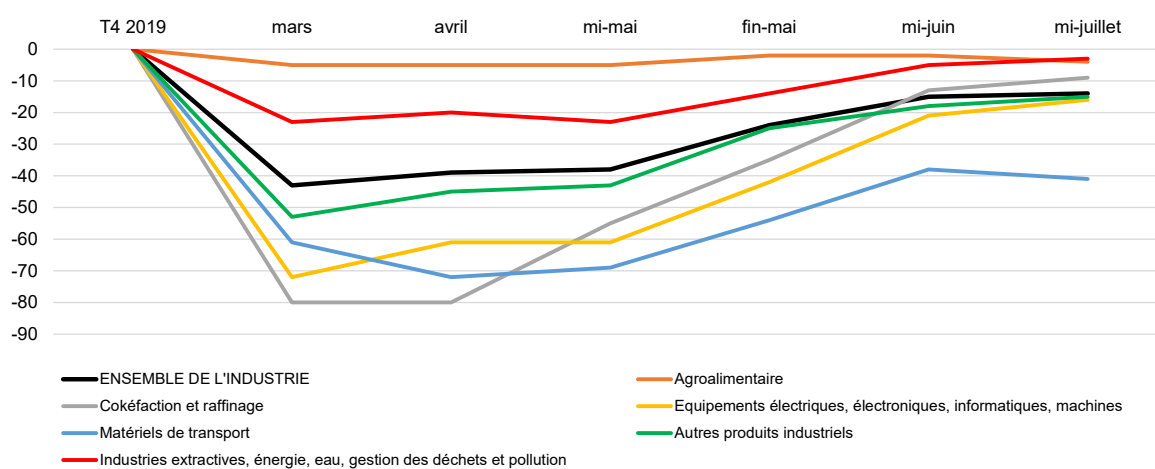
1. LA CRISE A PORTÉ UN COUP D'ARRÊT À L'ACTIVITÉ INDUSTRIELLE, MAIS LES MESURES D'URGENCE ONT CONTRIBUÉ À AMORTIR CE CHOC

A. La chute de la production industrielle liée au premier confinement a été plus brutale et durable en France qu'ailleurs

L'instauration d'un confinement en réponse à l'urgence sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a porté un **coup d'arrêt brutal à l'activité industrielle** française. En mars 2020, celle-ci s'était **réduite de près de moitié** par rapport à son niveau habituel (- 43 %). Dans certains secteurs industriels, le choc a été plus impressionnant encore, atteignant jusqu'à - 72 % dans le secteur des équipements électriques et - 61 % pour la production de matériels de transports. D'autres segments, tels que l'agroalimentaire, ont mieux résisté, n'accusant qu'une chute de 13 %.

Taux d'activité par secteur industriel en 2020

(comparaison T4 2019)



Source : Commission des affaires économiques, données INSEE

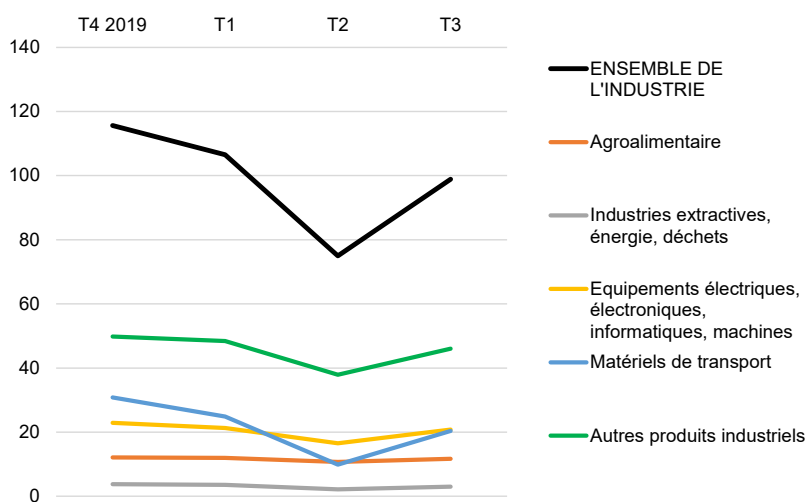
Cette forte et soudaine contrainte sur l'offre est inégalée au cours de la dernière décennie, étant à la fois plus rapide et plus importante que la chute de production consécutive à la crise financière de 2008-2009. Plusieurs facteurs expliquent cette crise soudaine :

- D'abord, **l'impossibilité immédiate de mettre en œuvre les mesures de protection sanitaires appropriées**, notamment en raison de la pénurie de masques, ou d'adapter l'organisation du travail, en lien avec les mesures de distanciation sociale. De nombreux établissements ont préféré stopper leur activité le temps que ces nouvelles mesures se mettent en place ;
- Surtout, les industriels ont regretté le **manque de consignes claires des pouvoirs publics** vis-à-vis de l'ouverture des établissements et de la poursuite des activités de production durant le confinement, qui a conduit beaucoup de sites à fermer sans que cela ne soit nécessaire ;
- **La forte interconnexion des secteurs industriels** a aggravé la chute d'activité. La baisse de demande du secteur automobile, par exemple, affectant la production métallurgique, chimique ou du secteur des machines. Cet effet « boule de neige » a un fort ralentissement général. **La fermeture des commerces** a également joué, en faisant disparaître une partie des débouchés des industriels ;
- Enfin, dans certains cas, **la rupture des chaînes d'approvisionnement** en lien avec les arrêts de production dans d'autres pays, notamment en Asie, ou avec les **obstacles aux échanges internationaux** liés à la fermeture des frontières, ont contraint certaines usines à l'arrêt (par exemple dans le secteur textile).

La chute de l'activité industrielle française a en outre été plus brutale et plus marquée que dans les autres pays européens. Bien que l'ensemble de l'Europe ait connu un ralentissement net, l'Italie et l'Allemagne ont réussi à maintenir un socle d'activité au cours de la première partie de l'année. En outre, **la reprise s'est effectuée plus lentement en France** qu'ailleurs. À la fin du mois du juin, la France n'atteignait que 80 % de son activité habituelle. Moins agile que les secteurs des services ou du commerce en raison de la forte inertie de son outil, **l'industrie est plus vulnérable aux « stop and go »** qui ont caractérisé la gestion de la pandémie de coronavirus. La remontée de la production n'a donc été que progressive, bien que les signaux du début de l'automne, avant l'instauration du second confinement, aient été moins inquiétants.

Les **échanges internationaux** de biens industriels ont également **nettement ralenti**. Dans un premier temps, l'arrêt de nombreux secteurs d'activité en Chine a **diminué la disponibilité et donc les importations de matières premières industrielles**, à destination notamment de l'industrie lourde, pharmaceutique ou textile. Dans un second temps, la chute de production sur le territoire national a **réduit les exportations de près de 29 % en France au deuxième trimestre**, sous le double impact d'une crise de l'offre et de la **chute des commandes** ; alors que l'urgence sanitaire accroissait les importations de matériels nécessaires à la lutte contre la Covid-19.

Exportations par secteur industriel en 2020
(en milliards, comparaison T4 2019)



Source : Commission des affaires économiques, données DGDDI

La baisse des exportations a principalement frappé les industries de transport, qui jouent un rôle moteur pour les exportations de la France. À la fin du premier semestre, le déficit commercial de la France atteignait déjà près de 34 milliards d'euros, contre 29 milliards d'euros l'année précédente à la même période. **En septembre, le Gouvernement estimait que le solde commercial annuel se dégraderait de – 57 à – 79 milliards d'euros en 2020**, chiffre ne prenant pas en compte le reconfinement décidé en octobre.

B. Particulièrement mobilisées pour le secteur industriel, les mesures d'urgence ont permis de limiter l'impact immédiat sur le tissu productif

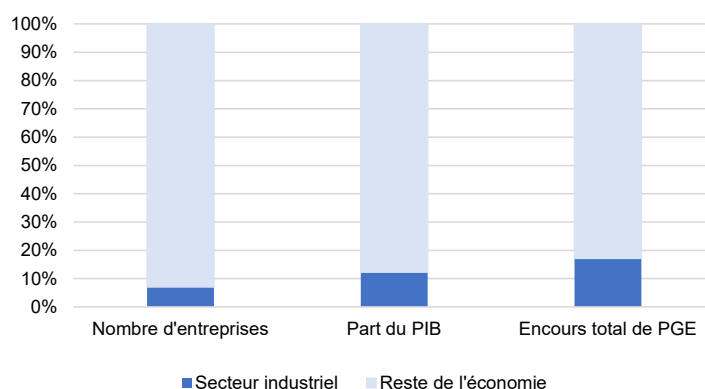
L'impact économique et social immédiat de ce choc économique d'ampleur sur le tissu productif français a toutefois pu être limité par les **mesures d'urgence** adoptées dans le cadre des lois de finances rectificatives pour 2020, en particulier le **prêt garanti par l'État et l'indemnisation renforcée de l'activité partielle**.

- **Le prêt garanti par l'État**

Déployés à compter de la fin du mois de mars, les prêts garantis par l'État ont **largement été utilisés par les entreprises du secteur industriel**. Sur un encours total de prêt garanti d'environ 120 milliards d'euros à date du mois de septembre, **les PGE aux entreprises industrielles représentaient plus de 20 milliards d'euros, soit 17 %**, un montant supérieur en proportion à leur poids dans le tissu économique français et à leur importance dans le PIB.

Plusieurs grands représentants de la filière industrielle ont bénéficié de prêts au montant significatif, comme Renault (à hauteur de 5 milliards d'euros), CMA-CGM (1,05 milliard d'euros), Paprec (144 millions d'euros), Constellium (180 millions d'euros), ou encore Daher (170 millions d'euros). Dans l'ensemble de l'économie française, **près de 75 % des montants garantis ont cependant été déployés au bénéfice des TPE ou PME**. Cette forte mobilisation du PGE au service de l'industrie témoigne néanmoins des **difficultés de trésorerie et des lourdes pertes d'exploitation subies** par les entreprises, qui ont été contraintes de stopper leur activité, à l'inverse d'autres secteurs économiques ayant pu déployer le télétravail.

**Recours au PGE
dans le secteur industriel**



Source : Commission des affaires économiques, données DGE

- **L'activité partielle**

Le secteur industriel s'est fortement appuyé sur le dispositif d'activité partielle mis en place au mois de mars. Dès l'annonce du confinement, les chefs d'établissement ont mis en avant le **fort besoin de flexibilisation de l'organisation du travail, au regard des contraintes sanitaires, de l'impossibilité du télétravail, et de la baisse des cadences de production**.

Le recours y a donc été très conséquent : dans le secteur automobile, 1 475 sites représentant près de 248 500 salariés sur les 400 000 que compte la filière (dont 58 % travaillant dans des TPE-PME) ont mis en œuvre l'activité partielle. Dans le secteur des biens d'équipements, si la production a chuté d'environ 27 % au deuxième trimestre, le volume de travail rémunéré n'a chuté que de 18 %. Dans le secteur aéronautique, l'écart est encore plus conséquent, avec une chute de production de près de 53 % pour une chute de travail rémunéré de 30 % seulement, selon l'Insee.

Enfin, les **plans de soutien aux secteurs automobile et aéronautique**, annoncés parmi les premiers plans sectoriels et traduits dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, ont complété le PGE et l'activité partielle, dans une logique mêlant soutien et relance.

Les mesures adoptées entre mars et septembre semblent avoir globalement permis d'amortir le choc subi par l'ensemble des entreprises du tissu productif français. D'ailleurs, la production industrielle a connu un net rebond à la fin de l'été, ce qui laissait espérer un « retour à la normale » en 2022. Le reconfinement décidé en octobre, qui vient prolonger la crise économique, risque cependant d'entraîner une chute durable de la demande et un retour aux scénarios les plus pessimistes.

2. UNE CRISE QUI EXACERBE LES DÉFIS DE L'INDUSTRIE ET OBLIGE À REPENSER SA PLACE DANS NOTRE ÉCONOMIE

A. La crise vient accentuer les faiblesses structurelles de l'industrie française

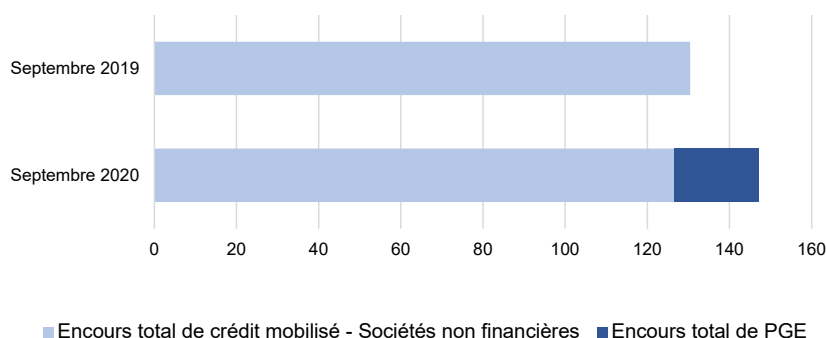
Si les mesures d'urgence ont permis de limiter l'impact immédiat sur l'emploi et sur le tissu productif, il n'en reste pas moins que **la crise a exacerbé certaines faiblesses structurelles de l'industrie française.**

1. Un endettement en hausse de 13 % sur une seule année

L'endettement des entreprises industrielles françaises est une source d'inquiétude. Avant la crise déjà, celles-ci étaient **significativement plus endettées que leurs équivalents européens.**

Certes, le prêt garanti par l'État a permis de parer aux problèmes urgents de trésorerie et protégé de l'insolvabilité immédiate, en ouvrant accès à près de 20 milliards d'euros de liquidités. **Le nombre de faillites enregistrées cette année est ainsi inférieur d'environ 30 % aux chiffres habituels. L'encours total de crédit des entreprises industrielles a en revanche augmenté d'environ 13 % cette année, et atteint en septembre 2020 environ 147 milliards d'euros.** Cette hausse de l'endettement est **principalement portée par les PME (18 %),** loin devant les grandes entreprises (6 %).

Encours total de crédit dans l'industrie française



Source : Commission des affaires économiques, données Banque de France

L'objectif du PGE – éviter la contraction de l'offre de crédit aux entreprises par le secteur financier, en faisant porter à l'État le risque de défaut – semble donc avoir été atteint ; mais il convient de noter un certain **effet d'éviction de l'offre classique de crédit par le PGE, ce dernier étant presque entièrement responsable de l'augmentation de l'encours de crédit pour 2020 dans le secteur industriel.** En effet, si l'encours global de crédit des entreprises industrielles a augmenté de 13 % cette année, contre 1 à 2 % en moyenne au cours des dernières années, l'encours de crédit hors PGE semble lui s'être légèrement réduit.

Bien que le taux d'octroi du PGE soit volontairement faible, et l'échéance de remboursement décalée, il n'en reste pas moins qu'il **vient accroître le ratio d'endettement** des entreprises françaises, **comparativement déjà surendettées : la France se situe au deuxième rang mondial** par rapport à son PIB, avec un ratio d'endettement des entreprises de 74 % en 2019 contre 64 % pour le Royaume-Uni ou 41 % pour l'Allemagne. **Cet endettement accru sera problématique en cas de remontée des taux d'intérêt**, d'autant que les entreprises françaises pratiquent des **marges relativement plus faibles** que leurs concurrentes et que leur **niveau de fonds propres est également plus bas** (voir ci-après).

2. Un nouveau frein à l'investissement dans la modernisation et le verdissement

En outre, les problèmes de trésorerie, engendrés par les pertes d'exploitation liées à l'arrêt de la production, sont un **nouvel obstacle à l'investissement** des entreprises françaises.

La transformation dans la durée de l'outil industriel se heurte à une forme d'inertie, liée au coût fixe très élevé des investissements, nécessitant un effort financier plus conséquent, mais aussi à l'histoire industrielle française. L'industrie française rassemble près de 240 000 entreprises, dont 85 % environ de PME. Elles sont **plus anciennes et moins robotisées en moyenne que leurs concurrentes**. Malgré des efforts récents, la France accuse toujours un retard important en stock de robots industriels, et seules 11 % des TPE et PME françaises étaient dotées d'outils digitaux en 2017, les plaçant au 17^e rang européen en la matière. L'âge moyen de l'outil industriel français est de 19 ans environ, deux fois supérieur à celui de l'Allemagne.

Le vieillissement de l'industrie française accentue la tendance à la désindustrialisation du pays, **dégradant la productivité relative de l'outil** et empêchant la montée en gamme sur des produits plus innovants et à plus forte valeur ajoutée. En d'autres termes, il constitue un obstacle à une plus grande compétitivité des entreprises industrielles françaises. En outre, **il est problématique au regard des objectifs climatiques et environnementaux : 40 % de l'énergie consommée par l'industrie en France est le fait d'équipements de plus de trente ans d'ancienneté**. La modernisation et le verdissement des capacités de production est donc une priorité, mais il appelle un montant colossal d'investissement : selon des estimations des fédérations industrielles, la transformation des procédés de production exigerait que l'industrie française double son investissement annuel.

Or, dès le deuxième semestre de l'année 2020, la Banque de France a noté une forte augmentation des demandes de crédits de trésorerie, et une **tendance inverse de recul marqué des demandes de crédit d'investissement**, les entreprises priorisant leur survie à court terme à l'investissement à moyen terme. Selon l'Insee, les chefs d'entreprises de l'industrie manufacturière estiment en octobre 2020 que leurs dépenses d'investissement sur l'année auront **chuté de 14 % par rapport à 2019**, le second confinement étant venu assombrir encore les perspectives économiques. Le maintien de l'investissement sera pourtant central à la fois pour la compétitivité de l'industrie françaises face à des concurrents innovants, mais aussi pour qu'elle s'engage pleinement dans la transition écologique.

3. L'aéronautique, moteur à l'export, a été touché de plein fouet

La crise a également mis en exergue la **dépendance du commerce extérieur français à quelques secteurs industriels clefs**.

Si la balance commerciale s'équilibre d'ordinaire en temps de crise, grâce à l'amélioration du solde énergétique et une dégradation proportionnelle des importations et exportations, **la crise est cette fois double : les importations liées à la crise sanitaire ont fortement augmenté**, tandis que certains des **principaux moteurs d'exportations français sont frappés de plein fouet**, accentuant le manque de compétitivité industrielle à l'exportation.

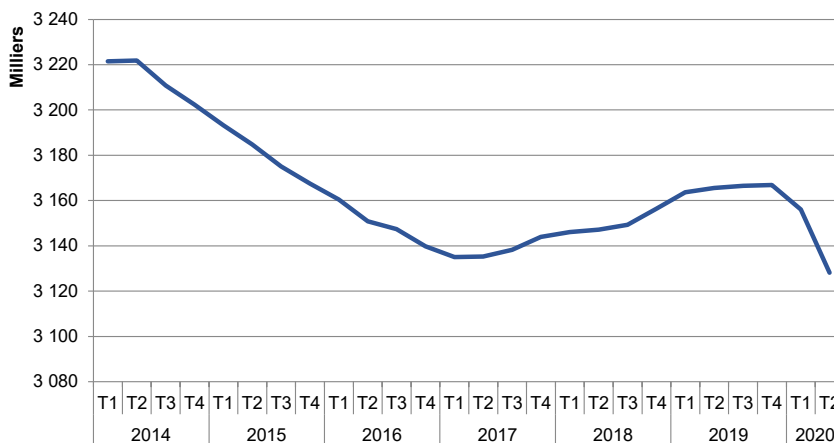
Dans un **contexte déjà difficile, marqué par les tensions commerciales avec les États-Unis** qui se sont répercutées sur le secteur des vins, du luxe et de l'aéronautique ; la crise a frappé durement l'un des principaux moteurs d'exportations de biens manufacturés en France, **la filière aéronautique**. En 2019, l'excédent du secteur aéronautique avait atteint une valeur record de 31 milliards d'euros et son poids au sein des échanges extérieurs progressait. En 2020, les exportations aéronautiques ont reculé de plus de 60 % au premier semestre, avant de récupérer à - 36 % au troisième trimestre. Le secteur est passé d'un solde d'échanges positif d'environ 4 milliards à fin 2019 à un solde négatif de plus de 3 milliards à la mi-2020. Les **exportations automobiles** ont également chuté de 60 % entre la fin 2019 et le premier semestre 2020, mais elles avaient quasiment retrouvé leur niveau ordinaire au troisième trimestre 2020.

Ensemble, **les secteurs aéronautique et automobile représentent plus d'un quart des exportations industrielles de la France**, loin devant le secteur de la chimie, de la métallurgie et des produits pharmaceutiques. Avec ces deux secteurs fortement touchés, **la balance des échanges extérieurs, qui creusera son déficit de près de 22 milliards, devrait contribuer à réduire le PIB de la France de l'ordre de 2 points en 2020**. Alors que se profile une nouvelle période d'incertitude économique, mais aussi d'incertitude politique avec l'échéance du Brexit et le changement de gouvernement américain, la France doit **veiller à ce que la crise n'accroisse pas sa dépendance aux importations et n'accélère pas la perte de parts de marchés à l'export**.

4. L'emploi industriel renoue avec une tendance à la baisse

Enfin, la France semble **renouer avec la destruction d'emplois industriels et de capacités de production**. La dynamique positive enclenchée au cours des années précédentes, traduite par un solde positif d'ouvertures de sites industriels sur le territoire national et une stabilisation de l'emploi, risque d'être remise en cause par la récession.

Evolution de l'emploi industriel en France (en milliers)



Source : Commission des affaires économiques, données INSEE

Selon l'Insee, **le solde d'emplois industriels de l'année 2020 serait de - 53 000 emplois**, soit une baisse de 1,5 %, alors que 12 000 emplois avaient été créés en 2019. Malgré le soutien offert par les mesures d'urgence, **la crise ramènerait donc l'emploi industriel à un bas historique**, réduisant à néant plusieurs années de hausse. Plusieurs grands groupes ont déjà annoncé des plans sociaux, comme Airbus, Daher, Renault, Valeo, Bridgestone, Nokia, ou encore Vallourec, anticipant la fin des mesures de soutien et une contraction de la demande.

Certes, les destructions d'emplois industriels ont été **plus faibles que dans d'autres secteurs économiques**, l'hébergement et la restauration ayant par exemple détruit dans le même temps

131 000 emplois, soit 11.3 % de leur masse salariale totale. Mais l'extinction des dispositifs d'aides pourrait placer l'industrie française dans une situation difficile, alors que **la France (13 %) se situe déjà loin derrière** l'Allemagne (21 %), l'Italie (20 %), ou l'Espagne (14 %) en termes de poids de l'emploi industriel dans l'économie. À terme, cette trajectoire peut **mettre en danger l'existence même de compétences industrielles** sur le territoire national, à l'heure où la crise a pourtant montré que la préservation de capacités est essentielle.

Plus largement, **la désindustrialisation de bassins d'emploi est lourde de conséquences pour les territoires**. Outre la destruction d'emplois, elle entraîne par ricochet une chute de l'attractivité, de la consommation, et donc de **l'activité d'autres secteurs** comme celui du commerce et de la construction ; mais réduit aussi les ressources fiscales des collectivités territoriales avec, à terme, un impact sur l'offre de service public. Dans les territoires à fort patrimoine industriel, a fortiori concentrés sur certains secteurs, cet impact emporte de graves **conséquences économiques, sociales et humaines** : la multiplication des plans sociaux et des fermetures de **sites de production aéronautique en Occitanie**, par exemple, pèsera fortement sur le territoire à court terme.

B. Mais la crise a aussi conduit à une prise de conscience nationale : la nécessité de repenser le rôle de l'industrie pour l'avenir

La crise économique et sanitaire, inédite et soudaine, qui a frappé la France en 2020 semble avoir conduit à une **prise de conscience relative au rôle de l'industrie** dans la vie économique de la Nation.

D'abord, la rupture des chaînes d'approvisionnement mondiales, qui a conduit à des pénuries de principes actifs médicamenteux ou d'équipements de protection individuelle, ainsi que de certains intrants ou composants, a **mis en évidence le caractère essentiel des productions industrielles**. **La crise semble avoir élargi la notion de la souveraineté industrielle**, jusqu'ici réservée à la production de matériel de défense, d'agents biochimiques, de moyens de communication ou encore à l'approvisionnement en énergie ou en eau.

Le constat d'un **manque de capacité de production française – voire européenne – pour certains produits critiques pour l'économie et la société**, remet en cause les choix politiques opérés au cours des dernières décennies, qui ont permis – ou encouragé – la **délocalisation de nombre d'activités industrielles et le démantèlement de champions** français. Selon un rapport récent de France Stratégie, l'emploi des entreprises françaises à l'étranger représente aujourd'hui 62 % de leurs effectifs, contre 38 % en Allemagne ou 26 % en Italie. Ce même rapport met en évidence les conséquences de la désindustrialisation de la France, qui limite les gains de productivité de l'économie dans son ensemble, pèse sur la distribution des revenus, le volume d'emplois, la balance commerciale, et le développement technologique.

Ce n'est pas un hasard si les **appels à la « relocalisation »** de l'activité industrielle en France se sont multipliés depuis le début de l'année. **La notion recouvre en réalité plusieurs objectifs distincts**, allant d'une incertaine « rapatriation » d'activités déplacées à l'étranger par des groupes français, à la reconstruction de capacités nationales dans des secteurs stratégiques spécifiques, traduisant en fait une visée plus générale de réindustrialisation de l'économie française.

La crise interroge aussi la structure et la composition même du tissu industriel, marqué en France par une forte prévalence de petites et moyennes entreprises, et un socle d'ETI inférieur à celui qui existe en Allemagne par exemple. La politique industrielle doit **agir sur les déterminants de la croissance et du développement** des PME – accès aux marchés à l'export, croissance des fonds propres, investissement – et encourager la **structuration des filières**. Le dialogue renouvelé entre l'État et les filières, par le biais du Conseil national de l'Industrie, doit donner les impulsions à cette réorganisation et redynamisation du tissu industriel.

À la lumière de cette crise, le rapporteur appelle donc à **repenser une stratégie de souveraineté industrielle conquérante, visant à reconstruire un socle industriel national**. Cette reconstruction passera tout autant par la **transformation et modernisation** de l'existant, par la **réindustrialisation des territoires**, que par le soutien à **l'émergence de nouvelles filières** ou à la « relocalisation ». Une telle stratégie de souveraineté ne devra pas laisser de côté l'enjeu des **compétences**, cruciales pour la préservation et le développement des savoir-faire industriels.

Dans la majorité des cas, l'échelle pertinente pour ces projets de reconquête industrielle sera celle de l'Europe, d'abord, parce que les fonds nécessaires à l'établissement de filières nouvelles sont colossaux et ne pourront être mobilisés que de manière concertée par plusieurs États ; ensuite, parce que la compétitivité ne pourra être atteinte que par la **massification de la demande** sur l'ensemble du marché européen et un partage des tâches source d'économies d'échelle. En ce sens, les **projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) sont un outil prometteur** et pourront être mobilisés au-delà des seuls projets en matière de batteries automobile et d'hydrogène. **D'un point de vue plus stratégique, les pays européens partagent une vision de l'autonomie stratégique** renouvelée, dans un contexte international marqué par le regain de tensions commerciales et géopolitiques, en particulier vis-à-vis de la Chine et des États-Unis. La question de la capacité de production **d'équipements de télécommunications** par exemple, comme on l'a vu dans le cas de Huawei, est fortement liée aux enjeux de souveraineté technologique et numérique.

Déjà, **la crise semble avoir conduit à repenser le rôle de l'État et les outils à sa disposition** : il a mobilisé à grande échelle des outils de garantie et les prises de participation publiques directes ou indirectes, jusqu'ici très limitées. Il a également accru les aides incitatives visant à ce que les industriels dirigent leurs efforts de recherche et d'investissement – et les consommateurs leur pouvoir d'achat – vers des produits plus prometteurs au regard de la transition environnementale.

3. LE BUDGET POUR 2021 IDENTIFIE BIEN CERTAINS ENJEUX D'AVENIR, MAIS NE SOUTIENT PAS ASSEZ LE TISSU INDUSTRIEL À COURT TERME

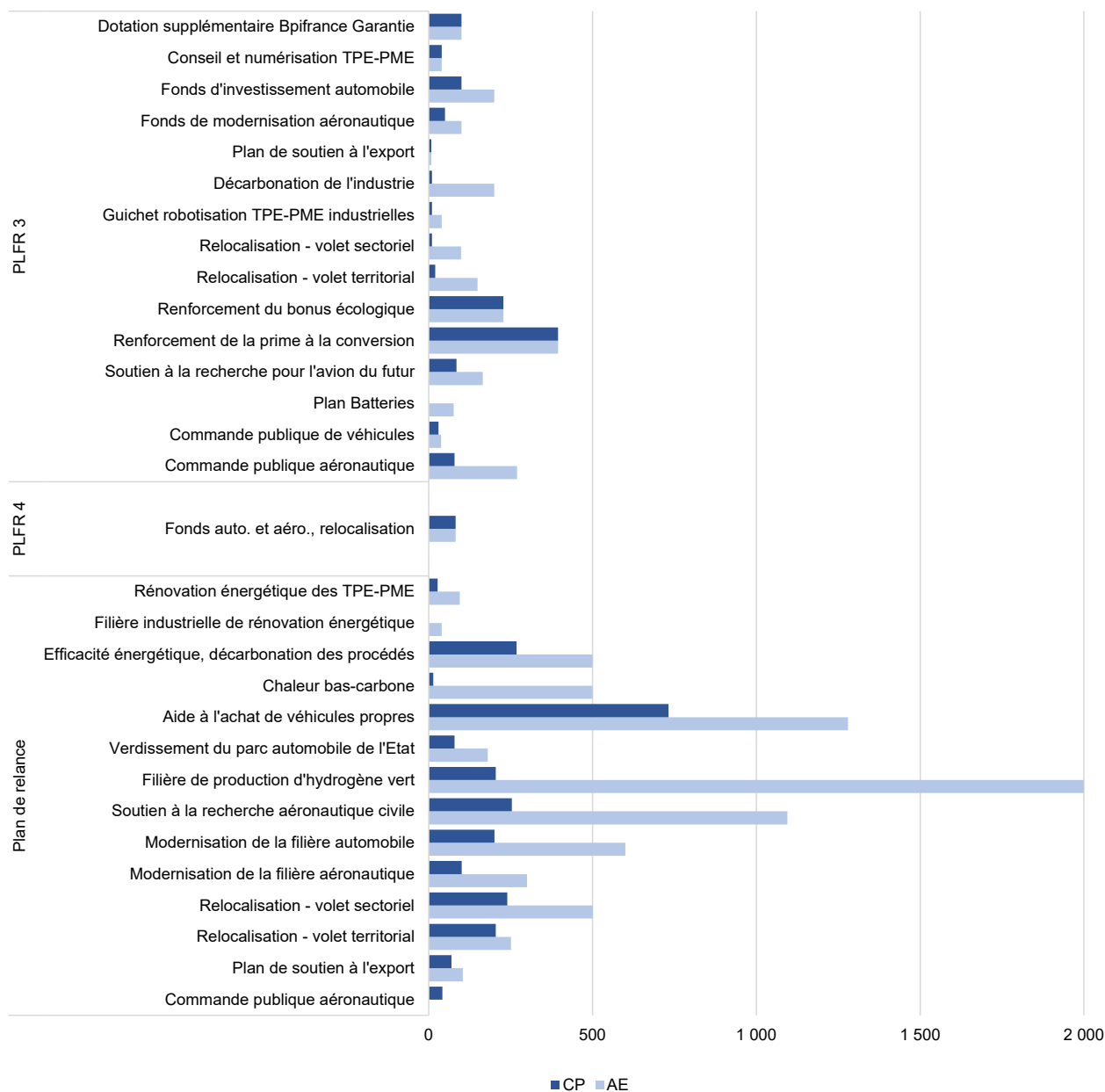
Alors même qu'elle remettait en lumière l'impératif de souveraineté industrielle, la crise a accru certaines fragilités structurelles de l'industrie française. Dans cette période charnière, il faut faire de la crise une opportunité de transformation. En ce sens, **le volet structurel du plan de relance semble, dans sa globalité, avoir bien identifié les principaux enjeux** et y consacrer des moyens conséquents. En revanche, **le volet conjoncturel pourrait être davantage renforcé, pour prévenir la transformation d'une crise de l'offre en crise de la demande, et éviter que les entreprises industrielles ne se retrouvent démunies face au « mur de la dette »**.

A. Les efforts en matière de robotisation, de transition énergétique et de réindustrialisation sont bienvenus, mais doivent être renforcés

L'industrie a été l'un des premiers secteurs économiques à bénéficier rapidement de mesures de soutien spécifique, et même des premières mesures de relance, dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Dans l'ensemble, ces financements visent trois objectifs : la modernisation de l'industrie, sa transition énergétique, et la réindustrialisation.

Ces priorités identifient bien les principaux enjeux de la politique industrielle à moyen terme, car elles reflètent les faiblesses structurelles des entreprises industrielles françaises. D'ailleurs, les premiers bilans relatifs aux dispositifs lancés à l'été dénotent déjà d'un important taux de recours. **L'effort de soutien devra toutefois être accentué en 2021, année qui sera déterminante pour la relance**.

Crédits à destination de l'industrie en 2020 et 2021 (en millions d'euros)



Source : Commission des affaires économiques, données budgétaires

1. Des montants supplémentaires pour la modernisation des entreprises industrielles

Dès le printemps 2020, le Sénat avait identifié un **risque de chute de l'investissement des entreprises industrielles dans leur propre modernisation**, lié à la réduction des ressources disponibles et à l'incertitude économique. La cellule « Industrie » de la commission des affaires économiques avait en conséquence recommandé la pérennisation du suramortissement à la robotisation et à la numérisation des TPE et PME industrielles et l'instauration d'un crédit d'impôt équivalent pour les entreprises en difficulté.

Le Gouvernement a fait le choix de **transformer le dispositif de suramortissement**, qui s'éteindra à la fin de l'année 2020, en une **prime à l'investissement**. Un guichet a été mis en place en octobre, doté d'un budget de **40 millions d'euros** votés dans le cadre du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, qui soutiendra directement à hauteur de 40 % les achats

des TPE et PME en matière de robotisation, d'impression 3D, de *monitoring* ou encore de logiciels de production. Cette aide est une bonne chose, car elle permettra, tout comme le crédit d'impôt suggéré par la cellule, **un impact plus immédiat sur la trésorerie des entreprises, et donc sur leurs décisions d'investissement.**

En outre, les plans de soutien **automobile et aéronautique** ont prévu chacun des dispositifs spécifiques visant à soutenir l'investissement et la modernisation des entreprises du secteur. **Deux fonds ont été créés, dotés respectivement de 200 millions d'euros et de 100 millions d'euros** pour 2020, et de 600 et 300 millions additionnels en 2021-2023, ouverts par la mission « Plan de relance ». **110 bénéficiaires ont déjà été sélectionnés** pour recevoir environ 88,3 millions d'euros d'aides. Les projets portent par exemple sur la numérisation ou l'automatisation de sites, l'acquisition de nouvelles lignes de production, ou encore la diversification vers de nouveaux produits. Des **financements supplémentaires ont été ouverts dans le cadre de la 4^e loi de finances rectificative**, afin d'abonder les fonds et de répondre à l'importante demande.

Le rapporteur note toutefois que **ces efforts devront être prolongés**. D'abord, l'émergence de projets nouveaux, en particulier dans les PME, nécessite du temps et des ressources ; le sentiment d'urgence ressenti depuis le début d'année n'a pas forcément permis à toutes les entreprises de prendre connaissance de ces dispositifs. Ensuite, **l'impact de la récession ne s'est pas encore pleinement fait sentir**, et certaines entreprises pourraient se manifester plus tardivement. Enfin, il convient d'offrir une **vraie visibilité sur les dispositifs d'aides**, nécessaires à leur bonne prise en main par les entreprises. L'extinction prévue du suramortissement, quelques années à peine après sa création, n'a pas permis de le faire assez bien connaître.

À ce titre, le rapporteur relève que si 900 millions d'euros supplémentaires sont bien prévus par la mission « Plan de relance » à compter de 2021 en autorisation d'engagement, seuls 220 millions d'euros en crédit de paiement sont désormais prévus pour 2021, soit à peine plus que ce qui sera nécessaire pour couvrir les autorisations déjà engagées en 2020 (au moins 150 millions d'euros). **La capacité à sélectionner et soutenir de nouveaux projets devrait donc être limitée en 2021, alors même que l'impératif de relance sera plus pressant** avec l'extinction probable des mesures de soutien d'urgence.

Enfin, les actions relatives à la modernisation de l'industrie française semblent **sous-estimer le potentiel de croissance et d'innovation offert par la 5G : aucune aide ne vise spécifiquement les applications industrielles** de cette technologie, alors que des pays comme la Chine et l'Allemagne s'engagent résolument dans l'intégration de la 5G dans les processus et produits industriels. L'Arcep avait lancé en 2019 un appel à projets, mais les 11 projets retenus visaient largement le consommateur (sites sportifs, gares...) et trop peu le secteur industriel. Dans le plan de relance, si la 5G semble faire l'objet de financements indirects au titre de la « relocalisation », elle ne bénéficie pas d'une enveloppe dédiée.

Or, le rapporteur rappelle qu'il s'agit d'un **enjeu central pour la compétitivité et l'innovation des entreprises**, tout retard en la matière risquant de peser durablement sur la performance industrielle de la France. Comme le rappelle un rapport récent de l'Alliance Industrie du Futur, la 5G facilitera la transition vers « **l'Industrie du Futur** », l'automatisation de certains procédés de production, et permettra de mieux traiter les données industrielles pour améliorer la traçabilité ou la maintenance. **Trop peu de projets sont nés en France** – on peut citer le projet « Symbiose » de Lacroix Electronics ou le réseau propre mis en place par Schneider Electric – alors que 2020 devait être l'année clef du déploiement de la 5G, par la mise aux enchères des fréquences et le début des applications industrielles.

Le rapporteur recommande donc de **créer, au sein de la mission « Plan de relance », une enveloppe spécifique dédiée aux applications industrielles de la 5G** – et ce, pas uniquement dans le cadre des appels à projets de « relocalisation ». Cette enveloppe pourrait, pour 2021, s'élever à 20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP.

2. Tous les leviers de transition énergétique doivent être mobilisés

L'effort budgétaire vis-à-vis des entreprises industrielles vise également à soutenir leur **transition énergétique**, sujet d'attention particulier de la commission des affaires économiques du Sénat qui y avait consacré son rapport pour avis budgétaire en 2019.

Le **renforcement du bonus écologique et de la prime à la conversion automobiles**, recommandés par la cellule « Industrie » en juin 2020, et adopté dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, est **un pas dans le bon sens**. L'enveloppe de 623 millions d'euros en crédits de paiement pour 2020, complétée par 732 milliards d'euros pour 2021 dans la mission « Plan de relance », et en sus des financements habituels, participeront du soutien aux filières automobiles hybride et électrique et du verdissement du parc automobile.

Une enveloppe dédiée à la **décarbonation de l'industrie** a également été votée dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative. À ces 200 millions d'euros en autorisations d'engagement s'ajoutera à partir de 2021 environ 1 milliard d'euros, porté par la mission « Plan de relance ». Les actions financées visent à soutenir l'efficacité énergétique et l'adaptation des procédés industriels, et la chaleur bas carbone de l'industrie. Si les montants consacrés semblent à la hauteur de l'importance de l'enjeu de la transition environnementale de l'industrie, **le rythme de décaissement apparaît toutefois insuffisant**. Seuls 10 millions d'euros de crédits de paiement ont été débloqués en 2020, et environ 280 devraient l'être en 2021 dans le cadre de la relance, **c'est-à-dire moins d'un quart des autorisations totales d'engagement**.

Enfin, le plan de relance aborde également **la transition énergétique de l'industrie via le prisme de la rénovation des locaux des TPE et PME**. 95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27 millions en crédits de paiement pour 2021 sont prévus dans le cadre de la mission « Plan de relance ». Cette enveloppe paraissant largement insuffisante pour répondre à la demande, la création d'un **crédit d'impôt pour la rénovation énergétique des PME**, notamment industrielles, doit être saluée. Le rapporteur note toutefois qu'un tel crédit d'impôt **avait déjà été proposé par la commission des affaires économiques** dans le cadre de la loi de finances pour 2020 et de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, mais avait reçu un avis négatif du Gouvernement. Il est **dommage qu'un retard de six mois ait été pris dans le déploiement de cette mesure** qui bénéficie autant à la transition environnementale, qu'aux secteurs de l'industrie et du bâtiment. En outre, il serait souhaitable que ce crédit d'impôt **inclue également les dépenses d'audit énergétique**, souvent préalable nécessaire à toute rénovation énergétique, et qui permet aux PME de disposer de l'expertise indispensable pour conduire leur projet.

La commission des affaires économiques du Sénat avait également proposé que ce crédit d'impôt au « verdissement » des TPE et PME industrielles inclue les dépenses visant à **développer l'écoconception des produits et à réduire les déchets des procédés industriels**. Il s'agit d'un levier important d'économie de ressources et de transition environnementale, de surcroît à l'heure où la loi impose de nouvelles obligations relatives, par exemple, à l'utilisation de plastique.

Or, **les aides portées par la mission « Plan de relance » relatives à l'économie circulaire seront majoritairement engagées à partir de 2022** : seuls 84 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2021 sur une enveloppe totale de 500 millions d'euros. Afin d'accélérer la transition environnementale de l'industrie, non seulement par la rénovation énergétique des locaux, mais aussi par l'évolution des procédés eux-mêmes, le rapporteur propose de **renforcer à hauteur de 50 millions d'euros en crédits de paiement les aides publiques visant à développer l'écoconception et à réduire les déchets industriels**. Plutôt que des appels à projets pilotés par l'Ademe, il invite le Gouvernement à mettre en place un système de guichet, sur le modèle de l'aide à l'investissement dans la robotisation et la digitalisation créée cette année.

Si la transition énergétique de l'industrie fait l'objet d'un effort particulier au sein du plan de relance, **la performance globale du modèle énergétique français dépendra avant tout de la production d'énergie à faibles émissions et renouvelable**. Si les énergies renouvelables

bénéficient à juste titre d'aides publiques conséquentes, portées par la programmation pluriannuelle de l'énergie, et d'un régime fiscal avantageux, le rapporteur appelle à ne pas sous-estimer l'importance de la **filière nucléaire française**, qui contribue à l'équilibre environnemental du mix énergétique du pays. Or, la filière ne fait l'objet que d'investissements limités dans le cadre du plan de relance, représentant environ 200 millions d'euros dont 150 en 2021. 5 millions d'euros sont également prévus pour le renouvellement des **barrages**. Ces deux secteurs souffrent depuis plusieurs années de sous-investissement. **Il ne faut pourtant pas sous-estimer l'importance de ces infrastructures essentielles, qui, en assurant la production d'énergie propre et à bas coût, contribuent à la compétitivité de l'industrie et ainsi au maintien sur le territoire d'emplois qualifiés et non délocalisables.**

3. Réindustrialisation et relocalisation : une stratégie claire doit être définie

En réaction au constat de perte de capacités industrielles essentielles, le Gouvernement a annoncé lancer de nouvelles actions visant à **encourager la « (re)localisation »** d'entreprises industrielles sur le territoire français. Près de 300 millions d'euros d'autorisations d'engagement, et un peu moins d'une centaine de millions d'euros en crédit de paiement, ont été mobilisés dès 2020 pour favoriser **l'implantation de nouvelles activités industrielles sur le territoire français**. Ces crédits seront **complétés dans le cadre du plan de relance** par une enveloppe d'environ 700 millions d'euros en AE et 400 millions d'euros en CP. Selon les indicateurs, en 2021, le Gouvernement cible ainsi le maintien ou la création de 33 300 emplois grâce à ces financements.

Dans le cadre d'appels à projets sectoriels, **31 premiers projets ont été sélectionnés**, bénéficiant d'une subvention pouvant aller jusqu'à 50 % du coût total, pour un coût pour l'État de **140 millions d'euros**. Les lauréats portent sur la fabrication de principes actifs médicamenteux, de microLED ou encore de protéines synthétiques.

Le dispositif s'appuie sur une double typologie : une première enveloppe est consacrée à des projets de **« relocalisation stratégique »**, **concentrée sur quelques secteurs** comme les industries de santé, les intrants industriels, l'électronique, ou encore les applications industrielles de la 5G ; et est complétée par une seconde enveloppe de **relocalisation « dans les territoires »**, qui est en réalité un abondement des financements des projets du programme « Territoire d'industrie ».

Si le dialogue avec les élus locaux dans l'octroi de ces aides est une bonne chose, le rapporteur **appelle à veiller à la bonne prise en compte de tous les territoires** : la logique géographique de « Territoires d'Industrie » a pu conduire à laisser de côté certaines zones d'activité, ciblage qui ne se justifie pas au moment de la relance. En matière de ciblage thématique, l'identification de filières prioritaires semble en effet souhaitable.

En outre, **la distinction entre une enveloppe « sectorielle » et une enveloppe « territoriale » ne semble pas être de nature à garantir la cohérence stratégique** des investissements. Le Gouvernement devrait s'appuyer sur une **véritable feuille de route de la réindustrialisation stratégique, définie conjointement avec les filières industrielles**, par exemple au sein du Conseil national de l'Industrie, afin de cibler les technologies et les activités les plus pertinentes. Ces grandes orientations nationales pourraient ensuite être déclinées au niveau territorial, en dialogue avec les Régions.

Le rapporteur estime d'ailleurs que les orientations mêmes de la stratégie de relocalisation industrielle mériteraient de faire **l'objet d'un débat au sein du Parlement**, plutôt que d'être fixées dans le cadre de cahiers des charges à la main des administrations centrales. Elles relèvent en effet de la stratégie industrielle. Des aides d'une telle ampleur à l'implantation industrielle, sans contreparties particulières, ne se justifient que par l'objectif d'établir un socle industriel stratégique, mais devront **faire l'objet d'une évaluation renforcée, afin d'estimer leur impact sur l'emploi, sur les capacités de production, et leur pérennité.**

B. Un impératif commun d'accompagnement et de suivi

1. Le bon accès aux dispositifs d'aides devra faire l'objet d'un suivi spécifique

Si les montants très importants prévus en 2020 et 2021 pour soutenir la transformation de l'industrie – modernisation, transition écologie et réindustrialisation – répondent à un besoin évident, **ils ne pourront atteindre leur pleine efficacité qu'avec un accompagnement et un suivi adapté.**

En effet, **le choix du Gouvernement de recourir à de nombreux appels à projets** risque de bénéficier en majorité à des grands groupes industriels, aux projets déjà mûrs, et disposant des ressources nécessaires à la constitution de dossiers. Il est à craindre que **les plus petites entreprises restent à l'écart de ces dispositifs**, faute d'accompagnement adapté. Suite aux signalements d'organisations représentatives, le Gouvernement a déjà modifié l'un des dispositifs, relatif à la décarbonation de l'industrie.

En dépit du fort besoin d'accompagnement, le budget pour 2021 ne prévoit **pas de budget qui y soit spécifiquement dédié.** Les chambres de commerce et d'industrie ont obtenu le gel, pour 2021, de la baisse de leurs ressources affectées, mais celle-ci se poursuivra dès l'année suivante. **Les réseaux consulaires** jouent pourtant un rôle central dans la sensibilisation des entreprises des territoires aux dispositifs d'aides existants, et dans la détection des difficultés sur le terrain.

La territorialisation du plan de relance, annoncée par le Gouvernement, mais qui semble tarder à se mettre en place, devra prendre en compte ce besoin d'accompagnement. La plupart des dispositifs de France Relance seront pilotés par les préfets, mais **les services déconcentrés ont vu leurs effectifs fortement se réduire** au cours des dernières années. Lors des premiers mois de mise en œuvre du plan de relance territorialisé, **le bon accès des entreprises** aux dispositifs devra donc faire l'objet d'un suivi et d'une attention toute particulière.

2. L'État doit mettre en place des indicateurs de performance précis et publics

L'enjeu de suivi et d'évaluation de l'efficacité des mesures sera également central. L'ampleur des montants en jeu est colossale : depuis mars 2020, et en incluant les montants du plan de relance, ce sont près de **10 milliards d'euros** qui ont été mobilisés directement au profit de l'industrie. À titre de comparaison, l'ensemble des actions relatives à l'industrie portées par la mission « Économie » s'élevaient en 2019 à 470 millions d'euros environ.

La bonne gestion des dépenses publiques et la responsabilité démocratique exigent la mise en place d'un suivi et d'une évaluation appropriés **de la manière dont ces crédits auront été dépensés, et de l'atteinte des objectifs annoncés.** Le rapporteur constate à ce titre la **pauvreté des indicateurs prévus par le Gouvernement** : au sein de la mission « Plan de relance », le premier indicateur de performance des crédits portés par la mission est le taux de consommation de ces crédits, le Gouvernement indiquant que l'objectif est d'atteindre un engagement intégral. Si un indicateur relatif à l'emploi créé ou sauvegardé grâce aux mesures de relocalisation est bien listé, on mesure la difficulté d'obtenir des estimations précises de ces chiffres en l'absence de contrefactuel.

Le rapporteur préconise donc la mise en place d'indicateurs précis, publics, et déclinés à l'échelle de chaque action de la mission « Plan de relance », incluant non seulement les performances en matière de compétitivité et de solidité financière, mais aussi en matière d'emploi et de caractéristiques environnementales. **Le Parlement**, chargé du contrôle de l'action du Gouvernement et du budget, devra être associé à ce suivi.

C. D'importantes carences à court terme : le soutien à la demande et l'enjeu du « mur de la dette »

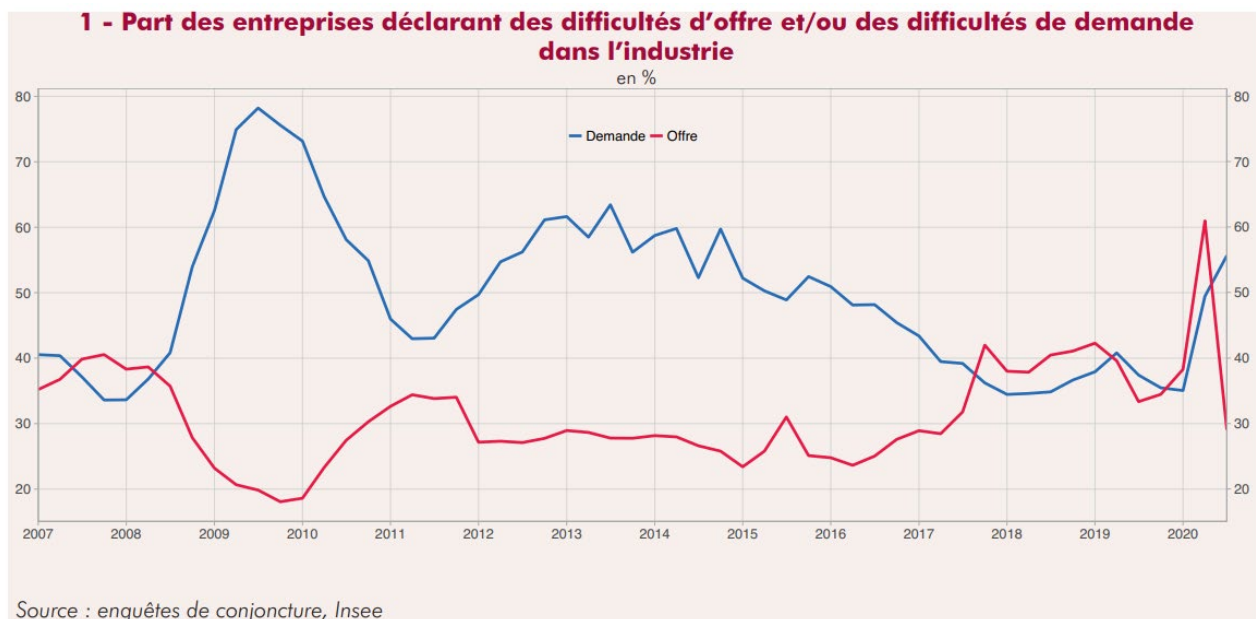
Si les efforts de transformation de long terme de l'industrie vont dans le bon sens, il semble toutefois que **le budget présente d'importantes carences à court terme**.

1. Un soutien plus conséquent à la demande sera nécessaire

D'abord, **une grande partie des financements de soutien et de relance ont été orientés vers les filières automobiles et aéronautiques**, figurant parmi les secteurs les plus frappés par la chute d'activité de l'année 2020. Si cette priorisation s'explique facilement au regard de leur poids pour l'économie et la balance commerciale française, elle ne doit pas faire oublier que la quasi-totalité des secteurs industriels ont été fragilisés par la crise.

Or, dans ces autres secteurs, tel celui des biens d'équipements, qui n'ont pas fait l'objet d'un soutien spécifique, **le retournement durable de la conjoncture économique pourrait faire d'importants dégâts**. Tandis que le secteur automobile a profité du renforcement des primes à l'achat, et le secteur aéronautique de commandes d'hélicoptères, le soutien à la demande paraît insuffisamment mobilisé vis-à-vis des autres secteurs industriels.

D'ailleurs, les indicateurs suggèrent déjà que la crise de l'offre serait en passe de se transformer en crise de la demande. Les chefs d'établissement déclarent, à la fin d'année 2020, rencontrer davantage de difficultés d'offre que de demande, et les **commandes en provenance de l'étranger restent à un niveau sensiblement plus bas que leur niveau d'avant-crise** selon l'Insee. En dépit du relatif rebond à l'été, les perspectives à l'export restent donc incertaines.



Source : Enquête de conjoncture de l'INSEE, juillet 2020

Afin d'agir rapidement sur la demande, plusieurs leviers existent. D'abord, la demande de produits industriels dépend fortement de l'activité des autres secteurs économiques, tels que la construction par exemple. Si le plan de relance fait une place importante à la rénovation énergétique, **la construction** neuve figure parmi les grands oubliés. Une reprise rapide du secteur de la construction, à la faveur d'un soutien à la demande, permettrait d'accroître les commandes enregistrées par le secteur industriel, par exemple dans le secteur métallurgique.

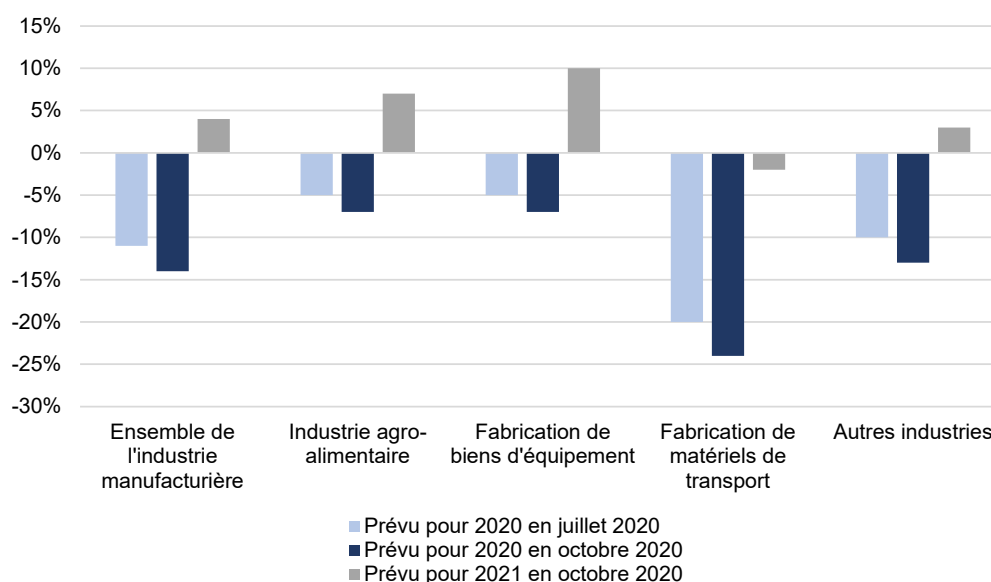
Plus généralement, la succession des confinements et la fermeture administrative des commerces et des distributeurs continueront de peser sur l'ensemble de l'économie française. **À défaut de réouverture des lieux de vente, les industriels producteurs de produits cosmétiques, de produits d'ameublement, de textile, ou encore de véhicules ne pourront pas renouer rapidement avec l'activité.** Par ricochet, tous les secteurs industriels de l'amont – chimie, métallurgie – subiront aussi le ralentissement. Il est d'autant plus nécessaire de relancer la consommation que **les Français ont accumulé une épargne forcée estimée à 75 milliards d'euros** depuis le début de la crise sanitaire, qui représente **près de trois fois le montant global des aides budgétaires de relance en 2021.**

Enfin, le **levier de la commande publique** gagnerait à être davantage mobilisé, alors que son cadre juridique a fait l'objet de plusieurs évolutions récentes, visant à intégrer certains critères environnementaux, ou plus récemment lors de la crise, à relever les seuils. Les secteurs automobile et aéronautique devraient en bénéficier dans le cadre du plan de relance ; mais son utilisation pourrait être étendue afin d'offrir un stimulus budgétaire à d'autres secteurs. Par exemple, **les collectivités locales**, qui représentent près de 60 % de la commande publique en France, pourraient offrir d'importants débouchés en matière de restauration collective, de construction d'infrastructures et de bâtiments, ou encore pour l'achat de matériel informatique produit en France. **Ce constat renvoie néanmoins aussi à la faiblesse du soutien à l'investissement des collectivités dans le budget pour 2021**, celles-ci ne recevant qu'une faible partie des financements du plan de relance. Le cadre européen reste en outre très contraignant, limitant fortement le type de critères pouvant être utilisé dans les appels d'offre.

2. Une réponse insuffisante au « mur de la dette » et à la chute de l'investissement

Si le plan de relance fait de la transformation à long terme de l'industrie l'une de ses priorités, il semble qu'il **sous-estime toutefois la hauteur du « mur de la dette »** qui se profile.

Prévisions d'évolution de l'investissement industriel en 2020 et 2021



Source : Commission des affaires économiques, données Insee

Comme on l'a vu plus haut, l'encours de **crédit total des entreprises industrielles s'est accru de près de 13 % en 2020, c'est-à-dire d'environ 20 milliards d'euros**. À titre de comparaison, le financement de **l'ensemble des mesures de la mission « Plan de relance » en 2021 atteint 22 milliards d'euros**. Certes, la quasi-totalité de cet endettement nouveau relève de prêts garantis par l'État, octroyés à taux relativement faibles par les banques ; mais le ratio d'endettement, déjà parmi les plus élevés de l'OCDE, pèse sur les bilans des entreprises françaises. **Il obère leur capacité d'investissement**, aussi bien dans la modernisation de l'outil industriel, que dans l'innovation des produits, l'expansion de l'activité ou la transition énergétique.

Le budget pour 2021 prévoit certes des incitations à investir, par le biais de guichets de subventions ou de co-financement. **Mais ces mesures incitatives pourraient ne pas suffire en cas de dégradation durable de la conjoncture économique et de la demande mondiale**. Entre juillet et octobre 2020, **les prévisions d'investissement industriel ont continué à se dégrader**, passant de -11 % à -14 % sur l'année. Dans le secteur des matériels de transport, l'investissement devrait même continuer à se dégrader en 2021.

De nouveaux investissements, même aidés, nécessiteront de nouveaux encours de crédits, auxquels les banques pourraient se montrer plus réticentes après l'échéance des prêts garantis. Surtout, comme l'avait souligné le Sénat dès le printemps, **la faiblesse des fonds propres représentera le principal obstacle à la reprise de l'investissement**, car elle ne permet pas de supporter un accroissement trop important du ratio de dette.

En réponse, **le Gouvernement présente la baisse des impôts de production comme une composante du plan « France relance »** qui permettra la consolidation des entreprises françaises frappées par la crise. **S'il s'agit là d'une mesure indéniable de compétitivité**, demandée de longue date par les entreprises industrielles, **son impact réel en matière de consolidation ou de relance n'est pas démontré**. L'allègement de la fiscalité de production renforcera certes la trésorerie des entreprises industrielles, mais, à défaut de contrepartie, il n'est **pas certain que les sommes ainsi rendues disponibles soient utilisées pour renforcer les fonds propres des entreprises ou pour soutenir l'investissement**. Il n'est pas non plus certain que les éventuels investissements qui en découleraient répondent à la logique de transition écologique, alors que le faible prix du carbone n'est aujourd'hui pas incitatif.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit également que **l'État accorde sa garantie à des prêts participatifs à destination des PME et ETI françaises**, par lesquels des investisseurs privés investissent sur une durée de 8 ans environ pour augmenter les fonds propres d'établissements, sans toutefois venir bouleverser la gouvernance. Pour les entreprises, les prêts participatifs ne seront pas considérés comme de la dette, ce qui devrait leur permettre de continuer à investir.

Si cette mesure offre effectivement une première solution, elle ne paraît pas suffisante. D'abord, **l'encours total garanti ne pourra excéder 20 milliards d'euros de prêts participatifs, montant qui paraît très faible** au vu de l'enjeu et du large champ économique couvert. Le rapporteur estime que **ce montant devrait être au moins doublé**. Ensuite, le déploiement effectif de ces renforcements de fonds propres dépendra de la manière dont les investisseurs privés – notamment les fonds d'investissement – s'en saisiront. **Dans un contexte économique incertain, peut-être une intervention publique directe, plutôt qu'indirecte par le biais de la garantie, serait-elle plus efficace**. C'est d'ailleurs la solution qui a été retenue dans le cas des filières automobile et aéronautique, par le biais de fonds d'investissement en fonds propres, faisant intervenir l'État aux côtés des collectivités territoriales et des grands donneurs d'ordres.

D'autres solutions visant à cantonner la dette supplémentaire contractée lors de la crise économique et sanitaire mériteraient d'être mises à l'étude, en lien avec l'Union européenne, car elles pourraient nécessiter que certaines des règles relatives aux aides d'État évoluent. Par exemple, une partie de cette dette pourrait être reprise dans un fonds public, qui porterait son étalement dans le temps. Une autre proposition serait de **mettre en place un PGE de « relais »**

ou de « consolidation », au remboursement plus étalé, afin d'alléger le poids immédiat de la dette pour les entreprises françaises et d'assurer la continuité de l'offre de crédit.

Alors que l'échéance de remboursement des PGE approche – même si l'amortissement peut être étalé – la question du ratio d'endettement et de la **soutenabilité de la dette au regard de la faiblesse des fonds propres** se fera plus pressante avec, à la clef, la survie d'établissements viables mais à la capacité d'investissement réduite.

Pour conclure, si le budget pour 2021 et le plan de relance identifient correctement les grands enjeux de modernisation, de transition environnementale et de réindustrialisation, ils semblent toutefois sous-estimer la hauteur du « mur de la dette » auquel les entreprises font face, à un moment où la priorité doit être l'investissement. **Les efforts importants réalisés pour la transformation à long terme de l'industrie, dans l'optique de la « France de 2030 », ne doivent toutefois pas conduire à négliger l'impératif de relance et de consolidation** du tissu productif dans les mois à venir.



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur
(*Les Républicains*)
des Yvelines



Franck Montaugé

Rapporteur
Sénateur
(*Socialiste, écologiste et
républicain*)
du Gers

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>