

N° 148

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *pour 2019*,

TOME III

### ÉCONOMIE

Par Mmes Élisabeth LAMURE, Anne-Catherine LOISIER  
et M. Martial BOURQUIN,

Sénateurs

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>CHAPITRE I LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »</b> .....	11
<b>I. DES CRÉDITS QUI REFLÈTENT UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DANS SES INTERVENTIONS « MICRO-ÉCONOMIQUES »</b> .....	11
<b>A. DES REGROUPEMENTS D' ACTIONS QUI AMOINDRISSENT L' INFORMATION   ET LES CAPACITÉS D' ACTION DU PARLEMENT</b> .....	11
<b>B. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE TRÈS MARGINAUX</b> .....	12
<b>C. UNE HAUSSE DES CRÉDITS QUI MASQUE UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT   DES AIDES DIRECTES AUX ENTREPRISES</b> .....	13
1. <i>Le net repli des programmes « pérennes »</i> .....	13
a) Les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » .....	13
b) Les crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques » .....	14
c) Les crédits du programme 305 « Stratégie économique et fiscale ».....	14
2. <i>Le programme temporaire « Plan France très haut débit » enfin doté de crédits de     paiement</i> .....	15
<b>D. DES AJUSTEMENTS MARGINAUX APPORTÉS PAR L' ASSEMBLÉE   NATIONALE</b> .....	15
<b>II. UNE DÉPENSE FISCALE QUI RESTE LE LEVIER FONDAMENTAL DE LA MISSION</b> .....	16
<b>CHAPITRE II LE DÉSENGAGEMENT ANNONCÉ DE L'ÉTAT DE CERTAINES ACTIONS TERRITORIALES EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DES CONSOMMATEURS</b> .....	19
<b>I. 2019 : LA MORT ANNONCÉE DU FISAC...</b> .....	19
<b>A. UN FONDS DÉPOURVU DE TOUTE AUTORISATION D' ENGAGEMENT POUR   2019</b> .....	19
<b>B. UNE MISE EN EXTINCTION QUI VA À L' ENCONTRE DE L' OBJECTIF AFFICHÉ   DE REDYNAMISATION DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS</b> .....	20
<b>C. UNE NÉCESSITÉ : CONSERVER AU FISAC UNE PLEINE CAPACITÉ   D' INTERVENTION EN 2019</b> .....	23
<b>II. L' ÉVOLUTION DES MISSIONS ÉCONOMIQUES DES DIRECCTE : RESTER VIGILANT SUR LE MAINTIEN DE L' ACTION ÉCONOMIQUE DE L' ÉTAT DANS LES TERRITOIRES</b> .....	24
<b>A. UNE ÉVOLUTION ANNONCÉE, DES AXES DE RÉFORME DÉJÀ ARRÊTÉS</b> .....	24

<b>B. LES CONDITIONS D'UN RECENTRAGE RÉUSSI : LE MAINTIEN D'UNE ACTION COMPLÉMENTAIRE DE L'ÉTAT ET LE RENFORCEMENT DE SON RÔLE DE COORDINATEUR .....</b>	<b>27</b>
1. <i>Une évolution inévitable de l'action économique de l'État dans les territoires .....</i>	27
2. <i>Jouer le rôle de coordinateur des acteurs dans la mise en œuvre d'une stratégie d'équilibre économique des territoires .....</i>	28
3. <i>Conserver des capacités d'intervention ponctuelles ciblées, complémentaires de celles des autres acteurs .....</i>	29
<b>III. FACE À LA DIMINUTION DES CRÉDITS, LA NÉCESSITÉ DE MENER UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR L'ÉCOSYSTÈME CONSOMÉRISTE.....</b>	<b>30</b>
<b>A. UNE VOLONTÉ D'ÉVOLUTION DES MISSION DE LA DGCCRF AFFICHÉE PAR LE GOUVERNEMENT .....</b>	<b>30</b>
1. <i>La poursuite de la baisse des crédits d'intervention .....</i>	30
a) <i>Une baisse des crédits d'intervention confirmée.....</i>	30
b) <i>Une répartition désormais pondérée des subventions aux acteurs du monde consommériste .....</i>	31
2. <i>Une évolution de la DGCCRF dont les axes ne sont pas arrêtés avec précision.....</i>	33
<b>B. UN PRÉALABLE À TOUTE NOUVELLE RÉDUCTION DES CRÉDITS : CLARIFIER LES RÔLES DES ACTEURS ET FORTIFIER LEUR INTERVENTION .....</b>	<b>33</b>
1. <i>Une nécessaire clarification des rôles respectifs des acteurs.....</i>	34
2. <i>Fortifier l'intervention des acteurs .....</i>	36
a) <i>Le maintien indispensable d'un financement public suffisant .....</i>	36
b) <i>Trouver des synergies efficaces .....</i>	38
3. <i>Dans l'attente d'une réflexion globale, maintenir les crédits d'intervention à leur niveau de 2018.....</i>	39
<b>CHAPITRE III LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INDUSTRIE.....</b>	<b>41</b>
<b>I. LA REPRISE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE SE CONFIRME, MAIS RESTE FRAGILE EN RAISON DE PROBLÈMES STRUCTURELS PERSISTANTS .....</b>	<b>41</b>
<b>II. UNE DISPERSION CROISSANTE DES CREDITS DE L'INDUSTRIE .....</b>	<b>45</b>
<b>A. UNE MISSION « ÉCONOMIE » AUX MOYENS LIMITÉS ET À VOCATION GÉNÉRALISTE.....</b>	<b>45</b>
1. <i>Des moyens en baisse .....</i>	46
2. <i>Un changement de structure qui nuit à l'identification des crédits dédiés spécifiquement aux entreprises industrielles .....</i>	48
3. <i>Une baisse des dépenses d'interventions centrée sur les crédits dédiés aux PME, les actions collectives pilotées en centrale, et l'extinction des dotations à l'Agence France Entrepreneur et à BPI France .....</i>	51
<b>B. UNE BAISSÉ DES PLAFONDS D'EMPLOIS QUI AFFAIBLIRAIT LE MAILLAGE TERRITORIAL.....</b>	<b>54</b>
<b>C. DE TRÈS NOMBREUSES DÉPENSES FISCALES SANS COHÉRENCE D'ENSEMBLE ET PEU TOURNÉES VERS L'INDUSTRIE .....</b>	<b>55</b>
<b>D. LES MONTANTS PRÉVUS PAR LES PIA NE SONT QUE PARTIELLEMENT DÉCAISSÉS .....</b>	<b>57</b>

<b>III. UN SIGNAL EN FAVEUR DE L'INNOVATION ET DE L'INVESTISSEMENT, BROUILLÉ PAR UNE FORTE PRESSION FISCALE SUR LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES.....</b>	<b>60</b>
A. LE « SURAMORTISSEMENT » DE L'INVESTISSEMENT DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES DANS L'INDUSTRIE DU FUTUR : UNE RECOMMANDATION DU SÉNAT QUI VIENT COMPLÉTER LES DISPOSITIFS EXISTANTS EN FAVEUR DE L'INNOVATION .....	60
1. <i>Un environnement fiscal et budgétaire très favorable à l'innovation</i> .....	60
2. <i>L'introduction au projet de loi de finances pour 2019 d'un nouveau dispositif de « suramortissement » pour les PME, ciblé sur l'Industrie du futur</i> .....	61
3. <i>Les avantages fiscaux sur les revenus tirés des brevets sont recentrés sur le territoire national</i> .....	63
B. LA FISCALITÉ DE PRODUCTION EST DÉSORMAIS LE PRINCIPAL FREIN À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES, ET LA PRESSION DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE S'ACCROÎT .....	64
1. <i>La fiscalité de production est désormais le principal obstacle à la compétitivité de l'industrie française</i> .....	64
2. <i>La fiscalité énergétique augmente la charge pesant sur l'industrie</i> .....	65
C. UNE REMISE EN CAUSE DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE.....	67
<b>IV. L'INDUSTRIE AUTOMOBILE, VITRINE DE LA TRANSFORMATION DES FILIÈRES INDUSTRIELLES FRANÇAISES .....</b>	<b>69</b>
A. UN SECTEUR INDUSTRIEL À LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DANS L'INDUSTRIE FRANÇAISE, QUI A ENGAGÉ SA TRANSFORMATION FACE À D'IMPORTANTES ENJEUX À COURT-TERME .....	69
1. <i>2018 : Une année charnière</i> .....	69
2. <i>Un haut de cycle favorable pour l'un des principaux secteurs industriels français</i> .....	70
3. <i>Le secteur fait face à de grands défis à court-terme</i> .....	72
4. <i>Les objectifs de politique industrielle : compétitivité et emploi</i> .....	72
B. UNE RÉPONSE : REDYNAMISER LA STRATÉGIE DE FILIÈRE .....	73
1. <i>Une politique de filière renouvelée à l'initiative du Conseil National de l'Industrie</i> .....	73
2. <i>Les opérateurs transversaux intègrent cette stratégie de filière dans leur action</i> .....	75
3. <i>Les objectifs prioritaires de la stratégie de filière : consolidation, innovation, attractivité</i> .....	79
4. <i>L'échelon local doit être intégré à la stratégie de filière</i> .....	81
C. L'INVESTISSEMENT TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE DE VALEUR DOIT RESTER UNE PRIORITÉ .....	84
1. <i>L'automobile est la filière industrielle qui investit le plus, mais la valeur ajoutée et la profitabilité restent basses</i> .....	84
2. <i>L'innovation peine à atteindre les plus petites entreprises et les industries traditionnelles</i> ....	87
3. <i>La fiscalité pèse toujours sur les capacités d'investissement des entreprises</i> .....	91
4. <i>L'investissement dans les compétences</i> .....	93
D. DES POLITIQUES PUBLIQUES ENTRE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET NEUTRALITÉ TECHNOLOGIQUE.....	94
1. <i>La fin du régime avantageux du diesel : un enjeu considérable pour la filière automobile</i> .....	95
2. <i>Une fiscalité écologique et énergétique en hausse</i> .....	99
3. <i>Un enjeu considérable de reconversion de la filière automobile</i> .....	103
E. RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR.....	108

<b>CHAPITRE IV LES CRÉDITS CONSACRÉS AU NUMÉRIQUE ET AUX POSTES.....</b>	<b>111</b>
<b>I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>111</b>
<b>A. LES CRÉDITS « NUMÉRIQUE ET POSTES » DU PROGRAMME 134 DIMINUENT GLOBALEMENT.....</b>	<b>111</b>
1. <i>Les crédits de l'action 4 « Développement des communications, des postes et du numérique » diminuent globalement.....</i>	111
a) Les crédits destinés à La Poste diminuent.....	113
b) La subvention versée à l'ANFr augmente pour absorber une nouvelle mission et compenser la suppression d'une taxe affectée.....	114
2. <i>L'ARCEP poursuit et amplifie ses missions à budget quasi constant.....</i>	117
a) De nouvelles missions et de nouveaux pouvoirs sont régulièrement confiés à l'Autorité.....	117
b) La situation budgétaire de l'Autorité apparaît satisfaisante.....	119
<b>B. L'OUVERTURE DES PREMIERS CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 343 AFIN DE POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT ».....</b>	<b>120</b>
1. <i>L'ouverture des premiers crédits de paiement accompagne l'accélération des déploiements, qu'il convient de poursuivre et d'amplifier.....</i>	120
2. <i>Un financement peu transparent et toujours incertain à moyen terme.....</i>	123
a) Jusqu'en 2022 : un financement aux modalités de gestion discutables et dont la lisibilité pourrait être améliorée.....	123
(1) Un véhicule financier dérogatoire aux règles de la gestion budgétaire publique.....	123
(2) Des crédits ne servant pas exclusivement au financement des réseaux fixes d'initiative publique.....	124
b) Après 2022 : des orientations à définir dès 2019.....	125
3. <i>Une mise en œuvre parfois poussive des orientations définies fin 2017 par le Gouvernement sur les infrastructures fixes.....</i>	126
a) La redéfinition des rôles sur les déploiements en fibre optique dans les zones AMII et d'initiative publique.....	126
(1) Les engagements d'Orange et de SFR en zone moins dense d'initiative privée ont été opportunément clarifiés.....	126
(2) ...mais les AMEL, de nature à redéfinir la répartition des rôles entre le public et le privé, se font attendre.....	128
b) Une meilleure prise en compte du mix technologique à travers le guichet « cohésion numérique des territoires » pour réaliser l'objectif du « bon haut débit » en 2020.....	129
<b>C. LA FISCALITÉ SPÉCIFIQUE AUX OPÉRATEURS ÉVOLUE.....</b>	<b>133</b>
1. <i>La loi de finances rectificative pour 2017 a parachevé l'adaptation de l'IFER « fixe » à l'évolution des réseaux.....</i>	133
2. <i>Le projet de loi de finances pour 2019 devrait modifier l'IFER « mobile » en contrepartie du « New deal ».....</i>	133
3. <i>Privée de sa raison d'être, la « TOCE » pourrait, à terme, être supprimée.....</i>	137
<b>II. L'AGENCE DU NUMÉRIQUE : UNE AGENCE AGILE AU SERVICE DES TERRITOIRES.....</b>	<b>138</b>
<b>A. L'AGENCE A SU CONDUIRE DES MISSIONS TRÈS DIVERSES ET ÉVOLUTIVES.....</b>	<b>138</b>
1. <i>« Cœur de métier » de l'Agence, la mise en œuvre du plan « France très haut débit » est aujourd'hui complétée par celle du « New Deal » mobile.....</i>	138
a) Le pôle France très haut débit a su mettre en œuvre le plan « France très haut débit » et mener d'autres actions.....	138

b) En 2018, la mission France mobile a été créée en vue de mettre en œuvre le dispositif de « couverture ciblée » du « New Deal » mobile.....	141
2. <i>Le rôle du pôle « French Tech » dans la politique du même nom est conforté par les nouvelles orientations définies cette année.</i> .....	142
a) Le pôle « French Tech » coordonne l'ensemble des actions rattachés à l'initiative « French Tech » .....	142
(1) La politique « French Tech » est constituée de divers dispositifs construits et ajustés au fil du temps depuis 2013. ....	142
(2) Le pôle « French Tech » est associé à l'ensemble des actions et en pilote certaines, mais ne disposait jusqu'alors d'aucun budget propre. ....	146
b) En 2019, une nouvelle feuille de route et un premier budget propre pour le pôle French Tech.....	148
3. <i>Le pôle « société numérique » est confronté au défi de réussir l'inclusion numérique, après de nombreuses tentatives relativement infructueuses.</i> .....	150
a) La politique d'inclusion numérique se caractérise historiquement par son inefficacité .....	150
b) Le pôle « société numérique » tente d'améliorer la situation, mais ne semble pas disposer des moyens de ses ambitions. ....	151
(1) 2016-2018 : une première phase d'activité relativement modeste .....	152
(2) 2018- : le plan « inclusion numérique », une tentative de passage à l'échelle ?.....	156
<b>B. L'INTÉGRATION À L'AGENCE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, DONT LA PLUS VALUE RESTE À PROUVER, DEVRA PRÉSERVER L'AGILITÉ QUI CARACTÉRISE L'AGENCE DU NUMÉRIQUE</b> .....	159
1. <i>Dotée d'une gouvernance originale, l'Agence du numérique a su faire preuve d'agilité en raison de son format restreint.</i> .....	159
a) Une gouvernance stratégique originale .....	159
(1) Un service à compétence nationale rattaché au directeur général des entreprises.....	159
(2) ...mais dont la stratégie relève de plusieurs ministres .....	160
(3) Un comité d'orientation mobilisé avec parcimonie.....	161
b) Une équipe opérationnelle restreinte et un budget de fonctionnement limité.....	161
c) Des synergies entre les différentes missions difficiles à apprécier .....	162
(1) La cohérence des missions de l'Agence provient de leur logique mixte, à la fois économique et territoriale .....	162
2. <i>Une intégration à l'ANCT dont la plus-value reste à prouver</i> .....	164
a) L'ANCT absorberait les missions relatives aux déploiements des réseaux numériques et à l'inclusion numérique.....	164
b) Si les risques sont connus, les gains à en attendre restent théoriques. ....	166
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	167
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES</b> .....	189
I. AUDITIONS RÉALISÉES PAR MME ÉLISABETH LAMURE .....	189
II. AUDITIONS RÉALISÉES PAR MME ANNE-CATHERINE LOISIER.....	189
III. AUDITIONS RÉALISÉES PAR M. MARTIAL BOURQUIN .....	190
IV. CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....	191





Mesdames, Messieurs,

Votre commission des affaires économiques est saisie pour avis des crédits de la mission « Économie », qui constitue **l'une des principales missions budgétaires de soutien à l'activité des entreprises**. Elle a entendu dans ce cadre M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, en audition publique le 30 octobre 2018.

La mission affiche, à périmètre constant, un montant en augmentation sensible des crédits de paiement pour 2019 (+ 6,09 % par rapport à 2018), mais qui n'est due qu'aux crédits déployés pour la mise en œuvre des réseaux d'initiative publique, dans le cadre du programme « France Très haut débit ». Si l'on excepte cet effort – effectivement important mais très circonscrit – le reste des crédits **baisse de 7,3 %, à la faveur, comme l'indiquent pudiquement le projet annuel de performance, « d'une rationalisation des aides aux entreprises »**.

Cependant, au-delà d'une vision uniquement budgétaire, la saisine pour avis de votre commission reste avant tout l'occasion d'**examiner les moyens mis en œuvre par l'État pour assurer la conduite des politiques publiques en faveur des entreprises, dans le cadre des financements en partie assurés par la présente mission**.

À ce titre, vos trois rapporteurs pour avis ont chacun retenu des thèmes spécifiques :

– **Mme Élisabeth Lamure**, après une analyse générale des crédits de la mission (chapitre Ier), a axé son examen sur le **désengagement annoncé de l'État de certaines actions territoriales en faveur des entreprises et des consommateurs** (chapitre II) ;

– **M. Martial Bourquin** a centré son analyse sur les crédits dédiés à l'industrie, en étudiant plus particulièrement les **mesures de soutien à la transformation de la filière automobile** (chapitre III) ;

– **Mme Anne-Catherine Loisier**, intervenant sur le volet consacré aux postes et au numérique de la mission, a étudié plus précisément **l'action de l'Agence du numérique** (chapitre IV).

**Au cours de sa réunion du 14 novembre 2018, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie », sous réserve des amendements qu'elle a adoptés.**



## CHAPITRE I LES CRÉDITS DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

### I. DES CRÉDITS QUI REFLÈTENT UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DANS SES INTERVENTIONS « MICRO-ÉCONOMIQUES »

Si les changements de périmètres sont marginaux, la maquette budgétaire de la mission « Économie » évolue par rapport à celle retenue l'an passé. Les crédits connaissent une évolution sensible, mais témoignent d'une augmentation en trompe l'œil qui masque un fort désengagement de l'État dans ses interventions micro-économiques.

#### A. DES REGROUPEMENTS D'ACTIONS QUI AMOINDRISSENT L'INFORMATION ET LES CAPACITÉS D'ACTION DU PARLEMENT

La division de la mission en **trois programmes pérennes et un programme temporaire** reste inchangée par rapport aux années précédentes :

- le **programme 134** « *Développement des entreprises et régulation* », retrace essentiellement les crédits d'appui aux entreprises dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, les crédits de plusieurs autorités administratives indépendantes chargées de la régulation économique, ainsi que les moyens de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;

- le **programme 220** « *Statistiques et études* », concerne les moyens dévolus à l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) ;

- le **programme 305** « *Pilotage de l'économie française* », comptabilise les moyens de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale ;

- le **programme 343** « *Plan France très haut débit* », temporaire, vise à financer le développement du très haut débit sur l'ensemble du territoire, est également maintenu.

**En revanche**, à la suite de ce que le Gouvernement présente comme une mesure destinée à « *améliorer la lisibilité des actions (...) et l'information du Parlement* », le **projet annuel de performance procède au regroupement de plusieurs actions jusqu'alors distinctes du programme 134** « *Développement des entreprises et régulation* » :

- l'**action n° 23** « *Industrie et services* » rassemble désormais les actions n° 2 « *Commerce, artisanat et services* », n° 3 « *Actions en faveur des entreprises industrielles* » et n° 21 « *Développement du tourisme* », en conséquence supprimées ;

---

- **L'action n° 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur »** regroupe quant à elle les actions n° 16 « Régulation concurrentielle des marchés », n° 17 « Protection économique du consommateur » et n° 18 « Sécurité du consommateur », désormais supprimées ;

- **L'action n° 20 « Financement des entreprises » est supprimée** et la dotation de l'État en faveur de l'activité de Bpifrance Financement, qui y était inscrite, est transférée sur l'action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire ».

Par ailleurs, le libellé de l'action n° 4 est modifié et s'intitule désormais « Développement des postes, des télécommunications et du numérique ».

**Votre commission regrette cette situation et conteste cette nouvelle maquette.**

Lors des auditions tenues par votre rapporteur, l'administration a expliqué que cette évolution découlait d'un souci de lisibilité des actions budgétaires de l'État et de rationalisation de présentation, compte tenu notamment de la faible dotation de certaines actions. De fait, votre rapporteur relève que le montant des autorisations d'engagement depuis 2013 a baissé de 86 % pour l'action n° 2, de 76 % pour l'action n° 3 et de 90 % pour l'action n° 21. **Les maintenir eût donc permis de mieux constater l'ampleur de la baisse.**

Surtout, s'il ne remet pas en cause le principe de « justification au premier euro » prévu par la LOLF, **le changement opéré obère en tout état de cause la capacité des parlementaires de flécher précisément au sein du programme les financements qu'ils souhaitent renforcer ou, à l'inverse, réduire.**

## **B. DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE TRÈS MARGINAUX**

**Des changements de périmètre impliquant des transferts de crédits très limités affecteront la mission en 2019.**

Ainsi, le programme 134 sera **abondé d'un transfert** en provenance du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » au titre du contrôle qu'exercera l'ARCEP, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, sur les activités de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), via l'exploitation de sondes sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques dans le cadre de la politique de cybersécurité. Le montant du transfert s'élève à 2 ETPT et 319 400€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (dont 150 000 euros hors titre <sup>1</sup> et 169 400 euros sur le titre 2).

---

<sup>1</sup> Titre regroupant les dépenses de personnel.

À l'inverse, **deux mesures de transfert « sortant »**, également très limitées, sont à relever :

- l'une à destination du même programme 129, au titre de la contribution du ministère de l'économie et des finances à la constitution d'une délégation interministérielle aux jeux paralympiques 2024. Le montant du transfert s'élève à 1 ETPT et 83 875 euros ;

- l'autre vers le programme 333 « *Moyens mutualisés et administrations déconcentrées* », ce programme devenant le support unique de financement de l'accès des directions départementales de l'industrie au réseau interministériel de l'État, équivalant à 183 091 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, hors titre 2.

### **C. UNE HAUSSE DES CRÉDITS QUI MASQUE UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DES AIDES DIRECTES AUX ENTREPRISES**

Pour 2019, le présent projet de loi de finances prévoit de doter la mission économie de 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement, ce qui marque une **croissance de 6,09 %, en données retraitées des transferts ainsi que des changements de périmètre**.

Mais cette situation n'est due qu'aux crédits de paiement déployés pour la première fois pour la mise en œuvre des réseaux d'initiative publique, dans le cadre du programme « Plan France très haut débit ». Si l'on excepte cet effort, **le reste des crédits de paiement baisse de 7,3 %**, à la faveur, comme l'indiquent les documents budgétaires, « *d'une rationalisation des aides aux entreprises* ».

Ce mouvement, très dissemblable selon les quatre programmes de la mission, s'accompagne d'une **baisse du plafond d'emplois de 325 ETPT**, pour s'établir à **11 693 ETPT pour 2019**.

#### **1. Le net repli des programmes « pérennes »**

*a) Les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulation »*

Aux termes du projet annuel de performance de la mission, le programme 134 « *Développement des entreprises et régulation* » totalise, pour 2019, 891,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 905,4 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, **l'évolution à la baisse est majeure : -13,16 % pour les autorisations d'engagement et -7,8 % pour les crédits de paiement**.

Le **montant des crédits d'intervention** connaît une baisse de 73 millions d'euros par rapport à 2018, puisqu'il atteint seulement 278,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une **évolution à la baisse de -20,74 % en une seule année**, et 289,3 millions d'euros en crédits

---

de paiement. Ces crédits représentent 31,2 % des dépenses du programme (contre 34,4 % en 2018). Cette réduction conduit parallèlement à renforcer la **prépondérance des dépenses de personnel (titre 2)** au sein du programme, qui représentent désormais 43,68 % des autorisations d'engagement avec un plafond d'emploi fixé à 4 899 ETPT, suite à la suppression programmée de 167 ETPT.

**Les dépenses d'intervention sont concentrées sur deux mesures**, qui représentent à elles seules 72 % du total :

- la compensation au titre de la mission de service public de transport postal (103,8 millions d'euros) ;

- la compensation carbone au profit des entreprises électro-intensives (106,7 millions d'euros).

**Les autres dépenses sont très émiettées et fort diverses** : parmi les principales, 6,1 millions d'euros pour le FISAC, 7,6 millions d'euros pour l'AFNOR, 8,9 millions d'euros pour les centres techniques industriels (CTI), 14 millions pour les pôles de compétitivité, ou encore 8,3 millions pour des actions en faveur du numérique...

*b) Les crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques »*

Le programme 220 « *Statistiques et études économiques* », qui assure le financement exclusif de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), est **doté de 443,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 441,6 millions d'euros de crédits de paiement, en repli respectivement de -4,5 % et -2,7 %**.

Ces crédits devront permettre à l'INSEE de poursuivre la mise en œuvre de sa stratégie « Horizon 2025 » et des objectifs de programmation triennale 2018-2020, qui visent notamment à renforcer la dématérialisation des enquêtes auprès des entreprises et des ménages. Le schéma d'emplois se traduit par une **baisse de 67 ETPT** et un plafond d'emplois fixé à **5 276 ETPT**.

*c) Les crédits du programme 305 « Stratégie économique et fiscale »*

Les crédits du programme 305 « *Stratégie économique et fiscale* » prévus dans le cadre du présent projet de loi sont en **baisse de -2 %**, avec **420,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Le plafond d'emplois pour 2019 s'établit à **1 518 ETPT** avec un schéma d'emplois se traduisant par une **suppression de 30 ETPT**.

Cette année encore, plus de la moitié des crédits du programme pour 2019 (241 millions d'euros) est destinée à financer les opérations menées par la Banque de France pour le compte de l'État, notamment le secrétariat des commissions de surendettement (149 millions d'euros) et la tenue du compte du Trésor (80,4 millions d'euros).

## 2. Le programme temporaire « Plan France très haut débit » enfin doté de crédits de paiement

Le programme temporaire 343 « *Plan France très haut débit* » est **doté pour la première fois de crédits de paiement. Ceux-ci s'élèvent à 175,8 millions d'euros.** Il s'agit d'une première « tranche » permettant d'assurer le paiement des dépenses engagées au titre des années antérieures dans le cadre du plan.

À l'inverse, les autorisations d'engagement connaissent une baisse drastique, passant de 409,5 millions d'euros en 2018 à 5 millions d'euros en 2019. Selon le Gouvernement, le **montant total des autorisations d'engagement consommées sur ce programme devrait néanmoins s'élever à environ 2,4 milliards d'euros à l'horizon 2022**, correspondant au montant prévisionnel de la part de financement de l'État au plan THD (soit 3,3 milliards d'euros), minoré de la part du financement qui avait été assuré jusqu'en 2014 par le fonds national pour la société numérique (FSN).<sup>1</sup>

Toutefois, votre rapporteur souligne que les montants proposés ne sont pas conformes à l'échéancier – qui n'avait certes qu'une valeur indicative – présenté au Parlement à l'occasion du projet de loi de finances initiale pour 2018, qui mentionnait un besoin en autorisations d'engagement de 25 millions d'euros et en crédits de paiement de 220 millions d'euros en 2019.

### D. DES AJUSTEMENTS MARGINAUX APPORTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours de son examen en séance publique, l'Assemblée nationale a apporté **quatre modifications marginales** aux crédits de la mission.

À l'initiative de sa commission des affaires économiques, l'Assemblée nationale a abondé l'action le titre 2 de l'action n° 24 « *Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur* » du programme 134 « *Développement des entreprises et régulations* » de **1,4 millions d'euros afin de permettre l'emploi de 20 ETPT supplémentaires à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**<sup>2</sup>. Cette mesure budgétaire s'inscrit dans la volonté d'assurer des contrôles effectifs des nouvelles dispositions de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

---

<sup>1</sup> Soit 900 millions d'euros.

<sup>2</sup> Prélevés sur titre 2 de l'action n°1 « *Infrastructures statistiques* » du programme 220 « *Statistiques et études économiques* ».

---

Sur amendement du Gouvernement, **10 millions d'euros** (prélevés sur le programme 343 « *Plan France très haut débit* » pour les crédits de paiement, et représentant une ouverture nette pour les autorisations d'engagement) sont venus abonder le programme 134 « *Développement des entreprises et régulations* » afin de **contribuer à la mise en œuvre de la stratégie nationale pour un numérique inclusif**.

À l'initiative du Gouvernement, une **contribution budgétaire aux charges financières engendrées pour l'Agence bancaire européenne (ABE), par le déménagement et la prise à bail d'un siège** - à Paris ou à La Défense - a été décidée pour un montant de **7 millions d'euros sur une durée de neuf ans** (2019-2027). En conséquence, l'Assemblée nationale a doté le programme 305 des autorisations d'engagement couvrant la dépense sur la totalité de la période et des crédits de paiement permettant de financer l'annuité 2019 à hauteur de 2,5 millions d'euros, par un mouvement de crédits depuis le programme 343 « *Plan France très haut débit* ».

Sur amendement du Gouvernement, les députés ont également adopté un amendement très « symbolique », destiné à **rétablir une ligne de subvention à Bpifrance de 10 000 euros**, afin selon le Gouvernement de « *maintenir le cordon ombilical reliant cette institution financière à la représentation nationale* ». Cette mesure est financée par une minoration du même montant, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, de l'action n° 1 « *Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen* » du programme 305 « *Stratégie économique et fiscale* ».

À la suite d'amendements identiques de Mme Mörch et de M. Molac ainsi que de plusieurs de leurs collègues députés, l'Assemblée nationale a abondé l'action n° 21 à hauteur de **140 000 euros**, par un prélèvement opéré sur l'action n° 1 du programme 305, afin de maintenir les subventions versées actuellement par la direction générale des entreprises aux **associations dans le cadre du projet « vacances pour tous »**.

## II. UNE DÉPENSE FISCALE QUI RESTE LE LEVIER FONDAMENTAL DE LA MISSION

Dans le prolongement des années précédentes, **le principal levier** - en volume financier - **d'aide aux entreprises reste de nature fiscale, et non budgétaire**, compte tenu de l'importance des dépenses fiscales associées à la mission « Économie ».

Le montant cumulé des dépenses fiscales de la mission, pour leur écrasante majorité rattachées au programme 134, est évalué par le Gouvernement à **28 milliards d'euros en 2019**. À ce titre, la projection du Gouvernement fait apparaître une **inversion de la courbe de la dépense**



**fiscale**, puisque celle-ci a été chiffrée à 28,4 milliards d’euros pour 2018, après 24,7 milliards d’euros en 2017.

**Cette situation s’explique par la baisse à 6 % du taux du CICE en 2018 ainsi que par la mise en extinction du fait générateur du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE),<sup>1</sup> la loi de finances initiale pour 2018 ayant mis un terme au CICE au 31 décembre 2018. Toutefois, l’incidence budgétaire du CICE continuera à se faire sentir jusqu’en 2022.**

**Montant des dépenses fiscales associées à la mission « Économie »**

(en millions d’euros)	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018	Chiffrage pour 2019
<b>Programme 134</b>	7 736	16 582	16 866	20 737	24 688	28 483	<b>28 070</b>
<i>dont CICE</i>	-	6 438	12 410	12 898	15 718	20 099	<b>19 621</b>
<i>dont taux réduit (7 % puis 10 %) de TVA dans la restauration</i>	3 100	2 290	2 310	2 544	2 704	2 809	<b>2 899</b>
<i>dont déduction exceptionnelle de 40 % de l’amortissement pour certains biens</i>	-	-	350	80	460	700	<b>670</b>
<b>Programme 305</b>	-	-	-	39	<b>34</b>	33	<b>32</b>

Source : Projets annuels de performance 2015 à 2019.

Pour autant, votre rapporteur relève que le montant total réel de la dépense fiscale rattachée à la mission ne peut être connu de façon précise, le Gouvernement **n’étant pas en mesure de renseigner les montants de plusieurs dispositifs.**

<sup>1</sup> Auquel a été substituée une baisse directe de charges sociales.



## CHAPITRE II LE DÉSENGAGEMENT ANNONCÉ DE L'ÉTAT DE CERTAINES ACTIONS TERRITORIALES EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DES CONSOMMATEURS

### I. 2019 : LA MORT ANNONCÉE DU FISAC...

#### A. UN FONDS DÉPOURVU DE TOUTE AUTORISATION D'ENGAGEMENT POUR 2019

Après des années de baisse, **le projet de loi pour 2019 sonne le glas du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)**, le projet annuel de performances « Économie » indiquant que celui-ci « *est placé en gestion extinctive* ».

De fait, le fonds serait désormais **uniquement doté de crédits de paiement** – pour un montant de **6,10 millions d'euros** – cette somme ayant pour seule ambition d'assurer le paiement d'opérations territoriales ayant fait l'objet de décisions d'octroi de subventions au cours des années passées.

L'absence d'autorisations d'engagement au budget 2019 implique en effet **l'impossibilité d'apporter des financements l'année prochaine pour des projets qui n'auraient pas été arrêtés antérieurement.**

#### Évolution des dotations du Fisac

(en millions d'euros)	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018	PLF 2019
<b>Autorisations d'engagement</b>	81,5	70	70	78	64	42,7	32,3	19,3	19,3	18,1	16,5	14	0
<b>Crédits de paiement</b>	81,5	60	60	64	64	42,7	32,3	19,3	16,9	13,1	10	11,03	6,1

Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

---

Ainsi se termine l'évolution du Fisac, un dispositif que, depuis 2014, le Gouvernement n'a plus eu l'intention de faire vivre en lui **coupant graduellement les crédits**, alors même que les rapports d'évaluation du Gouvernement ont montré la **pertinence de cet instrument d'intervention micro-économique à fort effet de levier**.<sup>1</sup> En effet, depuis 2007, les fonds du Fisac seront passés de 81,5 millions d'euros à 6,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Et encore ces chiffres ne font-ils pas apparaître la réalité des financements opérés par le biais du Fisac, compte tenu des **mesures de régulation budgétaires intervenant chaque année et frappant souvent directement le Fisac**. Ainsi, en 2017, le montant des autorisations d'engagement voté en loi de finances initiale – fixé à 16,5 millions d'euros – a été réduit de telle sorte que la capacité de financement effectif du fonds a atteint seulement 9,9 millions d'euros...

#### **B. UNE MISE EN EXTINCTION QUI VA À L'ENCONTRE DE L'OBJECTIF AFFICHÉ DE REDYNAMISATION DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS**

L'extinction programmée du Fisac est **d'autant moins compréhensible** qu'elle intervient alors que le Gouvernement a **diffusé le 30 mai 2018 un nouvel appel à projets** pour bénéficier des sommes du fonds et **qu'il présentait jusqu'alors le Fisac comme l'un des instruments financiers au soutien de son plan « Action cœur de ville »**.

Ainsi, le site internet de la direction générale des entreprises dédié au Fisac expose toujours que *« le Ministère de l'économie et des finances prend toute sa place dans l'effort collectif de redynamisation de l'offre commerciale dans les centres des villes moyennes, matérialisé par le plan « Action cœur de ville », en mobilisant notamment les financements du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). »* C'est d'ailleurs bien au regard de ces objectifs qu'a été défini l'appel à projets pour 2018 du Fisac, dont le règlement indique : *« le FISAC donne dès cet appel à projets une priorité à la revitalisation des centres des villes objets d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou d'une convention cadre pluriannuelle 'Action cœur de ville' et financera notamment l'ingénierie commerciale nécessaire aux communes et intercommunalités. »*

---

<sup>1</sup> Le rapport d'activité sur le Fisac (1992-2016) indique en effet : « Il semble donc que les entreprises aidées par le FISAC soient plus pérennes que la moyenne constatée par l'INSEE pour les entreprises de commerce qui repose sur un échantillon plus large et sans restriction géographique sur la taille des communes. (...) Au final, on peut considérer que le FISAC contribue directement ou indirectement à la pérennité de la dernière activité commerciale dans plus de 8 communes rurales sur 10. »

### **Priorités inscrites dans l'appel à projets 2018 du Fisac**

#### 1) Priorités thématiques

##### **a) Opérations collectives :**

- L'ingénierie nécessaire à la réussite des projets de redynamisation commerciale (conseils, diagnostics, accompagnements des commerçants, interventions de managers de centre-ville...);

- Le développement de l'usage des outils numériques par les commerçants et les artisans ;

- La modernisation, la diversification, l'accessibilité ainsi que la sécurisation des entreprises de proximité existantes.

##### **b) Opérations individuelles en milieu rural :**

- La création, la modernisation, la diversification, l'accessibilité physique et numérique ainsi que la sécurisation des commerces multiservices en zones rurales ;

- La création, la modernisation, la diversification, l'accessibilité physique et numérique ainsi que la sécurisation du dernier commerce du secteur d'activité concerné en zones rurales ;

- La création, la modernisation, la diversification, l'accessibilité physique et numérique ainsi que la sécurisation des stations-services qui assurent le maillage du territoire et dont la gestion est assurée par un exploitant indépendant ou par une commune.

#### 2) Zones géographiques privilégiées

- Les communes classées en zones de revitalisation rurale (ZRR) ;

- Les villes moyennes engagées dans un processus contractuel avec l'État au titre d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou d'une convention cadre pluriannuelle « action cœur de ville ».

*Source : direction générale des entreprises.*

Certes, le Gouvernement a expliqué qu'afin d'assurer en 2019 le financement de l'appel à projets du FISAC diffusé le 30 mai 2018, « *des crédits non utilisés, initialement affectés à d'anciennes opérations dont le financement s'est finalement avéré moins élevé que prévu, seront mobilisés. Cet effort budgétaire permettra d'honorer les engagements de l'État* ». Au cours de son audition par votre rapporteur, M. Jean-Philippe de Saint-Martin, secrétaire général de la direction générale des entreprises du ministère de l'économie et des finances, a précisé que les reliquats de crédits – constatés par le Régime social des indépendants (RSI), gestionnaire du Fisac – devraient s'élever à 10 ou 12 millions d'euros. Au total, les montants disponibles en 2019 pour **financer**

**les actions engagées à l'issue de la procédure d'appel à projets 2018 devraient donc être de l'ordre de 16 à 18 millions d'euros.**

Il n'en reste pas moins que votre commission est d'autant plus opposée à cet arrêt définitif du Fisac que le **Sénat avait au contraire entendu en faire l'un des éléments de la reconquête commerciale des centres-villes.** L'article 8 de la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, présentée par MM. Martial Bourquin et Rémy Pointereau ainsi que 232 de nos collègues, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 14 juin 2018, prévoyait ainsi d'élargir l'objet du fonds en le transformant en un « *fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs* », en fléchant prioritairement ses crédits sur les communes ayant adhéré à une opération de revitalisation locale.

**Article 8 de la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs**

« *Le fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs contribue prioritairement à la dynamisation du commerce de proximité dans les centres-villes et centres-bourgs.*

« *Les opérations éligibles aux aides du fonds sont prioritairement destinées à favoriser le recrutement de personnes chargées de l'animation commerciale des centres-villes et centres-bourgs, la transition numérique du commerce de proximité, la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation, en particulier pour les travaux de mise aux normes, des établissements recevant du public, la transmission des entreprises commerciales et artisanales de proximité.*

« *Sont éligibles par priorité au fonds, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° du portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.*

« *Les maires des communes et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation constituent une commission placée aux côtés du représentant de l'État dans le département. Elle fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles.*

« *Le représentant de l'État dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'État qui leur est attribuée. Il porte à la connaissance de la commission la liste des opérations qu'il a retenues.*

« *Un décret détermine les modalités d'attribution des concours financiers du fonds dans le cadre d'un guichet unique placé auprès du représentant de l'État dans le département. »*

### **C. UNE NÉCESSITÉ : CONSERVER AU FISAC UNE PLEINE CAPACITÉ D'INTERVENTION EN 2019**

Si la compétence économique des régions fait de ces dernières les premiers acteurs du développement économique local et, le cas échéant, de la redynamisation artisanale ou commerciale, **l'État ne doit pas pour autant se priver d'un outil d'intervention qui peut permettre d'apporter des aides ponctuelles et ciblées dans un objectif de complémentarité, voire de rééquilibrage, d'une action locale défailante faute de crédits disponibles.**

Lors de leur audition, les représentants de la direction générale des entreprises ont soutenu devant votre rapporteur que l'extinction du Fisac ne remettrait pas en cause le bon achèvement du plan « Action cœur de ville », compte tenu des 5 milliards d'euros mobilisés sur cinq ans dans ce cadre<sup>1</sup>. La modicité du Fisac est aujourd'hui telle que sa suppression n'empêchera évidemment pas les 222 villes signataires de ce plan de disposer des moyens financiers indispensables à leur restructuration. En revanche, par nature l'opération « **Action cœur de ville** » **ne bénéficiera pas à l'ensemble des villes moyennes ni surtout aux centres-bourgs qui peuvent être dans une situation de dévitalisation commerciale avancée.**<sup>2</sup>

**Pour ces territoires fragiles, où le maintien des commerces de proximité est essentiel pour l'animation du bourg ou du village, le Fisac s'avère un instrument incontournable. Il est donc important qu'il puisse être maintenu.** Et ce, d'autant plus que si les collectivités territoriales mènent également des politiques d'aide en faveur du maintien et du développement des commerces de proximité, il n'est pas acquis qu'elles puissent compenser la suppression des crédits du Fisac par une augmentation à due concurrence de leurs propres subventions.

Dans ces conditions, votre rapporteur a proposé à la commission **d'ouvrir des crédits d'engagement pour 2019 afin d'assurer la pérennité du Fisac.** Il a en conséquence soumis à la commission, qui l'a accepté, un **amendement** abondant les crédits du fonds pour lui **permettre d'atteindre 30 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisation d'engagements, en réservant sur cette somme 5 millions d'euros au**

---

<sup>1</sup> Selon le « Guide du programme « Action cœur de ville » (avril 2018), ce programme s'appuie sur des crédits et dotations d'État de droit commun : crédits du Fisac, dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), DETR, crédits du Contrat de plan État-région, mais aussi via des leviers fiscaux spécifiques (par exemple la TASCOM, le dispositif « Malraux », etc.). En outre, il bénéficie de financements de la Caisse des dépôts et consignations (qui mobilisera 1 Md€ de fonds propres et 700 M€ de prêts), de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), à hauteur de 1,2 Md€ sur 5 ans, d'Action Logement, qui investira 1,5 Md€ sur 5 ans, et de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui soutiendra les projets via le nouveau programme de Renouvellement urbain (NPNRU).

<sup>2</sup> Selon les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et de la délégation aux entreprises du Sénat, ce sont en effet bien 600 à 700 communes qui connaissent une situation commerciale très dégradée. Voir l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 460 (2017-2018) portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

---

**financement des stations-services indépendantes de distribution de carburant de proximité.**

En conséquence, l'amendement adopté par votre commission tend à abonder l'action n° 23 « *Industrie et services* » du programme 134 « *Développement des entreprises et régulation* » :

- en autorisations d'engagement, par un prélèvement de 30 000 000 euros, réparti à parts égales entre les différentes actions des programmes 220 « *Statistiques et études économiques* » et 305 « *Stratégie économique et fiscale* » ;

- en crédits de paiement, par un prélèvement de 23 900 000 euros, réparti à parts égales entre les différentes actions des programmes 220 « *Statistiques et études économiques* » et 305 « *Stratégie économique et fiscale* ».

**II. L'ÉVOLUTION DES MISSIONS ÉCONOMIQUES DES DIRECCTE :  
RESTER VIGILANT SUR LE MAINTIEN DE L'ACTION  
ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES**

**A. UNE ÉVOLUTION ANNONCÉE, DES AXES DE RÉFORME DÉJÀ  
ARRÊTÉS**

Mue par une volonté de rationalisation des services déconcentrés de l'État, la création en 2009 des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) a fortement modifié l'organisation de la présence de l'État dans les territoires en opérant un **regroupement de services** jusqu'alors organisés de manière séparée, par départements ministériels.

**Organisation et missions des directions régionales des entreprises, de la  
concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi**

(décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009)

Dans chaque région, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi est chargée, sous l'autorité du préfet de région et, pour les missions relevant de sa compétence, sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département<sup>1</sup>:

- de la **politique du travail** et des **actions d'inspection de la législation du travail** ;

---

<sup>1</sup> À l'exception de celles relatives aux actions d'inspection de la législation du travail, d'une part, et, d'autre part, aux pouvoirs d'enquête et d'investigation exercés sous le contrôle de l'autorité judiciaire.



- des **actions de développement des entreprises et de l'emploi**, notamment dans les domaines de l'innovation et de la compétitivité des entreprises, en France et à l'étranger, du marché du travail, de la formation professionnelle continue, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales, des services et du tourisme, ainsi que de celles, définies par le ministre chargé de l'économie, dans les domaines de l'intelligence économique et, pour ce qui la concerne, de la sécurité économique ;

- des actions de **contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales entre entreprises, de protection économique des consommateurs et de sécurité des consommateurs** ainsi que de contrôle dans le domaine de la **métrologie légale**.

Chaque direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi comprend les pôles suivants :

- un pôle politique du travail ;

- un pôle entreprises, emploi et économie (« pôle 3E ») ;

- un pôle concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie.

Chaque direction régionale comprend également des unités départementales. Les unités départementales comportent des unités de contrôle départementales ou infra-départementales. Lorsque la démographie, les conditions économiques ou les caractéristiques des bassins d'emploi le justifient, une direction régionale peut disposer d'unités n'ayant pas un ressort départemental.

Le projet annuel de performance « Économie » pour 2019 indique que *« les missions de développement économique des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) seront recentrées en 2019 sur un nombre plus ciblé de priorités, en cohérence avec les compétences exercées par les régions : accompagnement des entreprises en difficulté, développement des filières stratégiques, innovation. »*

Cette démarche s'inscrit dans la feuille de route plus générale présentée par le Premier ministre dans sa circulaire n° 6029/SG du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics, dont l'un des objectifs est de *« renforcer la cohérence et l'efficacité de l'intervention territoriale de l'État sur le territoire en clarifiant les missions exercées au niveau territorial »*. S'agissant des compétences de développement économique exercées par les « pôles 3E » des DIRECCTE, si la circulaire prévoit le maintien du *« suivi des dossiers de restructuration les plus sensibles »*, elle indique que *« les autres missions économiques des pôles 3E qui ne s'inscrivent pas dans ces priorités seront réduites, ce qui impactera les équipes en charge du développement économiques au sein des DIRECCTE »*. Lors de son audition par votre rapporteur, M. Jean-Philippe de Saint-Martin, secrétaire général de la direction générale des entreprises du ministère de l'économie et des finances,

---

a souligné que, conformément à cette feuille de route, la mission économique des DIRECCTE devrait désormais être recentrée sur :

- l'accompagnement des **difficultés des entreprises** ;
- l'accompagnement des **filières stratégiques**, notamment dans la mise en œuvre des contrats de filière ;
- la participation à la politique **d'innovation**, par le suivi en particulier des pôles de compétitivités, des sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT) et des instituts de recherche technologique (IRT) ;
- **l'information stratégique** et la **sécurité économique** ;
- la **médiation aux entreprises** et **l'information sur l'investissement** (avec le référent unique aux investissements – RUI).

En conséquence de ce recentrage, le personnel des DIRECCTE affecté aux missions économiques devrait être considérablement réduit. Lors de son audition par votre commission le 30 octobre 2018, M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, a ainsi précisé que les effectifs du ministère dans ces directions régionales passeraient, hors outre-mer et Corse, de **400 emplois équivalent temps plein (ETPT) à 120 ETPT**.

Dans ces conditions, les services de l'État spécialisés en matière économique dans les territoires devraient se limiter, en moyenne, à une **dizaine d'ETPT par région**.

**300 ETPT** – relevant tant de la filière administrative que de la filière technique – **devront donc faire l'objet de mesures de reclassement ou de mobilité**, dans des conditions d'accompagnement censées être facilitées par une note commune des secrétaires généraux des ministères économiques et financiers et des ministères des affaires sociales, ainsi que du directeur général des entreprises et du directeur général de l'administration et de la fonction publique, du 15 octobre 2018. La restructuration des services économiques de l'État dans les territoires apparaît ainsi comme **l'une des premières réalisations concrètes du plan « Action publique 2022 »** du Gouvernement.

À ce stade, selon les informations communiquées à votre rapporteur, la question du maintien des services économiques au sein des DIRECCTE n'est pas arrêtée, une réflexion étant engagée pour un rattachement éventuel directement aux secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) des préfetures. Il est cependant acquis que **ces « services économiques » restructurés seront mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2019**, alors pourtant que les personnels concernés n'ont à ce jour aucune visibilité sur les fiches de postes associées, ni sur les mesures d'accompagnement effectivement prévues dans le cadre de cette réforme. De même, la suppression des postes actuels n'est pas encore actée, ce qui ne permet pas aux agents de se positionner sur d'éventuelles autres missions.

---

## **B. LES CONDITIONS D'UN RECENTRAGE RÉUSSI : LE MAINTIEN D'UNE ACTION COMPLÉMENTAIRE DE L'ÉTAT ET LE RENFORCEMENT DE SON RÔLE DE COORDINATEUR**

### **1. Une évolution inévitable de l'action économique de l'État dans les territoires**

Votre commission partage avec le Gouvernement le constat que **l'intervention territoriale de l'État en faveur des entreprises doit être réexaminée**. Trois évolutions majeures conduisent en effet à réévaluer les missions et les modalités d'intervention des services déconcentrés en matière d'accompagnement et d'aide aux entreprises :

- d'une part, **la montée en puissance de la compétence économique des régions**, matérialisée par l'adoption des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) par l'ensemble des régions, qui déclinent les priorités d'actions régionales ainsi que les moyens disponibles au profit des acteurs économiques locaux ;

- d'autre part, le rôle désormais joué par **les opérateurs spécialisés de l'État, à commencer par Bpifrance et Business France**, qui dans des domaines d'intervention très spécifiques ont acquis une compétence et une capacité d'action aujourd'hui plus importants que les services déconcentrés, à caractère généraliste ;

- enfin, **la forte baisse au cours des dernières années des moyens humains et financiers de l'État** dans les territoires, et notamment au sein des DIRECCTE, et des réseaux consulaires.

**Votre commission estime que cette situation implique un recentrage** fondé sur des principes de **subsidiarité** et de **garantie des équilibres économiques nationaux**. L'État, par le rattachement de l'ensemble de ses services déconcentrés à une administration « centrale », est seul à même d'avoir une vision du développement économique qui dépasse l'échelle régionale. Aussi doit-il s'efforcer, par son action, d'assurer une **complémentarité d'intervention** au profit des entreprises dans les territoires par rapport aux mesures proposées par les autres acteurs, afin de garantir la réalisation d'objectifs nationaux au nombre desquels un certain **équilibre territorial dans le développement économique**.

Sur ce point, votre commission rejoint pleinement les préconisations formulées dans le rapport de notre collègue Martial Bourquin dans le cadre de la mission d'information du Sénat sur Alstom et la stratégie industrielle du pays, présidée par notre collègue Alain Chatillon, en élargissant le propos au-delà du seul secteur de l'industrie.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> « Faire gagner la France dans la compétition industrielle mondiale », *rapport n° 551 (2017-2018)*, pp. 226-231.

## 2. Jouer le rôle de coordinateur des acteurs dans la mise en œuvre d'une stratégie d'équilibre économique des territoires

Compte tenu de son positionnement et de la multiplication des acteurs menant des actions en faveur des entreprises au niveau local, **les services déconcentrés de l'État en matière économique doivent s'efforcer de jouer un rôle de coordinateur, voire « d'ensemblier », en favorisant les synergies entre les acteurs.** Ainsi que le soulignait la mission d'information précitée, *« lorsque l'État n'est pas le seul compétent pour agir, il doit rester présent pour favoriser les synergies entre des acteurs que leur spécialisation poussée ou leur cadre territorial limité peuvent conduire à mener des actions mal coordonnées et non complémentaires. »*

Dans ce cadre, les services déconcentrés doivent renforcer leur capacité **d'initiative ou d'animation afin de relayer les priorités nationales**, dans le respect des compétences des différents intervenants de la politique économique dans les territoires.

Or, ces priorités doivent notamment consister à **mettre en œuvre localement les stratégies d'équilibre territorial.** C'est le cas, notamment, de la **politique de réindustrialisation des territoires.** Comme l'avait relevé la mission d'information, les référents uniques pour les investissements (RUI), désignés dans chaque région pour assurer le rôle de guide au sein de l'administration française – notamment dans les démarches de demandes d'autorisations, de négociations avec les opérateurs ou de besoins de financement, en lien en particulier avec les services de la région, les autres collectivités territoriales et Bpifrance – mériteraient d'être renforcés.

Les services déconcentrés de l'État doivent également **favoriser l'information – et le cas échéant, l'accès – des entrepreneurs locaux aux offres** abondantes et très diversifiées **émanant des acteurs privés de l'aide à la création et de l'accompagnement d'entreprises** (entre autres : l'Adie, les Boutiques de gestion, Positive planète, France active, Initiative France, Fondation entreprendre, Association 100.000 entrepreneurs, Association Tous repreneurs, Réseau Groupement de créateurs...).

Ce rôle apparaît d'autant plus important que le Gouvernement a décidé de l'absorption au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de l'Agence France entrepreneur (AFE) – de création pourtant récente – par Bpifrance et le recentrage de ses missions – jusqu'alors généralistes – aux seules créations d'entreprises dans les « quartiers ». Il est donc nécessaire que les DIRECCTE assurent une **interface au niveau local, le cas échéant en lien avec les services compétents des régions, avec les entrepreneurs dans des territoires qui ne seraient pas dans les « quartiers » ou territoires « fragiles ».**

La nécessité d'une présence minimale de l'État s'impose par ailleurs d'autant plus que les relais publics traditionnels que sont **les chambres de commerce et d'industrie (CCI) connaissent une baisse drastique de leur**

**financement public et doivent abandonner une partie de leurs missions en faveur des entreprises.**

Est en effet assignée aux CCI une nouvelle trajectoire financière se traduisant par une baisse de 400 millions d'euros sur 4 ans, alors que depuis 2012 le montant de la taxe pour frais de chambres affectée a baissé de 46 % et que l'an dernier, après une nouvelle baisse de 150 millions d'euros, le Gouvernement s'était engagé à garantir la stabilité des ressources des CCI en 2019-2022... Il est certes indispensable que le réseau consulaire évolue, mais il faut lui laisser le temps de se réorganiser. Or, cette trajectoire n'est pas compatible avec cette réorganisation : une baisse de 100 millions de financement implique des suppressions d'emplois à hauteur de 1 000 ETP qui, elles-mêmes, génèrent 100 millions d'euros d'indemnités qui doivent être intégralement prises en charge par les CCI qui supportent elles-mêmes le coût des indemnités de licenciement et de l'assurance-chômage. En outre, elle remet même en cause les projets très pertinents, et pourtant « adoubés » par l'État, en matière d'appui à l'export et de mutualisation avec Business France.

**3. Conserver des capacités d'intervention ponctuelles ciblées, complémentaires de celles des autres acteurs**

Au contact direct des territoires, les services déconcentrés de l'État ont une connaissance de terrain dont ne dispose pas l'administration centrale. Leur apport **peut donc s'avérer déterminant pour la mise en œuvre de mesures décidées au niveau central**. Il est donc souhaitable que, dans l'évolution envisagée par le Gouvernement, l'administration centrale s'appuie davantage sur ces services pour impulser des actions efficaces et ciblées en faveur des entreprises.

Parmi ces actions, **outre le Fisac**, le programme 134 prévoyait des **actions collectives**, en particulier dans le domaine de l'industrie, visant à favoriser la compétitivité des entreprises.

Le montant alors dévolu – quoique fort réduit, avec 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 millions en crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2018 – permettait de favoriser des concours financiers plus conséquents, par effet de levier. Une forte implication des services déconcentrés dans la définition de ces actions puis dans leur mise en œuvre opérationnelle aurait été de nature à assurer la pleine application de ces mesures dans les territoires.

Pourtant, à l'instar du Fisac, le projet de loi de finances pour 2019 consacre la **mise en extinction des actions collectives**, en ne dotant plus celles-ci d'autorisations d'engagement en 2019, seuls des crédits de paiement, à hauteur de 4,5 millions d'euros, étant prévus pour « *couvrir les restes à payer sur les engagements antérieurs au 31 décembre 2018* ».

---

Votre commission ne peut que **déplorer cette suppression supplémentaire d'un instrument au coût budgétaire modique, mais qui peut s'avérer efficace pour assurer des actions d'accompagnement ponctuelles des entreprises, complémentaires à celles pouvant être menées par les autres acteurs publics et parapublics.**

**Les rares mécanismes d'intervention qui subsistent encore doivent quant à eux être dotés de moyens financiers suffisants.** Ainsi que le relevait la mission d'information précitée, il conviendrait notamment d'envisager un relèvement du montant de **l'aide à la réindustrialisation (ARI)** et de la **prime à l'aménagement du territoire**, qui se sont élevées en 2018 respectivement seulement à 15 et 17 millions d'euros au niveau national. L'État doit en effet avoir des capacités suffisantes d'intervention pour le soutien à la localisation d'activités industrielles sur les territoires qu'il estime stratégique de favoriser.

Lors de son audition devant votre commission, le ministre de l'économie et des finances a évoqué l'inutilité du « saupoudrage » des crédits. À l'inverse de toute volonté d'émiettement des aides, la commission préconise que les dispositifs en cause soient **utilisés et mis en œuvre de façon extrêmement ciblée, en n'hésitant pas à discriminer entre les territoires, pour utiliser les instruments là où ils peuvent s'avérer les plus efficaces en tant que tels mais aussi en complémentarité** des actions menées localement par les autres acteurs.

En tout état de cause, votre commission appelle solennellement l'État à ce que **l'évolution engagée n'aboutisse pas à un abandon pur et simple de toute action « micro-économique »** de ses services déconcentrés.

### **III. FACE À LA DIMINUTION DES CRÉDITS, LA NÉCESSITÉ DE MENER UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR L'ÉCOSYSTÈME CONSOMÉRISTE**

#### **A. UNE VOLONTÉ D'ÉVOLUTION DES MISSION DE LA DGCCRF AFFICHÉE PAR LE GOUVERNEMENT**

##### **1. La poursuite de la baisse des crédits d'intervention**

###### *a) Une baisse des crédits d'intervention confirmée*

Après avoir voulu, dans un premier temps, diminuer de 40 % les crédits d'intervention destinés aux acteurs de la consommation, le Gouvernement s'est résolu pour 2018 à accepter une baisse moindre, de l'ordre de 5 % par rapport à 2017. La loi de finances initiale pour 2018 a ainsi octroyée 8,5 millions d'euros de crédits d'intervention à la DGCCRF, dont 3,9 millions ont été attribués à l'Institut national de la consommation (INC) - y compris 1,4 million reversé au réseau des centres

techniques régionaux de la consommation (CTRC) – et 3,1 millions ont été répartis entre les 15 associations de consommateurs agréés.

**Pour 2019**, le montant des crédits d'intervention s'élèverait à **7,57 millions d'euros**, accusant ainsi une **nouvelle baisse, de l'ordre de 10,8 % par rapport à 2018**.

*b) Une répartition désormais pondérée des subventions aux acteurs du monde consommériste*

Si, jusqu'alors, la DGCCRF opérait une répartition « égalitaire » entre l'INC et les associations de consommateurs, puis entre celles-ci, elle a modifié sa pratique en 2018.

D'une part, elle a favorisé les **subventions aux associations au détriment de la dotation de l'INC et du réseau des CTRC**, en appliquant à l'établissement public une baisse de 8,2 % de ses crédits et aux CTRC une baisse de 6 %, alors que les associations ont bénéficié d'une hausse de leurs crédits de 1,7 %.

D'autre part, elle a opéré une différenciation entre les associations de consommateurs, en **favorisant celles qui ont obtenu la reconnaissance spécifique : l'AFOC** (Association Force ouvrière consommateurs), la CSF (Confédération syndicale des familles), la **CLCV** (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie), **Familles rurales** et **l'INDECOSA-CGT**. Ces associations<sup>1</sup> ont ainsi bénéficié d'une **augmentation de 5 % de leur subvention**, les autres associations ayant, pour l'essentiel, vu leur subvention reconduite au même niveau qu'en 2017, quelques-unes ayant néanmoins fait l'objet d'une diminution de crédits pouvant aller jusqu'à 3 %.

Il s'agit, selon la DGCCRF, de favoriser l'action des associations qui, par leur implantation territoriale, sont à même d'assurer une **activité de résolution des litiges** de consommation et **d'accueil des publics** complémentaire aux missions exercées par la DGCCRF. Cette évolution rejoint celle préconisée par votre rapporteur l'an passé, qui avait estimé « *nécessaire d'engager une réflexion sur une modulation du niveau des subventions en fonction de critères objectifs permettant de mieux soutenir et valoriser les actions des associations, en fonction de leurs activités et de leurs projets.* »<sup>2</sup> Il se félicite donc de cette évolution, mais regrette que cette **mesure ne soit pas intervenue, semble-t-il, avec toute la concertation souhaitée**.

---

<sup>1</sup> À l'exception de l'INDECOSAT-CGT, dont la reconnaissance spécifique n'a été acquise qu'en avril 2018.

<sup>2</sup> Avis n° 109 (2017-2018) de Mmes Élisabeth Lamure, Anne-Catherine Loïsier et M. Martial Bourquin, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 23 novembre 2017.

### Subventions accordées aux associations de consommateurs agréées

ASSOCIATIONS NATIONALES	SUBVENTION 2014	SUBVENTION 2015	SUBVENTION 2016	SUBVENTION 2017	SUBVENTION 2018
<i>ADEIC</i> (Association de Défense, d'Éducation et d'Information du Consommateur)	97 038 €	91 215 €	89 300 €	81 843 €	79 388 €
<i>AFOC</i> (Association Force Ouvrière Consommateurs)	329 342 €	309 582 €	303 080 €	277 273 €	291 662 €
<i>ALLDC</i> (Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs)	109 318 €	102 759 €	100 601 €	92 201 €	89 435 €
<i>CGL</i> (Confédération Générale du Logement)	100 209 €	94 197 €	92 219 €	84 518 €	81 982 €
<i>CLCV</i> (Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie)	517 679 €	486 618 €	476 399 €	436 620 €	458 451 €
<i>CNAFAL</i> (Conseil National des Associations Familiales Laïques)	123 473 €	116 065 €	113 627 €	104 139 €	101 015 €
<i>CNAFC</i> (Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques)	78 342 €	73 641 €	72 095 €	66 075 €	64 093 €
<i>CNL</i> (Confédération Nationale du Logement)	219 952 €	206 755 €	202 413 €	185 512 €	185 512 €
<i>CSF</i> (Confédération Syndicale des Familles)	328 964 €	309 226 €	302 733 €	277 454 €	291 327 €
<i>FAMILLES DE FRANCE</i>	301 320 €	283 240 €	277 292 €	254 138 €	254 138 €
<i>FAMILLES RURALES</i>	440 980 €	414 521 €	405 816 €	371 931 €	390 528 €
<i>FNAUT</i> (Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports)	31 796 €	29 889 €	29 261 €	26 818 €	26 013 €
<i>INDECOSA-CGT</i> (Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés de la CGT)	172 749 €	162 384 €	158 974 €	145 699 €	145 699 €
<i>UFC-QUE CHOISIR</i> (Union Fédérale des Consommateurs -Que Choisir)	694 968 €	653 270 €	639 552 €	586 149 €	586 149 €
<i>UNAF</i> (Union Nationale des Associations Familiales)	91 488 €	85 998 €	84 192 €	77 162 €	74 847 €
<b>TOTAL</b>	3 637 618 €	3 419 361 €	3 347 554 €	3 068 032 €	3 120 239 €

Source : DGCCRF.



Lors de son audition par votre rapporteur, M. Loïc Tanguy, directeur de cabinet de la directrice générale de la DGCCRF, a indiqué que ce mouvement vers un traitement différencié des acteurs de la consommation serait poursuivi, et le cas échéant, amplifié. Toutefois, à ce stade, la DGCCRF ne semble pas encore avoir arbitré la répartition précise des crédits.

## **2. Une évolution de la DGCCRF dont les axes ne sont pas arrêtés avec précision**

Plus généralement, le projet annuel de performance « Économie » pour 2019 annonce une évolution de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui « *permettra un recentrage sur les missions les plus stratégiques – la protection des consommateurs et des entreprises vertueuses contre les fraudes économiques et de sécurité – et une organisation territoriale plus fluide et plus efficiente* ».

Lors de son audition, M. Loïc Tanguy a indiqué que la réflexion sur les missions de la DGCCRF s'inscrivait dans les orientations définies par la circulaire précitée du Premier ministre du 24 juillet 2018. Dans ce cadre, la DGCCRF entend **concentrer sa mission de contrôle sur les enquêtes les plus complexes, de niveau national ou exercées sur plaintes**. Parallèlement, une réflexion serait en cours pour **externaliser les contrôles dits « à faible valeur ajoutée »**, tels que ceux effectués, notamment dans les restaurants, sur les produits en remise directe.

Cette réflexion apparaît comme le **corollaire, sinon la conséquence, du redimensionnement des effectifs de la DGCCRF** depuis plusieurs années, qui devrait se poursuivre en 2019 du fait d'une nouvelle réduction du plafond d'emplois de 45 ETPT.

Du point de vue de l'organisation territoriale, la DGCCRF explore la piste de l'**interdépartementalité** afin de mutualiser les compétences présentes dans les départements, dès lors que certains d'entre eux disposent de moins de 10 agents. De même, est étudiée une **adaptation des modèles d'organisation** au sein des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DD(CS)PP), afin de renforcer les synergies avec les personnels relevant d'autres administrations et de les adapter aux besoins des territoires.

### **B. UN PRÉALABLE À TOUTE NOUVELLE RÉDUCTION DES CRÉDITS : CLARIFIER LES RÔLES DES ACTEURS ET FORTIFIER LEUR INTERVENTION**

La modicité et la réduction constante des moyens financiers mis en œuvre par l'État en faveur du monde de la consommation doivent conduire à une **réflexion d'ensemble sur l'architecture du système de protection des consommateurs**. Votre rapporteur regrette que, plutôt que de s'engager dans

---

une telle voie, le Gouvernement ait retenu une **politique de rabout continu qui paralyse progressivement l'action des acteurs sans les engager dans un modèle d'organisation alternatif**. Il est donc indispensable que l'évolution souhaitée par le Gouvernement des missions de la DGCCRF aille de pair avec une **réflexion sur le positionnement et les moyens de l'ensemble des acteurs de la consommation**.

### 1. Une nécessaire clarification des rôles respectifs des acteurs

**Trois catégories d'acteurs** sont aujourd'hui en charge de **l'information et de la protection des consommateurs** : la DGCCRF, d'une part, l'Institut national de la consommation (INC) et les 13 centres techniques régionaux de la consommation (CTRC), d'autre part, et enfin les 15 associations de consommateurs agréées.

La présence d'un établissement public - l'INC - au côté de l'administration, pour assurer certaines missions de mise en œuvre des politiques publiques n'est pas contestable dans son principe. Elle se retrouve déjà dans d'autres domaines : c'est le cas, en particulier, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), qui mène directement, pour le compte du ministère de la transition écologique et solidaire, des actions liées aux politiques publiques dont ce dernier à la charge.

**Mais la complémentarité des actions de la DGCCRF et de l'INC n'est pas sans susciter aujourd'hui des interrogations**. Tel est le cas, notamment, en matière **d'information générale des consommateurs**. S'il s'avère souhaitable qu'une structure publique assure une action d'information et, le cas échéant, de soutien, au profit des consommateurs - qui ne soit pas liée à un objet ou à une philosophie spécifique comme le sont les associations de consommateurs agréées - on peut en effet s'interroger sur la pertinence de disposer de **deux canaux distincts** et à l'heure actuelle **partiellement redondants**.

L'INC a été créé en 1967 pour assurer notamment une information « publique » aux consommateurs, en particulier dans le cadre de campagnes dans les médias - soit directement, dans la presse écrite, via la publication *60 millions de consommateurs* - soit indirectement, dans la sphère audiovisuelle, par la production de programmes télévisés - avec *Consumag*, dont le contenu est déterminé par les associations de consommateurs agréées, et *L'Instant Conso*, mis à disposition des CTCR. Toutefois, la DGCCRF a également accru en parallèle, à partir de 2010, ses moyens d'information « grand public », en particulier via son site internet.

Face à la raréfaction des moyens budgétaires, le temps n'est sans doute plus à l'émiettement des organes de communication publique à destination des consommateurs. C'est pourquoi votre commission insiste pour que soit **réexaminé le rôle respectif de chacun des deux intervenants**.

Dans le cadre d'une telle réflexion, **deux schémas alternatifs** peuvent être envisagés :

- **le premier consisterait en un recentrage de la mission d'information générale des consommateurs sur l'INC**, mission première de l'établissement, **afin que la DGCCRF ne conserve elle-même qu'une mission de communication « de crise »**, corollaire indispensable de ses missions régaliennes.

Certes, lors de son audition, M. Loïc Tanguy a fait valoir que la DGCCRF ne devait pas se couper des consommateurs, dans la mesure notamment où un contact direct avec ces derniers permet de bénéficier des signalements facilitant la mise en œuvre de contrôles. Mais votre rapporteur ne voit pas *a priori* de préjudice direct à opérer un tel recentrage, qui n'aurait pas d'effet sur la capacité éventuelle des consommateurs à signaler à l'administration les éventuels manquements aux règles applicables.

La gouvernance de l'INC, qui fait intervenir tant des représentants de l'État que des représentants des consommateurs,<sup>1</sup> peut aussi présenter le visage d'une information au public plus « distanciée » que celle qui serait assurée directement par l'administration centrale. En outre, il existe une interaction évidente entre cette mission d'information générale et l'édition de la publication *60 millions de consommateurs*, dont les ventes ont connu au cours des deux dernières années une amélioration très sensible.<sup>2</sup>

Enfin, dans un contexte marqué par une baisse de ses moyens humains et financiers, l'abandon par la DGCCRF de sa mission d'information générale pourrait permettre de réallouer aux actions de contrôle certains des personnels aujourd'hui dédiés à cette mission ;

- **le second schéma conduirait à l'inverse à soustraire à l'INC sa mission d'information générale, pour laisser à la DGCCRF le soin d'exercer seule cette mission.**

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article R. 822-4 du code de la consommation, l'INC « est administré par un conseil d'administration composé de seize membres ayant voix délibérative :

« 1° Cinq représentants des consommateurs et usagers désignés par le ministre chargé de la consommation ;

« 2° Cinq représentants de l'État, désignés conjointement par le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé de la consommation ;

« 3° Deux représentants élus par le personnel de l'Institut national de la consommation, dans les conditions prévues par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ;

« 4° Le président de la commission de la sécurité des consommateurs, le président de la commission des clauses abusives, ainsi qu'un représentant du collège des professionnels du Conseil national de la consommation et un ingénieur des corps de l'État désigné par le ministre chargé de la consommation.

« Les membres sont nommés par arrêté du ministre chargé de la consommation pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois. »

<sup>2</sup> La publication (mensuels et numéros spéciaux) s'est vendue en 2017 à 3,3 millions d'exemplaires.

---

Dans cette hypothèse, le rôle de l'INC se bornerait donc à animer et à soutenir le réseau des CTCR. Cependant, se poserait alors, d'une part, la question de l'avenir de la publication *60 millions de consommateurs*, dont l'existence paraît pleinement justifiée et permet ainsi aux consommateurs de disposer – avec la publication *Que choisir* émanant de l'association UFC-Que choisir – de deux magazines « d'information grand public » et « lanceurs d'alerte ».

D'autre part, il faudrait s'interroger sur l'intérêt à ce que cette action d'animation du réseau des CTCR – qui a mobilisé seulement 1,4 million d'euros en 2018 – soit exercée par un établissement public de l'État spécialement dédié. Dans de telles conditions, il pourrait en effet exister une certaine cohérence à ce que le pilotage du réseau soit rattaché directement à la DGCCRF.

En tout état de cause, cette seconde hypothèse conduirait à réexaminer à la baisse les moyens de l'INC et son personnel – qui emploie 70 salariés –, qui ne seraient alors manifestement plus en adéquation avec les missions de l'établissement.

Néanmoins, **votre rapporteur n'ayant pu, dans le cadre de l'examen de la mission budgétaire, recueillir les observations ou souhaits d'évolution de l'ensemble des parties prenantes, il estime ne pas être en mesure à ce stade de déterminer la solution la plus pertinente.**

## 2. Fortifier l'intervention des acteurs

Une fois opérée la clarification du positionnement des différents intervenants, les acteurs du monde de la consommation doivent être **dotés des moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions.**

### *a) Le maintien indispensable d'un financement public suffisant*

Dans ce cadre, il est essentiel qu'un **financement public suffisant soit préservé**, et ce d'autant plus si l'on fait de l'Institut national de la consommation le premier dispensateur d'information auprès des consommateurs. Or le financement actuel ne permet pas de subvenir dans des conditions satisfaisantes aux dépenses liées aux missions de service public exercées par certains acteurs. Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Agnès-Christine Tomas-Lacoste, directrice générale de l'INC, a par exemple souligné que la mission de service public de l'INC serait en 2018 financée par les bénéfices tirés de l'activité « presse » à hauteur de 900 000 euros<sup>1</sup>, pour pallier la baisse de sa dotation budgétaire.

En outre, pour que les associations de consommateurs puissent renforcer leur rôle de relais pour l'information et l'aide individuels aux

---

<sup>1</sup> Alors même que l'INC est par ailleurs tenu d'avancer annuellement la somme de 240 000 € par an sur 5 ans, en sa qualité d'éditeur, dans le cadre du redressement de Presstalis.

consommateurs dans les territoires, elles doivent pouvoir trouver un financement public effectif. Dans ce cadre, **une plus grande modulation de la subvention versée aux associations peut être envisagée, à la condition qu'elle repose sur des critères clairs et objectifs, en ayant pour but premier l'appui des associations disposant d'un maillage dans les territoires à même de fournir aux consommateurs l'information nécessaire sur l'exercice de leurs droits.**

### Dépendance en 2016 des associations aux subventions versées par la DGCCRF

ASSOCIATIONS NATIONALES	Budget de l'association affecté aux actions de « consommation » en 2016	Subvention versée en 2016	Ratio Subvention/ budget
ADEIC (Association de Défense, d'Éducation et d'Information du Consommateur)	187 521 €	89 300 €	47,62 %
AFOC (Association Force Ouvrière Consommateurs)	551 367 €	303 080 €	54,97 %
ALLDC (Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs)	280 061 €	100 601 €	35,92 %
CGL (Confédération Générale du Logement)	412 910 €	92 219 €	22,33 %
CLCV (Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie)	3 021 734 €	476 399 €	15,77 %
CNAFAL (Conseil National des Associations Familiales Laïques)	195 909 €	113 627 €	58,00 %
CNAFC (Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques)	159 031 €	72 095 €	45,33 %
CNL (Confédération Nationale du Logement)	1 932 648 €	202 413 €	10,47 %
CSF (Confédération Syndicale des Familles)	1 220 983 €	302 733 €	24,79 %
FAMILLES DE FRANCE	291 618 €	277 292 €	95,09 %
FAMILLES RURALES	591 189 €	405 816 €	68,64 %
FNAUT (Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports)	122 751 €	29 261 €	23,84 %
INDECOSA-CGT (Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés de la CGT)	768 748 €	158 974 €	20,68 %
UFC-QUE CHOISIR (Union Fédérale des Consommateurs -Que Choisir)	5 591 091 €	639 552 €	11,44 %
UNAF (Union Nationale des Associations Familiales)	324 364 €	84 192 €	25,96 %
<b>TOTAL</b>	<b>15 651 925 €</b>	<b>3 347 554 €</b>	<b>21,39 %</b>

Source : DGCCRF.

*b) Trouver des synergies efficaces*

Au-delà des financements, l'écosystème de la consommation doit trouver des **synergies efficaces**. Celles-ci doivent être recherchées à **plusieurs endroits** :

- en premier lieu, **entre les services de l'administration**. À cet égard, votre rapporteur souligne que l'« affaire Lactalis » intervenue en fin d'année 2017 a montré que les contrôles en matière de sécurité des consommateurs dans le domaine alimentaire devraient être renforcés, et que l'émiettement des responsabilités dans la chaîne de contrôle entre diverses administrations est préjudiciable à l'efficacité des contrôles et peut créer des difficultés de communication à l'occasion de la mise en œuvre des procédures de retrait et de rappel des produits. Vos commissions des affaires économiques et des affaires sociales, avaient alors proposé de « *clarifier la répartition des compétences entre les administrations centrales en matière de contrôles et [d']étudier la possibilité d'unifier la responsabilité de l'exercice des contrôles sur un site déterminé de production autour d'un même service ministériel* »<sup>1</sup> ;

- **entre la DGCCRF et l'INC**, en deuxième lieu. Au cours de son audition devant votre rapporteur, Mme Agnès-Christine Tomas-Lacoste, directrice générale de l'INC, a souligné qu'elle n'avait pas reçu en 2018 de lettre de mission du ministre chargé de la consommation, et que les discussions en vue de la conclusion d'un nouveau contrat d'objectif et de performance n'avaient toujours pas été engagées avec la DGCCRF. Cette situation illustre un certain dysfonctionnement dans la gouvernance de l'écosystème consommériste et dans les relations entre ses principaux acteurs ;

- **entre l'INC** – et le réseau des 13 CTCR qu'il est chargé d'animer – **et les associations de consommateurs agréées**. Il apparaît en effet qu'à l'issue d'une phase de restructuration du réseau liée à l'évolution de la carte régionale, les CTCR ont renforcé leur rôle de soutien technique et juridique auprès des associations de consommateurs locales, qu'elles soient du reste ou non liées à une association nationale agréée. Toutefois, une meilleure coordination et un maillage plus complet du territoire peuvent encore être trouvés ;

- enfin, **entre les associations de consommateurs elles-mêmes**. S'il est important de maintenir et de favoriser le pluralisme associatif, il y a lieu de s'interroger sur la viabilité des associations qui dépendent fortement des subventions publiques sans que leur taille leur permette d'assurer un service effectif aux consommateurs. Il faut donc examiner dans quelle mesure des **synergies peuvent intervenir entre certaines associations agréées**, fondées sur une **démarche volontaire** des acteurs associatifs. Sur ce point, au cours

---

<sup>1</sup> Proposition n° 4 du rapport d'information n° 403 (2017-2018), Après l'affaire Lactalis : mieux contrôler, informer et sanctionner, de Mme Sophie PRIMAS et M. Alain MILON, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires sociales, déposé le 5 avril 2018.

des auditions a d'ailleurs été évoquée devant votre rapporteur une volonté de regroupement de trois « petites » associations agréées, qui devrait intervenir dans les prochains mois.

### **3. Dans l'attente d'une réflexion globale, maintenir les crédits d'intervention à leur niveau de 2018**

Votre rapporteur estime qu'une **réflexion d'ensemble sur l'écosystème de la protection des consommateurs doit être engagée, qui ne saurait se réduire au seul prisme de la loi de finances.**

En 2010, un rapport remis par Mme Dominique Laurent, conseillère d'État, au ministre chargé de la consommation, envisageait des pistes d'évolution pour l'ensemble du mouvement consumériste, qui n'ont pas été retenues à l'époque. Plus de huit années plus tard, les mêmes problématiques continuent de se poser, tandis que la baisse tendancielle des financements publics au cours des dernières années et le redimensionnement de la présence territoriale de l'État appellent plus que jamais une réponse et des choix clairs.

Il importe pour ce faire que la position de l'ensemble des acteurs concernés puisse être recueillie. C'est la raison pour laquelle votre commission a décidé **d'entamer des travaux au cours de la présente session parlementaire afin de réfléchir au positionnement des différents acteurs et de proposer des pistes d'évolution.**

Dans l'attente des conclusions de ce travail, elle a souhaité **ne pas obérer les capacités d'action des acteurs en 2019 et maintenir en conséquence les crédits d'intervention au monde de la consommation à leur niveau de 2018, soit 8,5 millions d'euros.** Elle a en conséquence **adopté l'amendement** de votre rapporteur, abondant l'action n° 24 de 1 million d'euros en autorisations d'engagement et en moyens de paiement, prélevés sur le programme 305.





---

## CHAPITRE III LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INDUSTRIE

L'année 2017 a confirmé la reprise de la production industrielle française. Après avoir durablement souffert des conséquences de la crise financière de 2008 et 2009, puis de la difficile relance, les entreprises industrielles **bénéficient désormais d'un « haut de cycle »** favorable, portées par une demande en hausse et le dynamisme des échanges.

Toutefois, **les entreprises françaises restent fragilisées**. Si la production et l'investissement ont repris, si les taux de marges ont augmenté et que le creusement du déficit commercial semble ralentir, l'industrie française paraît souvent ne pas tirer profit de la conjoncture favorable dans la même mesure que ses voisins européens.

Dans ce contexte, des politiques publiques volontaristes et cohérentes sont nécessaires, pour corriger les faiblesses structurelles des filières industrielles françaises, et permettre aux entreprises un meilleur accès au financement, à la transformation technologique et aux marchés internationaux.

C'est dans cet objectif que votre rapporteur a examiné le projet de loi de finances pour l'année 2019. Après un rapide rappel des principales tendances de l'industrie française en 2017 et 2018 (I), ce rapport « Industrie » présentera de manière générale l'évolution des crédits budgétaires et des mesures fiscales dédiés à l'industrie. Le constat est celui d'une dispersion croissante des moyens de la politique industrielle, au profit d'une débudgétisation et d'une baisse des crédits budgétaires (II). Les investissements et les moyens du budget dédiés à l'industrie sont fortement ciblés sur l'aide à l'innovation, mais la hausse de la fiscalité énergétique et les impôts de production toujours élevés semblent peser sur la compétitivité des entreprises industrielles. (III) Enfin, votre rapporteur présentera brièvement les conclusions de son étude sur la filière automobile, vitrine de la transformation des filières industrielles françaises. (IV).

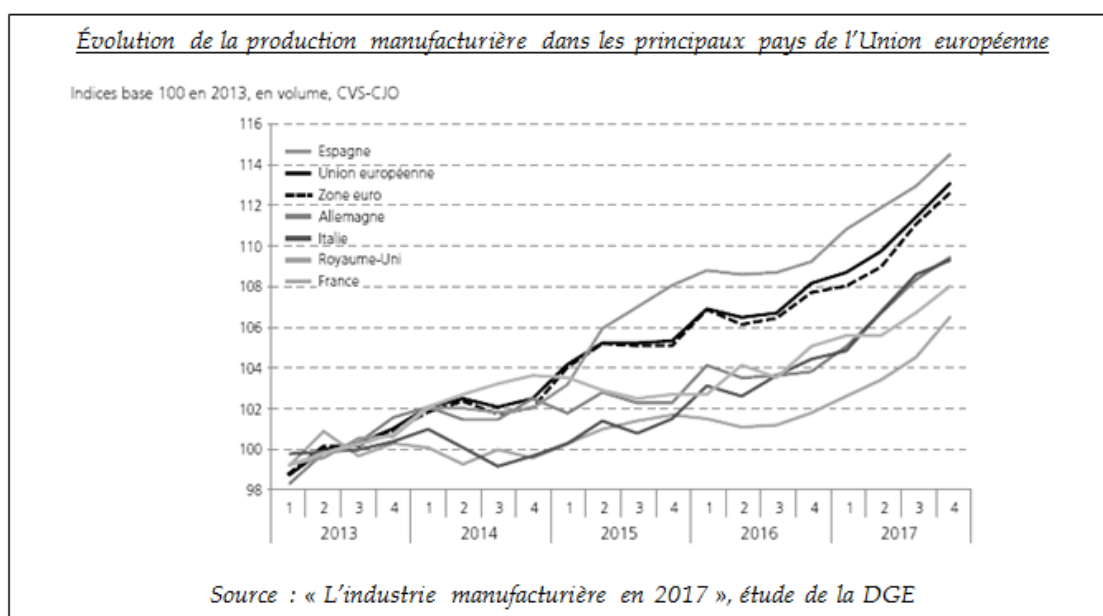
### **I. LA REPRISE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE SE CONFIRME, MAIS RESTE FRAGILE EN RAISON DE PROBLÈMES STRUCTURELS PERSISTANTS**

**La situation générale de l'industrie manufacturière française a évolué favorablement en 2017**. La production manufacturière a crû de 2,8 %, marquant la troisième année de hausse consécutive. Les prix à la production ont augmenté pour la première fois depuis 2012 (+ 2,2 %), tout en permettant une hausse de la compétitivité-prix. L'indice du climat des affaires était au

plus haut depuis 2000. La rentabilité des entreprises reste haute, le taux de marge s'étant stabilisé autour de 37 %.<sup>1</sup>

**L'investissement a augmenté de 3 %** en moyenne au cours de l'année 2017, se concentrant en particulier dans la fabrication de biens d'équipement. Le taux d'investissement français est désormais supérieur à celui de l'Italie, de l'Allemagne ou de l'Espagne.

**Ces chiffres positifs doivent toutefois être nuancés au vu de la reprise plus dynamique de la zone euro dans son ensemble**, tirée par l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne. La France marque le pas au regard de l'évolution européenne, l'Espagne ayant gagné plus de 14 points d'indice depuis 2013, l'Allemagne et l'Italie 9 points, la France seulement 6.



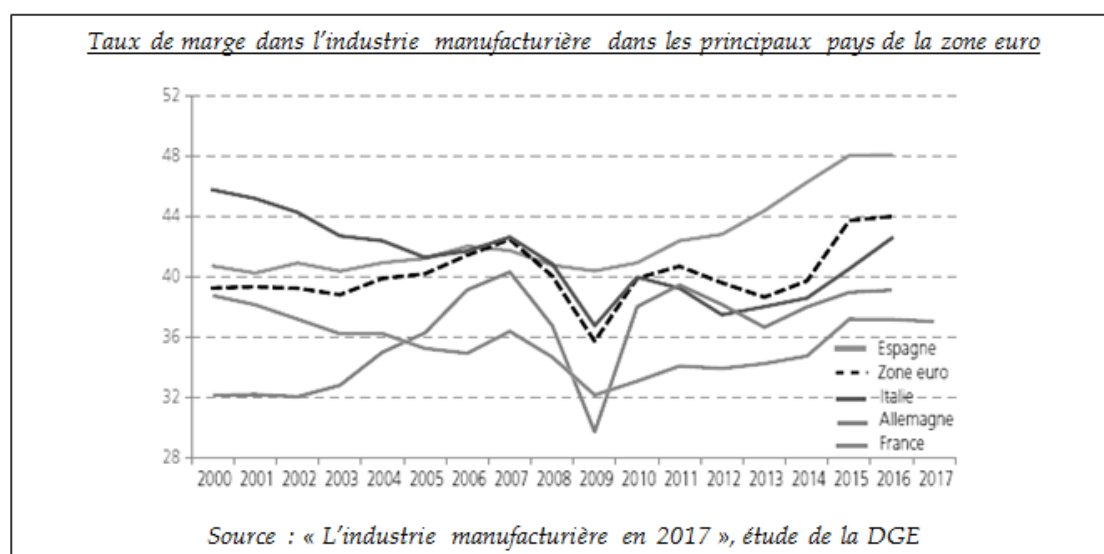
L'industrie manufacturière française reste donc **bien en deçà de son niveau productif de 2007**, la reprise de l'activité ne compensant pas encore la destruction de certaines parties de l'appareil productif à la suite de la crise économique. Si la compétitivité de l'industrie française s'améliore, notamment la compétitivité-prix, la France reste dans le bas du classement des principales industries européennes.

**Par ailleurs, la conjoncture favorable n'est pas également ressentie par toutes les branches de l'industrie française.** Si la branche pharmaceutique reste très dynamique et que les secteurs électronique,

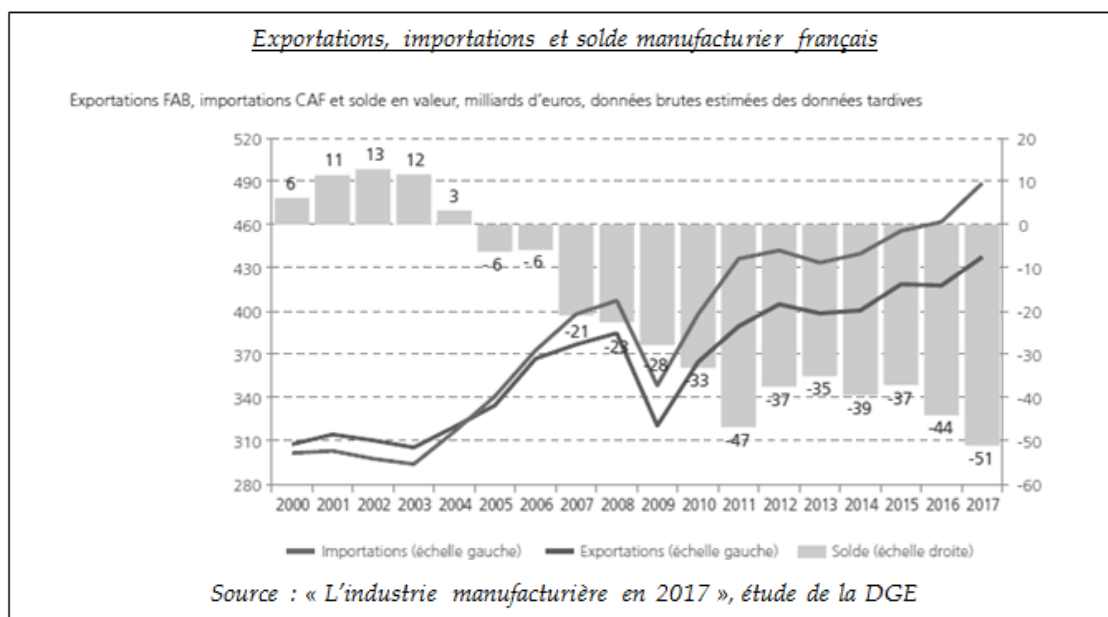
<sup>1</sup> Toutes les données et graphiques de la présente section sont issues du rapport annuel de la Direction générale aux entreprises sur l'industrie manufacturière (juillet 2018) et des études de conjoncture de l'INSEE et de la Banque de France.

automobile, chimiques et plastiques connaissent une évolution favorable ; les branches textiles, électriques et agroalimentaires restent en difficulté.

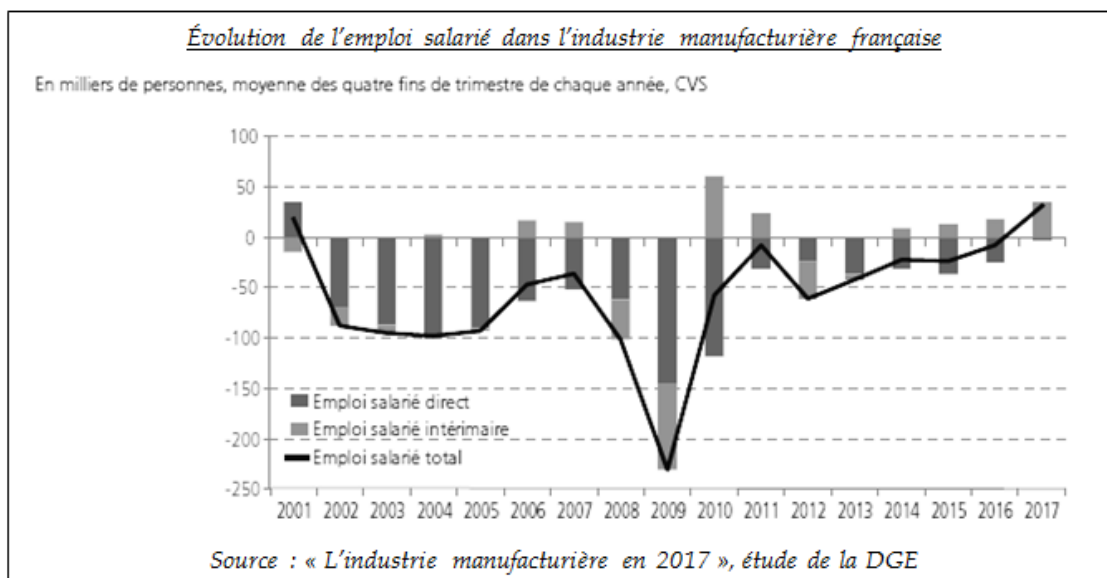
Bien qu'en redressement, le **taux de marge de l'industrie manufacturière française** dans son ensemble est bien en-deçà de la moyenne européenne (37 % contre 44 %), n'ayant toujours pas retrouvé son niveau de l'année 2000. L'industrie française est en effet surreprésentée dans les branches dont le taux de marge reste faible : dans la fabrication d'équipements électriques, informatiques, de machines, dans la métallurgie, les taux restent inférieurs de 6 à 16 points à ceux de l'année 2000.



Par ailleurs, **l'industrie française accuse toujours un solde extérieur négatif** de près de -51,1 milliards, toujours en baisse, et désormais à **son plus bas niveau historique**. Malgré des exportations en hausse de 4,7 %, les importations continuent à creuser le déficit des échanges extérieurs. Le volume d'exportations, bien que bénéficiant de l'accélération du commerce mondial, reste largement inférieur à la moyenne de la zone euro et des principales industries européennes.

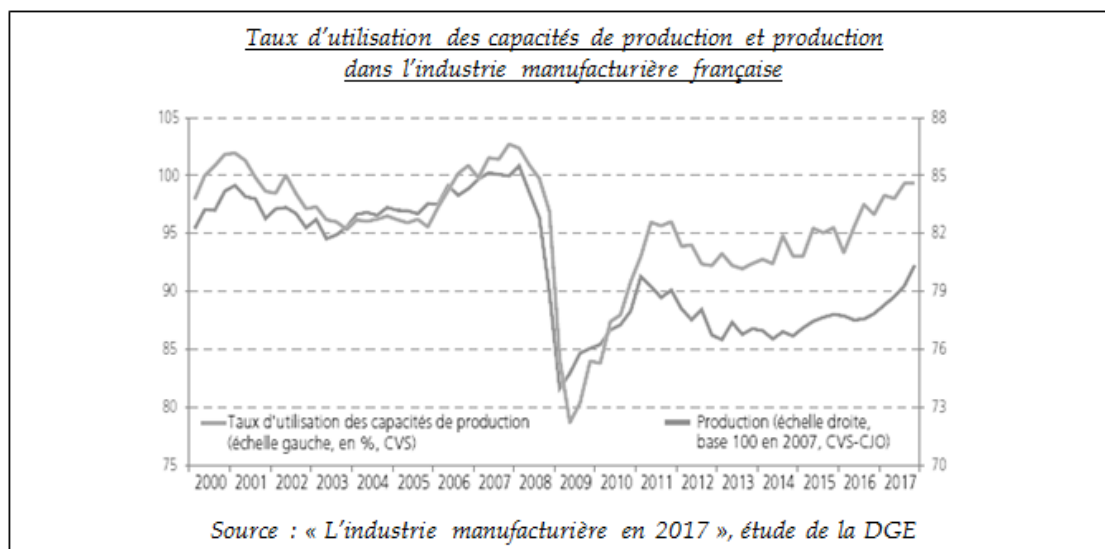


Enfin, la conjoncture favorable **ne semble pas remettre en cause la tendance à la baisse nette de l'emploi de long-terme dans l'industrie**. Si l'industrie française a vu en 2017 ses effectifs salariés augmenter pour la première fois depuis 2000, cette hausse ne reflète pas en proportion celle de la production, et est largement le résultat d'un recours élevé aux intérimaires. 34 800 emplois intérimaires environ auraient été créés, contre 3 600 destructions d'emplois salariés directs.



Alors que l'industrie française souffrait jusqu'ici de la faiblesse de la demande, c'est désormais l'offre qui semble limiter sa croissance. Le taux d'utilisation des capacités de production dépasse désormais sa moyenne de long-terme, à plus de 84,3%, ce qui reflète les tensions sur l'appareil productif, notamment en raison d'insuffisance d'équipement et de

main-d'œuvre. Les enjeux d'investissement et de compétences sont donc centraux à l'expansion de l'industrie française.



Les premières données de l'année 2018 semblent dessiner un bilan moins positif qu'en 2017. L'industrie a connu au premier trimestre la plus forte contraction de la production manufacturière depuis la fin de la crise de la zone euro (-1,8 %), qui aurait ensuite stagné au second trimestre, puis légèrement repris au troisième trimestre.

## II. UNE DISPERSION CROISSANTE DES CREDITS DE L'INDUSTRIE

Les enjeux industriels ne font pas l'objet d'une prise en compte spécifique au sein du budget général. Les crédits à destination des entreprises industrielles ne sont pas rassemblés au sein d'un programme particulier de la mission « Économie », leur identification étant d'ailleurs rendue plus complexe en 2019 du fait d'un changement de structure du programme concerné.

Par ailleurs, les plans d'investissement successifs, par le biais des Programmes d'investissement d'avenir et du Grand plan d'investissement conduisent, sur le fond sinon sur la forme, à une forme de **débudgétisation des crédits dédiés à l'industrie**.

### A. UNE MISSION « ÉCONOMIE » AUX MOYENS LIMITÉS ET À VOCATION GÉNÉRALISTE

Les crédits de la mission Économie témoignent d'une **tendance à la baisse du soutien aux entreprises industrielles françaises**.

## 1. Des moyens en baisse

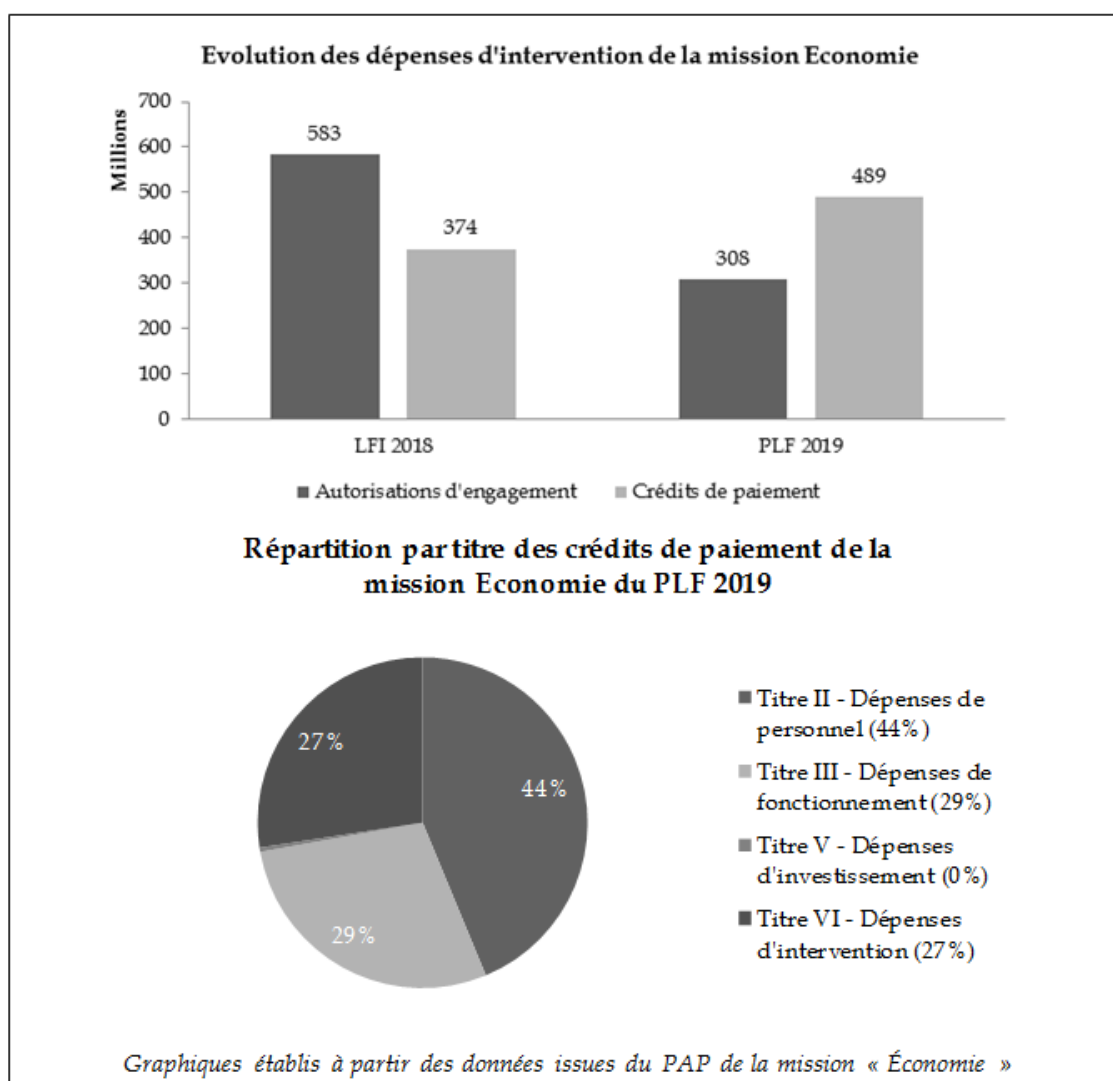
Si les crédits de paiement sont en légère hausse à 1,94 milliard (+ 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018), **les autorisations d'engagement chutent de 17 %**, s'établissant à 1,76 milliards contre 2,12 milliards dans la loi de finances initiales (LFI) pour l'année 2018.

Les **dépenses d'intervention de la mission ne représentent que 17 % des autorisations d'engagement et 25 % des crédits de paiement**. Si ces dépenses d'intervention sont en hausse de 31 % en crédits de paiement en 2019, les autorisations d'engagement **baissent de près de moitié**.

**À l'inverse, près de la moitié des crédits de la mission sont consacrés à des dépenses de personnel**. À l'heure où le Gouvernement défend une rationalisation des effectifs de l'administration et un recentrage des actions, votre rapporteur s'étonne que sept euros sur dix de la mission Économie soient consacrés à des dépenses de personnel et de fonctionnement.

Votre rapporteur craint que ces chiffres ne dénotent d'une réduction de la capacité des administrations et opérateurs à mener des actions de long-terme auprès des entreprises.

Il est vrai que le **transfert de certaines compétences de soutien aux entreprises et à l'activité économique aux régions** peut expliquer en partie cette tendance à la baisse. Toutefois, il semble nécessaire à votre rapporteur de **ne pas précipiter l'extinction des dispositifs nationaux**, alors que la mise en place de la stratégie économique des régions est encore en phase de montée en puissance.

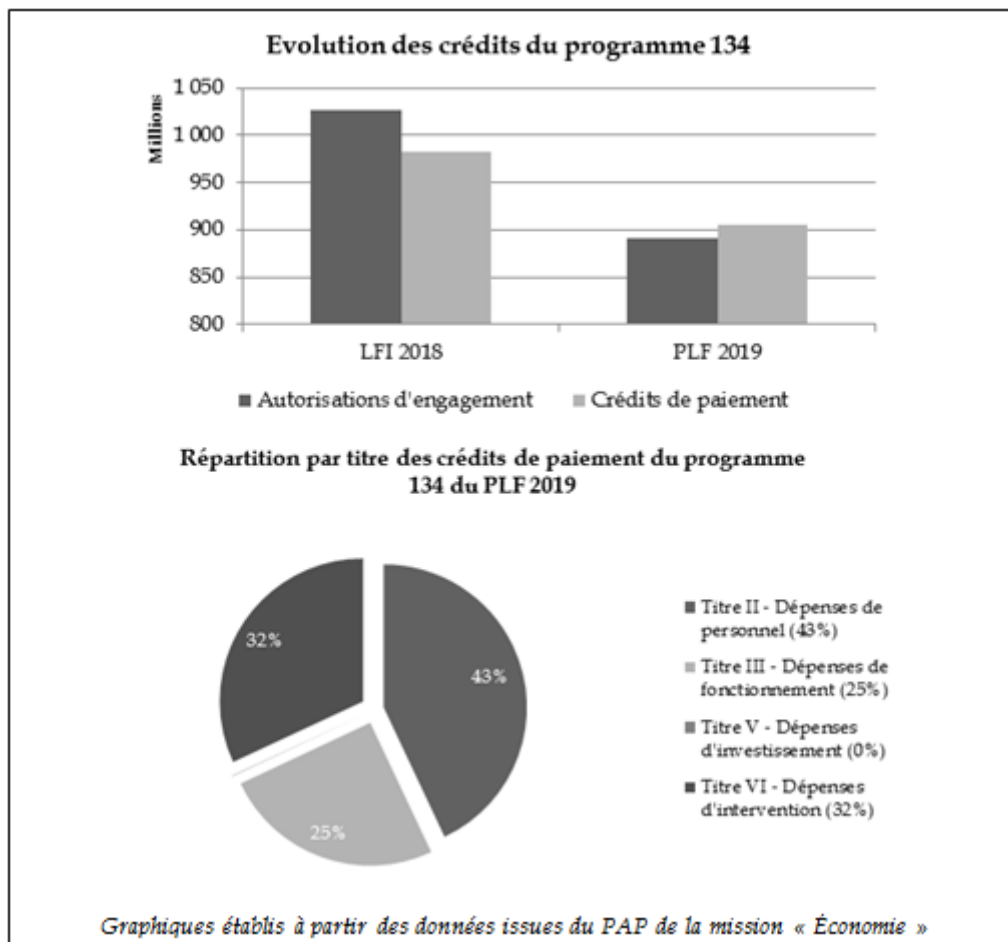


Les programmes de la mission « Économie » ont une vocation généraliste, ne visant pas spécifiquement certains secteurs de l'économie. Au titre du budget 2019, les quatre programmes (inchangés depuis 2018) traitent ainsi respectivement du « Développement des entreprises et régulations », du « Plan France Très haut débit », des « Statistiques et études économiques », et de la « Stratégie économique et fiscale ».

Le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » est le principal moyen d'intervention de l'administration auprès des entreprises, représentant plus de la moitié des dépenses totales de la mission « Économie ». Ce programme se caractérise par un taux de transfert aux entreprises très élevé : 84 % des autorisations d'engagement et 85 % des crédits de paiement sont destinés directement aux entreprises, le reste des crédits étant transférés aux collectivités. Cela représente des montants de **233,5 et 246,7 millions d'euros** (AE et CP).

Néanmoins, ces aides aux entreprises sont en forte baisse : elles s'établissaient à 293,72 et 299,78 millions en 2018 (AE et CP). Les crédits d'intervention à destination des entreprises ont donc baissé d'environ

**20 % en 2019.** La rationalisation des aides annoncées par le Gouvernement semble se traduire par une forte réduction des transferts aux entreprises, plutôt que par une réforme ciblée de certains dispositifs.



**Le poids des dépenses de personnel s'accroît en revanche, passant de 39 % à 44 % du programme pour les autorisations d'engagement et de 41 à 43 % pour les crédits de paiement. À l'inverse, les crédits d'intervention sont fortement réduits : les autorisations d'engagement passent de 353,11 à 278,75 millions d'euros (-21 %), les crédits de paiement de 352,32 à 289,29 millions d'euros (-18 %).**

Au vu d'une telle évolution, **voire rapporteur met en doute la capacité du Gouvernement à pouvoir s'engager sur des politiques publiques de long-terme en faveur des entreprises. Moins d'un euro sur trois du programme 143 est ainsi consacré à des dépenses d'interventions.**

## **2. Un changement de structure qui nuit à l'identification des crédits dédiés spécifiquement aux entreprises industrielles**

Au titre de la loi de finances initiale pour 2018, le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » comprenait 13 actions, dont **une action 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles ».**



Un changement de périmètre, dont le bien-fondé n'a pas été justifié, a éteint 7 actions du programme 134, au bénéfice de la création de deux nouvelles actions au périmètre beaucoup plus large : l'action 23 « Industrie et services » et l'action 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur ».

Cette nouvelle nomenclature, si elle distingue un volet soutien aux acteurs économique et un volet régulation, **complique grandement la lisibilité des actions du programme, ainsi que toute comparaison de l'évolution de leurs crédits.**

Parmi les quatre actions éteintes qu'il semble pertinent de rattacher au volet soutien aux acteurs économiques (les actions 2, 3, 20 et 21 « Commerce, artisanat et services », « Actions en faveur des entreprises industrielles », « Financement des entreprises », et dans une moindre mesure « Développement du tourisme »), deux actions ont vu leurs dotations budgétaires supprimées (« Financement des entreprises » et le « Développement du tourisme »<sup>1</sup>). Les deux actions principales, « Commerce, artisanat et services » et « Actions en faveur des entreprises industrielles », ont été fusionnées au sein de la nouvelle action 23.

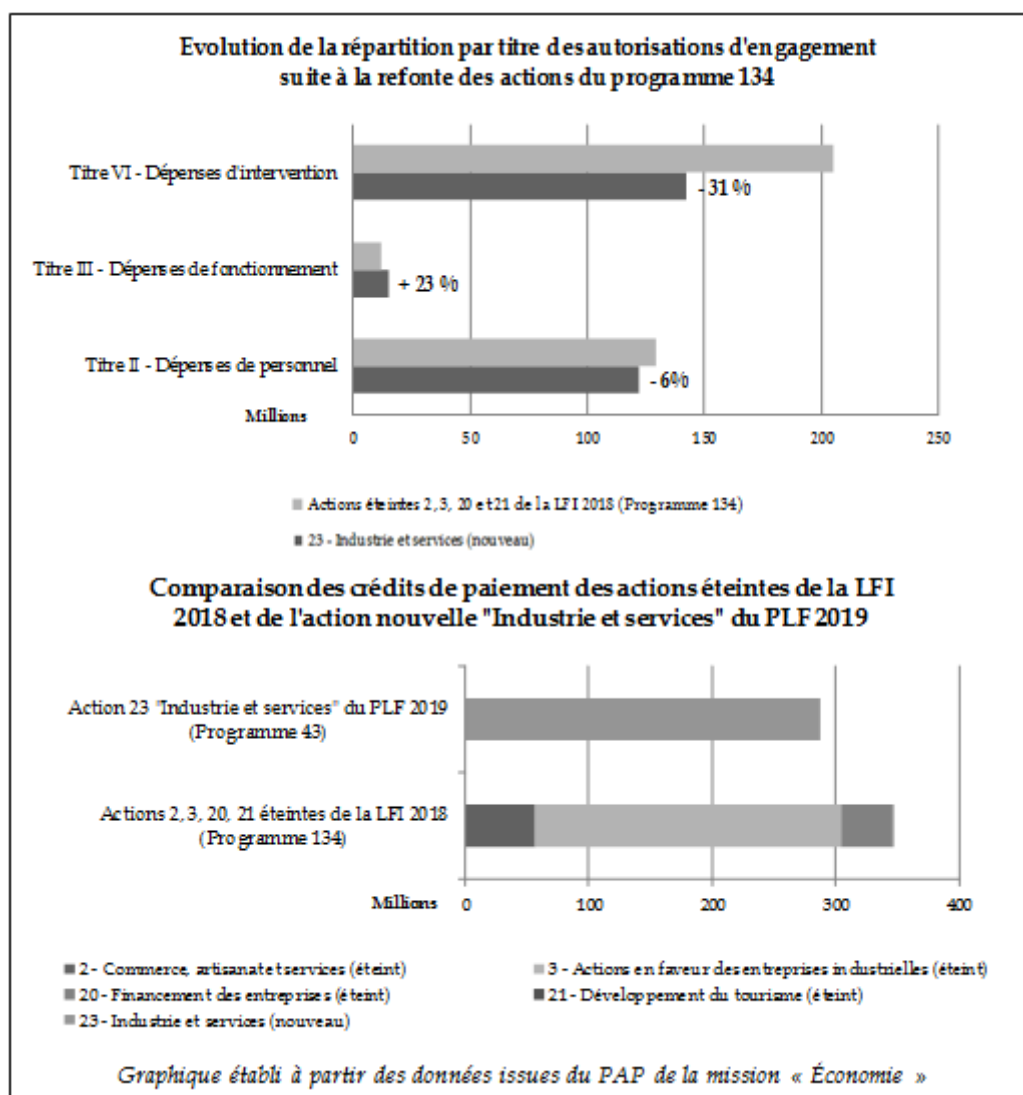
**La somme des crédits dédiés à ces 4 actions en LFI 2018 est largement inférieure à celle des crédits versés à la nouvelle action 23 « Industrie et services » du projet de loi de finances 2019 :**

- Les crédits de paiement prévus pour l'année 2019 à l'action 23 sont de **17 % inférieurs** à la somme des crédits de paiements ouverts en LFI 2018 pour les quatre actions éteintes précitée (279,5 millions contre 346,8 millions) ;

- Les autorisations d'engagement sont **inférieures de 19 %** (287,2 millions contre 347,3 millions).

---

<sup>1</sup> Des amendements adoptés à l'Assemblée nationale ont rétabli des montants symboliques pour ces deux lignes.



À défaut de mise à disposition par le Gouvernement d'une comparaison à périmètre constant, une étude comparée de la répartition par titres des autorisations d'engagement de la nouvelle action 23 avec celle de la somme des actions éteintes précitées permet de dégager la tendance suivante :

- Les dépenses d'intervention seraient en forte baisse de **-31 %** (142,5 millions contre 205,2 millions) ;
- Les dépenses de fonctionnement seraient en hausse nette à **+23 %** (15,0 millions contre 12,2 millions), restant toutefois relativement stable en proportion ;
- Les dépenses de personnels seraient en faible baisse de **-6 %** (122,0 millions contre 129,5 millions), passant toutefois de **37 % à 44 % des montants totaux**.

Votre rapporteur s'inquiète fortement de ce constat : **quelle est la pertinence d'un changement de structure, si celui-ci conduit à une hausse en proportion des dépenses de fonctionnement et de personnel, mais à une**

**forte baisse du budget d'intervention**, c'est-à-dire des dépenses bénéficiant réellement aux entreprises et aux collectivités ? Il craint que la modification de la nomenclature des actions du programme 134 ne prépare une baisse à court et long-terme des budgets dédiés aux entreprises.

Contrairement à ce qu'indique le Gouvernement dans le projet annuel de performance pour 2019, cette nomenclature réduit la visibilité des crédits réellement dédiés à l'industrie et rend plus difficile l'exercice par le Parlement de sa mission de contrôle budgétaire.

### **3. Une baisse des dépenses d'interventions centrée sur les crédits dédiés aux PME, les actions collectives pilotées en centrale, et l'extinction des dotations à l'Agence France Entrepreneur et à BPI France**

Une comparaison des sous-actions des actions éteintes « Commerce, artisanat et services » et « Actions en faveur des entreprises industrielles » avec celles listées pour la nouvelle action 23 permet de relever une **nette baisse des dépenses d'intervention** (-31 % en autorisations d'engagement, - 25 % en crédits de paiement, c'est-à-dire une baisse de 62,7 et 51,5 millions respectivement).<sup>1</sup> Toutes les dépenses d'intervention de cette nouvelle action semblent accuser une baisse à périmètre constant, à l'exclusion de la compensation carbone des sites électro-intensifs, en raison de la revalorisation du coût carbone.

Deux de ces réductions touchent les actions en faveur du commerce et de l'artisanat (l'extinction progressive du FISAC, qui ne bénéficie d'aucune autorisation d'engagement et dont les crédits de paiement sont divisés par deux en 2019 ; et la baisse de 2 millions environ des AE et CP dédiées au **développement des PME**). Votre rapporteur déplore toutefois que **nombre de ces réductions de crédits touchent directement le secteur industriel** :

- *Une réduction d'un quart de la dotation à l'Association française de normalisation (AFNOR), celle-ci passant à 7,65 millions en 2019 ;*

L'AFNOR est une association qui réunit plus de 1900 adhérents, dédiée au pilotage du système français de normalisation. Au vu du rôle crucial que celle-ci joue dans les organisations européennes et internationales de normalisation, il semble à votre rapporteur nécessaire de maintenir son niveau de moyens. **Les industriels français sont conscients de l'importance des normes comme levier de compétitivité et comme outil d'influence.**

---

<sup>1</sup> Tous les chiffres de la présente section sont tirés des PAP 2018 et 2019 de la mission « Économie ».

- *L'extinction des actions collectives pilotées en centrale ;*

En 2018, les crédits de paiement dédiés aux **actions collectives pilotées en centrale** s'élevaient à 4,98 millions d'euros (3,2 millions en AE). Ces actions visent à soutenir, notamment dans le cadre d'appels à projets, des initiatives prises par les filières au bénéfice de la compétitivité hors prix des entreprises de leur secteur. Celles-ci visent particulièrement les PME. Pilotées en centrale, mais cofinancées par l'État et les porteurs de projets, elles soutenaient notamment la **fabrication française et la structuration des filières**, sur des périodes pouvant aller jusqu'à 3 ans.

Au titre du PLF pour 2019, les crédits de paiement sont réduits de 10 % (c'est-à-dire une perte de 0,5 million d'euros), afin d'accompagner la fin des actions engagées et de couvrir les restes à payer, tandis que les autorisations d'engagement sont nulles. **Les actions collectives en faveur de la compétitivité sont donc mises en gestion extinctive.**

Si votre rapporteur convient que les actions pilotées en centrale ne sont pas forcément la meilleure modalité de soutien aux projets, **la perte de ces subventions, surtout dans le contexte d'un affaiblissement des effectifs régionaux de l'administration, ne doit pas conduire à une moindre efficacité ou d'un accompagnement affaibli des entreprises et des filières.**

Votre rapporteur note que le budget dédié au soutien aux pôles de compétitivité est en hausse cette année, les crédits de paiement augmentant de 28 % pour s'établir à 18,5 millions. Cette augmentation de 4,10 milliards est bienvenue, **toutefois, l'extinction des autorisations d'engagement des actions pilotées en centrale n'est pas compensée par une hausse à due concurrence** des autorisations d'engagement des actions de soutien aux pôles de compétitivité.

**Sur proposition de son rapporteur, la commission a donc adopté un amendement visant à maintenir l'enveloppe globale de dotation budgétaire dédiée aux actions collectives.** Il propose d'abonder le montant de la dotation dédiée aux actions déconcentrées du montant des autorisations d'engagement prévues en 2018 pour la conduite des actions pilotées en centrale.

**Votre rapporteur s'inquiète des perspectives d'évolution à moyen terme du financement des projets des pôles de compétitivité.** Les conditions de sélection pour l'appel à projets de la phase IV sont sensiblement durcies et le Gouvernement a annoncé une modification d'ici 2020 des modalités de financement des pôles de compétitivité.<sup>1</sup>

Alors que ceux-ci bénéficient actuellement d'une dotation budgétaire (18 millions d'euros au titre de l'année 2018) de l'État, celle-ci sera décomposée en une **dotation socle dégressive qui passera de 6 millions en 2020 à 0 millions en 2022, et en une enveloppe « liée aux résultats », pour un montant de 9 millions** pour chaque année de la période 2020-2022.

<sup>1</sup> Cahier des charges de l'appel à projets de la phase IV des pôles de compétitivité (2018).

Votre rapporteur fait donc le constat d'une **baisse du soutien financier de l'État aux pôles de compétitivité**, qui sera divisé par trois entre 2019 et 2022. Cela paraît peu propice au développement d'une ambition européenne.

- *L'extinction des dotations budgétaires à l'Agence France Entrepreneur et à BPI France*

Créée en 2016, l'Agence France Entrepreneur était subventionnée à hauteur de 4,12 millions d'euros au titre du PLF 2018 (AE et CP). Elle est chargée de diffuser l'information aux entrepreneurs, d'articuler les actions nationales et locales, de coordonner le financement des réseaux d'accompagnement et de soutenir les initiatives en la matière. Selon le Gouvernement, elle joue notamment un rôle important dans la lutte contre les inégalités territoriales en matière de développement économique.

BPI France, constituée en 2013 de la fusion d'Oséo, FSI et CDC Entreprises, est une société anonyme de financement et de développement des entreprises. Son capital est détenu à parts égales par l'État et la Caisse de dépôts. Elle possède diverses filiales, dont BPI France Financement et BPI France assurance export, qui reflètent la diversité de ses activités : crédits bancaires, subventions, garantie de prêts bancaires et à l'export, cofinancement, investissement en fonds propres, soutien financier à l'export par exemple. Son activité de garantie, menée par BPI France Financement est le principal poste financé par le budget général de l'État.

Au titre du PLF 2018, l'action 20 « Financement des entreprises » prévoyait une dotation à BPI France à hauteur de **48 millions d'euros** en AE et CP. Les prévisions d'exécution de l'année 2018 font état de 39,7 millions d'euros effectivement décaissés. Ces crédits étaient dédiés à des actions de garantie et de cofinancement au bénéfice des entreprises. **Cette dotation est supprimée au titre du PLF 2019.** Le Gouvernement explique que l'EPIC BPI France disposerait de ressources propres suffisant à assurer cette activité. Votre rapporteur en doute, cette solution ne prenant pas en compte les incertitudes de moyen-terme sur les dividendes de l'établissement, l'augmentation du risque et donc des commissions qui risquent d'être demandées aux entreprises pour accéder à la garantie. **Il note son inquiétude sur cette tendance à la débudgétisation du financement de BPI France.**

L'Assemblée nationale a certes adopté un amendement visant à conserver la ligne de dotation budgétaire dédiée à Bpifrance, mais cette **mesure est purement cosmétique**. Elle transfère le montant dérisoire de 10 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Stratégie économique et fiscale » vers le programme 134.

Votre rapporteur note par ailleurs que la dotation de BPI France Financement au titre des interventions, prévues au programme 192 de la missions « Recherche et enseignement supérieur » sont également en baisse, à 115,9 millions contre 138,9 millions d'euros en LFI 2018. Enfin, le budget dédié à la rémunération des prestations de BPI France est également en

baisse, sous l'impact selon le Gouvernement d'une exonération de TVA confirmée par rescrit.

L'Agence France Entrepreneur recevait au titre de l'action 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles » du PLF 2018 une dotation de **4,12 millions d'euros** en AE et CP. **Cette dotation est également supprimée**, l'Agence étant reprise en main par BPI France, qui en assumera les missions. L'AFE souffrait d'une instabilité budgétaire due, en partie aux fluctuations du financement par les chambres de commerce et d'industrie, elles-mêmes soumises à de fortes pressions budgétaires.

**Votre rapporteur insiste sur le maintien des moyens nécessaires à l'action de BPI France, dans un contexte d'affaiblissement du maillage territorial des CCI et de l'extension de ses missions consécutivement à l'absorption de l'AFE.**

#### **B. UNE BAISSÉ DES PLAFONDS D'EMPLOIS QUI AFFAIBLIRAIT LE MAILLAGE TERRITORIAL**

Votre rapporteur note que l'effort de réduction des effectifs de la Mission « Économie », bien que souhaitable au vu du poids des dépenses de personnel dans le budget total du programme (43%), semble se concentrer sur les services régionaux. **110 équivalents temps-plein seront supprimés dans les services régionaux**, en particulier dans les DIRECCTE. Un « service régional de l'économie » serait créé au sein des DIRECCTE dans l'objectif d'augmenter l'efficacité des services déconcentrés.<sup>1</sup>

<i>Emplois du programme 134 par niveau</i>	2018	2019	<i>Δ (% et emplois)</i>	
Administration centrale	1 415	1 403	-1%	-12
Services régionaux	1 389	1 279	-8%	-110
Services départementaux	1 772	1 741	-2%	-31
Opérateurs	26	28	8%	2
Autres (ARCEP, AdC...)	454	448	-1%	-6
<b>Total</b>	<b>5 056</b>	<b>4 899</b>	<b>-3%</b>	<b>-157</b>

*Tableau établi à partir des données issues du PAP de la mission « Économie »*

Certes, **le rôle croissant des régions**, qui sont désormais dotées de la compétence de définition de la stratégie de développement économique et de l'aide aux entreprises, peut expliquer cette importante réduction de l'administration déconcentrée. Toutefois, il ne faut pas précipiter l'extinction de ces guichets, qui sont un maillon essentiel de l'action de l'État dans les territoires, alors que l'action des régions est encore dans une phase de

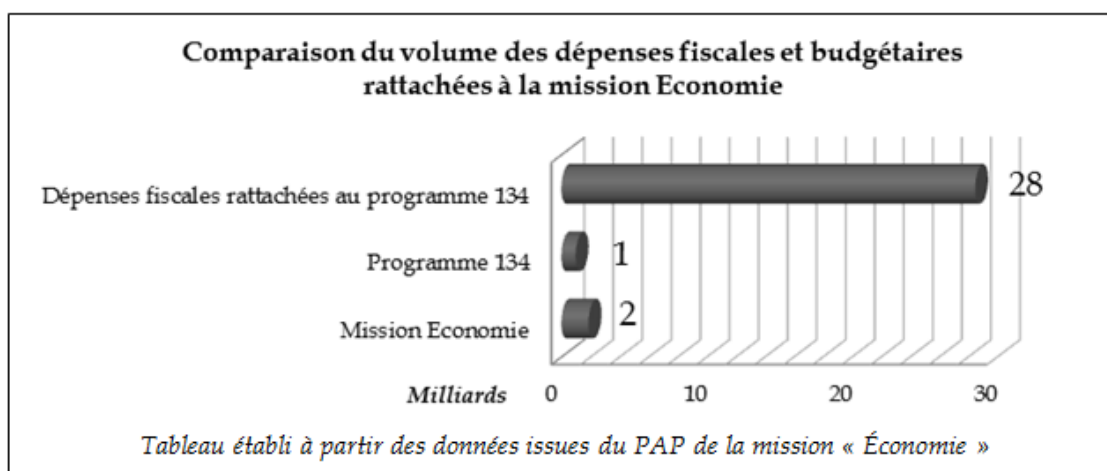
<sup>1</sup> Chiffres tirés des PAP 2018 et 2019 de la mission « Économie ».

montée en puissance. À l'heure où l'État annonce une réforme des chambres de commerce et d'industrie, l'accompagnement de l'industrie dans le territoire par un maillage de proximité est plus important que jamais.

### C. DE TRÈS NOMBREUSES DÉPENSES FISCALES SANS COHÉRENCE D'ENSEMBLE ET PEU TOURNÉES VERS L'INDUSTRIE

Le faible montant dédié aux dépenses d'intervention doit toutefois être relativisé au vu du niveau élevé de dépenses fiscales rattachées à la mission Économie. Au titre du PLF 2019, plus de **28,17 milliards d'euros de dépenses fiscales seraient consacrés à la politique économique**. Ce montant est stable par rapport à celui inscrit dans la LFI 2018. Plus de 99 % des dépenses fiscales de la mission Économie se rattachent au programme 143 (28,14 milliards d'euros).<sup>1</sup>

Le montant de ces dépenses fiscales est colossal : il représente **plus de 30 fois le total des crédits du programme 134**, ou plus de 14 fois le total des crédits de la mission Économie. Les dépenses fiscales semblent donc **actuellement être le principal outil de conduite de la politique économique du Gouvernement**.



Le premier poste de dépenses fiscales, à plus de 70 % du total des dépenses du programme, est bien entendu le **Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, qui totaliserait plus de 19,62 milliards en 2019, un montant relativement stable par rapport à 2018. Toutefois, des études<sup>2</sup> ont montré que **le CICE à moins bénéficié à l'industrie** qu'aux entreprises dans leur ensemble. Par exemple, 47 % de la masse salariale de l'industrie des transports seraient concernés par le ciblage du CICE, contre 63 % pour l'économie dans son ensemble et jusqu'à 78 % pour les secteurs non industriels. Il est actuellement difficile d'estimer si la **bascule du CICE**

<sup>1</sup> Tous les chiffres de la présente section sont tirés des PAP 2018 et 2019 de la mission « Économie ».

<sup>2</sup> « L'industrie automobile française : Analyse et statistiques 2018 », étude du Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA).

---

**en baisse pérenne de cotisations sociales**, prévue par la loi de finances initiale pour 2018 et effective à compter de 2019, compensera totalement la suppression du crédit d'impôt.

Parmi les **74 dispositifs fiscaux** rattachés au programme 143 :

- Les **trois principaux dispositifs totalisent 84 % de la dépense fiscale totale** du programme. Il s'agit du CICE, du taux réduit de TVA pour la restauration sur place et du **tarif réduit de TICPE pour les sites électro-intensifs**, seuls dispositifs à dépasser le milliard d'euros (respectivement 19,62, 2,90 et 1,01 milliards d'euros).

- 12 dépenses fiscales ont un montant supérieur à 100 millions d'euros ; hors CICE, elles totalisent un produit de 6,86 milliards d'euros (24 % des dépenses fiscales du programme). CICE inclus, elles représentent 94 %.

- Les **62 dépenses fiscales au montant les plus faibles représentent seulement 6% du volume total de dépenses**. 11 dépenses auraient un volume inférieur à 1 million d'euros, 12 auraient un volume inférieur à 10 millions d'euros, 10 un montant inférieur à 100 millions d'euros. 12 dispositifs n'auraient plus d'incidence budgétaire en 2019.

- 17 dépenses fiscales ne font pas l'objet d'un chiffrage pour 2019. Votre rapporteur déplore le peu d'informations fourni à ce sujet dans le projet de loi de finances. Alors que l'annexe relative à la mission Économie prévoit 28,14 milliards de dépenses fiscales, seuls 26,85 millions sont effectivement chiffrés. **Les 17 mesures non chiffrées pourraient ainsi représenter jusqu'à 1,29 milliards de dépenses fiscales non estimées**. Par comparaison, cette somme permettrait de couvrir les deux tiers du budget de la mission Économie.

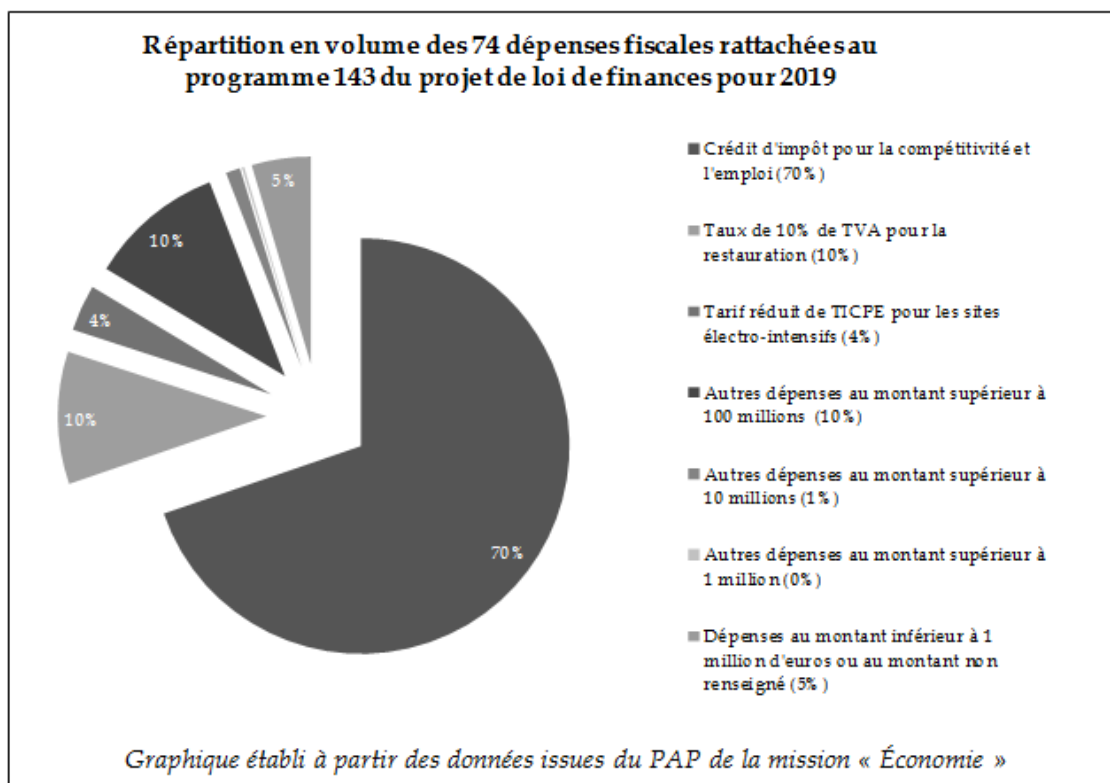
Votre rapporteur fait donc le constat d'une **stratégie d'incitation fiscale très fortement concentrée sur le CICE**, dispositif au champ généraliste et ciblé sur les bas salaires ; **puis extrêmement dispersée sur une soixantaine de dépenses fiscales au montant très faible**. Il s'interroge sur la pertinence d'une telle architecture, peu ciblée et qui ne semble pas identifier de priorités claires.

**L'industrie dans son ensemble ne semble pas être la principale destinataire de ces dépenses fiscales** (à l'exception des dispositifs au bénéfice des sites électro-intensifs). Pourtant, l'industrie est l'une des principales contributrices au produit fiscal de l'État et des collectivités locales. Votre rapporteur ne peut que déplorer ce constat, qui témoigne d'un manque de stratégie globale de soutien à l'industrie.

Toutefois, votre rapporteur **se félicite de l'introduction à l'Assemblée Nationale, comme s'y était engagé le Gouvernement, d'un dispositif dit de « suramortissement »**, afin d'encourager l'investissement



des petites et moyennes entreprises (PME) dans les équipements robotiques et digitalisés (voir ci-dessous).<sup>1</sup>



#### **D. LES MONTANTS PRÉVUS PAR LES PIA NE SONT QUE PARTIELLEMENT DÉCAISSÉS**

Une partie des crédits annoncés en faveur de la transformation des entreprises, notamment industrielles, **sont prévus dans le cadre des Programmes d'Investissements d'Avenir** successifs, désormais retracés au sein de la **mission « Investissements d'avenir »** du projet de loi de finances. Le Secrétariat Général pour l'Investissement est chargé de la coordination de ces projets, douze opérateurs soutenant l'État dans leur mise en œuvre.

De manière générale, votre rapporteur déplore la dispersion des actions de soutien aux entreprises, qui ne permet pas de disposer d'une vue d'ensemble sur les dispositifs existants. Elle conduit par ailleurs à une **multiplication des acteurs** impliqués dans ces politiques.

Si un effort d'investissement conséquent est souhaitable, votre rapporteur craint que **ce qui pourrait s'assimiler à une débudgétisation ne limite l'exercice par le Parlement de sa mission de contrôle**. Nombre des actions couvertes par les PIA pourraient être conduites par les ministères : par exemple, le ministère de l'Économie et des Finances a par le passé

<sup>1</sup> Il n'est pas précisé à quel poste budgétaire cette dépense fiscale sera rattachée.

---

conduit des actions d'accompagnement des filières ou encore à destination des pôles de compétitivité, politiques dont les crédits sont désormais en grande partie débudgétisés vers le PIA.

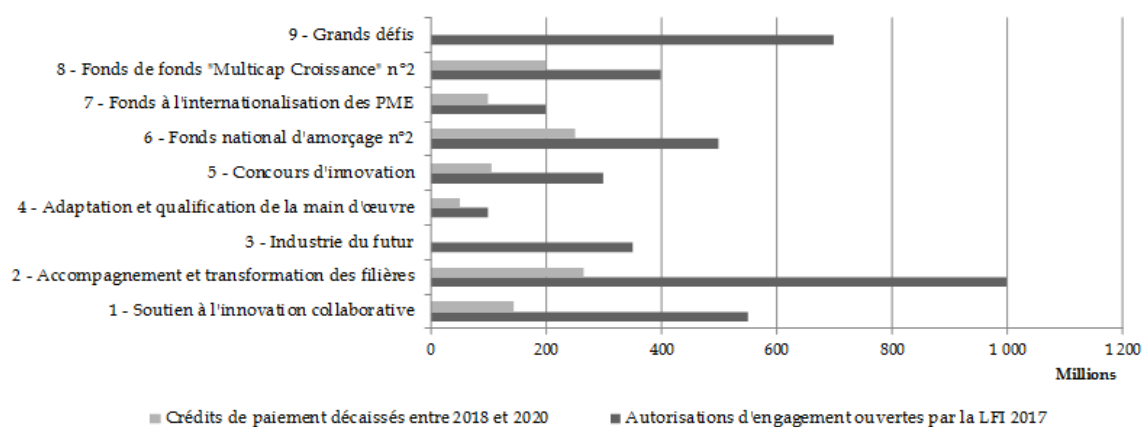
Ensuite, les investissements d'avenir sont centrés sur les enjeux de l'Industrie du futur et de la transformation numérique. Il conviendra de s'assurer que la baisse marquée des crédits de la mission Économie **ne conduise pas à une concentration de l'effort budgétaire sur les enjeux d'innovation, au détriment des autres problématiques auxquelles font face les entreprises industrielles.** Les industries dites « traditionnelles » peuvent certes rencontrer des difficultés liées au manque d'adaptation de leur outil productif, mais l'accompagnement de ces entreprises peut leur permettre d'investir dans de nouveaux équipements et produits qui peuvent assurer leur pérennité. Le cas récent de l'usine Ascoval l'a une nouvelle fois démontré.

Enfin, **un bilan provisoire de l'exécution des PIA montre que ceux-ci n'ont été qu'en partie décaissés.** À titre d'exemple, les crédits gérés par Bpifrance, principal opérateur des actions des PIA consacrées aux entreprises, n'ont été décaissés sur certains postes des PIA 1 et 2 qu'à hauteur de 19 % (« Innovation de rupture ») ou de 26 % (« Projets industriels d'avenir »).

**Les dépenses effectivement décaissées n'ont fait l'objet d'aucune évaluation au fond,** alors même que plusieurs enveloppes du PIA 3 abonderont les actions des PIA 1 et 2 (celles relatives aux pôles de compétitivité notamment). Bpifrance ne dispose d'ailleurs pas de cellule chargée du suivi de ces investissements. La Cour des comptes avait déjà souligné cet enjeu dans son rapport de décembre 2015 « *Le Programme d'Investissements d'Avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger* ».

Parmi les neuf actions du programme 423 « Accélérer la modernisation des entreprises » de la mission Investissements d'avenir, **cinq actions ne font l'objet d'aucune ouverture de crédits de paiement au titre du PLF 2019.** C'est le cas par exemple de l'action 3 « Industrie du Futur » du programme 423 « Accélérer la modernisation des entreprises ». Elle avait pourtant été dotée de 350 millions en autorisations d'engagement au titre de la LFI 2017. L'action « Grands défis » avait également bénéficié de 700 millions d'euros en autorisations de paiement au titre de la LFI 2018, mais aucune convention n'a été prise pour lancer ces projets ni même définir la stratégie de l'action. Aucun crédit de paiement n'a donc été ouvert en 2018 ou 2019.

### Consommation des autorisations d'engagement du PIA 3



Graphique établi à partir des données issues du PAP de la mission « Investissements d'Avenir »

Cette action s'assimile donc pour l'instant à un **réservoir de crédits à la disposition du Gouvernement**. Votre rapporteur est d'avis qu'à défaut de mise en œuvre de la politique associée, ces crédits mériteraient d'être rebudgétés, afin de pouvoir être réellement utilisés et contrôlés.

Malgré ces réserves, votre rapporteur accueille favorablement l'augmentation des crédits de paiement dédiés, au sein du PIA 3, à la transformation des filières. Alors que 25 millions en crédits de paiement avaient été ouverts au titre de la LFI 2018, ce montant est porté à 240 millions (+860 %). Les autorisations d'engagement à hauteur de 1 milliard, ouvertes au titre de 2017, devraient donc être couvertes à 26,5 % en cas d'exécution complète.<sup>1</sup>

**Votre rapporteur se félicite de cette augmentation des moyens dédiés à la constitution et au développement des filières.** Celles-ci permettent de développer une réflexion englobante, alliant les grandes multinationales et les PME françaises, à fins de développer une stratégie industrielle sectorielle.

L'année 2018 a d'ailleurs permis des avancées en la matière, comme en témoigne la signature du contrat de filière automobile le 22 mai 2018. Selon les informations fournies par le SGPI, ces crédits devraient être dirigés au Fonds SPI géré par Bpifrance, qui vise à financer des projets industriels partagés ou structurants pour les filières.

<sup>1</sup> Chiffres issus des PAP 2018 et 2019 de la mission « Investissements d'Avenir » du PLF 2019.

---

### III. UN SIGNAL EN FAVEUR DE L'INNOVATION ET DE L'INVESTISSEMENT, BROUILLÉ PAR UNE FORTE PRESSION FISCALE SUR LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES

Lors de son audition par la commission des Affaires économiques du Sénat le 30 octobre dernier, **le ministre de l'Économie et des finances Bruno Le Maire a exposé les « trois piliers » de la stratégie industrielle de son Gouvernement** : l'amélioration de la compétitivité-coût par un allègement de la fiscalité du capital et de la production et par une baisse du coût du travail ; l'encouragement de l'innovation et de l'investissement dans l'Industrie du futur ; et l'effort sur l'offre de formation et de compétences.

Aux yeux de votre rapporteur, **ces objectifs ne sont que partiellement accomplis** dans le projet de loi de finances pour 2019.

**L'effort en faveur de l'innovation et de la recherche est notable. La mise en place d'un « suramortissement »** pour l'investissement des PME dans l'Industrie du futur est une grande avancée, que votre rapporteur avait appelée de ses vœux dans son rapport « *Faire gagner la France dans la compétition industrielle mondiale* », présenté au Sénat le 6 juin 2018 et que le Sénat avait votée à l'unanimité lors de l'examen de la LFI pour 2018. Cependant, **la charge de la fiscalité**, alourdie cette année hors mesure exceptionnelle relative au CICE, brouille ce signal à destination des entreprises.

#### A. LE « SURAMORTISSEMENT » DE L'INVESTISSEMENT DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES DANS L'INDUSTRIE DU FUTUR : UNE RECOMMANDATION DU SÉNAT QUI VIENT COMPLÉTER LES DISPOSITIFS EXISTANTS EN FAVEUR DE L'INNOVATION

##### 1. Un environnement fiscal et budgétaire très favorable à l'innovation

Les PIA successifs, le projet Nouvelle France industrielle, puis le projet Industrie du futur lancé en 2015 ont marqué un effort budgétaire et stratégique notable en faveur de l'innovation et du progrès technologique industriel. Dans la lignée du rapport Gallois de 2012, **la transformation de l'appareil productif français par l'intégration de solutions numériques, robotisées ou digitales dans un objectif de compétitivité accrue a bénéficié de la mise en œuvre de nombreux dispositifs**, parmi lesquels :

- Un financement des projets industriels d'avenir (PIAVE) « Industrie du futur » par l'intermédiaire du PIA et de Bpifrance ;
- L'accompagnement des entreprises par l'association Alliance pour l'Industrie du Futur et l'identification de « briques technologiques » à mettre en œuvre ;

- Le soutien à l'innovation de rupture et aux start-ups et une fiscalité favorable aux dépenses de recherche et développement ;
- Des dispositifs spécifiques en faveur de l'impression 3D ou de la robotisation, notamment par l'intermédiaire de prêts ou de déductions fiscales.

Votre rapporteur avait identifié et évalué les différents outils de cette politique dans son avis budgétaire sur le PLF 2018. Les conclusions du rapport budgétaire démontraient ainsi que les deux dispositifs de « suramortissement » mis en place entre 2013 et 2017 sur les investissements productifs d'une part et sur la robotisation de l'autre avaient eu des effets très positifs sur l'outil industriel français, en particulier dans le PME et ETI ciblés.

Ainsi, **votre rapporteur avait suggéré de reconduire un dispositif de « suramortissement », clairement ciblé sur les investissements dans l'Industrie du futur, proposition rappelée dans le rapport d'information présenté avec votre collègue Alain CHATILLON « Faire gagner la France dans la compétition industrielle mondiale », présenté au Sénat le 6 juin 2018.** Il est en effet nécessaire d'inciter rapidement les entreprises du tissu industriel français à prendre le virage technologique, sous peine de prendre un retard conséquent sur leurs concurrents et de voir leur compétitivité décliner.

## **2. L'introduction au projet de loi de finances pour 2019 d'un nouveau dispositif de « suramortissement » pour les PME, ciblé sur l'Industrie du futur**

En conséquence, **votre rapporteur se félicite de l'intégration à l'article 18 *quater* par voie d'amendement lors de l'examen du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale d'un dispositif de « suramortissement » ciblé sur les investissements robotiques, informatiques et digitaux.**

Cette mesure était attendue de longue date par les entreprises industrielles qui rencontrent des difficultés particulières à mobiliser les fonds nécessaires à investir dans l'Industrie du futur. Des amendements venus de plusieurs bancs, et notamment du groupe socialiste, avaient conduit le **Sénat à adopter à l'unanimité cette mesure dans le projet de loi de finances pour 2018.** Elle avait ensuite été supprimée par l'Assemblée nationale. Elle a finalement trouvé une oreille attentive du Gouvernement, le **Premier Ministre ayant annoncé le 20 septembre 2018** vouloir rétablir un mécanisme de suramortissement.

Cet amendement **instaure une déduction sur les bénéfices imposables des PME à hauteur de 40% des montants des investissements en biens réalisés en matière :**

- D'équipements robotiques et cobotiques ;

- 
- D'équipements de fabrication additive (ou « imprimantes 3D ») ;
  - De certains logiciels intervenant dans la conception, la fabrication ou la transformation ;
  - De machines intégrées destinées au calcul intensif ;
  - De capteurs physiques collectant des données sur l'appareil de production ;
  - De machines de production à commande programmable ou numérique ;
  - D'équipements de réalité augmentée et virtuelle intervenant dans la conception, la fabrication ou la transformation.

Cette déduction n'est mise en place que pour les biens neufs acquis ou biens fabriqués **entre le 1er janvier 2019 et le 31 décembre 2020** affectés à une activité industrielle. La mesure prévoit également que les biens commandés à partir du 20 septembre 2018 soient éligibles, afin d'y inclure tout investissement ayant été décidé à la suite des annonces du Premier ministre. Elle s'applique également aux biens éligibles pris en location, en crédit-bail ou en location avec option d'achat. Enfin, cette déduction sera répartie linéairement sur la durée normale d'utilisation des biens, afin d'opérer un certain lissage dans le temps.

**Votre rapporteur se félicite de l'écoute du Gouvernement et de l'adoption de cette mesure, regrettant toutefois qu'elle n'ait pu être mise en place dès 2018, comme l'avait proposé le Sénat.** Il est d'avis que cette mesure vient compléter très utilement les nombreuses mesures de soutien à l'innovation et à la recherche. En effet, la France se caractérise par un environnement fiscal très propice aux dépenses de recherche et développement, notamment grâce au dispositif de crédit d'impôt recherche (CIR).

Cet effort en faveur de la recherche et du progrès technologique ne bénéficiera réellement à l'industrie qu'à la condition que celle-ci dispose des fonds suffisants pour intégrer ces technologies au sein même du processus productif, afin de tirer meilleure partie du gain de compétitivité engendré par l'innovation. **La condition du maintien d'emplois industriels sur le territoire français est la modernisation de l'activité de production elle-même.** C'est précisément à cet enjeu que viendra répondre cette mesure, tout particulièrement auprès des PME qui ne disposent pas de réserves suffisantes pour engager d'importants investissements : on sait bien que les équipements industriels atteignent des montants très élevés qui ne peuvent être amortis que sur plusieurs années.

Votre rapporteur note cependant qu'une étude récente de France Stratégie et de la Fabrique de l'Industrie<sup>1</sup> indique que, **si le taux d'investissement des entreprises industrielles françaises est désormais le deuxième de l'Union européenne** (25,7 % de la valeur ajoutée contre 19 % en Allemagne), **cet investissement est réalisé majoritairement dans les actifs immatériels et pour la recherche et développement**. Les dépenses dédiées à l'équipement et aux machines restent bien plus faibles en France que dans la moyenne de l'Union Européenne. Selon les auteurs de l'étude, ce constat est cohérent avec une forte concentration des dispositifs de soutien public sur la conception et l'innovation, possiblement au détriment de la fonction de production elle-même. **L'investissement dans l'Industrie du futur, tout particulièrement au niveau de l'appareil de production, est donc essentiel.**

Plus globalement, **l'effort de l'État en faveur de l'industrie doit pouvoir bénéficier aux différents secteurs et activités, et ne pas uniquement porter sur les entreprises les plus dynamiques et les plus innovantes**. Le savoir-faire français dans les industries dites « traditionnelles », par exemple, est toujours source de compétitivité, et mérite aussi l'appui des politiques publiques.

### **3. Les avantages fiscaux sur les revenus tirés des brevets sont recentrés sur le territoire national**

Le projet de loi de finances pour 2019 modifie également à l'article 14 le droit de la fiscalité des cessions de brevets et actifs incorporels.

L'industrie est l'un des principaux producteurs de brevets. L'approche dite du « nexus », adoptée par le droit de l'Union européenne, **conditionne le bénéfice d'avantages fiscaux sur les cessions de brevets ou actifs incorporels assimilés à ce que les dépenses de recherche et développement afférentes aient été réalisées sur le territoire national**. Un « ration nexus » est donc appliqué pour déterminer les revenus pouvant bénéficier de taux réduits d'imposition. Le projet de loi initial prévoyait d'introduire cette proportionnalité dans le droit français, en unifiant au passage les taux réduits selon les modes d'imposition.

Un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a remplacé ce taux unifié de 15 % (plus élevé que celui qui s'applique actuellement sur les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu), par un taux unifié de 10 %, la mesure proposée par le Gouvernement ayant pour effet de réduire les dépenses éligibles au taux réduit.

Votre rapporteur se félicite de cette mesure, qui **corrige un des déséquilibres de la politique française de soutien à la recherche et**

---

<sup>1</sup>Étude « *L'investissement des entreprises françaises est-il efficace ?* », la Fabrique de l'Industrie, octobre 2018.

---

**L'innovation** : alors que la France offre un environnement fiscal très incitatif en matière de R&D, le poids de la fiscalité des entreprises dans son ensemble tend en revanche à décourager l'implantation des sites de production en France. La traduction de l'approche du « nexus » en droit français **permet de conditionner le bénéfice des avantages fiscaux à un véritable lien économique avec le territoire français.**

***B. LA FISCALITÉ DE PRODUCTION EST DÉSORMAIS LE PRINCIPAL FREIN À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES, ET LA PRESSION DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE S'ACCROÎT***

**1. La fiscalité de production est désormais le principal obstacle à la compétitivité de l'industrie française**

Si l'effort budgétaire et fiscal en faveur de l'innovation et de la recherche est notable, votre rapporteur constate toutefois que **la fiscalité de production est l'un des principaux freins à la progression de la compétitivité des entreprises industrielles françaises.**

En effet, les études comparées au sein de l'Union européenne démontrent que la France a désormais **comblé la majeure partie du différentiel en termes de coût de la main d'œuvre.** D'autre part, la politique du Gouvernement de baisse des taux de l'impôt sur les sociétés a réduit l'imposition basée sur les bénéfices. Néanmoins, la fiscalité de production, c'est-à-dire basée sur la valeur ajoutée ou sur la valeur des équipements productifs, reste lourde. Ainsi, l'industrie, qui ne représente que 3 % des locaux affectés à des activités professionnelles, versent 28 % des montants de TFPB. L'industrie manufacturière contribue à hauteur de 35,4 % au produit de CFE, ne représentant que 1,8 % des assujettis.<sup>1</sup>

Votre rapporteur souligne bien évidemment l'enjeu que représentent ces produits fiscaux pour les collectivités locales, qui en sont les principales bénéficiaires. **Il n'est pas question d'une simple baisse de taux ou de changement de méthode de calcul sans compensation de la perte en résultant pour les collectivités.**

Il appelle donc le Gouvernement à conduire durant l'année 2019, en concertation avec toutes les parties prenantes, une réflexion de fonds sur le poids de la fiscalité de production sur les entreprises industrielles, et sur la manière dont **l'État pourrait contribuer à alléger cette pression fiscale.**

À défaut d'une telle réflexion, les avantages compétitifs de l'industrie française continueraient à être limités par une fiscalité désincitative à la production. Certaines des entreprises auditionnées par votre rapporteur ont d'ailleurs estimé que les impôts basés sur les bénéfices

---

<sup>1</sup> Chiffres issus du « Rapport relatif aux modalités d'évaluation et à la sécurisation de la qualification des locaux industriels », 2018.



sont des impôts vertueux, qu'il faudrait renforcer, tandis qu'il conviendrait d'alléger les impôts désincitatifs basés sur la production ou l'outil productif.

Votre rapporteur note que le ministre chargé de l'Économie et des finances, **M. Bruno Le Maire**, a déclaré devant votre commission le **30 octobre 2018 dernier**, qu'il conviendrait d'examiner dès **2019 comment les impôts de production pourraient être allégés**. Votre rapporteur insiste sur le fait qu'un tel allègement **ne saurait avoir pour conséquence de diminuer les moyens des collectivités territoriales**, déjà très largement mises à contribution de la réduction de la dépense publique et des baisses de prélèvements obligatoires au cours des dernières années.

À défaut d'une telle réflexion d'ensemble, l'article 56 du projet de loi de finances pour 2019 **modifie les règles d'évaluation de la valeur locative des locaux industriels**. La définition des bâtiments industriels est ainsi fondée sur « *l'exercice d'une activité de fabrication ou de transformation de biens corporels mobiliers qui nécessite d'importants moyens techniques* ».

Sont toutefois exclus de cette qualification les bâtiments dont les installations techniques, matériels et outillages sont de valeurs inférieures à 300 000 euros : ils seront considérés comme des locaux professionnels. Un dispositif de lissage est mis en place pour les locaux dont la requalification à compter de 2020 impliquerait une variation des montants dus au titre de la fiscalité locale.

Votre rapporteur souligne que **cette question est d'importance fondamentale pour les établissements industriels**. La fiscalité basée sur la valeur locative est particulièrement lourde pour les bâtiments industriels, puisqu'elle pénalise de fait les entreprises ayant investi dans des équipements plus coûteux. Le PLF 2019 accroît cette divergence en excluant les locaux des entreprises artisanales de l'application de la méthode comptable.

## **2. La fiscalité énergétique augmente la charge pesant sur l'industrie**

La transition écologique et énergétique est un enjeu fondamental. À ce titre, l'industrie, tout comme les ménages, sont soumis à une fiscalité spécifique, décourageant les comportements non vertueux.

Cela emporte un double enjeu pour les entreprises industrielles. D'abord, elles sont directement concernées par les **variations du niveau d'imposition**, par exemple dans le cas des taxes payées sur les carburants utilisés pour fournir de l'énergie aux machines et équipements productifs. Ensuite, **à mesure que la fiscalité écologique et énergétique modifie les comportements, elle change également les composantes et les volumes de la demande de biens industriels**. Dans le cas de l'industrie automobile par

---

exemple, qui sera traité ci-dessous, la désincitation à l'utilisation du diesel entraîne une remise en cause profonde de l'orientation de la production.

Votre rapporteur relève que **le présent projet de loi durcit la fiscalité énergétique à l'encontre des entreprises.**

Alors que le Gouvernement déclare faire de l'allègement du poids des prélèvements obligatoires l'un de ses principaux objectifs, votre rapporteur fait le constat d'une trajectoire d'évolution des prélèvements obligatoires sur les entreprises à la hausse pour l'année 2019. **Si l'on exclut du calcul la bascule du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales**, qui permet un gain de trésorerie au titre de la « double année » de l'ordre de 20,4 milliards au total ; les mesures fiscales au titre de l'année 2019 **dessinent en effet une hausse de 1,6 milliards des prélèvements sur les entreprises.**

Le budget de l'année 2018 avait à l'inverse réduit de près de 8,4 milliards les divers prélèvements, notamment grâce à la baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 33 à 25 % (- 1,2 milliards), la surtaxe exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés (-5,1 milliards) et la baisse du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (-3,7 milliards).<sup>1</sup>

**Le premier poste d'augmentation des prélèvements obligatoires sur les entreprises au titre de l'année 2019 sera la fiscalité des carburants.**

Selon les estimations fournies par le Gouvernement dans le projet de loi de finances, avec la hausse de la fiscalité énergétique engendrerait jusqu'à 1 milliard d'euros de dépenses supplémentaires pour les entreprises.

Par ailleurs, la suppression des taux réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour certains usagers du gazole non routier (GNR) représenterait un coût supplémentaire de 1 milliard également. Le produit total de la TICPE **passerait ainsi de 13,3 milliards à 17 milliards en 2019, soit une hausse de 28 %.**

En effet, **l'article 19 du projet de loi de finances supprime certains tarifs réduits de TICPE sur le gazole non routier.** Ces carburants, particulièrement utilisés par les entreprises de travaux publics, les secteurs ferroviaires et agricoles et dans l'industrie extractive, sont notamment nécessaires à faire fonctionner les machineries et les moteurs stationnaires. **Le GNR étant nécessaire à leur activité, ces utilisateurs bénéficient aujourd'hui de tarifs réduits.**

Le Gouvernement explique vouloir supprimer « *une dépense fiscale inefficace et peu vertueuse sur le plan environnemental* ». <sup>2</sup> Toutefois, votre rapporteur remarque que les tarifs réduits ont été conservés pour les secteurs agricoles et ferroviaires. Une nouvelle fois, **l'industrie se retrouve soumise à une pression fiscale dont sont exonérés d'autres secteurs**, sans que ne soit

---

<sup>1</sup> Les chiffres de la présente section sont issus du projet de loi de finances pour 2019.

<sup>2</sup> Projet de loi de finances pour 2019.

justifiées les raisons de ces régimes distincts. Le coût supplémentaire engendré pour ces entreprises par la suppression des tarifs réduits est estimé à un milliard d'euros.

Alors que le PLF se veut agir en faveur de la compétitivité des entreprises, cette mesure s'assimile à un alourdissement fiscal considérable ciblé sur certaines industries uniquement. Aucune entrée en vigueur différée de cette suppression n'est prévue : les contrats déjà signés sur la base des frais actuels de carburant ne pourront être modifiés, ce qui pourrait rendre ces marchés déficitaires. Les entreprises concernées ne bénéficient d'aucun délai qui leur permettrait d'acquérir des machineries fonctionnant avec des carburants plus propres. **Votre rapporteur s'alarme des conséquences attendues de cette suppression sur les marges des entreprises industrielles, déjà fragilisées.**

### C. UNE REMISE EN CAUSE DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

Le projet de loi de finances modifie le système actuel de taxes affectées finançant les centres techniques industriels (CTI) et organismes assimilés (notamment les comités professionnels du développement économiques, CPDE).

Les **centres techniques industriels (CTI)** sont créés à l'impulsion des entreprises de leur secteur afin de développer et diffuser le progrès technique, et de promouvoir la transformation industrielle pour plus de compétitivité. Ils interviennent notamment auprès des petites et moyennes entreprises industrielles. Ils sont financés en partie par dotation budgétaire, de l'autre par des taxes affectées. Les CTI bénéficiant de subventions du budget général sont notamment l'Institut français du textile habillement, l'Institut français de la mode, le Centre technique de la teinture et du nettoyage et l'Institut technologique Forêt-cellulose-bois-construction-ameublement (FCBA). Le régime législatif des taxes affectées aux CTI est défini à l'article 71 de la loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

Depuis la loi de finances pour 2012, si le produit des taxes affectées aux CTI s'avère supérieur aux plafonds fixés, ce surplus est reversé aux recettes de l'État. **L'article 29** du projet de loi de finances pour 2019 **réduit les plafonds de taxes affectées** versées à divers organismes, dans l'objectif annoncé de les faire « *participer à l'effort de redressement des finances publiques par une modulation à la baisse* ». <sup>1</sup>

Votre rapporteur s'alarme de cette dynamique. Financés par des taxes versées par les entreprises de leur secteur, à hauteur de 149 millions d'euros estimés pour l'année 2018, les CTI ont pour objectif de diffuser le progrès technique au sein de l'industrie, notamment en sensibilisant les PME à ces enjeux. **La baisse de ce plafond permet certes à l'État de se réserver une part croissante des produits de ces taxes, mais s'assimile à une hausse**

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2019.*

---

**de la fiscalité pour les entreprises assujetties.** Le Gouvernement estime à 259 millions d'euros les ressources ainsi dégagées pour le budget de l'État.

Un amendement portant article additionnel (**29 quater**) adopté à l'Assemblée nationale a complété le dispositif proposé par le Gouvernement. Il prévoit une baisse des taux (1) sur l'industrie de l'ameublement, du bois qui passent de 0,20 et 0,1 % à 0,18 et 0,09 % ; (2) sur les industries mécaniques et de décolletage et de construction métallique qui passent de 0,1 et 0,3 % à 0,09 et 0,28 % ; (3) sur les industries des matières plastiques et composites à matrice organique qui sont réduits de 0,05, 0,02, et 0,01 % à 0,033, 0,013, et 0,0007 %. **Selon les modifications apportées par le gouvernement aux annexes relatives aux recettes, ces baisses de taux conserveraient 13 millions d'euros aux CTI et CPDE.**

Toutefois, votre rapporteur relève que **cet amendement a également prévu que ces taux puissent être modulés annuellement par arrêté ministériel, dans une fourchette dont la limite supérieure est égale au taux actuel.** Le Gouvernement a proposé un sous-amendement permettant également de modifier par arrêté ministériel les taux des taxes sur l'industrie du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure ; de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie ; de l'habillement ; de la fonderie ; et modifiant certaines fourchettes proposées par l'amendement initial.

**Aucune garantie n'est donc offerte** quant à la pérennité des taux ainsi réduits ; et rien n'assure que le Gouvernement se saisisse effectivement de la possibilité de modulation à la baisse par arrêté ainsi prévue, pour les taux non directement modifiés dans le projet de loi de finances.

Votre rapporteur estime **qu'il n'est pas envisageable de renvoyer à un arrêté une décision si importante pour le financement des CTI.** Par ailleurs, rien ne justifie de baisser dans le projet de loi de finances les taux de certains secteurs et de renvoyer à un arrêté la fixation des taux d'autres secteurs. En conséquence, **il présentera en séance publique deux amendements** visant à supprimer la baisse des plafonds des taxes affectées aux CTI et à supprimer l'article 29 *quater* du projet de loi de finances pour 2019 (votre commission n'étant pas saisie sur la première partie du projet de loi).

De surcroît, votre rapporteur relève que **la composante en dotation budgétaire du financement des CTI et organismes assimilés est en baisse de 10 %** au titre du présent projet de finances. À l'action 23 « Industrie et services » du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission Économie, leur dotation budgétaire passe en effet de 9,95 à 8,95 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Chiffres tirés des PAP 2018 et 2019 de la mission « Économie ».

Votre rapporteur fait part de son **incompréhension devant une telle réduction des moyens des centres techniques industriels**, à l'heure où le **Gouvernement déclare faire de l'innovation et de la transformation technologique des priorités**. Les CTI sont un excellent exemple **d'initiative sectorielle** de mise en commun de l'effort de diffusion de progrès technique et de promotion d'une industrie moderne. Il est nécessaire de conserver le niveau actuel de financement.

Sur proposition du rapporteur, **la commission a donc adopté un amendement visant à conserver le niveau actuel de dotation budgétaire des CTI en autorisations d'engagement et crédits de paiement**.

#### **IV. L'INDUSTRIE AUTOMOBILE, VITRINE DE LA TRANSFORMATION DES FILIÈRES INDUSTRIELLES FRANÇAISES**

##### ***A. UN SECTEUR INDUSTRIEL À LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DANS L'INDUSTRIE FRANÇAISE, QUI A ENGAGÉ SA TRANSFORMATION FACE À D'IMPORTANTES ENJEUX À COURT-TERME***

###### **1. 2018 : Une année charnière**

L'année 2018 aura été une année charnière pour l'industrie automobile. Le 22 mai dernier, le Comité Stratégique de la Filière automobile a signé un **Contrat stratégique 2018-2022**. Ce contrat fixe les engagements respectifs des acteurs de la filière et de l'État, dans le but annoncé de donner à l'industrie automobile les moyens de se transformer face aux nombreux défis qui se présentent à elle. En octobre 2018, à l'occasion du **Mondial de l'Automobile**, et conformément à ce qui a été prévu dans le contrat de filière, Bpifrance a annoncé le lancement d'un « **Accélérateur PME** ». Cet accélérateur, dédié au secteur automobile, permettra d'accompagner la transformation de 150 petites et moyennes entreprises (PME) en entreprises de taille intermédiaire (ETI) capables de gagner en visibilité à l'international.

**Du côté des constructeurs et des équipementiers, plusieurs projets d'envergure se sont concrétisés cette année**. Sous impulsion européenne, Saft, Siemens, Solvay et Manz se sont lancés dans un projet ambitieux visant à développer une nouvelle génération de batteries électriques, conçues et fabriquées en Europe. La consolidation des équipementiers et fournisseurs français est lancée, comme l'a montré le rachat par la firme plasturgique française FMB Technologies de la société GIH, avec le soutien du Fonds Avenir Automobile de Bpifrance. Après avoir pris le contrôle du suisse Hug Engineering et du français Parrot Automotive, l'équipementier de rang mondial Faurecia a également annoncé, en octobre dernier, son projet d'acquisition du groupe japonais Clarion, afin de développer son activité en matière de services embarqués. Ces opérations poursuivent la transformation stratégique des opérateurs amorcée en 2017, avec le rachat

par le groupe Renault de la marque russe Lada, et celui de l'allemand Opel par PSA.

Enfin, le 8 novembre dernier, à l'occasion d'une visite du Président de la République à l'usine Renault de Maubeuge, Carlos Ghosn a symboliquement annoncé un **investissement de 450 millions d'euros sur cinq ans sur le site français**, dédié à la production de véhicules utilitaires légers, pour une création de 200 emplois en 2019.

## 2. Un haut de cycle favorable pour l'un des principaux secteurs industriels français

**La reprise du secteur automobile se poursuit.** Durement et durablement frappé par les conséquences de la crise économique entre 2008 et 2013, les performances de la filière automobile se rétablissent, sans toutefois revenir au niveau de 2007.

La production mondiale des groupes français a progressé de 19,1 % en 2017, pour s'établir à 7,8 millions de véhicules environ ; **leur production en France a également progressé de 8,8 %**. Près d'1,9 million de véhicules sont ainsi sortis des sites français.

► **PRODUCTION MONDIALE DE VÉHICULES EN 2017 (1)**  
(EN MILLIERS)

Rang	Groupe	2016	2017	% Variation
1	VOLKSWAGEN	10 312	10 590	2,7
2	TOYOTA	10 213	10 466	2,5
3	GM (2)	9 490	9 941	4,7
4	HYUNDAI	7 890	7 218	-8,5
5	FORD (2)	6 458	6 387	-1,1
6	NISSAN	5 556	5 769	3,8
7	HONDA	4 999	5 237	4,8
8	FIAT	4 681	4 601	-1,7
9	<b>RENAULT</b>	<b>3 373</b>	<b>4 154</b>	<b>23,1</b>
10	<b>PSA</b>	<b>3 153</b>	<b>3 650</b>	<b>15,8</b>

Tableau tiré de l'étude « Industrie automobile française - Analyse et statistiques 2018 » du Comité des constructeurs français d'automobile (CCFA)

Cette hausse s'explique à la fois par le **dynamisme des ventes françaises** (+ 5,1 % d'immatriculations en 2017), la France restant le premier marché des constructeurs français ; mais aussi par **la forte croissance des débouchés internationaux**, en particulier en Asie et en Russie. Les rachats d'Opel et de Lada témoignent de l'ouverture croissante à de nouveaux marchés. Bien que la Chine soit désormais le principal producteur mondial de véhicules, les constructeurs chinois sont encore majoritairement tournés vers leur marché intérieur. À mesure que les marchés occidentaux atteignent un relatif palier de motorisation, les marchés émergents représentent la principale source de croissance. En 2017, les groupes français se partagent

9,4 % des ventes mondiales, contre 8 % en 2016, pour un chiffre d'affaires de près de 124 milliards d'euros en 2017. Renault et PSA sont respectivement les neuvième et dixième constructeurs mondiaux.<sup>1</sup>

Cependant, le solde du commerce extérieur automobile de la France reste négatif, accusant un déficit de près de **9,4 milliards d'euros**. Le solde automobile de l'Union européenne dans son ensemble est lui, pourtant, positif (+ 142 milliards de dollars), tiré par les exportations allemandes et espagnoles.

Le secteur automobile reste l'un des plus importants de l'économie française, représentant environ 11 % du commerce extérieur et 7 % de la production industrielle. 213 000 personnes sont employées par les différents acteurs de la filière, et **plus de 2,2 millions d'emplois seraient rattachés à l'écosystème automobile**.

► EMPLOIS INDUITS PAR L'AUTOMOBILE EN 2017 (EN MILLIERS DE PERSONNES)	
	2017
Activités de production	510
Total matières premières et services	297
Industrie manufacturière et énergétique	160
Services	137
Industrie automobile	213
Construction automobile	112
Equipements, accessoires	79
Carrosserie, remorques, caravanes	22
Usage de l'automobile	530
Vente de voitures, réparation, ventes d'équipements automobiles, contrôle technique, location courte durée, démolisseurs et recycleurs (1)	400
Assurances, experts, crédit, Location Longue Durée (LLD), etc.	92
Autres (distribution carburants indépendants, auto entrepreneurs, etc.)	29
Sport, presse, édition, divers	9
Transports	1 150
Transport routier de marchandises et de voyageurs (compte d'autrui et compte propre), services annexes	1 006
Police, santé, enseignement, administration ( services non marchands )	33
Construction, entretien des routes et activités connexes	111
<b>Total des emplois induits par l'automobile</b>	<b>2 190</b>

Sources : CCFA, DGE, INSEE, SDES, FNTP, URF

Tableau tiré de l'étude « Industrie automobile française – Analyse et statistiques 2018 » du Comité des constructeurs français d'automobile (CCFA)

<sup>1</sup> Tous les chiffres de la présente section sont tirés de l'étude « Industrie automobile » du CCFA.

### 3. Le secteur fait face à de grands défis à court-terme

**L'actualité dynamique du secteur démontre que l'industrie automobile se situe aujourd'hui à un tournant.**

Le contrat stratégique de filière de mai 2018 la place au **triple carrefour de révolutions technologique, numérique, et sociétale** :

- **l'évolution des technologies disponibles, associée à de fortes incitations des pouvoirs publics**, exige une transformation rapide des produits. La transition vers l'électrique, vers les biocarburants ou vers l'hydrogène est déjà amorcée et s'accélèrera dans les prochaines années. La législation européenne impose notamment dès 2020 l'atteinte d'objectifs très contraignants en matière d'émissions polluantes ;

- **l'essor du numérique** met sur le devant de la scène les véhicules autonomes et connectés, introduisent les services dans la production industrielle et fait entrer de nouveaux acteurs sur le marché automobile ;

- enfin, les **changements sociétaux modifient la demande** des consommateurs. Les produits évoluent avec les exigences écologiques et avec les nouvelles offres de mobilité.

Face à l'ampleur de ces enjeux, dont l'impact sur l'industrie automobile reste encore difficile à estimer, le secteur a déjà largement engagé sa remise en question, et entre désormais **dans la phase de transformation de la filière.**

### 4. Les objectifs de politique industrielle : compétitivité et emploi

Face à ce constat, votre rapporteur rappelle que la politique industrielle française doit servir un double objectif.

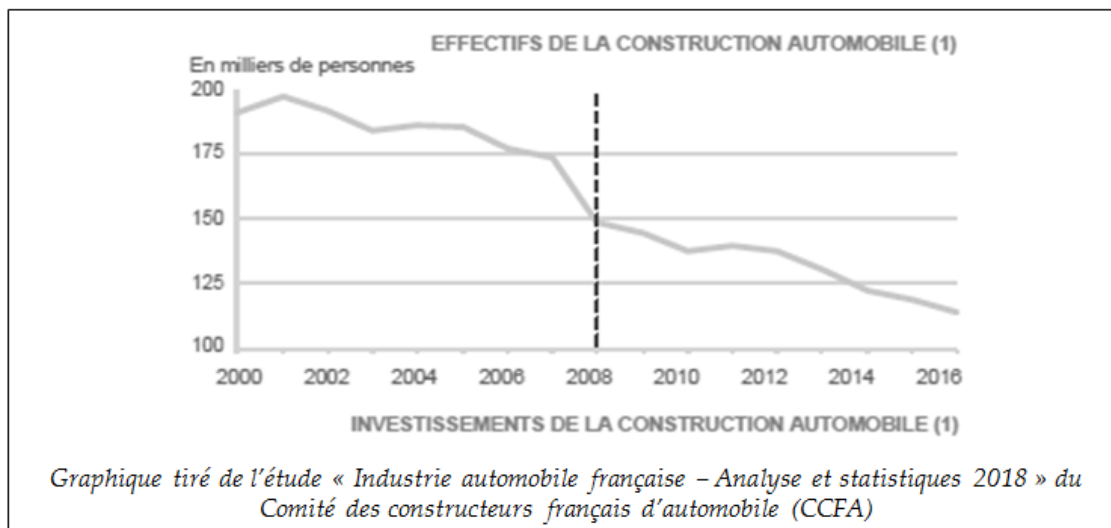
D'abord, **elle doit soutenir la compétitivité des entreprises de la filière.** L'industrie française, et c'est le cas de l'automobile, continue à souffrir de faiblesses structurelles, liées notamment à l'insuffisance de l'investissement, à l'exigence d'innovation, au poids de la fiscalité et de la réglementation, et à l'accès insuffisant aux marchés internationaux.

D'autre part, et c'est un élément essentiel, elle doit **soutenir l'emploi sur le territoire français.** La compétitivité des entreprises doit se traduire en création durable d'emplois industriels en France, ou tout du moins en maintien de l'emploi existant. Or, la reprise de la production industrielle française n'a pas, pour l'instant, enrayé la tendance de long-terme à la désindustrialisation de l'économie.

Dans le cas de la filière automobile, cette condition n'est que partiellement satisfaite. La tradition et le savoir-faire automobile français permettent le maintien en France de sites traditionnels d'ampleur ; mais **la destruction des activités de production durant la crise a eu des**



conséquences durables, et le risque de délocalisation des activités reste réel. Il l'est tout particulièrement au vu de l'expansion des marchés émergents qui contraste avec la maturité des marchés européens.



## B. UNE RÉPONSE : REDYNAMISER LA STRATÉGIE DE FILIÈRE

### 1. Une politique de filière renouvelée à l'initiative du Conseil National de l'Industrie

Au début de l'année 2013, la réflexion globale sur la politique industrielle française avait conduit le Conseil National de l'Industrie nouvellement créé à encourager la structuration des filières industrielles.

Les douze filières identifiées **avaient alors élaboré, en concertation avec le CNI, des contrats de filières**, comportant des engagements réciproques des industriels et de l'État. La stratégie du Gouvernement indiquait : « *Ce premier volet de la politique de filières vise à renforcer celles qui, comme l'automobile, connaissent actuellement des mutations fortes liées à la compétition mondiale ou aux évolutions technologiques* ». <sup>1</sup> Parmi les initiatives industrielles prioritaires identifiées figuraient notamment les véhicules propre hybride, électrique ou à très basse consommation (« voiture aux deux litres pour cent kilomètres »).

Il y a tout juste un an, lors de l'installation du nouveau Conseil National de l'Industrie (CNI), doté d'un comité exécutif réduit le 20 novembre 2017, le Premier Ministre M. Édouard Philippe a relancé la stratégie de filière en ces termes : « *Pour construire les champions de demain, nous devons renforcer notre logique de filières [...] Pour redonner une impulsion d'ensemble à nos filières, nous allons par ailleurs lancer, au sein du Conseil National de l'Industrie, un audit des filières. Sous trois mois, je souhaite qu'on redéfinisse une cartographie de nos filières, une feuille de route et un pilote pour*

<sup>1</sup> Archives Internet du gouvernement, Conseil des ministres du 30 janvier 2013.

chaque filière.». Il a longuement présenté l'exemple du secteur automobile, « emblématique de ce que nous devons faire ensemble pour chaque filière ».

**La filière automobile a en effet été à la pointe du renouveau de la stratégie de filières. La signature du nouveau de contrat de filière, le 22 mai 2018** fixe ainsi les objectifs des acteurs du secteur ainsi que des pouvoirs publics.

#### LE CONTRAT STRATEGIQUE DE LA FILIERE AUTOMOBILE 2018-2022

Signé le 22 mai 2018 en présence du ministre de l'Économie et des Finances, du ministre de la Transition écologique et solidaire, et de la ministre chargée des Transports, le contrat stratégique de la filière automobile 2018-2022 fixe les grands objectifs de la filière pour les quatre prochaines années.

Il fait le constat d'une triple disruption : une disruption technologique, notamment liée à l'agenda environnemental et à l'évolution du mix énergétique ; une disruption numérique liée au véhicule connecté, intelligent et autonome ; et une disruption sociétale liée aux nouvelles mobilités.

Pour répondre à ces enjeux, il définit 4 projets structurants :

- Être acteur de la transition énergétique et écologique ;
- Créer l'écosystème du véhicule autonome et expérimenter à grande échelle, pour offrir de nouveaux services de mobilité ;
- Anticiper l'évolution des besoins en compétence et emplois ;
- Renforcer la compétitivité de la filière automobile.

Chacun de ces projets fait l'objet d'une feuille de route, listant des objectifs concrets et des engagements de la part de l'État et de la filière. À titre d'exemple, le contrat fixe l'objectif d'une multiplication par cinq d'ici fin 2022 des ventes de véhicules électriques, la cible d'une borne de recharge pour dix véhicules électriques en circulation, ou encore la conduite d'expérimentations autour des véhicules autonome.

Parmi les engagements de l'État figurent le maintien d'incitations en faveur des véhicules électriques, un appel à projets d'une enveloppe de 40 millions d'euros à destination d'expérimentations de véhicules autonomes, un apport de 135 millions d'euros supplémentaires au Fonds Avenir Automobile, ou encore le lancement par Bpifrance d'un « Accélérateur PME » dédié à la filière.

Dans chacune des filières identifiées par le CNI, un **Comité stratégique de filière (CSF)** pilote et anime les actions menées par les acteurs de la filière. Dans le cas spécifique de la filière automobile, un CSF automobile existait déjà depuis 2012. Afin d'y impliquer plus directement les industriels, il est désormais présidé par le président de la **Plateforme automobile Filière automobile et mobilités (PFA)**.

La Plateforme automobile, présidée par M. Luc Chatel, rassemble les grands constructeurs, les équipementiers, et plusieurs fédérations et groupements de fournisseurs de rang 2 et 3, englobant ainsi plus de 4 000 entreprises sur le territoire français. Son périmètre a récemment évolué afin d'intégrer également les métiers aval de la filière, en particulier les entreprises de services. **Sa gouvernance est multipartite**, dans l'objectif de

rassembler la diversité d'acteurs coexistant au sein de la filière, bien que, à la suite des auditions menées dans le cadre du présent avis budgétaire, votre rapporteur s'interroge sur une **possible sous-représentation des petites entreprises**, en partie liée au poids importants des grands constructeurs et donneurs d'ordre.

#### LA PLATEFORME AUTOMOBILE FILIERE AUTOMOBILE ET MOBILITES (PFA)

La PFA est chargée de porter la voix et l'expression des positions communes de la filière. À ce titre, elle rassemble les organisations représentatives de plus de 4 000 entreprises du secteur automobile français : le Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA), la Fédération des industries des équipements pour véhicules (FIEV), et les fédérations de métiers telles que la Fédération française de carrosserie (FFC), la Fédération des industries mécaniques (FIM), ou encore le Groupement Plasturgie Automobile (GPA). Siègent aussi au Conseil des présidents les principaux constructeurs et équipementiers français (PSA, Renault, Faurecia, Michelin, Plastic Omnium, Valeo).

La Plateforme est présidée depuis le 4 décembre 2017 par M. Luc Chatel.

La PFA, le CSF et le contrat de filière donnent une **visibilité et une cohérence accrue à la stratégie de la filière automobile**, permettant d'identifier les grands défis et les solutions d'avenir.

Votre rapporteur salue le travail accompli, qui permet à l'État d'associer les acteurs industriels à la définition des orientations de sa politique industrielle, et à ceux-ci de bénéficier l'appui de l'État au cours de leur transformation stratégique.

À ce titre, **il sera essentiel que l'État respecte les engagements pris dans le contrat de filière**, par exemple en matière d'aide à l'investissement ou de fiscalité écologique, car les constructeurs et équipementiers baseront leurs décisions stratégiques de long-terme sur ces assurances.

## 2. Les opérateurs transversaux intègrent cette stratégie de filière dans leur action

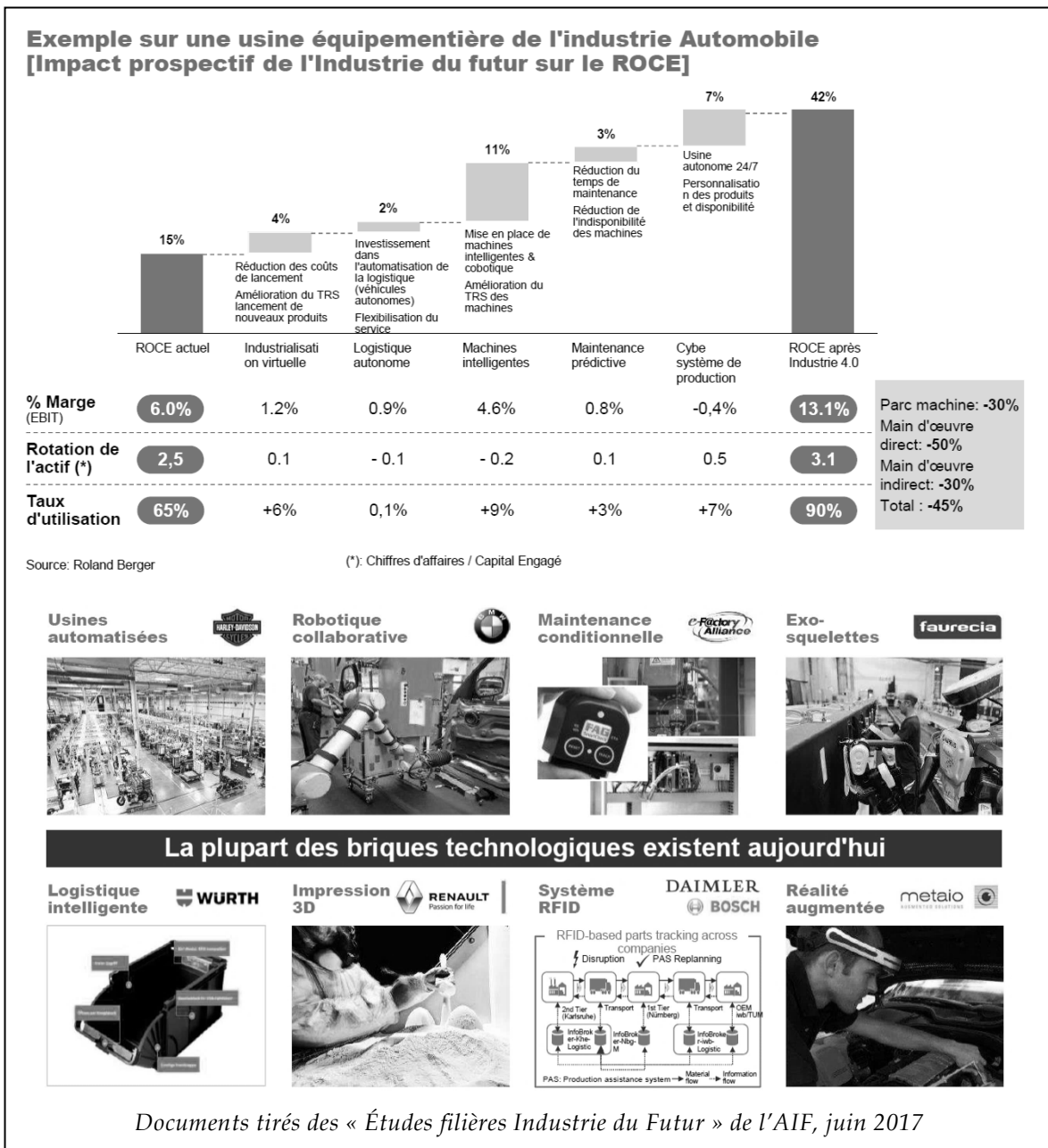
La logique de filière est désormais **intégrée de façon croissante dans l'action des opérateurs transversaux** des politiques publiques de l'industrie.

- *La transformation technologique*

**L'Alliance Industrie du Futur**, association fondée en 2015 en faveur de la modernisation de l'outil industriel français, a présenté en juin 2017 une **importante étude « Filières Industrie du Futur »**. L'objectif de cette étude est d'identifier les pistes de déploiement de la politique de transformation des secteurs industriels, et ce, tout au long de la chaîne de valeur des filières. Six filières prioritaires ont ainsi fait l'objet d'un examen en profondeur.

Dans le cas de l'Industrie automobile, cette étude a couvert tout le champ de la filière, des grands constructeurs aux entreprises de rang 2 et fournisseurs, grâce à une approche comparative en France et en Europe.

Après avoir réalisé un diagnostic des enjeux, forces, faiblesses et besoins de la filière, elle **identifie, à chaque étape de la production, les solutions « Industrie du futur » adaptées.** Chacune de ces solutions a fait l'objet d'une étude comparative coût/bénéfices, en termes de gains pour les employés, de qualité de performance, de rentabilité, et de rapidité. Enfin, l'étude propose une **feuille de route de la mise en œuvre progressive de ces solutions technologiques dans les entreprises de la filière.**<sup>1</sup>



À titre d'exemple, l'étude de l'Alliance Industrie du Futur identifie, parmi les défis de la filière automobile, l'enjeu de traçabilité de la chaîne

<sup>1</sup> « Études filières Industrie du Futur », Alliance Industrie du Futur, juin 2017.

d'approvisionnement et des flux. Elle propose donc des solutions de capture intelligente des données de production, ou encore de contrôles automatisés par reconnaissance visuelle ; estimant que ces technologies permettront un gain maximal de qualité, et des gains significatifs pour les employés et en termes de coûts. Toutefois, elle précise que ces solutions précises ne sont encore que dans la première phase de leur application au processus productif au sein de la filière.

Plus généralement, l'un des objectifs de l'Alliance Industrie du Futur est **d'identifier les « briques de technologies » qui offrent des solutions et peuvent être intégrées de manière autonome à l'outil de production des filières.** Dans le cas de la filière automobile, elle estime que la plupart des briques technologiques existent déjà aujourd'hui, et que de nombreux pilotes sont mis en œuvre dans la plupart des usines existantes (par exemple l'impression 3D chez Renault ou les exosquelettes chez Faurecia).

#### L'ALLIANCE INDUSTRIE DU FUTUR (AIF)

L'Alliance Industrie du Futur est une association loi 1901 créée le 20 juillet 2015 dans l'objectif d'accompagner les entreprises industrielles françaises, en particulier les plus petites, dans la modernisation de leur appareil productif et de leur modèle économique. Son action se concentre donc sur les technologies nouvelles, en particulier digitales.

Elle mène donc une action au niveau national structurée autour de sept groupes de travail et de deux actions transversales ; qui est ensuite déployée au niveau régional via des plateformes soutenues par les membres de l'AIF, les Régions, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ou encore les pôles de compétitivité.

Les groupes de travail sont les suivants : Développement de l'offre technologique du futur ; Déploiement régional auprès des entreprises ; Homme et industrie du futur ; Normalisation à l'international ; Promotion de l'offre technologique existante ; Vitrites industrie du futur.

À côté de ses onze membres fondateurs, elle compte 24 autres membres actifs et associés, appartenant aux organisations académiques, de recherche technologique, aux organisations professionnelles et de financement des entreprises. C'est par exemple le cas de CCI France, de la PFA, de l'école des Arts et métiers, de centres techniques industriels, et de BPI France.

L'AIF est financée par les cotisations de ses membres et par une dotation de la DGE dont le montant varie selon l'atteinte d'objectifs de performance. Elle coordonne aussi la mise en œuvre de certains projets financés par les crédits du PIA 2.

- *Le soutien à l'export*

Dans le domaine du **soutien à l'export**, **Business France** a également récemment mis en place une réflexion afin de prendre en compte la spécificité des filières dans son accompagnement des entreprises françaises.

Une telle organisation permettrait, selon l'opérateur, de disposer d'une plus grande expertise sur les marchés sectoriels, les produits concernés, ainsi que les modalités de soutien. Votre rapporteur note qu'elle va de pair avec le renforcement de la présence de Business France sur le

territoire français, à proximité des entreprises les plus éloignées des marchés internationaux.

- *Le financement et la consolidation des entreprises*

Enfin, certaines actions spécifiques à destination des filières sont également conduites par **Bpifrance en faveur du financement et de la consolidation des entreprises**. L'opérateur a ainsi indiqué à votre rapporteur « *considérer comme stratégique* » la filière automobile, confirmant que « *la stratégie sectorielle de Bpifrance vient s'intégrer dans la stratégie de filières développée par le CNI* ». Au sein de Bpifrance, des communautés sectorielles comprenant des collaborateurs de chaque métier ont notamment été mises en place afin de contribuer à cette réflexion.

Conformément à l'engagement pris dans le cadre du contrat de filière, l'opérateur a annoncé lors du Mondial de l'Automobile en octobre 2018 le lancement d'un « **Accélérateur PME** » **spécifiquement dédié à la filière automobile**. Cet accélérateur permettra d'accompagner la transformation de 150 à 180 petites et moyennes entreprises (PME) en entreprises de taille intermédiaire (ETI) capables de gagner en visibilité à l'international.

Par ailleurs, Bpifrance peut également être amené à mener des **investissements stratégiques au capital d'entreprises clés de la filière**, telle la prise de participation temporaire au capital de Valeo durant la crise économique. Bpifrance détient également 12,7% du capital du groupe PSA, pour un montant de 1,92 milliards d'euros. Ces titres lui ont été transmis en 2017 par l'Agence des participations de l'État.

**Enfin, Bpifrance a mis en place un fonds d'investissement dédié, le Fonds Avenir Automobile (FAA)**. Héritier depuis janvier 2015 du Fonds de Modernisation des Équipementiers Automobiles (FMEA) créé en 2009, il comporte désormais deux volets : le FAA Rang 1, détenu à parts égales par Bpifrance, Renault et PSA, et accompagnant les projets des fournisseurs de rang 1 pour un montant total de 600 millions d'euros ; et le FAA Rang 2, dédié aux plus petites entreprises, avec une capacité d'action de 50 millions d'euros dotés par les cinq principaux équipementiers automobiles.<sup>1</sup>

Il agit soit par des investissements de long-terme, soit par des investissements minoritaires en fonds propres ou quasi-propres, afin d'accompagner l'investissement et la consolidation de la filière automobile. **Depuis sa création, le FAA a ainsi réalisé plus de 32 investissements, pour des montants s'échelonnant de 1 à 60 millions d'euros, dans plus de 11 secteurs d'activité de la filière automobile**, tels que le décolletage, l'emboutissage, la plasturgie ou l'usinage. En octobre 2018, le FAA a par exemple soutenu le rachat de la société GIH par la firme plasturgique française FMB Technologies.

---

<sup>1</sup> Bosch, Faurecia, Valeo, Hutchinson et Plastic Omnium.

Le contrat de filière de mai 2018 a acté la **prolongation du FAA pour quatre années supplémentaires**, l'État s'engageant aux côtés de Renault et de PSA pour le doter d'une **capacité d'investissement de 135 millions d'euros supplémentaires**.

► LES FONDS D'INVESTISSEMENT

FSI et FMEA	Objectifs et dotations
Fonds Stratégique d'investissement (FSI) (créé en novembre 2008) et devenu Bpifrance Participations en 2013 dans le cadre de la création de Bpifrance	À l'origine : fonds souverain initié par les pouvoirs publics afin de répondre aux besoins des fonds propres des entreprises ayant un potentiel de croissance et de compétitivité pour l'économie. Le capital était supérieur à 15 milliards d'euros à fin 2014.
Fonds de Modernisation des Equipementiers Automobiles (FMEA) (créé en janvier 2009 et devenu en Janvier 2015 Fonds Avenir Automobile)	Prendre des participations minoritaires dans des acteurs de la filière automobile, porteurs de projets industriels créateurs de valeur et de compétitivité pour l'économie. Le montant des investissements est compris entre 5 et 60 millions d'euros. Dotation initiale de 600 millions d'euros détenue à parité par les Groupe PSA, Renault et le FSI (aujourd'hui Bpifrance Participations).
FAA (depuis janvier 2015)	Objectifs et dotations
Fonds Avenir Automobile (FAA) de Rang 1	600 millions d'euros répartis à parts égales entre les trois souscripteurs (Bpifrance, Renault, PSA) pour accompagner les projets de fournisseurs de Rang 1 en investissant des montants compris entre 5 et 60 M€. 2018 : prolongation de 4 ans avec une capacité d'investissement de 135 millions d'euros.
Fonds Avenir Automobile (FAA) de Rang 2	50 millions d'euros réunis par 5 équipementiers automobiles de référence (Bosch, Faurecia, Valeo, Hutchinson et Plastic Omnium) et le FAA Rang 1, spécifiquement dédiés aux fournisseurs automobiles de Rang 2 en investissant des montants compris entre 1 et 5 M€

Source : Bpifrance

Tableau tiré des « Études filières Industrie du Futur » de l'AIF, juin 2017

#### LE PRÊT CROISSANCE AUTOMOBILE

Dans le cadre de son soutien à l'investissement de la filière automobile, Bpifrance a également créé un prêt sectoriel dédié, le Prêt croissance automobile. Il s'adresse aux PME et ETI du secteur manufacturier automobile. L'objectif de ce prêt est de financer prioritairement les projets du Plan avenir automobile, les investissements structurants créateurs d'emplois, la première industrialisation de nouveaux produits, la diversification, ou la production de nouveaux matériels industriels à fins de production.

Le montant de ces prêts peut varier entre 200 000 et 5 millions d'euros, à faible garantie (5%), s'étalant sur 7 ans et à taux fixe. Un euro de financement bancaire privé devait abonder chaque euro prêté dans le cadre du PCA.

### 3. Les objectifs prioritaires de la stratégie de filière : consolidation, innovation, attractivité

Des auditions et consultations menées par votre rapporteur, il ressort que les objectifs de la stratégie de filière peuvent être schématisés en trois grandes cibles :

- *Un enjeu structurel de consolidation du tissu industriel*

Le secteur automobile - reflétant d'ailleurs en cela la structure du paysage industriel français - rassemble des entreprises de taille très diverses, des constructeurs mondialisés aux petites et moyennes entreprises familiales. L'enjeu de consolidation du tissu industriel français est donc essentiel, en

---

particulier avec **l'émergence ces dernières années de nouvelles filières mondialisées** (par exemple en Chine ou au Vietnam), qui rendront le marché encore plus concurrentiel.

La stratégie de filière **améliore l'identification des différents acteurs** de la chaîne de production de valeur, de leurs produits respectifs et de leurs **interconnexions**. Cette meilleure connaissance de la filière permet **d'encourager les synergies, d'orienter la transformation** vers les besoins réels à l'impulsion des donneurs d'ordres, voire de **restructurer le tissu productif** pour permettre aux plus petits fournisseurs d'atteindre une taille critique pour émerger sur le marché mondial.

Comme évoqué plus haut, l'opérateur **Bpifrance** joue un rôle important d'accompagnement et de financement des entreprises, en permettant à celles-ci de trouver les financements nécessaires à leur croissance, à leur investissement et à leurs acquisitions.

Plus généralement, les échanges entre les différents échelons de la filière sont facilités, au sein du Comité stratégique notamment. Cela facilite l'élaboration d'une **stratégie globale** telle que celle développée dans le contrat de filière.

- *La diffusion de l'innovation et des briques technologiques*

Les entreprises d'un même secteur partagent certains besoins technologiques. À ce titre, la stratégie de filière permet d'identifier ces besoins, éventuellement de **mutualiser les ressources nécessaires au développement de solutions** ou de les mettre en œuvre de façon concertée. **L'Alliance Industrie du Futur**, comme évoqué plus haut, accompagne la filière automobile dans cette démarche.

L'objectif est de développer un **écosystème propice à l'émergence et à la diffusion de nouveaux produits ou solutions innovantes**. Les pôles de compétitivité jouent un rôle essentiel à cet égard.

- *Améliorer l'attractivité et la visibilité du secteur*

Enfin, la stratégie de filière offre un degré supplémentaire de **visibilité** au secteur, organisant notamment des actions à destination du public ou des marchés internationaux.

Dans le cas de la filière automobile, la Plateforme automobile organise le **Mondial de l'Automobile** (devenue *Paris Mondial Motor Show* à l'occasion de son édition d'octobre 2018), où exposent notamment, les constructeurs, équipementiers et start-ups françaises. Votre rapporteur est d'avis que de telles actions permettent de faire connaître les marques françaises à l'international, et peuvent **ouvrir de nouveaux débouchés à l'export**.

Face au **déficit d'image** dont souffre le secteur automobile, en particulier depuis le « *dieselgate* » ayant touché les constructeurs allemands,



la stratégie de filière est à même d'améliorer la **communication** des entreprises automobiles, et de mieux faire connaître le secteur. Cet enjeu est d'autant plus crucial que celles-ci connaissent un **manque de main d'œuvre** marqué, que les acteurs auditionnés par votre rapporteur ont unanimement déploré. La filière peut ainsi contribuer à rendre l'industrie **plus attractive et plus moderne**.

#### 4. L'échelon local doit être intégré à la stratégie de filière

L'industrie automobile ne fait pas figure d'exception dans le paysage industriel français : elle est majoritairement implantée dans les territoires. Votre rapporteur souligne que le rôle de **l'échelon local est fondamental pour la mise en œuvre de la stratégie de filière**.

- *Les associations régionales de l'industrie automobile*

Les politiques locales sont déjà largement déclinées au niveau local. Par exemple, la Plateforme automobile s'appuie sur des relais en région, les **Associations régionales de l'industrie automobile (ARIA)**. Celles-ci ont d'ailleurs indiqué à votre rapporteur travailler en partenariat avec Bpifrance et la Plateforme dans le déploiement de l'« Accélérateur PME » et du projet « Attractivité, Compétences, Emploi » (ACE, voir ci-dessous).

**L'action au niveau local sera certainement amenée à se renforcer avec la montée en puissance de l'action des régions.** Celles-ci se sont dotées depuis la loi « NOTRe » de la compétence de définition des orientations en matière de développement économique et de la compétence exclusive de définition des régimes d'aides aux entreprises.

##### LES ASSOCIATIONS REGIONALES DE L'INDUSTRIE AUTOMOBILE (ARIA)

Les associations régionales de l'industrie automobile servent de relais régional aux politiques national de soutien aux entreprises et aux filières.

Dès 2007, certaines d'entre elles ont porté des actions collectives en faveur de la compétitivité des petites et moyennes entreprises, cofinancées par l'État, l'Union européenne et les régions. Ces actions collectives menées de manière déconcentrée (par les DIRECCTE), ne bénéficieraient plus de dotations budgétaires au titre du projet de loi de finances 2019.

Avec la montée en puissance de la stratégie de filière, les ARIA servent désormais également de relais en région à la Plateforme automobile.

- *Les pôles de compétitivité*

Les **pôles de compétitivité**, à l'ancrage territorial fort, jouent un rôle central de soutien à l'innovation et aux filières. Ils bénéficient de **l'engagement des régions**, de l'État, et de financements privés. **En 2019, les pôles de compétitivité entreront dans leur IV<sup>e</sup> phase.**

Les pôles seront appelés, dans le cadre d'un nouvel appel à candidatures, à bâtir des synergies avec d'autres entités telles que les Instituts de recherche technologique ou les comités stratégiques de filière ; **et à se rapprocher, voire fusionner avec d'autres pôles d'ici fin 2019**. L'enjeu annoncé de la phase IV est de leur permettre de gagner en **visibilité au niveau européen**, ce qui impliquerait qu'ils puissent également bénéficier de co-financements de l'Union européenne (par l'appel à projet Horizon 2020 notamment). Les pôles devraient être sélectionnés d'ici la fin de l'année 2018, pour un démarrage de la phase IV en janvier 2019.<sup>1</sup>

**Votre rapporteur constate que les conditions de sélection pour l'appel à projets de la phase IV sont sensiblement durcies.** La condition de fusion d'ici 2019 pour les candidatures groupées semble très contraignante.

D'autre part, le Gouvernement a annoncé une modification d'ici 2020 des modalités de financement des pôles de compétitivité.

Alors que ceux-ci bénéficient actuellement d'une dotation budgétaire (18 millions d'euros au titre de l'année 2018) de l'État, celle-ci sera décomposée en une **dotation socle dégressive qui passera de 6 millions en 2020 à 0 millions en 2022, et en une enveloppe « liée aux résultats », pour un montant de 9 millions** pour chaque année de la période 2020-2022. Votre rapporteur fait donc le constat d'une **baisse du soutien financier de l'État aux pôles de compétitivité**, qui sera divisé par trois entre 2019 et 2022. Cela paraît peu propice au développement d'une ambition européenne.

Il s'alarme d'ailleurs de noter que les critères de performance utilisés pour attribuer la part variable du financement de l'État renvoie à la capacité des pôles à attirer des financements R&D nationaux et européens, ainsi que les financements privés. Cela pourrait conduire à une **forte concentration des soutiens sur les mêmes pôles, au détriment de ceux se trouvant toujours en phase de consolidation.**

#### LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ ET L'INDUSTRIE AUTOMOBILE

Depuis leur lancement en 2005, les pôles de compétitivité sont l'un des piliers de la politique française de soutien à l'innovation. Ils s'inscrivent dans une logique d'écosystème, faisant cohabiter sur un même territoire PME, ETI, grands groupes, organismes de recherche ou organismes éducatifs et de formation, afin que ceux-ci puissent faire émerger, capitalisant sur les externalités positives générées, des projets collaboratifs innovants.

En 2015, une étude du Comité des constructeurs français d'automobile identifiait 4 pôles de compétitivité particulièrement orientés vers les mobilités et l'automobile :

- Le pôle Mov'eo à vocation mondiale, centré sur la mobilité du futur et les véhicules autonomes, qui s'étend sur les régions Ile-de-France et Normandie, et rassemble plus de 200 entreprises du secteur automobile, dont 149 PME ;

<sup>1</sup> Cahier des charges de l'appel à projets de la phase IV des pôles de compétitivité (2019).

- Le pôle Véhicule du Futur, concentré sur les bassins historiques d'Alsace et de Franche-Comté, en interaction avec l'Allemagne et la Suisse. Il est actif sur des projets relatifs aux véhicules hydrogène, au recyclage, comptabilise plus de 47 000 emplois et 135 PME ;
- Le pôle CARA, anciennement LUTB, en région Auvergne-Rhône-Alpes ;
- Le pôle ID4CAR, qui s'étend sur les régions Bretagne et Pays de la Loire, centré sur les véhicules spécifiques et la mobilité durable.

Plusieurs autres pôles contribuent au développement de la filière automobile, par exemple en développant de nouveaux matériaux (caoutchouc, polymères), ou en travaillant plus généralement sur les nouvelles mobilités.

Ils bénéficient notamment de financements du Fonds Unique Interministériel (FUI), des collectivités locales en cofinancement, de Bpifrance, des Projets de recherche et développement structurants pour la compétitivité (PSPC), ou encore de l'Agence nationale de la recherche.<sup>1</sup>

- *Les « Territoires d'industrie »*

Le 20 septembre 2018, le Premier Ministre Édouard Philippe a annoncé avoir lancé une mission visant à identifier une centaine de « **Territoires d'industrie** »,<sup>2</sup> qui feront l'objet de mesures de soutien particulières.

Le Gouvernement indique ainsi que : « À travers les contrats de transition écologique ou encore « Action Cœur de ville », l'État accompagne la redynamisation de ces territoires et la mutation de leur modèle de développement. Pour parachever cette démarche, le Gouvernement lance une actions spécifique « Territoires d'industrie » dans les nombreuses communes, communautés d'agglomération ou bassins à forte identité industrielle qui tentent de favoriser le développement ou la reconversion de leurs entreprises industrielles ». <sup>3</sup>

Cela semble faire réponse aux demandes de **l'Assemblée des communautés de France qui avait appelé en mai 2018 à la conclusion d'un « pacte productif »**.<sup>4</sup>

Parmi les missionnés figure notamment Clémentine Gallet, dirigeante de Coriolis Composites, entreprise qui fournit des cellules robotisées pour l'aéronautique et l'automobile. Les conclusions du rapport et la liste des territoires visés devrait être publiés à la fin du mois de novembre.

Votre rapporteur **s'interroge toutefois sur l'articulation de ce dispositif avec les nombreuses actions déjà existantes**, ainsi que sur les critères de sélection de ces territoires.

**La Confédération des PME**, consultée par votre rapporteur, a justement souligné le besoin de structures opérationnelles et flexibles dans

<sup>1</sup> Données tirées de l'étude du CCFA précitée.

<sup>2</sup> Annonces du Premier Ministre du 20 septembre 2018.

<sup>3</sup> Publication produite à l'occasion du déplacement du Premier Ministre le 20 septembre 2018.

<sup>4</sup> Rapport de mai 2018 de l'Assemblée des Communautés de France.

---

les territoires, pour pouvoir répondre aux situations difficiles des petites entreprises.

- *Le réseau des chambres de commerce et d'industrie*

Enfin, votre rapporteur insiste sur le rôle du réseau des **chambres de commerce et d'industrie (CCI)**, qui fait depuis plusieurs années l'objet de restrictions budgétaires risquant de peser fortement sur sa capacité à accompagner les entreprises. De nouvelles mesures de réduction de leurs ressources sont prévues dans le cadre du projet de loi de finances 2019.

Leur **rôle d'accompagnement des entreprises**, au plus près des territoires, est fondamental, en particulier à l'heure où le Gouvernement réduit les effectifs et les moyens des administrations déconcentrées.

### **C. L'INVESTISSEMENT TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE DE VALEUR DOIT RESTER UNE PRIORITÉ**

Si la stratégie de filière semble offrir une piste intéressante de transformation, qui doit être durablement soutenue par l'État, votre rapporteur rappelle qu'il est indispensable que les autorités publiques soutiennent la modernisation de l'outil industriel par des **mesures plus concrètes en faveur de l'investissement**.

En effet, les entreprises françaises continuent à se situer sur des segments de marchés à valeur ajoutée plus faible ; la fiscalité française, particulièrement lourde en matière de production, limite leur capacité d'investissement ; les PME et les secteurs traditionnels sont particulièrement touchés par ce déficit d'investissement ; et la formation de main d'œuvre qualifiée et spécialisée, qui fait aujourd'hui défaut, est un enjeu fondamental.

#### **1. L'automobile est la filière industrielle qui investit le plus, mais la valeur ajoutée et la profitabilité restent basses**

- *L'investissement du secteur automobile est particulièrement élevé*

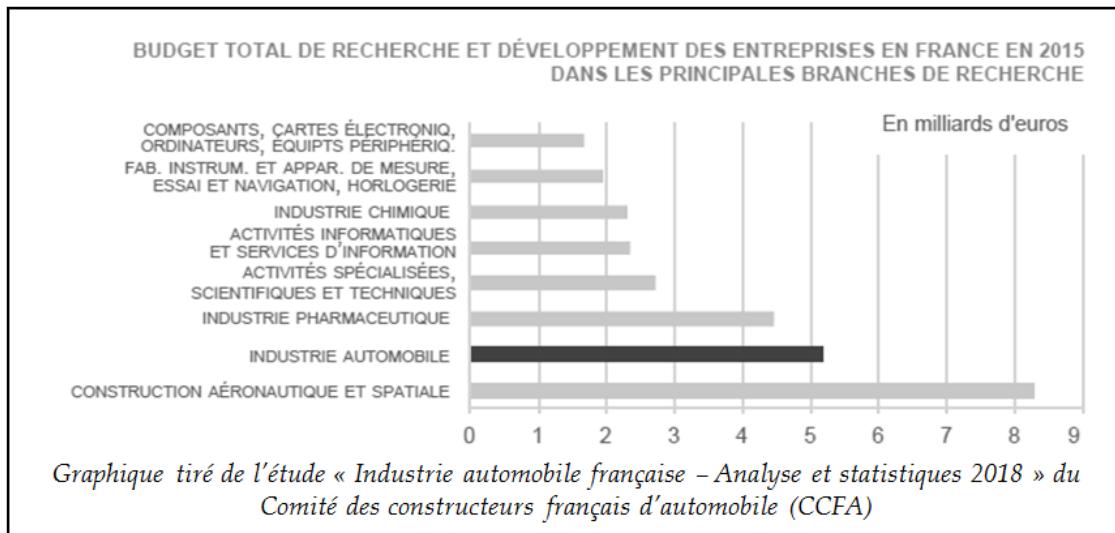
La filière automobile dans son ensemble investit beaucoup. En 2017, les constructeurs consacrent en moyenne **2,2 % de leur chiffre d'affaires à l'investissement, soit 16,3% de la valeur ajoutée créée**. Cela représente plus de 2,1 milliards d'euros en 2017. Les équipementiers y consacrent des proportions similaires, avec 3,9 % du chiffre d'affaires et 15,1 % de la valeur ajoutée, pour un total de 856 millions d'euros environ.<sup>1</sup>

En matière de recherche et développement, **l'industrie automobile est le second investisseur de l'industrie française**, avec 5,176 milliards d'euros de dépenses de R&D. Elle se place derrière l'industrie aéronautique et spatiale, mais devant l'industrie pharmaceutique. La filière automobile

---

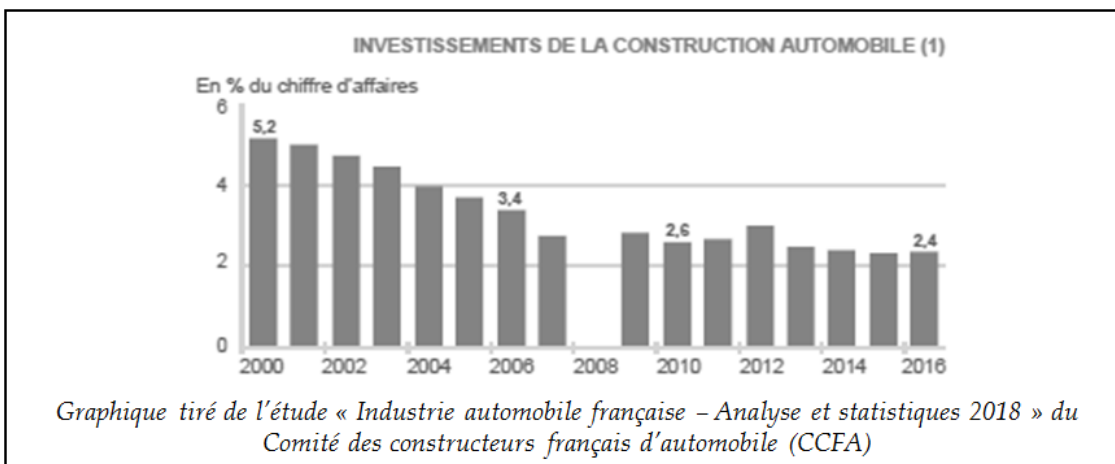
<sup>1</sup> Les chiffres de la présente section sont tirés de l'étude du CCFA précitée.

investit de manière autonome, puisque seuls 1,1 % de ces montants sont issus de financements publics. C'est en tout **près de 40 % de la valeur ajoutée produite par la branche qui est réinjectée en dépenses de R&D**, celle-ci employant à ce titre plus de 32 000 personnes dont 19 000 chercheurs. L'industrie automobile est le premier déposant de brevets en France.



- Mais la valeur ajoutée et la rentabilité restent basses, notamment en raison d'un positionnement sur le bas et moyen de gamme

Toutefois, **les montants dédiés à l'investissement stagnent depuis plusieurs années dans la filière**, se stabilisant autour de 2,5 % du chiffre d'affaires. Le taux d'investissement a légèrement décliné entre 2016 et 2017.

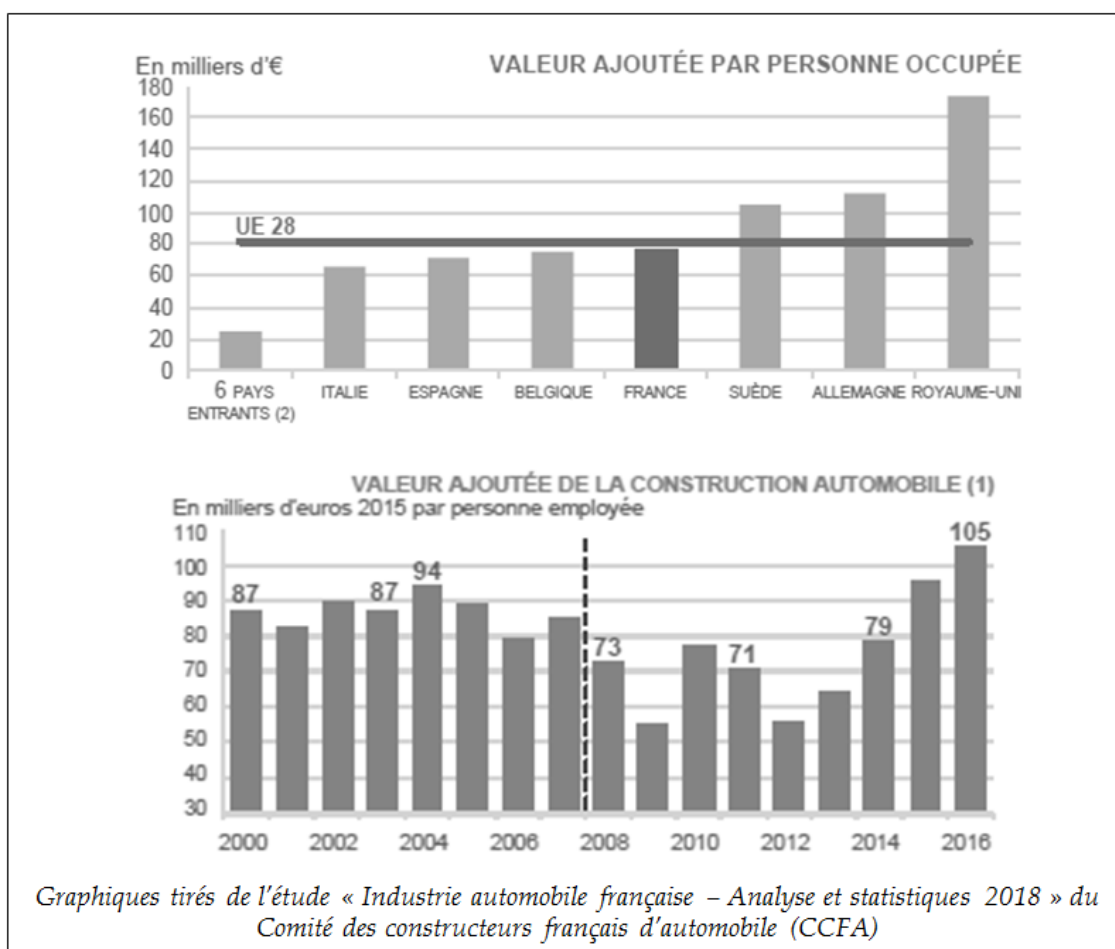


Malgré le haut niveau d'investissement, **la valeur ajoutée produite par l'industrie automobile française reste sensiblement inférieure à celle de ses voisins européens.**

Il est vrai que celle-ci croît depuis 2012, atteignant 115 000 euros par personne employée en 2017 contre 55 000 à l'époque (c'est-à-dire une valeur supérieure au niveau de 2007, qui se situait à 85 000 euros). Mais la France reste en dessous de la moyenne européenne : cependant, le taux de valeur

ajoutée relatif à la production était de 21,9 % en 2015 contre 25,6 % en Allemagne et 32,3 % au Royaume-Uni. Alors que la valeur ajoutée rapportée au chiffre d'affaires des constructeurs était de 18 % en 2000, elle est désormais de 13,3 % en 2017.

Si la **marge opérationnelle de la filière** s'est sensiblement améliorée, et atteint désormais 7 % en 2017 contre 1% en moyenne entre 2009 et 2013, elle reste inférieure à celle des groupes allemands. Pourtant, le coût de la main d'œuvre est désormais inférieur au coût allemand, à 107 euros par heure en France contre 115 euros par heure en Allemagne environ.



L'une des explications est que **l'industrie automobile française est orientée vers des modèles de bas ou de milieu de gamme**. La valeur ajoutée créée au cours de la production de ces véhicules est donc moindre, car ils intègrent moins de technologies à forte valeur ajoutée.

Selon les chiffres fournis dans l'étude « *Industrie automobile française - Analyse et statistiques 2018* » du Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA), alors que les constructeurs allemands offrent environ 40 modèles de gamme supérieure ou moyenne supérieure, et 61 modèles de gamme moyenne inférieure ou économique et inférieure, ces chiffres sont de

20 et 80 pour la France. **En proportion, l'industrie automobile allemande produit donc une offre haut de gamme deux fois plus conséquente.** À titre d'exemple, le groupe PSA ne dispose d'aucun modèle classifié comme « supérieur ou luxe », Renault en propose trois, alors que le groupe Volkswagen en proposerait 14.

Cette orientation impacte toute la filière, puisque les fournisseurs adaptent leur production aux besoins des grands donneurs d'ordre. Bpifrance a ainsi indiqué à votre rapporteur que *« le principal enjeu pour l'industrie française semble résider dans la montée en gamme des produits français [...] Pour cela, la modernisation de l'outil de production français est un prérequis pour stimuler la productivité et la compétitivité. »*<sup>1</sup>

## **2. L'innovation peine à atteindre les plus petites entreprises et les industries traditionnelles**

**L'innovation et la modernisation de l'outil productif sont très avancées chez les grands constructeurs.** Le groupe PSA dispose ainsi de 25 robots sur le site de Trémery, ce qui en fait le site le mieux équipé du groupe au monde. Chez le groupe Renault, un flux automatisé est mis en place pour apporter directement à chaque opérateur les pièces qu'il utilise, chaque pièce étant suivie en temps réel. **L'industrie automobile française a ainsi récemment rattrapé l'Allemagne en matière de robotisation :** en 2016, elle comptait 1 150 robots pour 10 000 salariés contre 1 131 en Allemagne (la France restant à la 18<sup>e</sup> place mondiale en termes de robotisation dans l'ensemble de son économie).

Votre rapporteur constate cependant que l'investissement dans l'innovation ou dans des outils productifs plus performant semble **plus difficile à concrétiser dans les échelons de rang 2 et 3 de la chaîne de valeur automobile.** Si les grands constructeurs, « licornes » et équipementiers de rang mondial font figure d'avant-garde innovante, les plus petites entreprises, dont les marges et les réserves restent fragilisées depuis la crise économique, **peinent à mobiliser les fonds nécessaires.**

Une enquête de la Banque européenne d'investissement (BEI) sur l'investissement des entreprises montre ainsi que 70 % des PME françaises jugent que leur appareil de production n'est pas à la pointe de la technologie.

- *Sensibiliser et accompagner les PME dans la modernisation de leur outil productif*

Ce déficit d'investissement a pu être lié à des difficultés d'accès au crédit, en particulier dans les années ayant suivi la crise économique et financière de 2007-2008. Toutefois, il semble que **l'accès au crédit soit désormais rétabli :** une enquête réalisée par la Banque de France au

---

<sup>1</sup> Contribution adressée par Bpifrance.

---

troisième trimestre de l'année 2018 fait état d'un taux d'acceptation des demandes de crédit d'investissement de 95 % et 85 % dans les PME et les TPE. Seules 6 % des PME déclareraient trouver l'accès au crédit difficile en 2018.

Les Pôles automobiles, interrogés par votre rapporteur sur les raisons possibles du déficit d'investissement des fournisseurs de rang 2 et 3 de la filière automobile, ont indiqué que, bien qu'un véritable effort d'investissement ait été réalisé ces dernières années, **les PME restent hésitantes à s'engager sur de lourds investissements, en raison d'un manque de visibilité sur la pérennité de leurs relations de moyen et long-terme avec leur clients des échelons supérieurs, qui ne permet pas de s'assurer de l'amortissement des montants engagés.** Cela souligne tout l'enjeu de la stratégie de filière, qui peut offrir davantage de prévisibilité et de stabilité dans les relations entre entreprises du secteur automobile.

De même, la Fédération des industries mécaniques (FIM) et la Fédération des industries des équipements pour véhicules (FIEV) ont souligné auprès de votre rapporteur la **différence entre les capacités d'investissement des ETI et des PME :**

- Les ETI, parfois des filiales de grands groupes, souvent internationalisées, innovantes et productives, conscientes des enjeux, sont à même d'investir pour transformer leur appareil de production. Les équipementiers de rang 1, voire deux, consacrent ainsi d'importants moyens à la R&D et à la modernisation de leur appareil productif, car **les constructeurs se reposent en partie sur eux pour l'intégration de pièces plus technologiques** et de valeur ajoutée dans leur véhicule. À ce titre, la capacité à innover et à investir est l'un des principaux critères de sélection entre équipementiers.

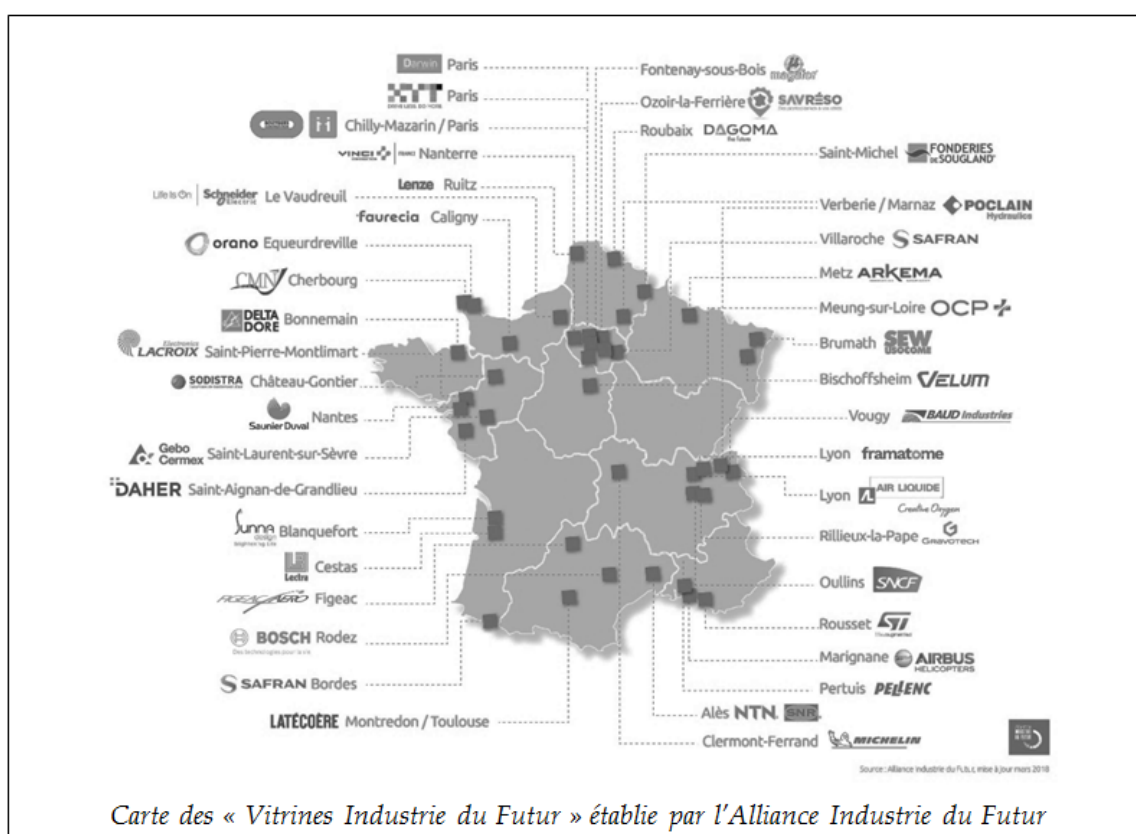
- Les PME et TPE sont souvent des **entreprises familiales, à forte implantation locale, souvent fortement dépendantes de leurs donneurs d'ordres** du fait du peu de mobilité de leur production, ne disposant pas de visibilité sur l'évolution des commandes, moins sensibilisées, et aux marges plus réduites, ont davantage de difficultés. Les pôles de compétitivité jouent un rôle particulièrement dans la diffusion de l'innovation aux PME et dans leur sensibilisation à la nécessité d'un investissement accru.

Au-delà de l'enjeu de mobilisation de financements, **l'accent doit être mis sur l'accompagnement des entreprises, en particulier des PME.** Selon l'étude Lab de Bpifrance, réalisée en novembre 2017 auprès de plus de 2 000 PME et ETI, plus de la moitié des dirigeants de ces entreprises n'anticipent pas d'impact majeur du digital à 5 ans et n'ont aucune vision sur la transformation digitale de leur entreprise. **Votre rapporteur s'est donc particulièrement intéressé aux outils de promotion et de sensibilisation des PME et ETI à la modernisation de leur outil productif.**



Cette problématique est bien identifiée. **L'Alliance Industrie du Futur** a ainsi accompagné plus de 5 000 PMI dans la mise en œuvre de leurs investissements numériques et digitaux entre juillet 2015 et juin 2017 (par exemple dans le cadre du programme *Robot Start PME* ou du soutien aux PME primo-accédantes à la robotisation). L'Alliance s'est fixé comme objectif l'accompagnement de la moitié des PME industrielles françaises d'ici l'année 2020, en partenariat avec les régions et l'État.

L'Alliance Industrie du Futur a par ailleurs identifié des « **Vitrines Industrie du futur** », usines ayant intégré des technologies de production innovantes à leur appareils productifs, afin qu'elles servent d'exemple concret aux petites entreprises entreprenant cette transformation. C'est par exemple le cas de l'usine Michelin de Clermont-Ferrand, et de l'usine Faurecia de Caligny. Votre rapporteur est d'avis que ces initiatives gagneraient à être étendues, car elles sont des outils pédagogiques forts utiles. L'« **Usine extraordinaire** » qui se tiendra du 22 au 25 novembre 2018 au Grand Palais participe également du même objectif.



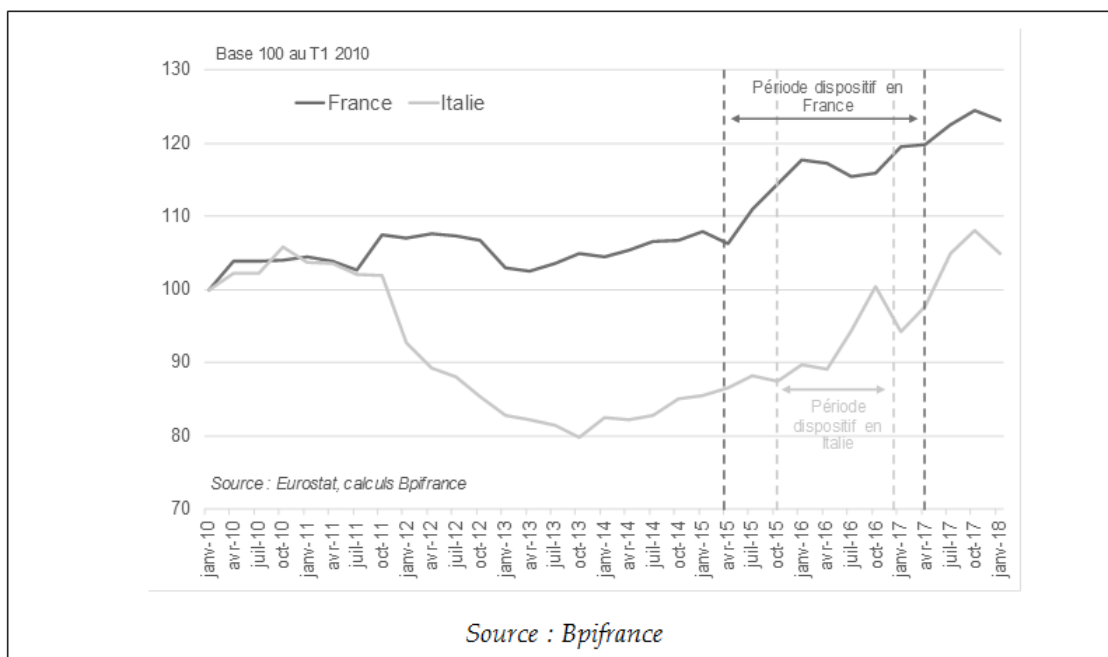
- Des mesures ponctuelles d'incitation fiscale à l'efficacité avérée

Votre rapporteur se félicite de l'adoption à l'Assemblée nationale de d'un dispositif de « suramortissement » de l'investissement des PME dans l'Industrie du futur.

Des amendements venus de plusieurs bancs, et notamment du groupe socialiste, avaient conduit **le Sénat à adopter à l'unanimité cette mesure dans le projet de loi de finances pour 2018**. Elle avait ensuite été supprimée par l'Assemblée nationale. Votre rapporteur et votre collègue Alain Chatillon avaient renouvelé cette proposition dans leur rapport d'information « *Faire gagner la France dans la compétition industrielle mondiale* », présenté au Sénat le 6 juin 2018. Elle avait finalement trouvé une oreille attentive du Gouvernement, le **Premier ministre ayant annoncé le 20 septembre 2018 vouloir rétablir un mécanisme de suramortissement**.

Son introduction dans le projet de loi de finances pour 2019 est donc une grande avancée, très attendue des petites entreprises, qui **accompagnera le tissu productif français dans son virage vers l'Industrie du futur**. Votre rapporteur regrette toutefois qu'une année ait été perdue dans la mise en œuvre de cette mesure.

Au titre de la mesure proposée dans le projet de loi de finances 2019, les PME pourront déduire de leur bénéfice imposable 40% de la valeur de leurs investissements dans des biens robotiques, informatiques ou digitaux acquis jusqu'à fin 2020. Le rapporteur s'est assuré auprès des représentants d'entreprises auditionnés que la liste des biens concernés est assez exhaustive pour permettre de couvrir tous les besoins en technologies de modernisation de l'appareil productif. **Les PME et ETI de la filière automobile devraient pouvoir en tirer plein parti pour accélérer leur transformation.**



L'étude de filière réalisée par l'Alliance Industrie du Futur estimait ainsi que la mise en place de machines intelligentes et cobotiques dans le secteur automobile pourrait générer jusqu'à 11 points supplémentaires de rentabilité pour les équipementiers, la rentabilité des capitaux investis

passant de 15 % à 42 %, et le taux d'utilisation augmentant d'un quart pour s'établir à 90 %. Par ailleurs, les dispositifs passés de suramortissement dans la robotique, notamment, avaient été un succès, contribuant de 0,2 à 0,4 points à la reprise de l'investissement des entreprises, selon des chiffres fournis par Bpifrance. Les bénéfices attendus de la mesure proposée au projet de loi de finances pour 2019 sont donc énormes.

Votre rapporteur rappelle, pour conclure au sujet de l'investissement productif, que la condition *sine qua non* du maintien de l'emploi industriel sur le territoire français est la modernisation de l'activité de production. **C'est seulement grâce à la transformation de l'outil industriel que les entreprises, tout au long de la chaîne de valeur, tireront profit du gain de compétitivité engendré par l'innovation.**

L'industrie française accuse toujours un important retard en matière **d'investissement dans la machinerie**, les entreprises préférant investir dans les actifs incorporels comme les logiciels. À ce titre, la Fédération des industries mécaniques, auditionnée par votre rapporteur, a insisté sur la nécessité pour l'État de soutenir la transformation de l'outil productif dans son ensemble : l'effort public envers l'industrie doit bénéficier aux différents secteurs et à toutes les tailles d'entreprises, et ne pas se concentrer uniquement sur les plus innovantes. **La mutation des filières traditionnelles doit, elle aussi, être accompagnée.**

### **3. La fiscalité pèse toujours sur les capacités d'investissement des entreprises**

Cependant, votre rapporteur note que **l'avantage comparatif tiré de l'investissement et de l'innovation est réduit par le poids toujours élevé de la fiscalité pesant sur les entreprises industrielles.**

- *Le poids de la fiscalité de production*

L'industrie est l'un des principaux contributeurs aux recettes fiscales de l'État et des collectivités. Le rapport sur l'industrie automobile française élaboré par le CCFA note qu'en 2016, le poids de la fiscalité de production pesant sur les entreprises industrielles représentait plus de 3,2 % du PIB de la France, contre 1,5 % en Italie et 0,5 % en Allemagne. Ces lourds prélèvements obligatoires limitent les gains de compétitivité durement acquis grâce à la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés ou grâce à la réduction du coût de la main d'œuvre.

**Les constructeurs automobiles interrogés par votre rapporteur, ainsi que les fédérations représentatives des fournisseurs et équipementiers, ont confirmé que le véritable enjeu de compétitivité est désormais la fiscalité de production**, qui pèse de façon disproportionnée sur l'industrie. Ce constat a été récemment confirmé par le rapport « La fiscalité

de production », présenté par le groupe de travail présidé par Yves Dubief et Jacques Le Pape.

Le Ministre de l'Économie Bruno Le Maire a déclaré devant votre commission le 30 octobre dernier qu'il conviendrait d'examiner comment les impôts de production pourraient être allégés. Votre rapporteur insiste, que si une telle réflexion d'ensemble est nécessaire, elle **ne saurait en aucun cas conduire à une diminution des ressources des collectivités territoriales**. Celles-ci ont déjà très largement été mises à contribution des baisses de prélèvements obligatoires au cours des dernières années.

Enfin, votre rapporteur relève que **le CICE, principal outil de soutien aux entreprises des dernières années, à moins bénéficié à l'industrie** qu'aux entreprises dans leur ensemble. Selon les chiffres de l'étude « Industrie automobile » du CCFA précitée, 47 % de la masse salariale de l'industrie seraient concernés par le ciblage du CICE, contre 63 % pour l'économie dans son ensemble et jusqu'à 78 % pour certains secteurs. Les charges sociales pesant sur l'industrie automobile française restent parmi les plus élevées d'Europe.

- *Le plafonnement des taxes affectées*

Votre rapporteur **s'inquiète par ailleurs de la baisse des plafonds des taxes affectées** aux Centres industriels techniques (CTI), qui vient augmenter la charge fiscale indirecte pesant sur les entreprises industrielles en restreignant fortement le financement des centres.

Dans dix secteurs industriels distincts, les entreprises s'acquittent d'une taxe spécifique assise sur leur chiffre d'affaire, affectée aux CTI. **Ces centres sont chargés de diffuser auprès des entreprises de leur branche leur progrès technique et les solutions technologiques susceptibles d'améliorer l'outil productif**. Ils mènent également des actions de formation. C'est au titre de cette mission d'intérêt sectoriel que les CTI reçoivent le produit de ces taxes affectées. Comme l'a souligné la CPME et la FIM, celles-ci sont perçues favorablement par les entreprises, qui y voient un moyen de mettre en commun certaines fonctions dans l'intérêt de la filière.

La loi de finances initiale pour l'année 2012 avait posé un principe de plafonnement de ces taxes. Lorsque le produit de celles-ci dépasse le plafond, le surplus est reversé à l'État. Votre rapporteur s'inquiète de voir figurer au projet de loi de finances pour 2019 une baisse de ces plafonds, qui **affecte par exemple les secteurs de la métallurgie ou du plastique**. Les **fédérations de fournisseurs auditionnées par votre rapporteur se sont fortement alarmées de cette baisse de moyens des CTI**. Ceux-ci sont essentiels à la transformation des petites entreprises. Votre rapporteur note que la proposition du projet de loi de finances pour 2019 **ne semble pas cohérente avec la volonté annoncée du Gouvernement de renforcer les logiques de filières**.

#### 4. L'investissement dans les compétences

Lors des auditions menées par votre rapporteur, la plupart des acteurs de la filière automobile, en particulier la Confédération des petites et moyennes entreprises, ont insisté sur la **difficulté à trouver la main d'œuvre adaptée à leurs besoins**. Selon Bpifrance, **46 % des chefs d'entreprise industrielle ont rencontré d'importantes difficultés de recrutement en 2018, contre 41 % en 2017**.

Votre rapporteur est d'avis qu'il s'agit d'un enjeu fondamental, en particulier au vu du défi que représente le maintien de l'emploi industriel en France. Il s'interroge sur le lien possible entre ces difficultés d'appariement et le **recours élevé aux emplois intérimaires**, qui limite la création d'emploi industriel durable. Sous peine de condamner les entreprises industrielles, et les PME en particulier, à un palier de croissance lié au manque de main d'œuvre, il est **nécessaire d'investir dans les compétences humaines**.

**France Industrie**, consultée par votre rapporteur, a estimé que ce mauvais appariement entre l'offre et la demande de travail dans l'industrie est notamment liée à un **système de scolarisation et de formation qui aurait fortement dévalorisé l'image de l'industrie**, perçue comme vétuste et centrée sur le travail manuel. Pourtant, l'industrie moderne offre une palette très large de postes, de la conception à l'exécution en passant par la maintenance, y compris d'un niveau technologique très élevé. L'intégration croissante d'équipements digitaux et numériques dans les processus de production participe de cette évolution.

Les industries tentent de remédier à ce constat en conduisant un **important effort d'image et de sensibilisation**, comme par exemple grâce à « **l'Usine extraordinaire** » qui se tient en novembre 2018 à Paris. France Industrie a également indiqué travailler sur des concepts de **plateformes digitales de rencontre entre employeurs et demandeurs d'emplois**, afin d'améliorer l'appariement.

**L'Alliance Industrie du Futur** a indiqué à votre rapporteur qu'il conviendrait de « *faire de l'industrie une cause nationale en reconstruisant le lien avec l'usine* », l'enjeu d'attractivité pour les travailleurs étant à ses yeux essentiel.

**CCI France** a également invité à une « *révolution des intelligences, en mobilisant les écoles d'ingénieurs sur la formation de 40 000 jeunes ingénieurs sur les compétences très pointues de l'Industrie du Futur* ». <sup>1</sup>

Dans le cadre du dispositif « Partenariats pour la formation professionnelle et l'emploi » du Programme d'Investissement d'Avenir, la **Plateforme automobile avait déjà mis en place en 2017 un projet « Attractivité, Compétences et Emplois » (ACE)**, afin de valoriser les métiers

---

<sup>1</sup> Contribution du réseau CCI France.

de production et de maintenance du secteur automobile. Ce projet s'appuie sur les acteurs locaux tels que les Régions, les Rectorats ou les missions locales.

**Le contrat stratégique 2018-2022** de la filière automobile a intitulé son troisième **projet structurant** « Anticiper l'évolution des besoins en compétence et emplois », ce qui reflète l'importance du sujet à tous les échelons de la filière. Il fixe les objectifs suivants :

- Analyser l'impact des mutations de la filière sur l'emploi et les compétences, et accompagner ces mutations par une feuille de route partagée entre la filière automobile, les partenaires sociaux et le ministère du Travail ;
- Développer le recours à l'apprentissage et à l'alternance, avec une hausse de 50 % d'ici 2022 du nombre d'apprentis ou d'alternants pour les salariés en reconversion ;
- Élaborer de nouveaux parcours de formation adaptés ;
- Renforcer l'attractivité de la filière et de ses métiers.

Votre rapporteur estime que **de telles initiatives sont essentielles pour soutenir la transformation de l'industrie, et fortifier le capital humain** de la France. Si les compétences adaptées sont mises à disposition des entreprises industrielles, leur compétitivité sera renforcée, ce qui limitera le risque de délocalisation de certaines activités. Par ailleurs, une réorientation des compétences vers les secteurs où la demande est élevée contribuera à réduire le nombre de demandeurs d'emplois dans certains bassins fragilisés par la désindustrialisation.

#### ***D. DES POLITIQUES PUBLIQUES ENTRE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET NEUTRALITÉ TECHNOLOGIQUE***

Les autorités publiques jouent un rôle double vis-à-vis de la transformation de l'industrie : si elles mettent en œuvre des politiques de soutien et d'accompagnement des entreprises, elles peuvent aussi donner une orientation particulière à leur évolution.

Ce constat est particulièrement évident dans le cas de la filière automobile. Le soutien au secteur automobile est souvent mis en balance avec l'intérêt d'une transition écologique rapide. Selon votre rapporteur, il est **important que les politiques publiques trouvent le juste équilibre entre ces deux objectifs, en respectant un principe de la neutralité technologique.**

## 1. La fin du régime avantageux du diesel : un enjeu considérable pour la filière automobile

- *Un parc français toujours fortement « diésélisé », mais une baisse de la production de véhicules diesel*

La politique de soutien à l'industrie automobile française, montée en puissance dans les années 1980, avait mis en place plusieurs **dispositifs fiscaux très incitatifs à l'achat et à l'utilisation de véhicules à moteur diesel**. Par exemple, une fraction de TVA redevable sur les flottes consommant du gazole était déductible, mais uniquement lorsque ces véhicules fonctionnaient au diesel. Par ailleurs, la fiscalité énergétique, c'est-à-dire principalement la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** a longtemps affiché des taux bien plus avantageux pour le diesel que pour l'essence.

L'industrie automobile française (et par extension le parc automobile français) s'est donc **longtemps caractérisée par le « tout diesel »**. En 2005, les véhicules à moteur diesel représentaient 45 % de la production annuelle des constructeurs français. Ils représentent désormais **29,4 % en 2017** (soit 2,0 millions de véhicules environ). **Le comportement à l'achat des français a évolué** : alors que 69,2 % des voitures neuves immatriculées en 2005 fonctionnaient au diesel (et même 70,8 % en 2010), ce taux est très rapidement tombé à partir de 2014 pour s'établir à 47,3 % en 2017 et à **40 % à la mi-2018**.<sup>1</sup>

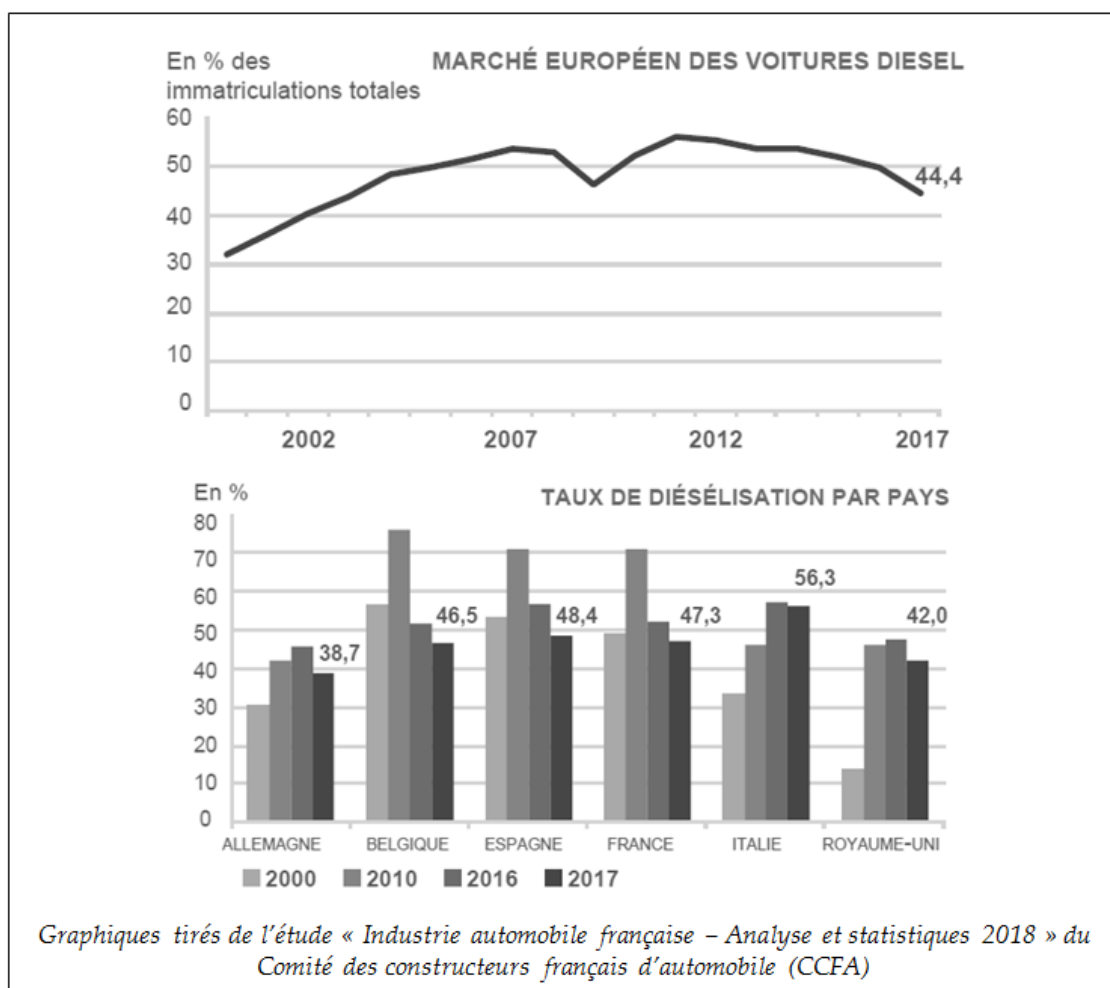
### ► LES VOITURES PARTICULIÈRES DIESEL

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	Variation 2017/2016 en %
<b>PRODUCTION</b>							
En unités	1 648 448	2 328 108	2 178 408	2 066 449	1 979 607	2 026 239	+2,4
En % de la production totale	35,8%	45,0%	38,8%	39,9%	34,2%	29,4%	
<b>EXPORTATIONS</b>							
En unités	975 038	1 500 989	1 346 022	1 452 186	1 492 686	1 588 324	+6,4
En % des exportations totales	33,7%	39,1%	31,3%	34,9%	32,4%	34,4%	
<b>IMMATRICULATIONS</b>							
En unités	1 046 485	1 466 296	1 593 173	1 097 124	1 050 418	998 118	-5,0
En % des immatriculations totales	49,0%	69,2%	70,8%	57,2%	52,1%	47,3%	
<b>PARC</b>							
En unités	9 980 000	14 348 000	18 165 000	19 900 000	19 937 000	19 811 000	-0,6
En % du parc total	35,6%	47,7%	58,0%	62,2%	61,6%	60,6%	

Tableau tiré de l'étude « Industrie automobile française – Analyse et statistiques 2018 » du Comité des constructeurs français d'automobile (CCFA)

Le taux d'achat de voitures neuves fonctionnant au diesel est donc désormais inférieur à ceux observés en Italie, au Portugal, en Suède ou en Espagne. Il contraste avec l'augmentation progressive de la consommation européenne de diesel depuis 2000. **La France se rapproche ainsi de la moyenne européenne (44,3 %)**, qui s'est réduite de 8 points entre 2017 et 2018.

<sup>1</sup> Les chiffres de la présente section sont tirés de l'étude du CCFA précitée.



En revanche, le marché de **l'occasion**, caractérisé par des voitures plus anciennes, est toujours majoritairement constitué de voitures diesel (64,6 % en 2017, en recul de deux points depuis 2016).

**Le parc français reste toutefois fortement « diésélisé »** : 60,6 % des voitures particulières en circulation sont dotées de moteur diesel ; 95,6 % des utilitaires légers ; et 99,2 % des véhicules industriels lourds. **Les véhicules motorisés au diesel sont, en moyenne, plus âgés et roulent davantage** : leur kilométrage moyen est de 14 340 kilomètres, contre 8 440 pour les véhicules à essence, et leur âge moyen est passé à 8,8 ans en moyenne contre 6,8 ans en 2008.

- *La fin du régime avantageux du diesel*

La convergence des régimes fiscaux du diesel et de l'essence est désormais actée. Le « *dieseltgate* » de l'année 2015, qui a entaché durablement l'image de certains constructeurs allemands, a accéléré l'extinction progressive des incitations à l'utilisation de la technologie diesel, dans un objectif annoncé de réduction des émissions de particules fines polluantes. Les anciens moteurs diesel, qui équipent une part non négligeable du parc actuel de véhicules français, affichent en effet des performances bien inférieures à celles des véhicules essences.



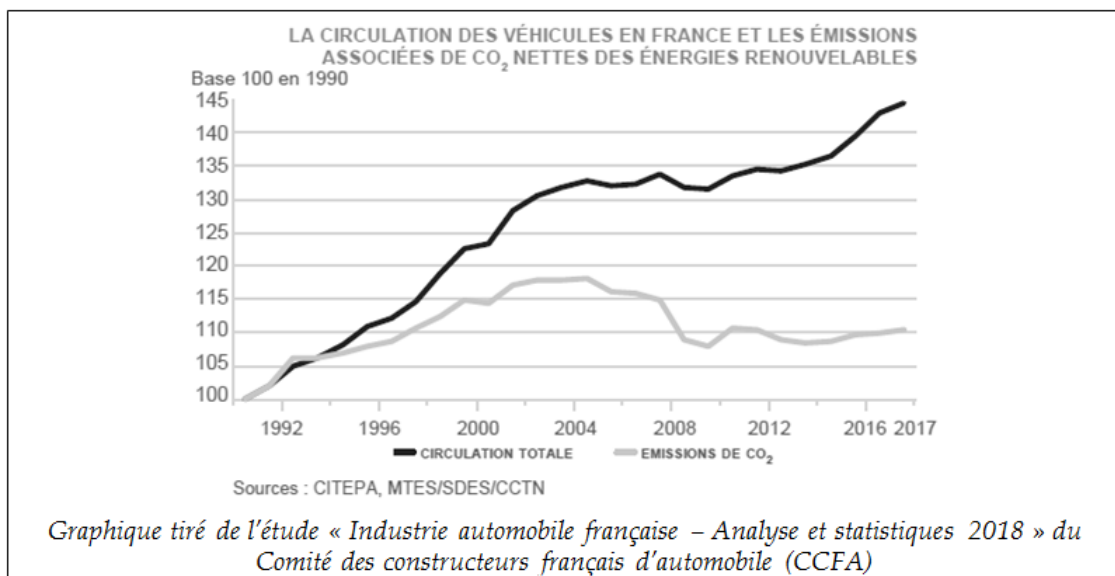
- En 2015, la décision de faire converger les avantages fiscaux des carburants a conduit à **l'augmentation progressive de la taxation du diesel jusqu'en 2022**. Alors que la part du prix à la pompe du gazole due aux taxes était en 2013 de 49 %, elle est désormais de 61 %, contre 56 et 59 % en ce qui concerne l'essence.<sup>1</sup> Le projet de loi de finances pour l'année 2019 poursuit cette trajectoire ;

- Les avantages liés à la déduction de TVA des flottes de véhicules ont été étendus aux véhicules à essence à compter de l'année 2017 ;

- Enfin, les restrictions à la circulation des véhicules les plus polluants, décidées par de nombreuses municipalités, ont eu un fort effet désincitatif à l'achat de véhicules diesel.

Si les mesures fiscales et les politiques publiques ont accéléré cette dynamique, la rapide remise en question de la production de véhicules diesel est due certes à ses mauvaises performances en termes d'émission de particules fines, **mais aussi à une crise d'image**.

Les constructeurs français notent par exemple que les voitures neuves à moteur diesel sont moins émettrices de CO<sub>2</sub> que les voitures à essence. En effet, l'« orientation diesel » adoptée pendant de nombreuses années par la filière automobile française a permis d'importants gains de performance : en 2017, les voitures diesel consomment 6,07 litres pour 100 km en moyenne, contre 7,31 pour les voitures à essence. En raison du remplacement progressif de voitures diesel par des voitures essence, le taux moyen d'émissions du parc français s'est élevé à 111 g/km en 2017, contre 110 en 2016. Les émissions de particules fines et d'oxyde d'azote restent en revanche bien plus élevées pour les moteurs diesel que les moteurs essence.



<sup>1</sup> Les chiffres de la présente section sont tirés de l'étude du CCFA précitée.

Votre rapporteur note d'ailleurs que l'Espagne et le Royaume-Uni ont récemment fait des annonces allant dans le sens d'une interdiction du diesel à moyen-terme. **La tendance à la « dédieselisation » semble donc partagée.**

- *Un nouveau mix énergétique sur le marché automobile*

À la fin progressive du « tout diesel » vient s'ajouter une autre évolution fondamentale : l'apparition des voitures à moteurs non thermiques. **La hausse des ventes de véhicules hybrides et électriques** présage d'une révolution tout aussi importante que la décroissance du diesel : leur part de marché se situe en 2017 respectivement à 3,9 % et 1,2 % des ventes.

#### ► IMMATRICULATIONS DES VOITURES PARTICULIÈRES ÉLECTRIQUES ET HYBRIDES

	2010		2015		2016		2017	
	Unités	Part de marché	Unités	Part de marché	Unités	Part de marché	Unités	Part de marché
Électriques	184	0,0%	17 268	0,9%	21 751	1,1%	24 910	1,2%
Hybrides	9 655	0,4%	61 619	3,2%	58 389	2,9%	81 559	3,9%
dont non rechargeables	-	-	56 030	2,9%	50 960	2,5%	69 691	3,3%
dont rechargeables	-	-	5 589	0,3%	7 429	0,4%	11 868	0,6%

Source : CCFA

*Tableau tiré de l'étude « Industrie automobile française – Analyse et statistiques 2018 » du Comité des constructeurs français d'automobile (CCFA)*

Les constructeurs et équipementiers ont engagé des montants colossaux pour développer et commercialiser ces véhicules, en particulier **sous l'impulsion des réglementations européennes**. La contrainte des objectifs fixés par la Commission européenne dès 2020 ainsi que les incitations fiscales et réglementaires nationales orientent fortement la demande et l'offre vers des solutions « propres ».

#### LES OBJECTIFS EUROPEENS

Le droit européen fixe des objectifs ambitieux en matière de transition énergétique et de limitation des pollutions automobiles.

Depuis 1988, les normes dites « Euro » limitent et classifient les émissions de polluants atmosphériques produites par les moteurs de véhicules. Elles fixent notamment des valeurs normatives en matière d'émissions de NOx (oxyde d'azote), de CO<sub>2</sub> (dioxyde de carbone) et d'autres particules fines. Depuis 2013, la norme Euro 6 est en vigueur, ayant fait l'objet d'une révision « Euro 6d » en 2017, et une nouvelle norme Euro 7 est prévue pour 2020.

Les dernières versions des normes Euro se sont avérées particulièrement défavorables aux moteurs diesels, dont les anciens modèles sont plus polluants en NOx et en particules que les moteurs essence, ces derniers étant en revanche moins performants en matière d'émissions de CO<sub>2</sub>.

D'autre part, le droit européen fixe des normes d'homologation, qui déterminent les conditions dans lesquelles sont mesurées les émissions et performances des moteurs. Jusqu'en septembre 2017 pour les nouveaux modèles (et septembre 2018 pour le parc existant), le protocole en vigueur était le NEDC (« *New European Driving Cycle* »), effectué à froid et pour une conduite à faible vitesse.

Un nouveau protocole WLTP (« *Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure* ») entre désormais en application. Il est conçu pour mieux refléter les conditions d'utilisation réelles, et donc les émissions effectivement rejetées, étant complété par un cycle RDE (« *Real Driving Emissions* »). À compter de septembre 2019, tous les véhicules neufs devront donc être homologués par WLTP-RDE.

Toutefois, des voix s'élèvent déjà contre l'homologation WLTP, au motif que celle-ci permettrait aux fabricants automobiles de bénéficier d'une mesure initiale « gonflée » en 2019, ce qui faciliterait l'atteinte de leurs objectifs européens d'émissions de CO<sub>2</sub> en 2020, et réduirait donc l'effort écologique des constructeurs automobiles.

En 2009, la Commission européenne avait adopté un objectif de 95 g/km d'émissions de gaz à effet de serre pour les véhicules européens en 2020. Dans le cadre des nouveaux paquets européens « Mobilité propre » et des discussions en cours, les objectifs prévus pour 2025 et 2030 seraient abaissés de 15 % et de 30 % (soit entre 60 et 70 g/km en 2030). Ces exigences, combinées au changement de procédure d'homologation, sont ambitieuses au vu des vitesses actuelles de renouvellement des parcs.

## 2. Une fiscalité écologique et énergétique en hausse

Pour soutenir la conversion du parc et les efforts des industriels, l'État a mis en place de **nombreux dispositifs incitatifs**.

- *Un bonus-malus en durcissement continu*

Depuis 2008, le **dispositif dit de « bonus-malus écologique »** oriente les consommateurs vers l'achat de véhicules moins polluants.

### LE DISPOSITIF DE BONUS-MALUS

La loi de finances rectificative pour 2007 a prévu l'entrée en vigueur en 2008 d'un dispositif dit de « bonus-malus écologique ». Neutre pour le budget de l'État et faisant l'objet d'un compte d'affectation spéciale, le bonus-malus vise à inciter les acheteurs de véhicules à choisir des véhicules plus « propres » plutôt qu'à fortes émissions en CO<sub>2</sub>, orientant ainsi la demande des consommateurs et la production des industriels.

Il consiste :

- D'une part en une taxe additionnelle à la taxe sur les immatriculations de véhicules neufs, assise sur la quantité d'émissions de CO<sub>2</sub>, dit « malus » ;
- D'autre part en un « bonus » à l'achat de véhicules dont les émissions ne dépassent pas un seuil plafond.

Le seuil initial était placé à 130 g/km pour un bonus étalé de 200 à 1 000 euros. Entre 131 et 160 g/km, les bonus et malus étaient nuls, puis à partir de 161 g/km, un malus de 200 à 1 600 euros était appliqué.

Le dispositif de bonus-malus a été progressivement durci. En 2016 par exemple, les primes et pénalités allaient d'un bonus de 6 300€ à un malus de 8 000€, le barème étant neutre entre 61 et 130 g/km, le malus s'appliquant dès 131 g/km et les voitures diesel étant exclues du dispositif.

Depuis 2017, le bonus est fixé selon une courbe évoluant quadratiquement avec le niveau des émissions, afin de supprimer les effets de palier.

En accord avec les engagements pris lors de l'Accord de Paris, et fixés dans le Plan Climat lancé le 6 juillet 2017 dernier par le Gouvernement, le projet de loi de finances pour 2019 propose un **nouveau durcissement du barème du bonus-malus** :

- ainsi, **le seuil d'application du malus serait abaissé à 117 g/km**, dans l'objectif de dissuader plus fortement à l'achat de véhicules à fortes émissions de CO<sub>2</sub> ;

- en revanche, les montants du bonus ne seraient pas modifiés ;

- le projet de loi de finances opère la conversion des mesures d'émissions entre protocole NEDC et protocole WLTP, consécutivement au changement de méthode d'homologation au niveau européen. Le passage au WLTP aurait pour conséquence un durcissement des pénalités du bonus-malus, le barème actuel étant assis sur une méthode de mesure plus clémente. En conséquence, **le Gouvernement propose de modifier le barème, dans l'objectif d'assurer une transition moins brutale**. Ce calcul « NEDC corrélé » serait en quelque sorte transitoire, avec des valeurs décalées de 4 % en moyenne des valeurs NEDC. Les acteurs de la filière automobile consultés par votre rapporteur se sont prononcés en faveur de cette mesure.

Toutefois, **votre rapporteur relève que plusieurs interrogations subsistent au sujet de l'évolution du dispositif de bonus-malus**. D'abord, son **ciblage** ne fait pas consensus. Certains évoquent une piste de modulation selon les territoires ou les ressources.

Ensuite, **le futur du dispositif n'est pas assuré** : si celui-ci parvient à modifier les comportements de manière assez efficace pour désinciter complètement l'achat de véhicules « malusés », les recettes du dispositif baisseront fortement, tandis que les dépenses liées au « bonus » émis pour l'achat de véhicules propres augmenteront fortement.

Les personnes auditionnées par votre rapporteur ont donc insisté sur la **nécessité d'une réflexion urgente sur la nécessaire sortie du système de bonus-malus**. Sera-t-il éteint progressivement, avec des montants de plus en plus faibles ? Quel serait alors l'impact sur l'achat de véhicules et sur la filière ? La forte augmentation des barèmes suffira-t-elle longtemps à solder les bonus ? Il est indispensable d'offrir au secteur automobile une visibilité suffisante.

- *La prime à la conversion*

La prime à la conversion, qui a remplacé en 2018 la « prime à la casse », permet à la mise au rebut d'un véhicule léger diesel immatriculé avant 2001 (ou 2006 pour les ménages non imposables), ou d'un véhicule léger essence immatriculé avant 1997, d'être accompagnée d'une **aide à l'achat d'un nouveau véhicule plus propre**.

Le nouveau véhicule doit être électrique (neuf ou d'occasion), thermique (vignette Crit'air 1 ou 2, neuf ou d'occasion mais sous le seuil de 130 g/km), ou un deux-roues, trois-roues motorisé ou quadricycle électrique neuf. Les montants de la prime varient de **100 à 2 500 euros selon les ressources** du foyer et le type de véhicule acquis.

Le 14 novembre 2018, le Premier Ministre Édouard Philippe a annoncé une « **super prime** » de **4 000 euros visant les 20 % des ménages les plus modestes**. Votre rapporteur approuve cette mesure, qui **permettra un renouvellement plus rapide du parc français, en particulier de ses voitures les plus âgées et les plus polluantes ; et soutiendra la production industrielle de voitures plus « propres »**. Elle présente un double intérêt, à la fois pour les constructeurs et pour les consommateurs.

En revanche, les montants paraissent toujours bien limités, au regard des prix automobiles. **Un montant plus élevé aurait un effet incitatif encore plus fort**. Enfin, cette « super prime » est très fortement ciblée : au vu de la hausse de la fiscalité et de l'enjeu de renouvellement du parc, **il aurait été judicieux d'en faire bénéficier un plus grand nombre de ménages**. Votre rapporteur note toutefois que des discussions autour d'un possible abondement de la prime à la conversion par les constructeurs automobiles sont en cours.

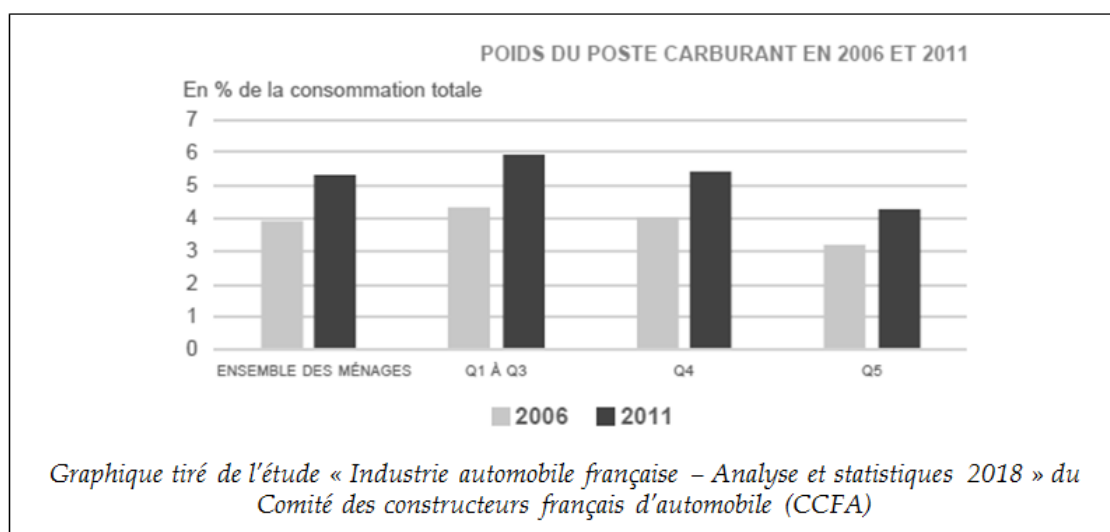
- *La hausse des prix des carburants*

Le renforcement des dispositifs incitatifs, notamment par des montants plus élevés de primes, paraît d'autant plus nécessaire que **le prix des carburants subit une hausse constante, sous l'effet combiné d'une hausse du prix du baril et d'une pression fiscale accrue**.

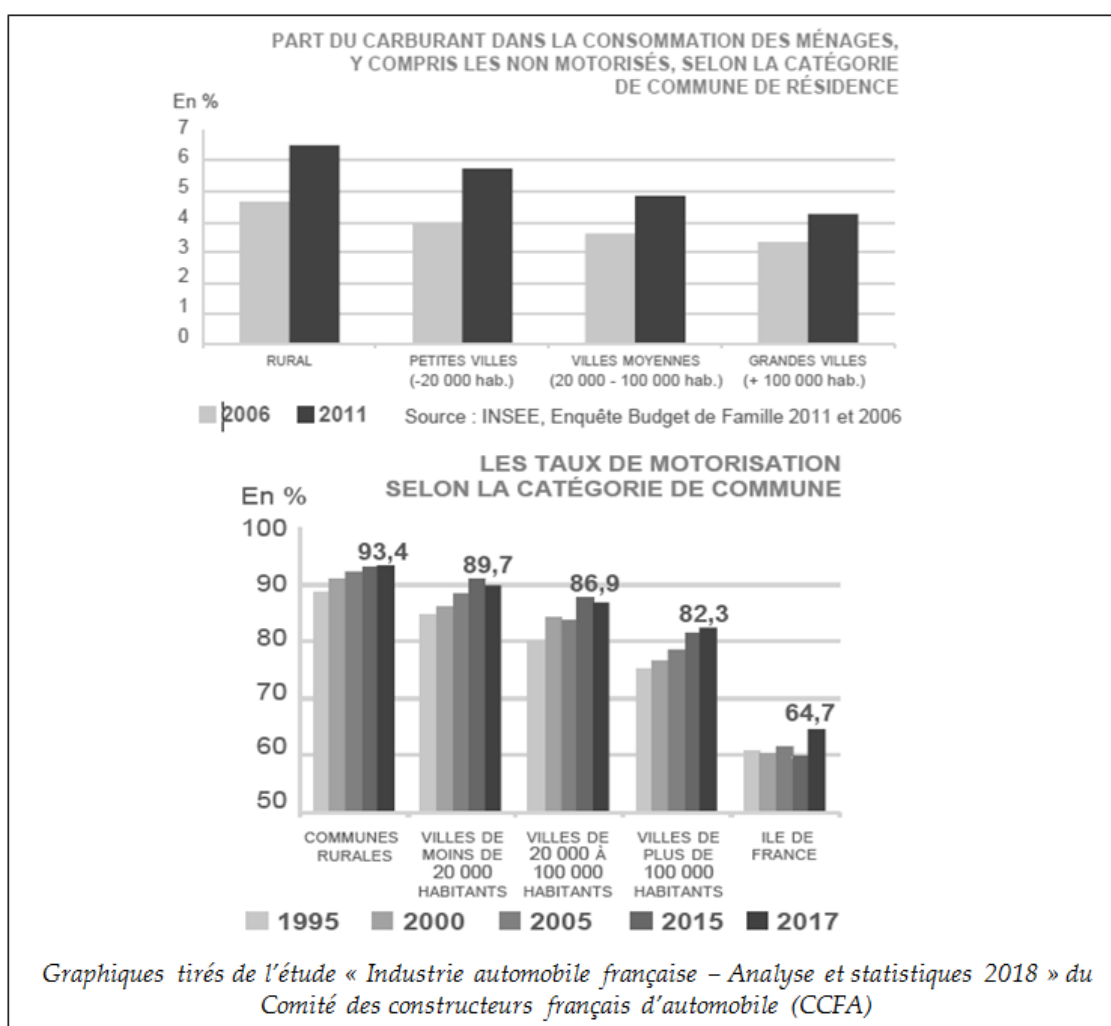
Il s'agit également un facteur de modification de la demande automobile, qui tend à rediriger une partie de la demande de véhicules neufs vers des modèles hybrides ou électriques. Les prix respectifs de l'essence et du diesel sont ainsi passés de 1,12 et 0,85 euros en 2000 à 1,38 et 1,23 euros en 2017, soit des hausses de 23 % et 45 %. **La convergence s'est donc largement effectuée à la hausse.**<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Chiffres tirés de l'étude du CCFA précitée.



Au-delà de ses impacts sur la production et la demande automobile, votre rapporteur note que cette dynamique soulève des **difficultés croissantes pour les ménages, en particulier dans les territoires**. Le taux de motorisation est en effet le plus élevé dans les zones rurales et dans les petites villes. Le poids du poste carburant sur les budgets y est de plus en plus élevé, laissant courir le risque d'une fracture territoriale grandissante dans les zones pauvres en mobilités alternatives.



### 3. Un enjeu considérable de reconversion de la filière automobile

Ces orientations – la décroissance du diesel, la hausse de la fiscalité énergétique et écologique, l'incitation croissante à l'achat de véhicules hybrides ou électriques – emportent des conséquences considérables sur la filière automobile.

- *La reconversion de la filière diesel*

La **reconversion des entreprises de la filière diesel** est difficile. Les chaînes de moteur qui étaient jusqu'alors majoritairement dédiées au diesel vont devoir inverser la tendance, pour se reporter vers des moteurs essence.

En janvier 2018, le ministre de l'Économie Bruno Le Maire estimait que plus de **12 000 emplois directs en France étaient liés aux moteurs diesel**, comme par exemple sur le site Bosch de Rodez. Selon la Fédération des équipementiers automobile (FIEV), environ 10% de ses adhérents, soit 7 000 personnes, produisent des équipements spécialisés pour moteur diesel. La Fédération des industries mécaniques (FIM) a également indiqué que les secteurs de la forge et de la fonderie ont été particulièrement fragilisés par la

décroissance du diesel. Le CCFA a estimé que plus de 30 points de parts de marchés auraient été perdus en 5 ans en raison de la remise en cause du diesel.

**Pour les grands constructeurs, la réorientation de la demande vers des moteurs essence pose des difficultés d'approvisionnement en France.** Le CCFA a indiqué à votre rapporteur que, alors que la France était spécialisée sur les moteurs diesel, le centre de gravité de la production essence était de longue date située en Europe de l'Est. Les changements rapides de la demande n'ont pas fondamentalement altéré cette structure.

Ainsi, le groupe PSA a récemment expliqué que, face à la forte augmentation de la demande en moteur essence et au délaissement du diesel, les équipementiers ont été pris de court : le groupe a dû importer plus de 150 000 blocs-moteur de Chine. Depuis, il a entrepris des efforts pour adapter sa production de moteurs essence, par exemple dans l'usine de Trémery en Moselle. Renault aurait également pris plusieurs mesures visant à flexibiliser ses usines afin de pouvoir usiner des moteurs essence ou diesel, en fonction de la demande.

**Il est toutefois bien plus difficile pour les PME et les ETI fournisseurs de mettre en œuvre une telle flexibilité, car elle nécessite d'immenses investissements. Un accompagnement de l'État et des collectivités territoriales est nécessaire.**

Le **Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)** a indiqué à votre rapporteur avoir eu à traiter de cas d'entreprises du secteur automobile de plus de 400 salariés en forte difficulté. Dans ce cas, le CIRI est amené à élaborer des mesures de redressement, un nouveau business plan, voire à obtenir des engagements des constructeurs sur les volumes et prix commandés.

Lors du débat sur la politique énergétique au Sénat, le 2 octobre 2018 dernier, votre rapporteur rappelle que le ministre de la Transition écologique François de Rugy a évoqué un **projet « Innovation et diversification d'entreprises spécialisées dans le diesel »** dédié à la reconversion de cette filière. Bpifrance a ainsi lancé, dans le cadre de l'action « Projets industriels d'avenir » (PIAVE), un appel à projets courant jusqu'en juin 2019, pour les PME et ETI cherchant à diversifier leur production et à compenser la baisse du chiffre d'affaires et des emplois liés au diesel. Les crédits budgétaires, à hauteur de **18 millions d'euros** (par enveloppes de 500 000 et 5 millions d'euros) seraient débloqués dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

Le Gouvernement avait d'ores et déjà annoncé en décembre 2017 un **« Plan d'action Diesel », visant à accompagner la reconversion des filières concernées.**



#### LE PLAN D'ACTION DIESEL

Lors d'une table ronde rassemblant ministres et grands donneurs d'ordres, le Gouvernement a annoncé le 7 décembre 2017 un « Plan d'action diesel », élaboré au niveau national puis décliné au niveau régional, avec l'appui des préfets et des DIRECCTE.

Il comprend plusieurs volets, notamment :

- Une expérimentation dans la vallée d'Arve sur l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Elle vise notamment à orienter la production vers de plus petites séries et à former les personnels ;
- Un accompagnement direct de 12 entreprises ciblées, financé par la DGE, via des plans d'action déterminés ;
- L'affectation de 18 millions d'euros de « résidu » de PIA, affecté à la R&D des ETI et PME afin d'accompagner leur reconversion ;
- Un volet de réorientation des compétences, notamment vers les métiers de l'électrification. Une étude de l'UIMM sur la reconversion des compétences diesel a aussi été lancée.

- *Le marché des véhicules électriques et hybrides*

Par ailleurs, la **demande accrue de véhicules électriques et hybrides** est un enjeu fondamental les constructeurs et équipementiers automobiles.

Si certains sous-secteurs ne verront pas leur cœur de métier modifié, **des pans entiers de la filière s'interrogent sur la pérennité de leur activité, en particulier les PME et ETI du groupe moteur thermique.**

La Direction Générale des Entreprises a indiqué à votre rapporteur que les modèles actuels de véhicules électriques se caractériseraient par une valeur ajoutée en moyenne 30 % plus faible qu'une voiture thermique. Selon les estimations fournies par les personnes auditionnées par votre rapporteur, jusqu'à un tiers de la filière serait fragilisée ou disparaîtrait en cas de passage au « tout électrique ».

Bpifrance a ainsi indiqué à votre rapporteur que le temps de développement et d'évolution de la filière est très long, et **ne peut suivre à court-terme la demande.** Les coûts énormes de reconversion doivent être absorbés sur de nombreuses années.

Cependant, si les fournisseurs tardent à s'adapter aux demandes des constructeurs pour de nouveaux types de composants et d'équipements, on peut s'attendre à ce que ceux-ci **reconcentrent en in house la production** de ces pièces indispensables, ou se tournent vers des fournisseurs étrangers.

Certains composants entrant dans la fabrication de véhicules électriques sont d'ores et déjà produits de manière extrêmement compétitive par des industries étrangères. **Les fournisseurs français ayant peu anticipé la croissance de ce marché, les chaînes de valeur risquent de se modifier durablement et de se détourner du bas de la filière française.**

---

**Votre rapporteur souligne tout particulièrement l'enjeu que représente la production des batteries électriques**, nécessaires à la production de véhicules automobiles électriques. Si les grands constructeurs sont déjà en train d'organiser l'assemblage des modèles électriques, il n'est pas pour l'instant possible de produire en quantité suffisante ces composants, et notamment les moteurs électriques et les batteries, en France. Les entreprises industrielles chinoises produisent en revanche à des prix très compétitifs ces batteries.

Certes, des projets européens semblent émerger, tels que la **coopération de Saft, Siemens, Solvay et Manz visant à développer une nouvelle génération de batteries électriques dites « 4G »**, à la pointe de l'innovation, conçues et fabriquées en Europe. Mais tous les efforts doivent être engagés pour accompagner les filières européennes dans cette transformation.

Il paraît à votre rapporteur absolument nécessaire de **mener une réflexion globale, à l'échelle européenne, avant d'orienter les constructeurs et les consommateurs vers des choix technologiques qui risqueraient de fragiliser tout un pan de la filière française et d'augmenter sa dépendance des fournisseurs étrangers**. À défaut d'une telle réflexion, une grande partie de la valeur ajoutée de la technologie de motorisation électrique, déjà plus limitée que celle du moteur thermique, risque alors d'échapper aux fournisseurs et équipementiers français.

Plus généralement, et en dehors des réserves émises plus haut, **les avantages industriels qui pourraient être tirés du développement du marché électrique en France ne sont pas évidents :**

- **les coûts logistiques de l'import** de certaines pièces constitutives des véhicules électriques non disponibles en France pourraient fortement **réduire les marges**, et donc la compétitivité de toute la filière (en particulier au vu de la raréfaction progressive de certains matériaux rares entrant dans la composition des batteries) ;

- l'électrification emporte de nombreux enjeux en termes **d'infrastructure** : l'établissement d'un réseau adapté est élevé au rang de priorité par le contrat stratégique. Il s'agit d'un prérequis à tout développement du marché électrique, qui demandera l'évolution de la réglementation (par exemple en matière de stationnement ou de colonnes montantes) ;

- si les moteurs électriques sont plus « propres » à l'usage que leurs équivalents thermiques, ce constat est moins net à échelle plus large. **La production d'électricité peut générer de fortes pollutions** (par exemple dans les pays utilisant majoritairement des centrales à charbon), et les matériaux et composant entrant dans la fabrication des batteries sont rares et leur extraction génératrice de forts dommages écologiques ;

- **l'électrification n'est pas une solution uniforme.** Les personnes auditionnées par votre rapporteur ont émis des réserves, en l'état de la technologie, sur le potentiel des poids lourds électriques, indiquant que le poids des batteries qui seraient nécessaires à la traction dépasserait le poids du chargement lui-même ;

- **il n'est pas établi que le marché électrique et hybride soit déjà autonome.** 50 % des ventes sont toujours réalisées dans le cadre d'achats de flottes professionnelles. Sans visibilité sur la pérennité des dispositifs incitatifs des pouvoirs publics, une reconversion d'ampleur vers les technologies et la production électriques ou hybrides serait peu prudente ;

La transition vers un parc significativement, voire majoritairement électrique pose donc de nombreuses questions. L'état de la technologie ne permet pas encore la **diversité d'usage** offerte par les moteurs thermiques, la durée d'autonomie et le kilométrage étant pour l'instant relativement faibles.

Votre rapporteur est d'avis que **les politiques publiques doivent nécessairement conserver un degré de neutralité technologique, afin de ne pas brider pas l'innovation** - dans tous les domaines - et de ne pas soumettre l'industrie française à des virages serrés qui mettraient en péril sa compétitivité, voire son existence. La décroissance du diesel a montré combien il est difficile de reconverter un outil industriel spécialisé, tout au long de la filière. Votre rapporteur insiste : **il ne faudrait pas retomber dans les travers du « tout diesel » avec un « tout électrique » dont l'on ne mesure pas encore tous les enjeux.**

À ce titre, votre rapporteur rappelle que **la technologie électrique n'est pas le seul mode alternatif de motorisation.**

**La technologie hybride, par exemple, pourrait offrir de meilleurs avantages en termes de maintien de l'emploi industriel français et de mutation de la filière.** En effet, les véhicules hybrides intègrent à la fois un moteur thermique et des éléments de motorisation électrique. À ce titre, ils permettraient de faciliter le virage vers le « tout électrique », en garantissant des débouchés à moyen-terme pour les fournisseurs et équipementiers, tout en incitant à la diversification de la production.

De même, les possibilités offertes par la **motorisation hydrogène** pourraient permettre l'émergence d'une filière spécifique. Votre rapporteur note qu'au Japon, par exemple, ces technologies se trouvent d'ores et déjà à un stade de développement avancé. Toutefois, les défis logistiques de la fabrication et de la distribution d'hydrogène sont énormes.

Enfin, la **méthanisation, le gaz naturel et les biocarburants** offrent également des pistes de diversification.

Il est important que les politiques publiques prennent en compte cette diversité de solution, par exemple en prévoyant des dispositifs neutres technologiquement. Le suramortissement des poids lourds « propres », par

exemple, verrait son champ étendu dans le projet de loi de finances pour 2019.

#### LE SURAMORTISSEMENT DE L'ACHAT DE VEHICULES LOURDS A MOTORISATION NON THERMIQUE

Dans le cadre de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2019, les députés ont adopté l'extension du dispositif de « suramortissement » de l'achat de véhicules lourds à motorisation non thermique.

Ce dispositif permet actuellement aux entreprises, notamment de transport routier, de déduire de leur bénéfice imposable 40% de la valeur de leurs acquisitions (ou crédit-bail ou LOA) de véhicules lourds de 3,5 tonnes fonctionnant au gaz naturel (GNV), biométhane ou carburant ED95.

L'amendement adopté à l'Assemblée nationale prolonge ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2021 et l'élargit aux véhicules électriques et équipés de piles à hydrogène. Le taux de ce suramortissement est par ailleurs porté à 60% pour les petits véhicules lourds de moins de 16 tonnes.

Votre rapporteur note que la transition énergétique des poids lourds et du transport de marchandises est l'un des engagements du contrat stratégique de filière. Les constructeurs français devraient d'ailleurs mettre sur le marché dès le 2<sup>e</sup> semestre 2019 deux modèles de camions électriques développés et industrialisés en France.

Pour une estimation de 50 véhicules lourds vendus en 2019, le coût de la mesure votée devrait s'élever à environ 700 000 euros.

Plus généralement, votre rapporteur souligne **qu'il est fondamental que l'État offre une visibilité et une stabilité suffisante à la réglementation fiscale et écologique, pour que les entreprises de l'industrie automobile puissent réellement développer une stratégie de long-terme.** Les montants colossaux devant être investis pour transformer l'outil productif ne peuvent être engagés que sur un temps long, et la durée d'un cycle économique ne permet pas d'en voir les résultats de manière immédiate.

Cela suppose de développer aux niveaux national et européen une stratégie industrielle globale, offrant la visibilité et les moyens nécessaires pour répondre à ces défis majeurs.

#### **E. RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

En conclusion de cette étude portant sur la transformation de la filière automobile, votre rapporteur émet les recommandations suivantes :

- continuer à **encourager l'investissement dans l'outil productif** et sa modernisation, en particulier aux échelons inférieurs de la filière. Cela passe à la fois par des incitations fiscales telles que le « suramortissement » et par un accompagnement des entreprises ;

- garantir la **continuité et la stabilité des politiques publiques**, en particulier en matière fiscale et en matière écologique, afin de créer un environnement réglementaire plus favorable à l'investissement ;

- lancer une réflexion globale sur la **fiscalité de production**, nouvelle frontière de compétitivité, sans **qu'une refonte ne puisse avoir pour conséquence de diminuer les ressources des collectivités territoriales** déjà largement mises à contribution du redressement des finances publiques ;

- s'assurer que les choix des politiques publiques en matière de fiscalité ou de stratégie industrielle respectent un degré de **neutralité technologique**, afin de ne pas encourager une spécialisation trop forte des filières ou brider l'innovation ;

- **développer et encourager la stratégie de filière** et la concertation entre les différents échelons de la chaîne de valeur, afin de mieux identifier les besoins du secteur et les apports possibles des politiques publiques ;

- **encourager la définition au niveau européen d'une stratégie industrielle commune**, en particulier ayant regard à la compétitivité de l'industrie européenne, et au maintien sur le territoire européen des capacités productives nécessaires à la diversification des modes de motorisation ;

- contribuer à restaurer l'attractivité du secteur industriel français auprès des professionnels et des travailleurs, et **améliorer l'appariement entre l'offre de travail et les compétences disponibles**.



## CHAPITRE IV LES CRÉDITS CONSACRÉS AU NUMÉRIQUE ET AUX POSTES

Ce chapitre, qui analyse le volet consacré au numérique et aux postes de la mission « Économie », est présenté par Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis. Après une revue de l'évolution budgétaire des crédits correspondants pour 2019 (I), il établit les éléments d'un bilan de l'action de l'Agence du numérique (II).

### I. LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES

Les crédits d'État de la mission relatifs aux postes et au numérique proviennent essentiellement de deux sources :

- le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », qui finance notamment les crédits alloués à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et à l'Agence nationale des fréquences (ANFr) (A) ;

- le programme 343 « Plan France très haut débit », dédié au financement du très haut débit et créé par la loi de finances pour 2015 (B).

Votre rapporteure a également souhaité retracer brièvement les évolutions récentes de la fiscalité pesant sur les opérateurs (C).

#### *A. LES CRÉDITS « NUMÉRIQUE ET POSTES » DU PROGRAMME 134 DIMINUENT GLOBALEMENT.*

Deux actions sur les huit que compte le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » ont trait au secteur des postes et à l'économie numérique. Il s'agit de l'action n° 4 « Développement des télécommunications, des postes et du numérique », qui concentre la grande majorité des crédits (1), et de l'action n° 13 « Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) » (2).

#### **1. Les crédits de l'action 4 « Développement des communications, des postes et du numérique » diminuent globalement.**

Sous la responsabilité de la direction générale des entreprises (DGE), les crédits de cette action s'élèvent, pour l'exercice 2019, à **167,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et à **172,6 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), contre 196,7 millions d'euros en AE et 176,7 en CP en 2018, ce qui constitue une **baisse de 14,7 % en AE et de 2,3 % en CP**.

Il convient néanmoins d'observer plus précisément l'évolution de chacun des postes.

## Évolution des principaux crédits de l'action n° 4 (CP, en euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
<b>Compensation transport de presse</b>	130 000 000	119 000 000	119 000 000	111 500 000	103 800 000	- 7 700 000
<b>ANFr (subvention)</b>	31 989 051	31 303 492	31 303 492	32 000 000	39 930 000	7 930 000
<b>Commissariat aux communications électroniques de défense</b>	∅	∅	∅	14 972 219	15 000 000	27 781
<b>Organismes internationaux</b>	8 500 000	9 358 764	10 100 000	11 280 814	8 177 495	-3 101 000
<b>Franchise postale</b>	1 486 532	1 486 532	1 520 000	1 517 419	1 485 000	32 185
<b>Agence du numérique (société numérique)</b>	462 917	419 326	397 959	399 244	400 000	756
<b>Agence du numérique (French Tech)</b>	∅	∅	∅	∅	3 800 000	3 800 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire (chiffres en loi de finances initiale jusqu'en 2018).

La diminution de la contribution des **organismes internationaux** provient du fait que le budget 2018 intégrait la recapitalisation potentielle de la caisse de prévoyance des personnels de l'Union postale universelle.

Les crédits du commissariat aux communications électroniques de défense, rattachés l'année dernière à la mission « Économie », sont quasi stables.

Les crédits de l'Agence du numérique sont étudiés dans la seconde partie du présent chapitre.



*a) Les crédits destinés à La Poste diminuent*

La compensation versée par l'État à La Poste pour sa mission de service public de **transport et de distribution de la presse**<sup>1</sup> diminue de 7,7 millions d'euros, pour atteindre 103,8 millions d'euros, conformément à la trajectoire figurant au contrat d'entreprise 2018-2022 signé en décembre dernier entre l'État et La Poste<sup>2</sup>. Cette mission consiste à distribuer la presse écrite, six jours sur sept, sur tout le territoire, à des tarifs préférentiels au sein du service universel postal. Ce dispositif est un des principaux mécanismes de soutien à la presse et vise, d'une part, à encourager la diffusion de l'information et, d'autre part, à contribuer à l'indépendance financière et capitalistique des entreprises de presse.

Votre rapporteure réitère son observation selon laquelle **il eût été préférable que la trajectoire de cette compensation comme celle des tarifs postaux de presse soient définies dans le cadre d'un accord tripartite**, c'est-à-dire associant à la fois l'État, La Poste et les représentants de la presse, comme cela avait été le cas avec les accords dits « Schwartz » de 2008, qui couvraient la période 2008-2015.

Il est **également regrettable que le montant de la compensation ne soit déterminé que pour les années 2019 et 2020** dans ce contrat, et que les évolutions pour 2021 et 2022 soient reportées au rendez-vous de mi-2019, ce qui prive les acteurs de la visibilité qu'ils pourraient légitimement attendre. Il conviendrait à tout le moins d'associer les représentants du secteur de la presse à cette réflexion à mi-parcours.

Enfin, votre rapporteure estime, comme la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire relative à la mission économie de juin dernier, **qu'il serait plus cohérent et plus lisible de traiter de la compensation de la mission de transport de presse dans le programme 180**, intitulé « presse et médias », et au sein duquel figure l'ensemble des aides à la presse.

Elle **regrette également que les conclusions de l'étude confiée à M. Emmanuel Giannesini** en vue de proposer différents scénarios susceptibles de préparer la suite des accords « Schwartz », **n'aient toujours pas été rendues publiques ni transmises aux commissions parlementaires intéressées.**

Par ailleurs, les crédits remboursant à La Poste les courriers des particuliers adressés en franchise postale diminuent légèrement cette année. En pratique, il s'agit des correspondances ordinaires reçues par le Président de la République et de l'acheminement des cécogrammes (colis ou courriers destinés aux personnes mal voyantes). Ces crédits sont d'ailleurs sous exécutés depuis 2014.

---

<sup>1</sup> Cette mission lui a été confiée par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 et figure à l'article L. 2 du code des postes et communications électroniques.

<sup>2</sup> Page 14 du contrat.

b) La subvention versée à l'ANFr augmente pour absorber une nouvelle mission et compenser la suppression d'une taxe affectée.

- **L'ANFr poursuit la conduite de ses nouvelles missions dans un cadre budgétaire contraint.**

L'ANFr est un établissement public administratif créé par la loi du 26 juillet 1996 dont la tutelle est exercée par la direction générale des entreprises au ministère de l'économie.

Elle a pour missions traditionnelles de gérer la planification du spectre hertzien et d'assurer la gestion et le contrôle des fréquences.

A ces missions traditionnelles se sont récemment ajoutés la protection de la réception de la télévision et le contrôle de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques, qui consiste à veiller au respect des valeurs limites réglementaires d'exposition du public aux champs électromagnétiques.

On trouve, dans le tableau suivant, les budgets affectés à chaque mission de l'agence.

**Tableau des dépenses de l'ANFr par destination**

Dépenses par destination	Budget initial 2018		Budget prévisionnel 2019	
	AE	CP	AE	CP
Planification des fréquences, prospective et négociation	3 747 000	3 747 000	8 850 000*	8 850 000*
Gestion des fréquences et des bases de données	6 851 440	7 068 840	6 610 000	6 910 000
Contrôle du spectre	12 715 000	12 815 000	12 600 000	12 600 000
Protection de la réception télévisuelle	21 525 500	21 525 500	16 953 000	16 953 000
Exposition du public aux champs électromagnétiques	4 331 000	4 331 000	3 850 000	3 850 000
Support	9 675 034	9 675 034	9 710 000	9 710 000
<b>Total</b>	<b>58 844 974</b>	<b>59 162 374</b>	<b>58 573 000</b>	<b>58 573 000</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le contrat d'objectifs et de performance 2018-2020 de l'agence est en cours de finalisation et sa signature est programmée en fin d'année 2018. Selon une réponse au questionnaire budgétaire, « la mise en œuvre de la feuille de route 5G du Gouvernement, la prochaine Conférence mondiale des radiocommunications en 2019 et les objectifs d'Action publique 2022 seront trois des grands rendez-vous de l'ANFr pour cette période ».

- **Deux évolutions récentes affectent à la hausse la subvention versée par l'État.**

D'un montant de **32,2 millions d'euros**, la subvention pour charges de service public versée à l'ANFr à **champ constant**<sup>1</sup> **augmente légèrement** (+200 000 euros) **dans le projet de budget pour 2019**<sup>2</sup>. Votre rapporteure rappelle que ce montant est moins élevé de 9 % par rapport à celui de 2012. De même, alors que les effectifs de l'ANFr devraient être de 305 agents en 2019, ils étaient de 323 en 2012, et de 353 au plus haut en 2004. Pour 2019, un schéma d'emploi à -3 ETP sera réalisé. L'agence poursuit donc la réalisation de ses missions dans un contexte budgétaire contraint.

Deux évolutions récentes affectent à la hausse la subvention versée par l'État. La première correspond aux crédits nécessaires à la passation, avec TDF, d'un marché de prestations pour la poursuite de la **diffusion du signal horaire en grandes ondes à partir du site d'Allouis**. 25,2 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP ont été adoptés à ce titre en 2018. En 2019, les 5 millions de CP<sup>3</sup> nécessaires à la mise en œuvre de ce contrat ont été intégrés à la subvention versée à l'ANFr, ce qui est rendu possible par le projet de loi ELAN, qui devrait être promulgué avant la fin de l'année, et qui confie à l'ANFr la mission de gérer la diffusion des données horaires du temps légal français.

La seconde tire les conséquences de la suppression, par l'article 9 du projet de loi de finances, de la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux, qui finançait jusqu'ici le **dispositif national de surveillance et de mesure de l'exposition aux ondes** créé par l'article 42 de la loi n°2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. La subvention versée à l'ANFr augmente, en conséquence, de 2,5 millions d'euros. Pour mémoire, ce dispositif permet à toute personne, via un formulaire Cerfa<sup>4</sup> signé par un organisme habilité<sup>5</sup>, de faire mesurer l'exposition aux ondes, tant dans les locaux d'habitation que dans des lieux accessibles au public (parcs, commerces, gares...). Le dernier rapport de l'Agence établit que les 2 500 mesures effectuées en 2017 respectent les valeurs limites réglementaires<sup>6</sup>.

**La suppression d'une recette dynamique au profit de crédits budgétaires figés ne doit pas aboutir à une moindre implication, à l'avenir,**

<sup>1</sup> C'est-à-dire sans prise en compte des évolutions décrites ci-dessous.

<sup>2</sup> On notera que la structure des recettes de l'agence est de plus en plus disparate : alors que la SCSP constitue habituellement 80 % des recettes de l'agence, celle-ci ne représentait plus qu'environ 53 % de ces recettes dans le budget 2018 et 62 % de ces recettes dans le budget prévisionnel pour 2019.

<sup>3</sup> 4,98 millions d'euros de crédits de paiement et 250 000 euros de frais de gestion.

<sup>4</sup> [https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa\\_15003.do](https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa_15003.do)

<sup>5</sup> Il s'agit des organismes suivants : les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les préfetures et les associations agréées de protection de l'environnement, les associations agréées d'usagers du système de santé, les fédérations d'associations familiales.

<sup>6</sup> Étude de l'exposition du public aux ondes radioélectriques, septembre 2018.

**des pouvoirs publics sur ce sujet.** Si les crédits prévus pour les mesures sont aujourd'hui largement sous-consommés, il n'est pas certain que cela reste la tendance à l'avenir, alors que le dispositif est désormais applicable aux compteurs Linky<sup>1</sup> et que le contexte est à l'accélération des déploiements (du reste, sans la technologie 5G, qui sera déployée à compter de 2020, pourrait également raviver certaines craintes quant aux effets des ondes électromagnétiques sur la santé).

Il convient de noter que le produit de cette taxe est également affecté à une autre administration en charge de la question de l'exposition du public aux ondes électromagnétiques, à savoir l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). La loi n° 2015-136 du 9 février 2015 dite « Abeille » a en effet confié à cette dernière une mission de veille et de vigilance en la matière. En 2013, l'Anses a émis une série de recommandations afin de limiter les expositions aux radiofréquences, complétées par une expertise sur le sujet spécifique de l'impact des radiofréquences sur les enfants en 2016.

En novembre 2017, et conformément à la loi « Abeille »<sup>2</sup>, les ministères de la transition écologique et solidaire et le ministère des solidarités et de la santé ont effectué avec l'ANSES et l'ANFr, une campagne de prévention soulignant **six bonnes pratiques**<sup>3</sup> :

- utiliser un kit mains-libres ou le haut-parleur ;
- éviter les conversations trop longues, qui augmentent la durée d'exposition aux ondes ;
- privilégier les zones de bonne réception, dans lesquelles le téléphone diminue sa puissance d'émission au minimum nécessaire pour assurer une bonne liaison ;
- éviter de maintenir son téléphone à l'oreille dans les transports, où le téléphone entre successivement en relation avec différentes antennes-relais et peut élever sa puissance au niveau maximum pour les rechercher ;
- choisir un téléphone mobile ayant un débit d'absorption spécifique faible.

---

<sup>1</sup> <https://www.anfr.fr/contrôle-des-frequences/exposition-du-public-aux-ondes/actualites/actualite/actualites/ondes-evolution-du-dispositif-de-surveillance/>

<sup>2</sup> L'article 6 de cette loi prévoyait, dans un délai d'un an à compter de sa promulgation, la mise en place d'une politique de sensibilisation et d'information concernant l'usage responsable et raisonné des terminaux mobiles ainsi que les précautions d'utilisation des appareils utilisant des radiofréquences.

<sup>3</sup> [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/17233\\_afficheA3\\_telephones-mobiles-les-6-bons-comportements\\_web.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/17233_afficheA3_telephones-mobiles-les-6-bons-comportements_web.pdf)

### L'encadrement du débit d'absorption spécifique

Une partie de l'énergie transportée par les ondes électromagnétiques est absorbée par le corps humain. Pour quantifier cet effet, la mesure de référence est le débit d'absorption spécifique (DAS), pour toutes les ondes comprises entre 100 kHz et 10 GHz. Le DAS s'exprime en Watt par kilogramme (W/kg).

Les terminaux radioélectriques, notamment les téléphones portables, ne doivent pas dépasser des valeurs limites de DAS. Ces niveaux sont définis par la recommandation européenne 1999/519/CE. Ils sont repris dans la réglementation française par l'arrêté du 8 octobre 2003 fixant les spécifications techniques applicables aux équipements terminaux radioélectriques. Pour le « DAS tête », qui reflète l'usage du téléphone à l'oreille, en conversation vocale, la valeur limite est de 2 W/kg.

L'ANFr réalise également des vérifications sur les téléphones portables mis sur le marché français et s'assure de la conformité de ces appareils à la réglementation avec, si nécessaire, une mise en demeure des acteurs responsables dans les cas de non-conformité. Récemment, ce fut, par exemple, le cas du téléphone Wiko View<sup>1</sup>.

Au-delà de cette campagne, d'ampleur relativement modeste, votre rapporteure estime qu'un **travail renforcé de pédagogie à destination du grand public** serait utile, afin que chacun puisse mieux appréhender les bonnes pratiques en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques au quotidien.

## **2. L'ARCEP poursuit et amplifie ses missions à budget quasi constant.**

*a) De nouvelles missions et de nouveaux pouvoirs sont régulièrement confiés à l'Autorité*

L'ARCEP a été créée en 1997 en vue de réguler le marché des communications électroniques dans le contexte de son ouverture à la concurrence. Ses prérogatives ont été étendues au marché postal en 2005.

---

<sup>1</sup><https://www.anfr.fr/contrôle-des-frequences/exposition-du-public-aux-ondes/actualites/actualite/actualites/mise-a-jour-du-telephone-wiko-view-a-la-suite-dun-depassement-de-la-limite-reglementaire-du-das-tronc/>

---

Ces dernières années, de nombreuses lois ont confié de nouvelles missions et de nouveaux pouvoirs à l'Autorité<sup>1</sup>. En 2018 :

- l'article 34 de la loi 2018-607 du 13 juillet 2018 de programmation militaire 2019-2025 prévoit que l'ARCEP exercera un contrôle sur les prérogatives d'exploitation par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) de sondes dédiées à la détection de signaux ou marqueurs indiquant des attaques ou des piratages informatiques sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques dans le cadre d'un renforcement de la politique de cybersécurité ;

- l'article 64 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique procède à deux modifications du code des postes et des communications électroniques (CPCE) : d'une part, il étend le champ d'application de l'article L. 33-13 de ce code, ce qui augmente le nombre de saisines potentielles de l'ARCEP à ce titre, d'autre part, il renforce les pouvoirs de sanction de l'Autorité en cas de non-respect, par un opérateur, de ses obligations de déploiement. L'article 64 ter du même projet de loi confie à l'Autorité un pouvoir de règlement des différends en matière d'accès activé aux réseaux d'initiative publique.

Cette année, l'ARCEP a également mis en œuvre trois chantiers importants et structurants pour les réseaux : la conception et la mise en œuvre du « New Deal » mobile (voir *infra*), à travers l'amorce de la procédure de réattribution des fréquences et la création d'un observatoire *ad hoc*, le développement d'un « observatoire cartographique des réseaux et services fixes », ainsi que la mise en place du guichet « THD radio » afin de compléter les technologies alternatives mobilisables par les collectivités pour déployer le très haut débit sur leur territoire (voir *infra*).

Plusieurs réflexions en cours pourraient aboutir à un nouvel accroissement des compétences de l'Autorité. Le rapport Schwartz<sup>2</sup> sur la distribution de la presse propose de confier à l'ARCEP une mission de régulation de ce secteur d'activité. Si cette proposition est exogène, l'Autorité plaide en revanche pour que lui soit confiée une nouvelle mission de régulation des terminaux au regard du principe de neutralité du net<sup>3</sup>. Votre

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, Ordonnance n° 2016-526 du 28 avril 2016 portant transposition de la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit, Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

<sup>2</sup> Marc Schwartz, « Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse », juin 2018.

<sup>3</sup> Voir, par exemple, l'avis n° 2018-1204 de l'ARCEP en date du 2 octobre 2018 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de la concurrence portant sur l'impact de la révolution numérique sur l'audiovisuel, ou encore l'interview du président de l'ARCEP à La Tribune en date du 14 septembre 2018.

rapporteure prend note de ces pistes d'évolution et du fait que, si elles devaient prospérer, les effectifs de l'ARCEP devraient augmenter.

*b) La situation budgétaire de l'Autorité apparaît satisfaisante*

L'action n° 13 du programme 134 est entièrement destinée au financement de l'Autorité<sup>1</sup>. À **20,7 millions d'euros** en AE et **22,6 millions d'euros** en CP, sa dotation<sup>2</sup> de fonctionnement est en très forte baisse (- 61 % en AE et - 16 % en CP) par rapport à l'exercice 2018. Cela s'explique par le fait que le budget 2018 augmentait substantiellement la dotation de l'autorité en vue de financer sa stratégie immobilière. L'Autorité estime, d'ailleurs, que le nouveau bail lui permettra de réaliser une économie de l'ordre de 30 % sur la durée du bail par rapport au précédent. Ces nouveaux locaux seront d'ailleurs d'une surface plus restreinte.

Les **crédits finançant les dépenses de personnel augmentent très légèrement**, à 15,61 millions d'euros (+43 257 euros). Il convient de noter que la Cour des comptes remarquait, dans un rapport de décembre dernier portant sur la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives et publiques indépendantes, que l'ARCEP est la seule autorité de l'échantillon étudié à n'avoir pas vu sa masse salariale augmenter entre 2011 et 2016, malgré l'accroissement de ses missions. Son plafond d'emploi (171 ETPT) reste stable cette année encore, à la nuance du transfert en provenance du programme 129 « coordination du travail gouvernemental » vers le programme 134 au titre du contrôle de l'ARCEP sur les activités de l'ANSSI (2 ETPT et 319 400 euros en AE et en CP). Ce maintien du plafond d'emploi ainsi qu'un schéma d'emploi neutre apparaissent indispensables dans le contexte de croissance de l'activité de l'agence.

Votre rapporteure se félicite que la situation budgétaire de l'ARCEP soit plus favorable depuis 2017<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article L. 133 du code des postes et des communications électroniques, les ressources de l'Autorité « comprennent des rémunérations pour services rendus et des taxes et redevances (...). L'autorité propose aux ministres compétents, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires, en sus des ressources mentionnées au premier alinéa, à l'accomplissement de ses missions. Ces crédits sont inscrits au budget général de l'État. (...) ».

<sup>2</sup> Les autorités administratives indépendantes n'étant pas des opérateurs au sens budgétaire du terme, les subventions qu'elles reçoivent ne sont pas des subventions pour charge de service public mais des dotations.

<sup>3</sup> En 2016, l'insuffisance manifeste des crédits en loi de finances initiale avaient amené à une surexécution du budget.

---

**B. L'OUVERTURE DES PREMIERS CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 343 AFIN DE POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT ».**

Initié en 2010 sous la dénomination « programme national très haut débit », repris et modifié à la marge en 2013, le plan « France Très haut débit » (FTHD) a pour objectif de couvrir 80 % de la population en fibre optique et 100 % de la population en très haut débit<sup>1</sup> en 2022. Il consiste, pour l'État, à subventionner, sous certaines conditions décrites dans un appel à projets, les déploiements de réseaux portés par les collectivités territoriales en l'absence d'initiative privée. L'enveloppe mobilisée par l'État est de 3,3 milliards d'euros entre 2010 et 2022<sup>2</sup>. Depuis 2015, le programme 343 constitue le véhicule budgétaire de cette enveloppe.

**1. L'ouverture des premiers crédits de paiement accompagne l'accélération des déploiements, qu'il convient de poursuivre et d'amplifier.**

- **Une accélération bienvenue des déploiements en fibre optique jusqu'à l'abonné**

Au deuxième trimestre 2018, selon l'ARCEP<sup>3</sup>, 11,7 millions de locaux<sup>4</sup> (habitations ou entreprises) sont éligibles à au moins une offre à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné (*fiber to the home - FttH*), en **progression de 32 % sur un an**.

En **zone très dense**<sup>5</sup>, 5,1 millions de lignes sont raccordables sur les 6,4 millions de locaux estimés<sup>6</sup>, soit une **progression de 12 % sur un an**. En zone moins dense d'initiative privée ou « **zone AMII** »<sup>7</sup>, 5,2 millions de

---

<sup>1</sup> Est considéré comme du très haut débit par le plan FTHD un débit crête descendant supérieur à 30 mégabits par seconde. Il peut être atteint par d'autres technologies que la fibre, notamment par une montée en débit sur cuivre et par les réseaux avec terminaison en câble coaxial.

<sup>2</sup> Le plan FTHD mobilise un investissement de 20 milliards d'euros, dont 13 à 14 milliards d'euros pour les réseaux d'initiative publique. Sur ce montant, il a toujours été estimé que 3 à 4 milliards d'euros seraient engagés par les collectivités territoriales, et 3,3 milliards d'euros par l'État, le reste étant à la charge du privé. L'Union européenne intervient également à hauteur de 500 millions d'euros.

<sup>3</sup> Observatoire haut et très haut débit, septembre 2018.

<sup>4</sup> Soit 32 % du total des locaux du territoire selon le décompte effectué par l'ARCEP.

<sup>5</sup> Les zones très denses correspondent aux 106 communes de la décision n° 2013-1475 en date du 10 décembre 2013. Dans cette zone, les opérateurs privés déploient sur leurs fonds propres de façon concurrentielle jusqu'au point de mutualisation, situé plus proche de l'immeuble.

<sup>6</sup> Les chiffres du nombre de locaux par zone proviennent d'une réponse au questionnaire budgétaire. La méthodologie de décompte des locaux retenue par l'ARCEP provient de la base Insee logement 2014 (y compris logements vacants et secondaires) et de la base Insee établissements 2014 (en excluant le nombre d'établissements de 0 salarié et effectifs inconnus).

<sup>7</sup> Les zones moins denses d'initiative privée, communément appelées zone « AMII », correspondent à des territoires situés en zone moins dense au sens de la réglementation établie par l'ARCEP (amenant à privilégier une mutualisation très en amont du réseau) mais qui font l'objet d'un déploiement par les opérateurs sur leurs fonds propres.



lignes sont raccordables sur les 13,7 millions de locaux estimés, soit une **progression de 52 % sur un an**. Enfin, en zone moins dense d'initiative publique ou « **zone RIP** »<sup>1</sup>, 1,5 millions de lignes sont raccordables sur les 16,3 millions de locaux estimés, soit une **progression de 51 % sur un an**.

- **De premiers décaissements au titre du programme 343 interviendront, en conséquence, en 2019.**

Signe de cette tendance positive, le projet de loi de finances pour 2019 contient les premiers décaissements budgétaires du programme France très haut débit, à hauteur de **175,8 millions d'euros** en crédits de paiement.

Afin de permettre à l'État de finaliser l'ensemble de ses engagements, le projet de loi de finances prévoit également d'ouvrir **5 millions d'euros en autorisations d'engagement**.

Il convient de rappeler que les longs délais entre l'ouverture des AE et la consommation des CP s'expliquent par deux facteurs structurels du plan FTTHD :

- le cahier des charges de l'appel à projets s'articule autour de deux phases d'instruction (accord préalable de principe, puis décision de financement) : en pratique, un délai compris entre 18 et 24 mois sépare ces deux phases ;

- les versements ont lieu tous les six mois, suivant le rythme des travaux.

#### **Ouverture des crédits exécutée et prévue sur le programme 343** (en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Après 2021	Total
<b>AE</b>	1 104	734,9	386,2*	208	5	0	0	0	2 438
<b>CP</b>			-		175,8	559,9	612	1137	2 485

Source : réponses aux questionnaires budgétaires jusqu'en 2018 et bleu budgétaire à compter de 2019 (« échéancier des CP à ouvrir »).

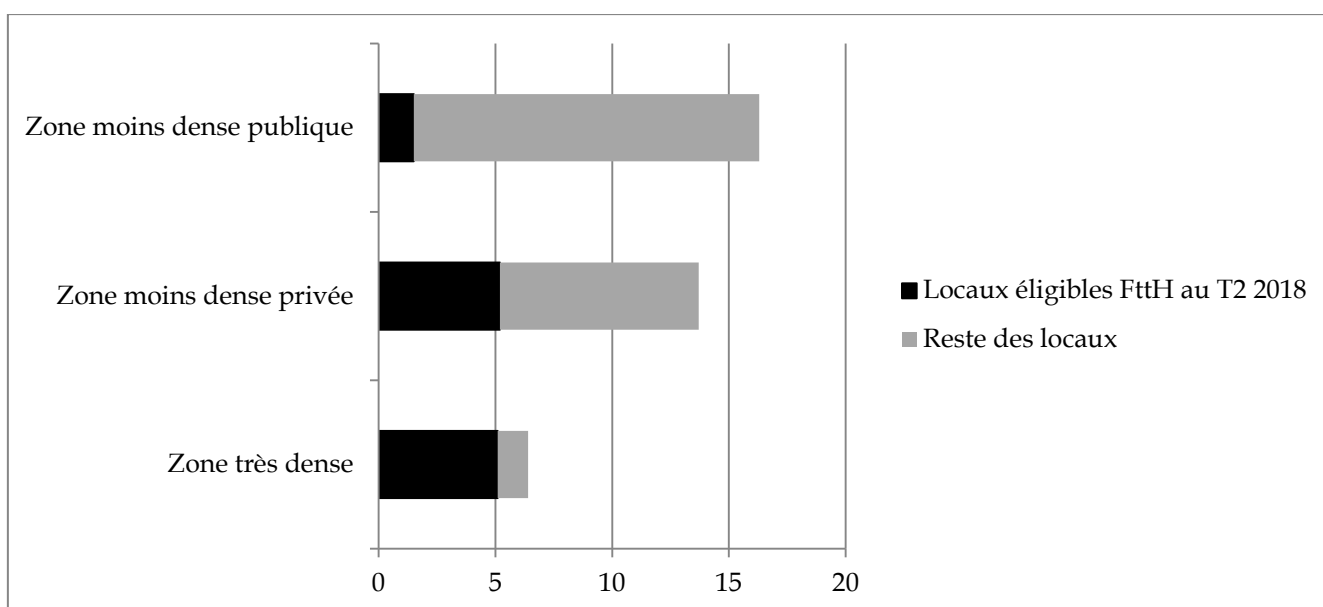
\* Hors redéploiement entre actions du PIA pour le financement de l'appel à projets « collèges numériques et ruralité »

<sup>1</sup> Il s'agit des territoires situés en zone moins dense au sens de la régulation établie par l'ARCEP et qui est confié à l'initiative publique.

- **Tous les acteurs doivent néanmoins poursuivre leurs efforts.**

On rappellera en effet que, selon l'indice DESI de la Commission européenne, la France était, en 2017, toujours à la 27<sup>e</sup> en Europe sur la couverture en très haut débit fixe (52 % des ménages, contre une moyenne de 80 % dans l'UE)<sup>1</sup>. De plus, comme le montre le graphique ci-dessous, la couverture en FttH de l'ensemble des locaux du territoire est loin d'être réalisée<sup>2</sup>.

### Déploiements du FttH au deuxième trimestre 2018 comparé au nombre total de locaux par zone



Source : ARCEP, Observatoire haut et très haut débit, septembre 2018 pour les déploiements au T2 2018, réponse au questionnaire budgétaire pour le nombre total de locaux par zone.

L'Agence du numérique estime à 3 millions de prises le rythme annuel de déploiement en 2018. La cible de 80 % de FttH en 2022 correspond à environ 29 millions de prises. Pour y parvenir, à compter du chiffre de 11,7 millions au deuxième trimestre 2018, il reste près de 17,5 millions de prises à construire en quatre ans et demi, soit un rythme de 3,8 millions de prises par an. Une **accélération substantielle sera donc nécessaire pour**

<sup>1</sup> Il convient néanmoins de souligner que le retard français sur le fixe s'explique par le choix technologique ambitieux de la fibre optique, qui crée un décalage inévitable entre le lancement des projets et la construction des réseaux sur le terrain. En matière de déploiements FttH, la France est deuxième après l'Espagne en Europe.

<sup>2</sup> Il convient ici de préciser que cette représentation, qui compare les déploiements FttH à l'ensemble des locaux du territoire, n'est pas celle du plan FTHD : celui-ci ambitionne une couverture en très haut débit en 2022, dont 80 % en FttH sur la totalité des locaux (c'est-à-dire 100 % en zone d'initiative privée et 50 % en zone d'initiative publique).

tenir les objectifs d'ici à 2022 aussi bien en zone AMII qu'en zone d'initiative publique.

- **Maintenir une certaine vigilance sur la qualité du réseau historique**

Parallèlement au déploiement de la fibre, votre rapporteure appelle à une nécessaire vigilance sur la qualité du réseau historique.

Propriétaire de ce réseau, Orange a été désigné, par un arrêté du 27 novembre 2017, opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » du service universel.

Le service universel ne concerne que le service téléphonique, mais l'internet fixe passe également par ce même réseau en l'absence d'une autre technologie disponible. Une dégradation de la qualité de service du réseau en cuivre affecte donc les traditionnels services de téléphonie fixe, mais également les services de fourniture d'accès à l'internet.

Votre rapporteure est actuellement régulièrement interpellée sur le terrain à propos de **l'état du réseau en cuivre** de l'opérateur historique. Elle **salue** en conséquence **la récente mise en demeure émise par l'ARCEP<sup>1</sup> exigeant de l'opérateur Orange qu'il respecte ses obligations de qualité de service** en tant qu'opérateur du service universel<sup>2</sup>. Selon le secrétaire général d'Orange, deux millions de foyers seraient potentiellement concernés<sup>3</sup>.

Orange doit ainsi parvenir à investir massivement sur la fibre tout en poursuivant l'entretien du réseau historique, composé d'un million de kilomètres de câbles et de 15 millions de poteaux. L'opérateur estime le coût actuel d'entretien du réseau à 500 millions d'euros par an<sup>4</sup>. Il a d'ailleurs annoncé un plan d'action en vue de remédier aux dysfonctionnements constatés. Il conviendra d'être vigilant sur sa mise en œuvre.

## **2. Un financement peu transparent et toujours incertain à moyen terme**

*a) Jusqu'en 2022 : un financement aux modalités de gestion discutables et dont la lisibilité pourrait être améliorée.*

### **(1) Un véhicule financier dérogatoire aux règles de la gestion budgétaire publique**

L'intervention financière de l'État est portée par deux véhicules financiers relativement distincts.

---

<sup>1</sup> ARCEP, communiqué de presse du 23 octobre dernier.

<sup>2</sup> Le communiqué de presse fait état d'indicateurs de service non respectés, tels que le délai pour traiter les demandes de raccordement, de réparation ou de réclamation.

<sup>3</sup> Les Échos, 25 octobre 2018.

<sup>4</sup> Chiffres cités par le président-directeur général d'Orange dans une interview au Figaro en date du 19 octobre 2018.

Elle a d'abord été portée par le **programme d'investissement d'avenir** (PIA) à travers l'action n° 1 du Fonds national pour la société du numérique (FSN), **doté en 2012 de 900 millions d'euros** et géré par la Caisse des dépôts et consignations<sup>1</sup> (CDC). Depuis 2015, elle se matérialise par le **programme 343**, dont la totalité des crédits, entre 2015 et 2022, devra représenter **2,4 milliards d'euros**.

Le programme 343 se distingue principalement du PIA par le fait que les **crédits** ne sont pas **engagés** ou **décaissés** en année N mais **au fil des lois de finances**. Néanmoins, les deux véhicules sont *in fine* très proches car, une fois votés, les crédits du programme 343 viennent abonder le FSN, toujours géré par la CDC dans le cadre de la convention du 29 décembre 2015<sup>2</sup>, prise en application de l'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2015. La Caisse se voit ainsi déléguer la gestion de crédits budgétaires.

Comme le remarque la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2017, *« cette gestion déléguée a pour effet de « mixer » les crédits du programme 343 avec des crédits déjà détenus par la CDC et conduit à échapper aux règles et aux risques de remise en cause associés aux crédits budgétaires classiques, ainsi qu'aux contraintes associées à la gestion budgétaire et comptable publique »*. Elle poursuit en dénonçant le fait que *« cette architecture permet de prolonger, pour des crédits budgétaires, les modalités de gestion du PIA, critiquées par la Cour »*.

De plus, cette architecture *sui generis* engendre des **frais de fonctionnement élevés** : près de 21 millions d'euros entre 2010 et 2017.

(2) Des crédits ne servant pas exclusivement au financement des réseaux fixes d'initiative publique

Les crédits ouverts sur le programme 343 entre 2015 et 2022 ne serviront pas uniquement à financer les réseaux fixes d'initiative publique. Comme le projet annuel de performance le rappelle, la trajectoire *« prend en compte le financement des derniers programmes de couverture des zones blanches de téléphonie mobile, de la continuité territoriale numérique, des écoles connectées, du guichet de cohésion numérique et des différents frais de fonctionnement liés à la mise en œuvre du plan et imputables sur le FSN (frais de fonctionnement de la CDC, frais d'évaluation, expérimentations FttH et études externes) »*.

Dans la note d'exécution budgétaire précitée, la Cour des comptes remarquait que :

- en 2017, plus de 7 % des crédits exécutés sur ce programme finançaient d'autres actions que les réseaux d'initiative publique (RIP), notant que cette pratique est contraire au principe de spécialité des crédits ;

<sup>1</sup> Depuis la convention du 2 septembre 2010 entre l'État et la CDC relative au programme d'investissement d'avenir (action « développement de l'économie numérique »).

<sup>2</sup> Convention entre l'État et la CDC relative à la gestion des fonds du programme d'investissements d'avenir (action « développement de l'économie numérique ») et du plan « France très haut débit », amendée par un avenant du 28 décembre 2016.

- en 2018, sur les 208 millions d'euros d'autorisation d'engagement ouvertes, seuls 153 millions d'euros financeront les RIP.

Les principales actions financées par ces crédits non affectés aux RIP sont décrites dans la convention du 28 décembre 2016<sup>1</sup>. Il s'agit notamment du financement de :

- la couverture mobile du territoire dans le cadre des programmes de couverture de zone blanche en centre-bourgs<sup>2</sup> ;

- l'appel à projets tenu en 2017 intitulé « continuité numérique territoriale » à destination des territoires ultramarins et doté de 53 millions d'euros ;

- l'appel à projets tenu la même année et intitulé « collèges numériques et ruralité » à l'école doté de 25 millions d'euros<sup>3</sup>.

Votre rapporteure remarque que cette forme de « fongibilité » des crédits au sein du FSN et le fait que ces crédits soient utilisés à d'autres actions que le financement des RIP **rend le financement du plan FTHD difficilement lisible**. Elle **invite le Gouvernement à considérer la recommandation de la Cour des comptes** consistant à modifier l'architecture de gestion du programme 343.

*b) Après 2022 : des orientations à définir dès 2019*

La Cour des comptes<sup>4</sup> comme l'Agence du numérique<sup>5</sup> considèrent nécessaire de compléter le plan avec une phase postérieure à 2022. Mais, **à ce jour, tout financement postérieurement à cette date reste incertain**. On peut même considérer comme un signal particulièrement négatif la « fermeture » fin 2017 du « guichet » France très haut débit. Selon l'AVICCA, cette suspension met en attente « *plusieurs dizaines de collectivités pour terminer le fibrage d'au moins 3 millions de foyers, entreprises et administrations* »<sup>6</sup>.

Le secteur d'activité des réseaux de télécommunications nécessite de lourds investissements. Ces investissements doivent bénéficier d'une certaine visibilité. **Il est donc impératif que l'État définisse de premières orientations dès 2019 sur ce sujet**. Les représentants de la direction générale des entreprises et de l'Agence du numérique ont confirmé à votre

---

<sup>1</sup> Elles y sont décrites comme uniquement financées par les crédits du PIA mais, comme vu précédemment, la distinction entre les crédits du PIA et ceux du programme 343 est relativement floue une fois les crédits versés au FSN.

<sup>2</sup> Engagés à hauteur de 17 millions d'euros en 2016 et 18 millions d'euros en 2017 (source : réponse au questionnaire budgétaire).

<sup>3</sup> Cet appel à projets fait suite à l'appel à projets « écoles connectées », qui a eu lieu en 2014.

<sup>4</sup> Cour des comptes, Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan, 30 janvier 2017.

<sup>5</sup> Agence du numérique, rapport d'activité 2015-2016.

<sup>6</sup> Communiqué de presse du 18 octobre dernier. Ce chiffre est, du reste, corroboré par l'agence du numérique : <https://www.degrouppnews.com/reseaux/fibre-zone-rurale-vie-apres-amel-avicca-agence-numerique>. Selon l'Agence du numérique, en 2022, 3 millions de foyers seront dotés du très haut débit mais n'auront pas accès à la fibre.

---

rapporteuse qu'une réflexion est bien engagée au sein des services de l'État, mais qu'il est d'abord nécessaire de mener à bien le processus des AMEL avant de définir de nouveaux principes d'intervention (voir ci-dessous). Diverses prises de parole publique ont également démontré que l'État entend au préalable identifier précisément le besoin en vue de bien calibrer les réponses, notamment budgétaires, à y apporter. La dernière en date est celle de Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires, qui a confirmé réfléchir à une réouverture du guichet « fin 2019 »<sup>1</sup>. Il a également précisé que les fonds supplémentaires serviront à atteindre l'objectif de la « gigabit society » en 2025. La direction générale des entreprises a également indiqué à votre rapporteure que des travaux interministériels sont en cours pour « construire » cet objectif à 2025. Il semble donc que cet objectif pourrait bientôt se traduire en mesures concrètes, au-delà du slogan<sup>2</sup>.

### **3. Une mise en œuvre parfois poussive des orientations définies fin 2017 par le Gouvernement sur les infrastructures fixes**

#### *a) La redéfinition des rôles sur les déploiements en fibre optique dans les zones AMII et d'initiative publique*

##### (1) Les engagements d'Orange et de SFR en zone moins dense d'initiative privée ont été opportunément clarifiés...

Afin de clarifier les engagements de déploiements dans la zone « AMII », le Gouvernement a reçu, en mars dernier, de nouveaux engagements de la part d'Orange et de SFR sur le fondement de l'article L. 33-13 du CPCE. Après les avis favorables de l'ARCEP rendus en juin, **le Gouvernement a accepté les engagements d'Orange et de SFR fin juillet 2018 à couvrir leurs zones respectives à 100 % en FttH dans les délais du plan<sup>3</sup>.**

---

<sup>1</sup> Propos rapportés par la lettre d'actualité de Contexte du 7 novembre 2011.

<sup>2</sup> Dans sa communication relative au « paquet connectivité » de septembre 2016, la Commission européenne a défini un nouvel objectif au niveau de l'Union européenne : parvenir, dès 2025, à ce que tous les foyers européens disposent d'une connectivité d'au moins 100 Mbit/s pouvant être convertie en une connexion gigabit.

<sup>3</sup> Plus précisément, fin 2020, SFR s'engage à avoir rendu « raccordables » au minimum 92 % des logements et locaux à usage professionnel des communes précisées ci-avant, les 8 % restant étant « raccordables à la demande, c'est-à-dire pouvant bénéficier d'un raccordement dans un délai de 6 mois » (ARCEP, avis n° 2018-0365 du 12 juin 2018 rendu à la demande du ministre chargé des communications électroniques portant sur la proposition d'engagements de SFR au titre de l'article L. 33-13) et Orange à rendre 100 % des locaux « raccordables » ou « raccordables à la demande » à la fibre jusqu'à l'abonné (FttH - Fibre to the Home) d'ici fin 2020 (avec moins de 8 % de « raccordables à la demande »), et à rendre 100 % des locaux « raccordables » à fin 2022 (ARCEP, avis n° 2018-0364 du 12 juin 2018 rendu à la demande du ministre chargé des communications électroniques portant sur la proposition d'engagements d'Orange au titre de l'article L. 33-13).

Orange est engagé sur 2 978 communes totalisant environ 11,10 millions de locaux, ce qui représente environ 30 % de la population, 7 % du territoire et 30 % du nombre de locaux en France.

SFR est engagé sur 641 communes totalisant environ 2,55 millions de locaux, ce qui représente environ 8 % de la population, 1,5 % du territoire et 7 % du nombre de locaux en France.

Dans ses avis, l'ARCEP, qui est en charge du contrôle du respect des engagements souscrits, a notamment souligné deux points d'attention :

- la nécessité d'une intensification prolongée des efforts des deux opérateurs pour respecter leurs engagements ;

- l'impératif d'approfondir la relation des opérateurs avec les collectivités concernées : les opérateurs devraient leur communiquer sous six mois les calendriers prévisionnels de déploiement.

Votre rapporteure invite les opérateurs à bien prendre en considération des deux impératifs. La mise en place, par l'ARCEP, d'un tableau de bord de suivi de l'avancement des déploiements auxquels les opérateurs se sont engagés, y participera opportunément.

#### **La zone moins dense d'initiative privée**

Cette zone correspond à ce jour aux 3600 communes suivantes :

- les **communes couvertes par l'accord commercial entre Orange et SFR de novembre 2011** ;

- les **communes non couvertes** par l'accord entre Orange et SFR de novembre 2011 mais :

- pour lesquelles Orange s'est engagé à déployer en 2011 auprès du Gouvernement lors de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII), au-delà de l'accord Orange-SFR de novembre 2011 ;
- situées initialement en zones très denses et qui en ont été reclassées en zones moins denses par l'ARCEP le 10 décembre 2013 ;
- initialement couvertes par l'accord entre Orange et SFR de novembre 2011, pour lesquelles SFR était primo-investisseur et qui ont fait l'objet en juillet 2015 d'une levée d'exclusivité de la part de SFR suite à la décision de l'Autorité de la concurrence et à l'échec des négociations avec Orange (engagement de Numericable suite au rachat de SFR) ;
- qui relèvent d'une extension de fait de la zone dite « AMII » négociée avec les collectivités territoriales concernées (exemples : Territoire de Belfort, Yvelines, Hautes Pyrénées).

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

(2) ...mais les AMEL, de nature à redéfinir la répartition des rôles entre le public et le privé, se font attendre.

L'année 2017 a été marquée par un certain engouement des opérateurs privés – on pense notamment au projet avorté de SFR de « fibrer la France » – pour déployer des réseaux de fibre optique sur leurs fonds propres au-delà de la zone AMII identifiée en 2011, et donc au sein de la zone d'initiative publique. Si cela pouvait présenter l'avantage de diminuer la part publique des fonds nécessaires aux déploiements, le risque de remise en cause des modèles économiques des RIP a pu susciter de très grandes réserves.

C'est, entre autres, ce qui avait motivé la saisine, par le Sénat, de l'ARCEP. Dans son avis n° 2017-1293, l'Autorité considérait que les opérateurs privés ne devraient pouvoir déployer un réseau en zone RIP sur fonds propres que si la collectivité concernée en est d'accord, et si l'opérateur s'engage juridiquement (dans le cadre de l'article L. 33-13 du CPCE) pour un déploiement complet sur une zone géographique de taille significative.

Le Premier ministre a annoncé, en marge de la deuxième conférence nationale des territoires de décembre 2017, le lancement d'« appels à manifestation d'engagements locaux » (AMEL), nouveau dispositif à destination des collectivités territoriales afin que celles-ci puissent, si elles le souhaitent, bénéficier de ces nouvelles opportunités d'investissement privé en les sécurisant, afin d'aboutir à des déploiements à un moindre coût pour le contribuable.

Selon le dossier de presse de la conférence nationale des territoires, les acteurs privés qui souhaitent investir doivent respecter trois conditions, conformément aux recommandations de l'ARCEP :

- prise d'engagements contraignants et opposables de réalisation de ces extensions, dans le cadre de l'article L.33-13 du CPCE ;

- respect de l'équilibre économique des projets publics qui ont d'ores et déjà été lancés par la bonne articulation des projets privés avec ceux des collectivités territoriales ;

- complétude du déploiement à une échelle suffisante et cohérente, dans un délai cohérent avec les déploiements prévus.

Au-delà de ces conditions, une réponse au questionnaire budgétaire, indique que « *les échanges entre opérateurs privés et les collectivités territoriales doivent être coordonnés étroitement avec la collectivité porteuse du RIP et/ou du schéma directeur territorial d'aménagement numérique, afin de garantir cohérence de l'aménagement numérique des territoires concernés* ».

L'article L. 33-13 a, du reste, été modifié dans le cadre du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique par un amendement en commission de M. Lefèvre, qui insère un alinéa à cet article en vue d'assurer son application aux engagements locaux.



Les collectivités territoriales intéressées par ce dispositif ont pour la plupart engagé des échanges avec les opérateurs et investisseurs au cours du deuxième trimestre 2018 et des premiers accords de principe avec des opérateurs ont été remontés au gouvernement à l'été 2018. Selon les informations recueillies par votre rapporteure, une dizaine d'AMEL sont en cours et quatre ont déjà été finalisés<sup>1</sup>.

Plusieurs éléments démontrent que **l'opération se solde à ce jour par un bilan mitigé** :

- l'initiative a été diversement appréciée par les collectivités<sup>2</sup>, en conséquence, selon le directeur de l'agence du numérique, cité par la presse, cette procédure concernerait environ **1 million de prises**<sup>3</sup>, **quand l'objectif initial était de 3 millions** ;

- des **incertitudes juridiques** quant au respect des principes de transparence et de mise en concurrence ont pu émerger ;

- le **calendrier n'a cessé de s'allonger** : alors que le processus devait s'étendre de janvier à juillet<sup>4</sup>, sa finalisation est désormais attendue d'ici la fin de l'année 2018.

Il conviendrait de **solder cette séquence au plus tard à la fin de l'année**, et de publier un **bilan chiffré des économies réalisées par les collectivités territoriales suite à ce processus**.

*b) Une meilleure prise en compte du mix technologique à travers le guichet « cohésion numérique des territoires » pour réaliser l'objectif du « bon haut débit » en 2020*

L'objectif intermédiaire initial du plan a été atteint fin 2017<sup>5</sup>, le Président de la République a fixé un nouvel objectif intermédiaire de couverture « *en haut et très haut débit* » d'ici « *à la fin de l'année 2020* » lors de son discours à la conférence nationale des territoires de juillet 2017. Plusieurs prises de parole ont ensuite éclairci ces propos<sup>6</sup>. Ce « bon haut débit » reviendrait à apporter une connexion supérieure à 8 mégabits par

---

<sup>1</sup> Il s'agirait, selon le site d'information Contexte, des quatre départements suivants : la Savoie, le Lot-et-Garonne, la Saône-et-Loire et la Côte-d'Or.

<sup>2</sup>

<https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250281655737>

<sup>3</sup> <https://www.degrouppnews.com/reseaux/fibre-zone-rurale-vie-apres-amel-avicca-agence-numerique>

<sup>4</sup> Selon la description du processus opérée par le dossier de presse de la deuxième conférence nationale des territoires.

<sup>5</sup> Et non pas fin 2016, contrairement à ce qu'affirmait le « bleu » budgétaire pour 2018.

<sup>6</sup> Antoine Darodes, directeur de l'Agence du numérique, a, le premier, déclaré, lors d'une table ronde qui s'est déroulée au Sénat le 19 juillet 2017, à l'initiative de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : « le Président de la République a annoncé un objectif intermédiaire d'accès au bon ou très bon haut débit pour tous d'ici 2020. Il s'agit d'un nouveau défi, qui procède d'un diagnostic qui a montré que cinq millions de locaux n'ont pas accès à un débit des 8 mégabits par seconde, un niveau pouvant être considéré comme le seuil élevé du bon haut débit. »

---

seconde (Mbit/s), alors que plus de 5 millions de foyers en seraient aujourd'hui dépourvus. Le Gouvernement entend mobiliser **toutes les technologies disponibles** pour atteindre cet objectif. Au-delà de 2020, le projet annuel de performance estime à 15 % le nombre de locaux en zone d'initiative publique couverte en très haut débit hertzien en 2022.

L'objectif de « bon haut débit pour tous en 2020 » est évoqué dans le « bleu » budgétaire, mais son atteinte n'est pas documentée. Afin d'assurer une meilleure information du Parlement, il conviendrait, à l'avenir, de créer un **indicateur de performance sur l'atteinte de cet objectif**, qui fait désormais partie intégrante du plan et pour lequel le Gouvernement mobilise dorénavant des crédits budgétaires.

En effet, le Gouvernement a annoncé le 14 décembre 2017, à la conférence des territoires de Cahors, la création d'un **guichet « cohésion numérique » doté de 100 millions d'euros<sup>1</sup>** au sein du plan FTTHD pour octroyer un **soutien financier aux particuliers d'un montant maximal de 150 euros** par foyer pour l'installation d'équipements de réception de l'internet par **satellite** ou par les **réseaux hertziens terrestres** (« THD radio » et 4G fixe). Ce guichet prend le relais du volet « inclusion numérique » figurant dans les cahiers des charges des réseaux d'initiative publique, pour lequel l'État n'a décaissé que 150 000 euros sur les 38 millions d'euros initialement engagés<sup>2</sup>.

**Notre rapporteure se réjouit du lancement de ce guichet.** L'avis budgétaire relatif à l'exercice précédent recommandait en effet une prise en compte de la solution satellitaire de façon optimisée dans le cadre du plan FTTHD. C'est le cas avec ce nouveau guichet : là où, auparavant, une aide ne pouvait être décidée que dans le cadre d'une démarche en ce sens de la collectivité porteuse de RIP, désormais, l'aide sera directement versée à l'utilisateur final par le biais de la facturation de l'opérateur.

Elle **remarque néanmoins que le lancement opérationnel de ce guichet n'a eu lieu que neuf mois après l'annonce** du Premier ministre, l'appel à projets ayant été publié en septembre dernier.

Comme le remarque l'appel à projets, cette démarche se justifie par le fait que, « *d'après les estimations actuelles, environ 2 millions de locaux ne bénéficieront pas d'un accès à Internet à bon haut débit filaire (> à 8 Mbit/s)* » **d'ici 2020**. Si le standard du « bon haut débit » a été fixé à un débit supérieur à 8 Mbit/s, les **solutions éligibles devront proposer des débits crêtes d'au moins 16 Mbit/s descendant et 2 Mbit/s montant en métropole**. Ce guichet sera ouvert à compter de 2019 et jusqu'au 31 décembre 2020.

---

<sup>1</sup> Selon la note d'exécution budgétaire précitée de la Cour des comptes, ces 100 millions d'euros seront « pris sur les 153 millions d'euros de financement résiduel des RIP » sur les 208 millions d'autorisations d'engagement ouvertes en 2018.

<sup>2</sup> Voir, sur ce sujet, l'avis budgétaire sur le projet de loi de finances initiale de 2018.

L'appel à projets définit les rôles de chacun. Concrètement, les opérateurs de communications électroniques qui souhaitent bénéficier de l'appel à projets doivent présenter une ou plusieurs offres complètes d'accès à internet et proposer des modalités de paiement permettant qu'**une partie du coût du matériel de réception et de son installation, ou les frais de mise en service et de raccordement reflétant ces coûts**, soit prise en charge par l'État.

Parallèlement **l'État établit, en concertation avec les collectivités, les zones où se situent les locaux susceptibles de bénéficier du soutien de l'État** pour la souscription à une offre d'accès à internet éligible. On notera que les zones ayant déjà bénéficié d'un soutien public au titre de la composante « inclusion numérique » de l'appel à projets « France Très Haut Débit - Réseaux d'Initiative Publiques » ne pourront pas être éligibles. Une première estimation, par département, de la surface éligible est disponible en annexe 5 de l'appel à projets « cohésion numérique des territoires ».

**Votre rapporteure recommande à l'État d'accompagner les collectivités qui souhaitent maintenir une aide particulière pour les technologies alternatives s'ajoutant à l'aide étatique, en vue d'assurer une bonne articulation entre les deux.** Elle réitère également son souhait d'harmonisation des aides mises en place par les collectivités au niveau national<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lors d'une table ronde organisée sur le sujet du satellite dans l'internet à très haut débit par la commission des affaires économiques du Sénat le 7 novembre dernier, Orange et Eutelsat ont également défendu ce point.

### **D'autres avancées concrètes pour les technologies alternatives en 2018**

S'agissant de la **4G fixe**, en janvier dernier, les opérateurs de réseau mobile se sont engagés, dans le cadre du « New Deal » mobile (voir *infra*), à proposer une offre de 4G fixe dans les zones identifiées par le Gouvernement où les débits fixes sont inférieurs au « bon haut débit », et où aucune solution ne serait mobilisable à court terme.

S'agissant du **satellite**, Thales, Eutelsat et Orange sont parvenus à un accord le 5 avril 2018 pour le lancement d'un satellite dit « VHTS » (pour « *Very High-Throughput Satellite* », doté d'une capacité de 550 gigabits) opérationnel dès 2021. Votre rapporteure se réjouit de cette solution, pour laquelle elle avait plaidé, tant pour des motifs de couverture du territoire que de stratégie industrielle. La mise en orbite de ce satellite de nouvelle génération permettra, entre autres services, de proposer une offre d'internet fixe à très haut débit pour les habitations les plus isolées de notre territoire. Il s'ajoutera aux capacités satellitaires existantes, qui contribuent à faciliter l'accès au bon haut débit : le satellite Ka-Sat n'est plus saturé en France et Eutelsat lancera un nouveau satellite en 2019<sup>1</sup>, pour atteindre une capacité de 135 gigabits sur le continent européen, en attendant le satellite VHTS.

S'agissant du **THD radio**, dès 2017, l'ARCEP avait identifié une bande de fréquences dédiée et ouvert un guichet permettant aux acteurs de l'aménagement numérique du territoire de demander des fréquences, afin de compléter la boîte à outils à disposition des collectivités. Les premières fréquences ont été attribuées en mai 2018 (pour le département de Seine-et-Marne) et courent jusqu'en 2026<sup>2</sup>. Les autorisations sont assorties de substantielles obligations de déploiement, de couverture et de disponibilité, afin d'assurer un service à très haut débit de qualité.

*Source : premier point d'étape trimestriel du Gouvernement sur l'avancée de la couverture numérique du territoire, dossier de presse.*

\*\*\*

En conclusion de cette analyse des crédits, votre **rapporteure a proposé à votre Commission d'émettre un avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Économie ».

<sup>1</sup> Il s'agit du satellite « Konnect », plus flexible que Ka-Sat (90 gigabits), qui a vocation à compléter, pendant une phase transitoire, l'offre de Ka-Sat en Europe, avant d'être redéployé sur l'Afrique. 45 gigabits seront, durant cette période, déployés en Europe.

<sup>2</sup> Le suivi de ce volet est assuré sur le site de l'ARCEP, sur la page suivante : <https://www.arcep.fr/demarches-et-services/collectivites/guichet-thd-radio-processus-dattribution-des-frequences-de-la-bande-3410-3460-mhz.html>

### C. LA FISCALITÉ SPÉCIFIQUE AUX OPÉRATEURS ÉVOLUE

#### 1. La loi de finances rectificative pour 2017 a parachevé l'adaptation de l'IFER « fixe » à l'évolution des réseaux.

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) « fixe » ou « répartiteurs » est définie à l'article 1599 *quater* B du code général des impôts (CGI). Elle a été créée, comme les autres composantes de l'IFER, par la loi de finances pour 2010, afin de palier la suppression de la taxe professionnelle, qui conduisait à une forte réduction des contributions fiscales des entreprises de réseaux, notamment des opérateurs d'infrastructures de télécommunications.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'IFER « répartiteurs » s'applique uniquement aux répartiteurs principaux de la **boucle locale cuivre**. En 2018, chaque répartiteur est imposé à un montant de 12,87€ par ligne en service. Orange est le seul propriétaire du réseau de boucle locale cuivre et donc le seul à être assujéti à cette IFER. Le produit total de l'imposition est d'environ **400 millions d'euros par an**, au profit des régions et de la collectivité territoriale de Corse. Un mécanisme de majoration des tarifs pour l'année n+1 est prévu dans le cas où le produit de l'IFER serait inférieur à 400 millions d'euros l'année n.

La loi de finances rectificative pour 2017 du 28 décembre 2017 est venue modifier l'assiette de l'IFER, afin de respecter le principe de neutralité technologique et de tenir compte de l'érosion progressive du nombre de lignes cuivre en service. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'IFER s'appliquera également aux **points de mutualisation des réseaux de communications électroniques en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) et aux nœuds de raccordement optique des réseaux en fibre optique avec terminal en câble coaxial** (câble). Chaque ligne en service, quelle que soit la technologie (cuivre, FttH, câble) sera imposée d'un même montant, calculé de manière à maintenir une pression de l'ordre de 400 millions d'euros. Afin de ne pas pénaliser le déploiement des réseaux de nouvelles technologies, il est prévu un système d'**exonération pendant les cinq** années suivant celle de la première installation jusqu'à l'utilisateur final.

#### 2. Le projet de loi de finances pour 2019 devrait modifier l'IFER « mobile » en contrepartie du « New deal »

L'IFER « stations radioélectriques » ou IFER « mobile » est définie à l'article 1519 H du CGI. Il s'agit d'une imposition forfaitaire, réévaluée chaque année (1 636 euros en 2018 contre 1 750 euros en 2017) et **payée chaque année sur chaque station radioélectrique du territoire**. Lorsqu'un opérateur dispose en un même emplacement de plusieurs stations appartenant à des réseaux différents (ex : 2G, 3G, 4G), il doit déclarer autant

de stations qu'il y a de réseaux. Cette imposition abonde les ressources des collectivités locales (communes et départements) et crée ainsi une incitation pour ces collectivités à accueillir des antennes.

Cet impôt a néanmoins pour effet de potentiellement **pénaliser les investissements** et le déploiement de nouvelles stations, alors qu'il est demandé aux opérateurs d'accélérer les déploiements mobiles.

Si la hausse continue du produit de l'impôt démontre qu'il n'est pas un obstacle aux déploiements<sup>1</sup>, on peut néanmoins légitimement supposer qu'il constitue un frein et que, sans cet impôt, ceux-ci pourraient être plus dynamiques.

**Évolution du produit de l'IFER « mobile » depuis sa création  
(en millions d'euros)**

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Produit	125	151	158	173	188	196	214	1 205

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

C'est pourquoi **plusieurs dispositions ont récemment été adoptées en vue de diminuer l'effet négatif de l'imposition sur les nouveaux déploiements**. On peut ainsi citer :

- l'abattement de 50 % pour les zones blanches ou de 75 % pendant trois années pour toute nouvelle installation depuis la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 ;

- le tarif réduit, fixé à 10 % du montant de l'imposition pour les cellules de petite taille (*small cells*), dont la puissance est comprise entre 1 et 5 Watts depuis la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;

- l'exonération totale pour les stations radioélectriques construites en zone de montagne entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2020 depuis la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Afin d'accompagner les engagements de déploiement des opérateurs dans le cadre du « **New Deal** » mobile de janvier dernier, **le Gouvernement s'est engagé à réduire le poids de l'IFER sur les déploiements** effectués dans ce cadre. Si cet élément figurait dans les débats entre l'État et les opérateurs dès janvier, seul le dossier de presse de suivi des déploiements de juin dernier<sup>2</sup> comportait un engagement officiel du Gouvernement à « *prévoir*

<sup>1</sup> L'Observatoire du déploiement des réseaux mobiles de l'ANFr montre ainsi une hausse substantielle et continue des déploiements en 4G depuis 2012 : <https://www.anfr.fr/fileadmin/mediatheque/documents/Observatoire/1118/20181108-ANFR-Observatoire-2G-3G-4G-nov2018.pdf>

<sup>2</sup> Des engagements aux déploiements, dossier de presse trimestriel n°1, 27 juin 2018.

*une exonération temporaire de l'IFER mobile sur les stations installées dans le cadre du dispositif de couverture ciblée, pendant les cinq ans suivant leur installation, pour les stations installées jusqu'à 2022 ».*

**Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale Joël Giraud a déposé, avec le soutien du Gouvernement, un amendement portant article additionnel après l'article 56 du projet de loi de finances en vue d'exonérer les déploiements effectués dans le cadre du dispositif de « couverture ciblée » du « New Deal » mobile entre le 3 juillet 2018 et le 31 décembre 2022. Néanmoins, contrairement à l'exonération en vigueur en zone de montagne, celle-ci ne serait valable que pour les cinq premières années d'imposition.**

Votre rapporteure salue et soutient cette initiative, qu'elle considère comme un minimum. On aurait en effet pu étendre le champ d'application temporel de la disposition en le faisant correspondre avec la date estimée des derniers déploiements dans le cadre du « New Deal ». On aurait aussi pu considérer qu'il était nécessaire d'exonérer totalement ces nouveaux déploiements, et uniquement que sur les cinq premières années. Enfin, ce dispositif aurait également pu couvrir l'ensemble des déploiements effectués dans le cadre du « New Deal » et pas seulement ceux concernés par le dispositif de couverture ciblée.

Par ailleurs, cette disposition crée une nouvelle réduction d'assiette, qui s'ajoute aux autres, ce qui engendre plus de complexité sans véritablement donner de visibilité aux opérateurs dans leurs investissements. Il conviendrait donc, à terme, **d'envisager une suppression des dispositifs de réduction d'assiette pour plafonner le produit total de l'imposition.**

On rappellera également, même si cela ne constituait pas une demande des opérateurs et que l'enjeu financier est cent fois moins important, que la suppression de la taxe additionnelle à l'IFER mobile figurant au présent projet de loi de finances, déjà évoqué dans la partie relative à l'ANFr, peut concourir à l'objectif de réduction de la pression fiscale sur les déploiements.

### Le « New Deal » mobile

En janvier dernier, les opérateurs et l'État ont conclu un accord en vue d'accélérer les déploiements de la téléphonie et de l'internet mobiles sur le territoire.

Il a été appelé « New Deal » car il s'agit d'un **changement de logique pour l'État** : celui-ci renonce à percevoir des ressources financières importantes lors de l'attribution des ressources rares que constituent les fréquences<sup>1</sup> mais, en contrepartie, les opérateurs acceptent des obligations de couverture bien plus ambitieuses qu'auparavant, et dont le respect est contrôlé par l'ARCEP, laquelle a mis en place un observatoire *ad hoc*<sup>2</sup>. Il s'agit également d'un changement de logique dans le traitement des zones blanches. Celles-ci ont fait l'objet de plusieurs programmes de couverture ponctuels depuis 2003, en partie financés par l'argent public, pour une efficacité qui apparaissait perfectible. Dorénavant, l'ensemble des déploiements sera financé par les opérateurs privés.

L'État s'est également engagé à **simplifier** le cadre législatif et réglementaire applicable aux déploiements mobiles et à définir un cadre fiscal favorable à ces déploiements. Le volet relatif à la simplification législative a été traité dans le cadre du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dit « ELAN »), singulièrement amélioré sur ce point par le Sénat. Le présent projet de loi de finances constitue le volet fiscal des engagements de l'État.

Les opérateurs se sont engagés à accélérer les déploiements<sup>3</sup>. Concrètement, cela signifie :

- améliorer la couverture mobile par le déploiement, dans les prochaines années, de **5 000 nouveaux sites mobiles 4G par opérateur**, dont une grande partie sera mutualisée : c'est ce qu'on appelle le dispositif de « **couverture ciblée** »<sup>4</sup>, dont le fonctionnement est brièvement décrit dans la partie de cet avis relative à l'Agence du numérique. Cela devrait représenter entre 10 000 et 12 000 nouveaux sites pour l'ensemble des opérateurs. 600 à 800 sites par an et par opérateur seront ainsi déployés sur la base d'une liste transmise aux opérateurs par le gouvernement jusqu'au déploiement des 5 000 sites (estimé vers 2026-2027) ;

- généraliser la réception en 4G en équipant tous leurs sites déjà existants et tous leurs nouveaux sites, d'ici 2020 en principe et 2022 pour les sites des anciens programmes de couverture des zones blanche en centre-bourg ;

<sup>1</sup> Ce volet s'est traduit par un décret du 28 septembre 2018, qui stabilise les redevances payées par les opérateurs pour utiliser leurs fréquences (décret n° 2018-825 du 28 septembre 2018 modifiant le décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007 relatif aux redevances d'utilisation des fréquences radioélectriques dues par les titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences délivrées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes).

<sup>2</sup> Le premier « tableau de bord du New Deal mobile » a été publié le 27 juin dernier.

<sup>3</sup> Ces engagements se retrouvent, d'une part, dans les modifications des autorisations d'utilisation de fréquences en vigueur effectuées par l'ARCEP le 3 juillet dernier pour la période courant jusqu'à l'échéance de ces autorisations (décisions n° 2018-0680, 2018-0681, 2018-0682, et 2018-0683), d'autre part, dans les autorisations octroyées par l'ARCEP le 15 novembre dernier pour la période ultérieure à l'échéance des autorisations en vigueur (décisions n° 2018-1389, 2018-1390, 2018-1391, 2018-1392 et 2018-1393).

<sup>4</sup> Ce dispositif se substitue au programme « France Mobile », qui prévoyait la couverture de 1 300 zones en cinq ans, en cofinancement public-privé.



- accélérer la couverture des axes de transport, afin que les **axes routiers prioritaires** soient couverts en 4G d'ici fin 2020 et que 90% du **réseau ferré régional** d'ici 2025 soit couvert à des fins de collecte de la couverture *wi-fi* à l'intérieur des trains ;

- **généraliser la couverture téléphonique à l'intérieur des bâtiments**, en utilisant notamment la voix sur *wi-fi*.

Il convient de noter que le nouveau standard utilisé par l'ARCEP pour considérer une zone couverte est celui de la « bonne couverture », c'est-à-dire qu'il doit être possible de téléphoner et échanger des SMS à l'extérieur des bâtiments et, dans certains cas, à l'intérieur.

*Sources : description des engagements des opérateurs sur la généralisation d'une couverture mobile de bonne qualité pour l'ensemble des français (DGE et ARCEP, janvier 2018) et réponse au questionnaire budgétaire.*

### **3. Privée de sa raison d'être, la « TOCE » pourrait, à terme, être supprimée.**

L'article 33 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a créé, à l'article 302 bis KH du code général des impôts, une taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE). Assise sur le montant des abonnements payés par les usagers en échange des services de communications électroniques que ces opérateurs fournissent, elle visait à financer France Télévisions après la suppression de la publicité sur les chaînes de télévision publiques à partir de 20 h.

Cette taxe perd, avec le présent projet de loi, sa raison d'être avec la suppression de la part du produit affectée à l'audiovisuel public, qui diminuait déjà d'année en année.

En conséquence, elle n'est dorénavant plus qu'une taxe renflouant les caisses de l'État. Si le principe même de cette taxe pouvait apparaître étonnant, un souci de cohérence pourrait amener à un retour au taux de 0,9% applicable antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2016, dans la mesure où la hausse du taux à 1,3 % avait précisément pour objectif de dégager des recettes supplémentaires pour le fonctionnement de France Télévisions.

Il conviendrait d'envisager sa suppression dans le cadre d'une refonte de la fiscalité pesant sur les opérateurs.

#### **Évolution du produit de la TOCE depuis sa création (en millions d'euros)**

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Produit	257	195	260	195	204	285	246	1 643

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

---

## II. L'AGENCE DU NUMÉRIQUE : UNE AGENCE AGILE AU SERVICE DES TERRITOIRES

Mise en place par le décret n° 2015-113 du 3 février 2015, l'Agence du Numérique (ci-après « l'Agence ») est un service à compétence nationale rattaché, au sein du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, au directeur général des entreprises. Une réponse au questionnaire budgétaire décrit ainsi ses missions : « *impulser et soutenir des actions préparant la société française aux révolutions numériques* », conduites en lien avec des écosystèmes territoriaux associant acteurs publics et privés.

La proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ci-après, « ANCT »), déposée par votre collègue Jean-Claude Requier, avec l'appui du Gouvernement, propose de fondre l'Agence dans cette nouvelle ANCT.

Votre rapporteure **déplore qu'aucun bilan de l'action de l'Agence n'ait été réalisé avant d'engager sa suppression**. C'est pourquoi elle a souhaité consacrer à l'Agence du numérique quelques développements<sup>1</sup>.

Il apparaît que les trois missions confiées à l'Agence ont pu être menées à bien (A) et que la plus-value d'une intégration au sein de l'ANCT reste à prouver (B).

### A. L'AGENCE A SU CONDUIRE DES MISSIONS TRÈS DIVERSES ET ÉVOLUTIVES

Aux termes de l'article 2 du décret de 2015, l'Agence est constituée de trois « pôles », qui correspondent à ses trois missions : la mise en œuvre du plan FTHD, la coordination des programmes de la « French Tech » et l'inclusion numérique.

#### 1. « Cœur de métier » de l'Agence, la mise en œuvre du plan « France très haut débit » est aujourd'hui complétée par celle du « New Deal » mobile.

a) *Le pôle France très haut débit a su mettre en œuvre le plan « France très haut débit » et mener d'autres actions*

Selon l'article 3 du décret l'instituant, l'agence assure « *le pilotage et la mise en œuvre du déploiement du plan « France très haut débit »* », dont l'actualité a été décrite en première partie du présent avis. Ce rôle était auparavant assumé par la mission France très haut débit créée en novembre 2012<sup>2</sup>, sous la co-tutelle du ministre du redressement productif, de la

---

<sup>1</sup> Le calendrier budgétaire contraint ne peut permettre de réaliser une investigation de l'ampleur d'un rapport d'information.

<sup>2</sup> Communiqué de presse du 9 novembre 2012.

ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique et de la ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Plusieurs éléments concourent à démontrer que le pôle « France très haut débit » constitue le « cœur de métier » de l'Agence. La direction de la mission avait été confiée, en 2012, à Antoine Darodes, qui a été nommé directeur de l'Agence lors de sa création. Sur les 35 équivalents temps-plein que compte l'Agence, 18 personnes travaillent au sein de ce pôle<sup>1</sup>. Enfin, il s'appuie sur l'enveloppe budgétaire la plus importante de l'Agence, à savoir les 3,3 milliards d'euros issus du programme d'investissements d'avenir et du programme 343.

À ce jour, le pôle a su mettre en œuvre ses missions de façon satisfaisante.

Au-delà des **missions d'ordre général** qui lui sont assignées, et qu'il a eu l'occasion de réaliser au fil de l'eau, telles que l'accompagnement et le conseil des collectivités ou la possibilité d'être consultée en cas de travaux relatifs à l'aménagement numérique du territoire, le pôle a su, à ce jour, mener à bien sa principale mission, à savoir **l'instruction et le suivi administratif et financier des subventions** demandées par les collectivités territoriales, en lien avec la CDC. Comme vu en première partie, ce « guichet » est « suspendu » depuis le 31 décembre 2017.

**Suivi des dossiers dans le cadre de l'appel à projets  
« France Très Haut Débit - réseaux d'initiative publique »**

Au 31 juillet 2018, 83 projets de collectivités territoriales (département, région ou groupement de départements), regroupant **93 départements**, pour une subvention totale de 3,062 milliards d'euros, **sont concernés par un réseau d'initiative publique** et bénéficient d'un accord préalable de principe ou d'une décision de financement du Premier Ministre. **Seul le projet porté par la région Grand-Est pour sept départements** (tous les départements, hormis l'ex-région Alsace et le département de la Moselle) ne bénéficiait pas encore d'une décision : ce dossier a été instruit au premier semestre 2018 et est en attente de la signature d'une décision de financement par le Premier ministre.

Les dossiers ne bénéficiant, à date, d'aucune décision Premier Ministre sont de nouveaux dossiers de collectivités territoriales ayant déjà bénéficié d'un soutien de l'État pour une première phase de travaux et qui ont déposé une nouvelle demande relative à une nouvelle phase de travaux avant la suspension de l'appel à projets.

Au 31 juillet 2018, 35 dossiers sont contractualisés (18 dossiers relatifs à des projets FttH, 15 dossiers relatifs au volet Montée en Débit d'un projet, un dossier relatif à un projet de câbles sous-marins et un dossier relatif à une mise à niveau des réseaux FttH). 23 dossiers ont bénéficié des premiers décaissements de la part de l'État.

<sup>1</sup> Rapport d'activité 2015-2016 de l'Agence.

Au 31 juillet 2018, sur les 2,898 milliards d'euros engagés pour les RIP, 256,5 M€ étaient décaissés.

#### Évolution des dossiers de demande de subvention depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dossiers déposés	donnée non suivie			75	93	98	98
Dossiers financés (accord préalable)	5	6	23	37	53	45	37
Dossiers financés (décision de financement)	1	1	2	2	5	11	11
Dossiers contractualisés	0	0	2	3	15	27	35
Dossiers ayant bénéficié <i>a minima</i> d'un premier décaissement	0	0	0	2	11	23	35

Source : Agence du numérique, données annuelles au 31 juillet.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le pôle a également été amené à **conduire diverses actions d'accompagnement global du plan**, comme :

- veiller à l'organisation d'une concertation au niveau local, à travers le comité de concertation du plan FTHD, dont la composition a été récemment renouvelée ;

- contribuer à l'harmonisation des référentiels techniques et des modalités d'accès aux différents réseaux à très haut débit ;

- mettre en place un observatoire du plan, disponible à l'adresse suivante : <https://observatoire.francethd.fr/> ;

- assurer la promotion du plan et diffuser les meilleures pratiques auprès des collectivités et, en conséquence, proposer les évolutions du plan qui lui paraissent nécessaires (de fait, le cahier des charges du plan a été modifié deux fois, en 2015 et 2017).

Par ailleurs, **plusieurs autres appels à projets ont été pilotés par l'Agence** :

- en 2017, l'agence a été amenée à piloter l'appel à projets « continuité territoriale numérique dans les Outre-mer » ;

- en 2018, elle pilote l'appel à projets « cohésion numérique des territoires » et coordonne les AMEL.

En termes de personnels, le pôle a dû :

- faire face aux départs de quatre agents que la CDC avait, de fait, mais dans des conditions juridiquement discutables, mis à disposition pour accompagner le pilotage du plan ;

- mobiliser 10 consultants extérieurs dans le cadre d'un contrat temporaire d'assistance financé par le PIA. En juin 2018, une enveloppe supplémentaire a été accordée à l'Agence pour poursuivre le contrat temporaire d'assistance pour le pilotage du Plan FTHD et la mise en place de la mission France Mobile.

*b) En 2018, la mission France mobile a été créée en vue de mettre en œuvre le dispositif de « couverture ciblée » du « New Deal » mobile.*

Suite à l'accord entre les pouvoirs publics et les opérateurs en vue d'améliorer la couverture mobile du territoire métropolitain de janvier dernier (voir la première partie du présent chapitre), l'Agence s'est vue confier une nouvelle mission : le **pilotage du dispositif de « couverture ciblée »**.

Au printemps 2018 a donc été créée au sein de l'Agence une **mission France mobile**, dirigée par Zacharia Alahyane et composée d'une équipe de **7 personnes**. L'Agence avait jusqu'alors déjà piloté les dispositifs de couverture des zones blanches en centre-bourg et la plateforme « France Mobile »<sup>1</sup>, mais l'ampleur des travaux nécessitait la création d'une équipe dédiée.

#### **Le dispositif de « couverture ciblée » dans le cadre du « new deal »**

**Afin de déterminer la localisation de ces nouveaux sites de téléphonie mobile**, le Gouvernement a fait le choix de mobiliser l'expertise des collectivités territoriales en mettant en place un dispositif de « couverture ciblée » pour **identifier, département par département, les 5 000 nouvelles zones à couvrir**<sup>2</sup> déjà évoquées dans la première partie du présent chapitre. Des « équipes projet » locales, composées de collectivités territoriales et de services de l'État, sont en cours de constitution dans tous les départements. La concertation locale se déroulera chaque année dans le but d'établir la liste nationale de l'année suivante des sites prioritaires à couvrir.

La mission France mobile s'attache à être présente à chaque réunion de ces équipes-projets pour détailler le dispositif et accompagner ces équipes projets tant dans le processus d'identification des zones prioritaires à couvrir que s'agissant de la facilitation des déploiements des nouvelles infrastructures mobiles. Elle a transmis aux équipes projets déjà constituées l'ensemble des informations disponibles au niveau national dont elle dispose (cartes de couverture synthétisées par l'ARCEP, liste des zones de mauvaises couvertures d'habitats pré-identifiées au niveau national, signalements recueillis dans la Plateforme France Mobile). Au-delà de ces informations nationales, les équipes projets pourront s'appuyer sur des analyses de couverture et autres travaux initiés localement, que ce soit au niveau

<sup>1</sup> L'appel à projets « 800 sites stratégiques » d'avril 2016 avait été étendu à 1 300 sites en mai 2016 et avait conduit au lancement d'une plateforme « France mobile » en octobre, gérée par l'Agence, et dont le fonctionnement avait été décrit par une circulaire du 17 février 2017.

<sup>2</sup> Son fonctionnement est décrit dans l'instruction du gouvernement du 18 juillet 2018 relative à la mise en œuvre du nouveau dispositif d'amélioration de la couverture en téléphonie mobile NOR : TERR1820008C.

régional ou départemental, comme par exemple des campagnes de remontées d'information collaborative (*crowdsourcing*), ou des analyses de champs électromagnétiques.

Un **premier arrêté de 485 sites a été publié le 4 juillet dernier**<sup>1</sup>. Les opérateurs ont d'ores et déjà l'obligation d'offrir un service de téléphonie mobile 4G pour l'ensemble des territoires concernés au plus tard fin juin 2020 (24 mois après la publication de l'arrêté ou 12 mois sous conditions). Un second arrêté de 115 sites sera publié d'ici à la fin de l'année avec le même type d'obligations. Enfin, début 2019, seront publiés un ou plusieurs arrêtés désignant les 700 sites mobile pour l'année 2019.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

Dans le cadre du dispositif de couverture ciblée, la mission France mobile est d'abord chargée d'**accompagner la mise en place des équipes projets locales**. En septembre 2018, **88 départements** ont déjà créé une équipe projet départementales ou régionales sur les 92 concernés par ce dispositif (96 départements métropolitain moins Paris et la petite couronne).

La mission France mobile assure également l'interface entre les collectivités territoriales et les opérateurs et la diffusion des meilleures pratiques auprès des collectivités territoriale. Elle a déjà publié, en juillet dernier, un **guide pratique à destination des maires**<sup>2</sup>.

## **2. Le rôle du pôle « French Tech » dans la politique du même nom est conforté par les nouvelles orientations définies cette année.**

*a) Le pôle « French Tech » coordonne l'ensemble des actions rattachés à l'initiative « French Tech »*

Selon l'article 4 du décret l'instituant, l'agence « assure le pilotage et la mise en œuvre des actions du programme (...) « French Tech »<sup>3</sup>, et l'accompagnement des initiatives candidates à l'octroi du label du même nom ». L'enjeu est ici de développer et faire croître les jeunes entreprises innovantes en France, alors que celles-ci sont considérées comme une source majeure d'innovation.

(1) La politique « French Tech » est constituée de divers dispositifs construits et ajustés au fil du temps depuis 2013.

Lancée en 2013, suite à une mission de préfiguration confiée à la CDC, la politique « French Tech » vise à soutenir la création d'écosystèmes de jeunes pousses en France et à l'étranger à travers de nombreux dispositifs

<sup>1</sup> Arrêté du 4 juillet 2018 définissant la liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018.

<sup>2</sup> [https://agencedunumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/07/20180723\\_V16\\_Plaquette-485-sites\\_Guide-pratique-pour-les-Maires.pdf](https://agencedunumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/07/20180723_V16_Plaquette-485-sites_Guide-pratique-pour-les-Maires.pdf)

<sup>3</sup> Initialement dénommé « quartiers numériques », le programme « French Tech » est en réalité une action du second programme d'investissements d'avenir.

construits et ajustés au fil du temps, et faisant intervenir de très nombreux acteurs.

L'ensemble de ces dispositifs correspondent à trois objectifs : fédérer, accélérer, rayonner.

- Fédérer les acteurs en vue de susciter une dynamique collective en faveur de la croissance et du rayonnement des jeunes pousses

Pour cela, trois outils ont été déployés. Les deux premiers outils ont été créés rapidement. Il s'agit d'abord de la **marque** la « **French Tech** ». Propriété de l'État<sup>1</sup>, elle permet à tous les acteurs qui s'engagent pour les jeunes pousses de se rassembler pour atteindre une masse critique suffisante et être pris en considération à l'échelle internationale.

Il s'agit, ensuite du **label** « **Métropoles French Tech** ». 14 « Métropoles French Tech », le plus souvent sous forme d'association loi 1901, ont été labellisées au cours des années 2014 et 2015, en vue d'identifier quelques écosystèmes particulièrement denses, dynamiques et visibles à l'international. Ceux-ci doivent fonctionner en réseau et réunir tous les critères identifiés comme répondant aux besoins des *start-ups* françaises, des investisseurs et des talents étrangers. Il s'agit, par exemple, de la culture entrepreneuriale, de talents, de la maîtrise technologique, de financements... Ce label, piloté par le pôle « French Tech », n'est associé à aucun moyen financier direct.

Plus récemment, se sont ajoutés à ces deux dispositifs des **réseaux thématiques**. Lancés le 25 juillet 2016, suite à un appel à projets géré par le pôle « French Tech », les neuf réseaux thématiques<sup>2</sup> fédèrent sur une thématique donnée l'ensemble des jeunes pousses en France pour créer des liens entre les écosystèmes locaux, établir une feuille de route commune et développer les entreprises au niveau national et international.

- Accélérer le développement des jeunes pousses en France

À cette fin, trois outils ont été déployés dès 2014. Deux outils de financement et un accompagnement par des offres de services gratuites.

S'agissant du financement, le programme « **French Tech Accélération** », qui constitue l'une des deux actions financées dès le PIA 2 en loi de finances pour 2014<sup>3</sup>, a été créé en vue de **soutenir en fonds propres** et en co-investissement avec des acteurs privés, des **initiatives privées d'accélération de jeunes pousses**. Les accélérateurs doivent identifier des

---

<sup>1</sup> Entre 2013 et 2018, c'est Business France qui était « propriétaire » de la marque, dont les frais de gestion ont été financés par l'État via le PIA 2.

<sup>2</sup> HealthTech ; IoT - Manufacturing ; EdTech - Entertainment ; CleanTech et Mobility ; FinTech ; Security - Privacy ; Retail ; FoodTech ; Sports.

<sup>3</sup> Plus précisément, par le programme 407 de la mission Économie de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, action n° 1.

---

entreprises à haut potentiel de croissance et leur donner accès à des ressources de grande valeur, pour accélérer leur croissance. Ces investissements sont financés à hauteur de **200 millions d'euros** issus du PIA 2 et gérés par Bpifrance. Au 1er août 2017, 12 co-investissements avaient été réalisés auprès d'accélérateurs de jeunes pousses.

Lancée en 2014, la « **Bourse French Tech** » a pour objectif de favoriser la prise de risque individuelle d'entrepreneurs, en soutenant la phase de création d'entreprises innovantes, par une subvention d'un **montant maximum de 30 000 euros**. Cette bourse **délivrée par Bpifrance** est financée sur la dotation innovation de Bpifrance à hauteur de **11 millions d'euros en 2017**, auxquels s'ajoutent 3 millions d'euros issus de l'INPI.

S'agissant de l'offre de services, le « **Pass French Tech** » lancé en 2014 vise à soutenir des entreprises en très forte croissance dans les secteurs du numérique, de l'industrie et de la santé, à travers la fourniture de **services labellisés sur mesure pendant douze mois**. Ces services, proposés par les partenaires du Pass « French Tech » (Bpifrance, Business France, Coface, Union des groupements d'achats publics, Institut national de la propriété industrielle et plus de trente autres services publics), comprennent d'une part la mise à disposition d'un interlocuteur dédié et d'un accompagnement lors des levées de fonds, d'autre part une mise en avant dans la communication des partenaires.

Les entreprises bénéficiaires sont sélectionnées au niveau local et de façon objective (levée de fonds supérieure à 20 millions d'euros ou croissance du chiffre d'affaires). Ainsi, le programme est **piloté par les « Métropoles French Tech »** et opéré par des opérateurs de terrain (souvent des pôles de compétitivité et autres clusters). Il ne reçoit pas de financements dédiés.

230 entreprises réparties sur quatre promotions ont bénéficié du dispositif Pass French Tech depuis son lancement en 2014. S'agissant de la promotion 2015-2016, les entreprises bénéficiaires ont fortement augmenté leur chiffre d'affaires (+ 186 % en moyenne, et doublement pour la moitié d'entre elles). Ces entreprises ont créé 1 123 emplois en 2015 et leurs effectifs sont en très forte croissance (+ 70 % en moyenne).

Introduit plus récemment, le programme « **French Tech diversité** » combine aide au financement et offre de services. S'inscrivant dans le cadre de l'action « Adaptation et qualification de la main d'œuvre », volet « French Tech ticket et diversité » du PIA 3, il vise à promouvoir la diversité sociale dans l'écosystème de *start-ups* français, en détectant, accompagnant et soutenant les projets de jeunes pousses les plus prometteurs portés par des entrepreneurs « issus de la diversité sociale ».

Pour la première édition, organisée en Ile-de-France en juin 2017, les candidats pouvaient postuler pour un projet porté par une à trois personnes selon les critères suivants : habitants des quartiers prioritaires de la ville,



étudiants boursiers sur critères sociaux, bénéficiaires de minimas sociaux (revenu de solidarité active, allocation de solidarité spécifique, allocation adultes handicapés) ou sur lettre de motivation. 35 lauréats sur les 274 projets candidats ont bénéficié d'un accompagnement financier (45 000 euros par projet), d'un hébergement pendant 12 mois au sein de l'un des incubateurs partenaires, d'un accompagnement individuel (avec notamment un mentorat de la part d'un entrepreneur vivant en France et du conseil de la part d'un entrepreneur installé à l'international et membre d'un « French Tech hub ») et d'un programme d'accompagnement collectif de l'ensemble des lauréats de la promotion.

- « rayonner », c'est-à-dire viser le développement international des *start-ups* et l'internationalisation de l'écosystème français.

Trois outils ont été mis en œuvre à cette fin. Il s'agit, d'abord, de la **plateforme d'attractivité internationale** de la « French Tech ». Piloté par Business France, ce programme a été doté dès le PIA 2 en loi de finances pour 2014 d'un budget global de 15 millions d'euros, portés à 19 millions d'euros par une décision de redéploiement prise par le Premier ministre prise en juin dernier<sup>1</sup>. Il associe les entrepreneurs et investisseurs de la « French Tech », qu'ils soient implantés en France ou à l'étranger, à des actions de promotion de la « French Tech » à l'international. Cet engagement se traduit par des opérations internationales opérées par Business France et, dans certains cas, par des acteurs privés souhaitant en assurer l'organisation (et pouvant, à ce titre, prétendre à des subventions). Par exemple, ont été financés les événements suivants : French Founders, la French Tech conférence, HelloTomorrow.

Lancé en janvier 2015, le programme des « **French Tech Hub** » est l'équivalent à l'international des « Métropoles French Tech » : il s'agit d'écosystèmes entrepreneuriaux fédérés au sein de grandes métropoles internationales pour accélérer l'internationalisation des jeunes pousses françaises et renforcer l'attractivité internationale de la « French Tech ». Les « French Tech hub » sont **labellisés par l'État** sur la base d'un projet répondant à un cahier des charges. Depuis le lancement du programme 22 « Hubs » ont été labellisés.

Enfin, le « **French Tech Ticket** » est un **concours mondial** ayant pour objectif d'**attirer en France de jeunes talents étrangers** porteurs d'un projet de création de *start-ups*. Il cible prioritairement des entrepreneurs étrangers venant du monde entier et des étudiants étrangers qui souhaitent s'installer en France.

La première édition du concours en 2015, déployée à Paris, a permis d'accueillir 49 lauréats de 20 nationalités différentes, porteurs de 23 projets entrepreneuriaux, qui ont bénéficié d'une bourse de 25 000 euros, d'une

---

<sup>1</sup> Avenant n° 2 du 20 juin 2018 à la convention du 5 décembre 2014 entre l'État et la CDC relative au programme d'investissement d'avenir (Action : « Quartiers numériques » « French Tech »).

incubation de douze mois au sein d'un incubateur partenaire et d'une procédure simplifiée de délivrance d'un titre de séjour, pour eux et leur famille.

La deuxième édition, déployée sur l'ensemble du territoire avec 41 incubateurs partenaires, s'est déroulée en 2017. Elle comprenait un financement de 57 000 € pour les dépenses professionnelles et les frais propres de l'équipe lauréate. Elle a permis à 160 lauréats de 43 nationalités différentes de développer 70 projets entrepreneuriaux.

Cette opération, portée par le pôle « French Tech » avec le concours de Business France et de plusieurs ministères, doit permettre de contribuer à l'internationalisation des écosystèmes français de *start-ups*.

En lien avec cette dernière initiative, on peut également citer le « **French Tech visa** », lancé au printemps 2017 en vue de faciliter la venue en France d'entrepreneurs, employés ou investisseurs étrangers. Il consiste principalement en une procédure rapide d'obtention du « passeport talent ».

(2) Le pôle « French Tech » est associé à l'ensemble des actions et en pilote certaines, mais ne disposait jusqu'alors d'aucun budget propre.

Le pôle « French Tech » de l'Agence du numérique prend la suite de la mission « French Tech » créée en 2013 par la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique, et qui était alors dirigée par David Monteau (lequel a dirigé le pôle de l'Agence jusqu'à la fin de l'année 2017). Il rassemble une dizaine de personnes. Les administrations partenaires (DGE, direction générale du trésor, ministère des Affaires étrangères, Bpifrance, Business France, CDC) peuvent également mobiliser des ressources à temps partiel pour participer à certains programmes.

L'Agence du numérique est associée à l'ensemble des actions de l'initiative French Tech. Elle **coordonne ainsi l'ensemble des acteurs multiples en vue d'assurer une cohérence de l'action publique** en matière de *start-ups*.

#### **Les missions du pôle « French Tech »**

L'article 4 du décret de création de l'Agence énumère six missions qu'elle doit exercer en ce qui concerne la « French Tech » :

1° la coordination et l'animation des différentes actions du programme « French Tech » :

2° **l'accompagnement des porteurs de projets** dans la construction de leurs projets s'inscrivant dans ce programme :

- projets de métropoles candidates à la labellisation portés par des collectivités territoriales conformément au cahier des charges pour l'octroi du label ;

- projets de programmes d'accélération de la croissance des entreprises innovantes de création récente et des entreprises numériques ;
  - opérations d'attractivité internationale ;
- 3° Elle propose et met en œuvre, au niveau national, des **actions au bénéfice des territoires labellisés** ;
- 4° Elle assure **l'animation des écosystèmes numériques associés aux labels** ;
- 5° Elle assure la **promotion** des événements et des acteurs du programme ;
- 6° Elle **peut être consultée** sur les évolutions du cadre réglementaire relatif au financement des entreprises innovantes et à l'encouragement à l'entrepreneuriat.

Au-delà de missions d'ordre général, de coordination, de promotion, de consultation, le rôle de l'Agence sur ce volet est, historiquement, très orienté vers la **structuration de l'écosystème « French Tech »**. Le pôle ou la mission avant lui ont ainsi eu à piloter l'octroi du label « métropoles French Tech », l'appel à projets concernant les réseaux thématiques ou encore le label « French Tech hub ».

Actuellement, le pôle est également plus particulièrement en charge du pilotage des deux dispositifs suivants :

- il établit, en lien avec les ministères concernés, le commissariat général aux investissements devenu SGPI et Bpifrance financement, le règlement du **concours French Tech ticket**, assure le secrétariat du comité d'engagement, réceptionne les propositions, instruit les projets, conçoit les propositions de financement<sup>1</sup> ;

- dans le cadre du PIA 3, il établit, en lien avec les mêmes acteurs, les règlements des concours French Tech ticket et **French Tech diversité**, reçoit les propositions, instruit les projets, conçoit les propositions de financement et participe au suivi du projet<sup>2</sup>. En revanche, le secrétariat du comité d'engagement est assuré par Bpifrance financement.

Comme le pôle France très haut débit, le pôle French Tech ne dispose pas de budget en propre : il participe au processus financier concernant des enveloppes gérées selon les modalités des programmes d'investissements d'avenir. Selon une réponse au questionnaire budgétaire,

---

<sup>1</sup> Avenant n° 1 du 27 décembre 2016 à la convention du 5 décembre 2014 entre l'État et la CDC relative au programme d'investissements d'avenir (Action : « Quartiers numériques » « French Tech »).

<sup>2</sup> Convention du 2 juillet 2018 entre l'État et Bpifrance relative au programme d'investissements d'avenir (action « Adaptation et qualification de la main-d'œuvre » volet « French Tech ticket et diversité »).

le pôle pilote ou co-pilote les budgets suivants financés par les PIA 2 et 3 et gérés par la CDC<sup>1</sup>, Bpifrance ou Business France :

Dénomination du dispositif	Financement
Fonds French Tech Accélération (fonds propres)	200 millions d'euros dans le PIA 2 (environ 100 millions d'euros investis à date) et 100 millions d'euros dans le PIA 3
Budget pour la promotion internationale de la French Tech et l'animation du réseau national et international de la French Tech	4 millions d'euros par an entre 2014 et 2017
Budget pour financer les jeunes pousses lauréates du programme « French Tech Ticket »	2 millions d'euros en 2016 et 4 millions d'euros en 2017 issus du PIA 2, 7,5 millions d'euros dans le PIA 3 pour 2018-2019
Budget pour financer les <i>start-ups</i> du programme « French Tech Diversité »	2 millions d'euros du PIA 2 en 2017, 7,5 millions d'euros dans le PIA 3 pour 2018-2019
Budget pour financer les administrations lauréates de l'appel à projet « Services publics pour les <i>start-ups</i> de la French Tech »	1 million d'euros en 2017
Investissement en fonds propres au capital de la société de projet French Tech @ Station F	1 million d'euros

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

*b) En 2019, une nouvelle feuille de route et un premier budget propre pour le pôle French Tech*

La première phase de la French Tech (de 2013 à 2017) a permis d'initier une politique publique ciblée sur les *start-ups* à travers une marque forte et fédératrice fortement relayée par les jeunes pousses et les acteurs des écosystèmes. Les résultats des actions menées autour de la constitution d'écosystèmes, du financement de l'accélération et du rayonnement de la « French Tech » à l'international ont semble-t-il été positifs en ce que la France connaît actuellement une dynamique en faveur de l'entrepreneuriat, comme le montrent, par exemple, les chiffres de l'investissement dans le capital-risque publiés par Ernst and Young<sup>2</sup>, qui ne cessent d'augmenter ces dernières années.

<sup>1</sup> Convention du 5 décembre 2014 entre l'État et la CDC relative au programme d'investissement d'avenir (Action : « Quartiers numériques » « French Tech »), complétée par deux avenants du 27 décembre 2016 et du 20 juin 2018.

<sup>2</sup> Ernst and Young, baromètre annuel du capital-risque en France.

Il conviendrait néanmoins d'effectuer une évaluation de cette première phase en vue d'objectiver le rapport coût-efficacité de cette initiative.

Après une phase de réflexion et en réponse à certaines critiques qui avaient pu émerger dans les médias<sup>1</sup>, le Gouvernement a annoncé, en mai 2018, les **nouvelles orientations stratégiques** de la « French Tech ». Quatre axes ont ainsi été définis :

- soutenir et accompagner la croissance des « *scale-ups* » (*start-ups* en forte croissance) ;

- encourager le recrutement des talents aussi bien français qu'étrangers, à travers des moyens supplémentaires alloués au programme « French Tech diversité » et un assouplissement des conditions d'obtention du « French Tech visa » ;

- soutenir les jeunes pousses à forte intensité technologique (« *deep tech* »), à travers 70 millions d'euros du « fonds » pour l'innovation et l'industrie confiés à Bpifrance en vue de financer les « *deep tech* » ;

- et constituer une communauté mondiale et connectée partageant les mêmes valeurs en France et à l'international.

L'un des outils innovants présentés en mai dernier est la constitution d'un indice « Next 40 » des quarante *start-ups* les plus prometteuses, inspiré du CAC 40.

Une **nouvelle feuille de route** - annoncée pour septembre mais toujours pas publiée à ce jour - **est en cours de rédaction** avec la nouvelle équipe, Kate Barlagan, directrice du pôle « French Tech », ayant été nommée en mai dernier. L'Agence a indiqué à votre rapporteure que l'idée générale serait désormais de construire des **dispositifs plus sélectifs** afin de **faire émerger cent à deux cents entreprises à très fort potentiel** et de soutenir leur rayonnement international.

Le projet de loi de finances pour 2019 marque aussi l'introduction d'un **budget d'intervention en propre** pour le pôle « French Tech », à hauteur de **3,8 millions d'euros en AE et en CP**. Le projet annuel de performance ne précise pas la raison pour laquelle cet effort budgétaire est réalisé, et cite un certain nombre d'actions pouvant être financées par ce montant, qui recouvrent la totalité des missions du pôle.

---

<sup>1</sup> On pourra ici se référer à l'article d'Olivier Ezratty : <https://www.oezratty.net/wordpress/2018/comment-faire-evoluer-la-french-tech/>

### **3. Le pôle « société numérique » est confronté au défi de réussir l'inclusion numérique, après de nombreuses tentatives relativement infructueuses.**

a) *La politique d'inclusion numérique se caractérise historiquement par son inefficacité*

La Commission européenne définit l'inclusion numérique comme une action visant à amener les individus en difficulté vers **un certain degré d'autonomie vis-à-vis du numérique**, liée à ses connaissances et à ses compétences plutôt qu'à l'accès et à l'usage. Historiquement, la politique d'inclusion numérique est portée par la délégation aux usages de l'Internet (DUI), créée en 2003<sup>1</sup> au sein du ministère de l'éducation nationale, mais transférée à Bercy en 2014<sup>2</sup>. La DUI était, à ce moment, et malgré le lancement de plusieurs chantiers, considérée par certains comme peu active<sup>3</sup>.

L'un de ces chantiers consistait à structurer le paysage de la « médiation numérique », qui vise, selon l'Agence<sup>4</sup>, « à développer la culture numérique de tous les citoyens et leur capacité d'agir dans la société numérique. Elle leur permet de maîtriser les enjeux et usages des technologies ». Dès 1999, l'État a ainsi créé un réseau des **Espaces publics numériques (EPN)**, fédérés à compter de 2003 sous un label NetPublic octroyé aux EPN respectant la charte du label. L'Agence du numérique gère d'ailleurs toujours le portail généraliste associé à ce label. Selon un rapport remis par Pierre Camani et Fabrice Verdier en 2014<sup>5</sup>, il existerait **5 000 EPN** déclarés, dont 2 500 ont le label NetPublic, et 2 000 EPN non déclarés. 80% de ces EPN seraient gérés par les collectivités territoriales, les 20% restant étant animés par des associations ou des entreprises (organismes de formation, entreprises de l'économie sociale et solidaire). Plus largement, il existerait aujourd'hui en France environ 7 000 à 9 500 lieux ou structures de « médiation numérique ».

En 2013, le Conseil national du numérique prenait acte, dans son rapport intitulé « Citoyens d'une société numérique : pour une nouvelle politique d'inclusion », de **l'échec de cette politique** : « *la DUI a mis en place une plateforme destinée au réseau des EPN. Faute de moyens, elle n'a pas pu porter véritablement le travail d'animation et de mise en place d'une dynamique collaborative* ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 2003-1168 du 8 décembre 2003 portant création d'une délégation aux usages de l'internet.

<sup>2</sup> Décret n° 2014-404 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et décret n° 2014-435 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée du numérique.

<sup>3</sup> La tribune, L'Agence du numérique, mini budget, ambition extra large, Delphine Cuny, 4 février 2015.

<sup>4</sup> Rapport d'activité 2015-2016.

<sup>5</sup> Le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques : enjeux et perspectives d'évolution, Pierre Camani et Fabrice Verdier, rapport remis le 17 octobre 2014 à la secrétaire d'État au numérique Axelle Lemaire.

De fait, ce secteur se caractérise historiquement par :

- une **grande hétérogénéité des acteurs** (associations, services publics, entreprises, coopératives, *start-ups*...) et des offres initialement centrés sur la maîtrise des compétences minimales ;
- une atomisation de ces derniers voire une concurrence entre les acteurs historiques et les nouveaux entrants (Simplon, Emmaus Connect, Dataactivist...);
- une **faible visibilité** de leur offre pour la population ;
- des **modèles économiques en tension** (reposant largement sur des subventions publiques) et l'absence de perspectives soutenables sur le long terme.

De plus, **l'investissement des collectivités locales est très inégal et peu coordonné**. Leurs stratégies numériques sont largement orientées sur l'aménagement et les infrastructures, encore faiblement sur les usages.

Par ailleurs, de nombreux services publics (locaux et nationaux) dématérialisent leurs procédures sans prévoir en parallèle les dispositifs d'accompagnement nécessaires.

Au-delà de l'échec de la structuration des lieux de médiation numérique, certains chiffres démontrent que la politique d'inclusion numérique a, jusqu'ici, échoué : **selon un récent rapport de France stratégie<sup>1</sup>, 14 millions de Français, soit près de 28 % de la population, seraient « en difficulté avec le numérique ».**

*b) Le pôle « société numérique » tente d'améliorer la situation, mais ne semble pas disposer des moyens de ses ambitions.*

Le pôle « société numérique », qui n'est « actif » que depuis novembre 2016<sup>2</sup>, a succédé à la DUI. Selon l'article 5 du décret l'instituant, l'Agence « *favorise la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage auprès de la population* ».

#### **Les missions du pôle « société numérique »**

L'article 5 du décret de création de l'Agence énumère **quatre missions** que l'agence doit exercer à cette fin :

1° proposer et coordonner les **mesures permettant de généraliser l'accès à internet** dans l'ensemble de la société et de **définir et développer des outils, des services, des usages et des compétences numériques** innovants dans l'ensemble de la société ;

2° assurer une **veille** des meilleures pratiques relatives à l'appropriation des outils numériques sur le territoire, à destination des collectivités territoriales,

<sup>1</sup> France Stratégie, *Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique*, 12 juillet 2018.

<sup>2</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

des associations et des collectifs citoyens ;

3° apporter ses **conseils et son expertise** aux collectivités territoriales, aux associations, aux collectifs citoyens et aux réseaux d'entreprises pour leurs projets de développement des usages et des services numériques dans les territoires. Elle organise les **modalités du recensement de ces projets et des besoins auxquels ils répondent**, en lien avec l'ensemble des départements ministériels concernés ;

4° Elle **peut être consultée** en cas de travaux relatifs à l'appropriation territoriale des outils numériques et à la mise en place des espaces publics numériques.

Il précise également que l'agence peut être associée aux mesures prises pour le développement des services publics numériques.

Dans les faits, le pôle « société numérique » a, selon une réponse au questionnaire budgétaire, **deux ambitions** :

- assurer **l'égalité des citoyens et des territoires** en accompagnant l'appropriation des usages et des opportunités numériques ;

- participer à une **stratégie économique** dans la mesure où la montée en compétence numérique de toute la population favorise la croissance économique et l'emploi.

Ce dernier volet, souvent omis dans les réflexions sur la question de l'inclusion numérique, est l'objet de l'étude précitée de France Stratégie, qui estime qu'un plan d'inclusion numérique qui toucherait un tiers de la population cible sur dix ans, soit de l'ordre de 4,7 millions de personnes éloignées du numérique, pourrait représenter un **gain de 1,6 milliard d'euros par an** en moyenne sur cette période.

**Ces objectifs sont néanmoins particulièrement ambitieux au regard des moyens dont le pôle dispose** : constitué de **cinq personnes**, le pôle « société numérique », qui ne dispose d'aucune enveloppe du PIA, s'appuie sur des **crédits budgétaires**, que l'on retrouve chaque année dans le bleu budgétaire du programme 134, à hauteur de **400 000 euros**, répartis comme suit :

- 240 000 euros pour des marchés de prestation ;

- 160 000 euros pour financer des actions en faveur du réseau de la médiation numérique.

Selon une réponse au questionnaire budgétaire, en 2017, les financements ont été priorisés sur les actions visant à structurer et professionnaliser les réseaux de médiation numérique dans les territoires, notamment en soutenant la MedNum (voir ci-dessous).

(1) 2016-2018 : une première phase d'activité relativement modeste

Selon une réponse au questionnaire budgétaire, le pôle structure son action autour de trois axes d'intervention au service des collectivités et des



écosystèmes nationaux et locaux (opérateurs de sécurité sociale, acteurs de la médiation numérique, acteurs de l'innovation sociale, travailleurs sociaux, acteurs de l'économie numérique...) : outiller, structurer, accélérer, ce qui se traduit par les trois actions étudiées ci-dessous.

- L'animation d'un centre d'informations baptisé « laboratoire » et incarné par le site [labo.societenumerique.gouv.fr](http://labo.societenumerique.gouv.fr)

Ce site internet met à la disposition du public des analyses, des données d'observations et des savoirs sur les usages, pratiques et compétences numériques afin de soutenir les politiques numériques territoriales et accompagner l'action publique.

Il s'agit à la fois d'agréger des données existantes et des enquêtes réalisées par l'Agence avec des tiers (Baromètre du Numérique et Enquête « Capacity » sur les usages numériques des Français) et de proposer des « décryptages » sur les enjeux du numérique à travers la publication d'analyses et d'articles d'actualité permettant de rendre plus intelligibles les savoirs sur le numérique.

Plus de 200 articles et dossiers de fond ont été publiés depuis novembre 2016 ou proposés par des collectivités territoriales, et six jeux de données ont été ouverts.

Au-delà de ce « laboratoire », le pôle « société numérique » intervient en tant que pôle « ressources » des administrations et des collectivités locales sur les enjeux de l'inclusion numérique et des usages numériques (ministères sociaux, ministère de l'intérieur, ...).

- Une nouvelle tentative de structuration des acteurs de la médiation numérique

Après le constat d'échec de la politique de structuration menée depuis les années 2000, le rapport du conseil national du numérique précité concluait : « *Nous avons besoin aujourd'hui de pouvoir appuyer le réseau des médiations (qui ne se limite pas aux EPN) sur une organisation déconcentrée, disposant d'une réelle capacité d'animation et de mutualisation, avec des relais dans les territoires qui puissent organiser ce maillage entre les bassins de vie* ».

Le pôle « société numérique » de l'Agence a donc adopté une nouvelle approche : pour faciliter la mise en réseau au niveau national, il s'est d'abord appuyé sur des **pôles de ressources interrégionaux de la médiation numérique** regroupant des structures publique et associatives locales. Il a, à cette fin, conclu une convention triennale (2015-2017) avec sept pôles<sup>1</sup> chargés d'animer leur réseau local en métropole et en outre-mer, de participer activement à l'organisation des événements en faveur de la médiation numérique et de favoriser le partage de savoirs et savoir-faire entre les acteurs. À cette fin, 188 000 euros ont été investis en 2017. Cette

---

<sup>1</sup> Médias-Cité, Arsenic Paca, Zinc, Ping, Universcience, Anis, Recyclage éco-citoyen.

---

phase est désormais achevée et plus aucune subvention aux acteurs de la médiation numérique n'a été versée en 2018.

Parallèlement, et afin de construire un modèle ne reposant pas sur des subventions, l'agence a créé une **structure nationale commune à toutes les parties prenantes** de la médiation numérique (collectivités locales, État, associations, entreprises, espaces publics numériques, fablabs, tiers-lieux...) prenant la forme d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) intitulée **La MedNum**<sup>1</sup>, dont l'État est sociétaire. Selon une réponse au questionnaire budgétaire, le choix de ce type de structure était motivé à la fois par le souhait de mutualiser les efforts pour structurer le secteur de la médiation numérique et par celui de trouver un modèle entrepreneurial tout en sanctuarisant la dimension d'utilité sociale et d'intérêt collectif de ces actions.

La SCIC regroupe désormais 70 sociétaires qui maillent correctement le territoire national tout en proposant des expertises précises sur les différentes compétences numériques (inclusion, data, fabrication numérique, multimédias, création, entrepreneuriat...).

Selon une réponse au questionnaire budgétaire, cette société a trois missions :

- représenter les acteurs de la médiation numérique auprès des pouvoirs publics et renforcer l'animation du réseau national ;
- fournir des services aux membres de la coopérative (appui à l'ingénierie de projet, mutualisation d'achats, *marketplace*...) ;
- favoriser « *la montée en charge et l'essaimage de projets locaux innovants, via un portage financier et une ingénierie de projets permettant de solliciter des financements de grande ampleur* ».

En complément des initiatives locales existantes, la SCIC permet de mettre en œuvre des projets à vocation nationale. Elle est, par exemple, un outil mobilisé pour la construction d'un référentiel de compétences numériques en lien avec PIX, *start-up* d'État de l'Éducation nationale.

Le budget affecté à la mise en place de la MedNum était de 80 000 euros en 2017 et de 50 000 euros en 2018.

Enfin, le pôle « société numérique » a également organisé quatre éditions des **Assises de la médiation numérique**. Cette année, et afin de répondre aux orientations de la stratégie nationale pour un numérique inclusif (voir ci-dessous)<sup>2</sup>, l'évènement intitulé **Numérique en Commun[s]**<sup>3</sup> était plus largement dédié aux cultures numériques. Le budget pour ces actions était, en 2018, de 40 000 euros.

---

<sup>1</sup> <https://lamednum.coop/>

<sup>2</sup> Parmi les principales recommandations du rapport, l'une d'elle était de mettre en place un événement national dédié à l'inclusion et aux cultures numériques.

<sup>3</sup> <https://www.numerique-en-commun.fr>

- Expérimenter au niveau national le « pass numérique »

Le « pass numérique », « chèque culture numérique » ou encore « chèque #APTIC » est un **instrument permettant de financer des actions d'accompagnement et de formation** de la population au numérique dans des lieux de qualité<sup>1</sup>. Conçu dès 2011 en Aquitaine par la coopérative Médias-Cité, la mission société numérique a soutenu l'expérimentation au niveau national du pass numérique.

Le pass numérique **fonctionne sur le modèle du chèque déjeuner** : un commanditaire (une entreprise, une collectivité, une administration, une association...) achète des « chèques », les attribue à ses bénéficiaires (usagers, salariés, citoyens...), lesquels peuvent ensuite aller se former dans tout lieu ayant référencé son offre de services dans le dispositif. Le **lieu** a préalablement été **labellisé** sur la base de critères de qualité et de professionnalisme, afin de garantir à tout bénéficiaire d'acquérir un socle minimum de compétences numériques propre à favoriser son adaptation aux évolutions technologiques et à renforcer employabilité.

Selon ses promoteurs, il présente plusieurs avantages. Il permet, d'abord, de mettre en relation une demande existante (les administrations et collectivités qui dématérialisent, les entreprises qui se numérisent et ont besoin d'avoir des usagers et salariés formés à leurs outils) avec une offre disponible (les structures de médiation numérique qui offrent des services d'accompagnement et de formation au numérique).

Il concourt également à la structuration de la médiation numérique en permettant :

- de recenser l'ensemble des formations de qualité et autorise ainsi à aboutir à une cartographie à jour des lieux et des compétences numériques sur le territoire national ;
- de pérenniser les structures locales d'accompagnement au numérique en diversifiant leurs financements ; les revenus issus du chèque bénéficient en effet directement aux acteurs de la médiation numérique.

**Le pôle « société numérique » a accompagné le dispositif dès 2016**, dans le cadre d'une convention avec Médias-Cité signée le 23 octobre 2015, celle-ci étant désignée pôle régional de la médiation numérique. Médias-Cité est également lauréate de l'appel à projets « La France s'engage » piloté par l'État<sup>2</sup>.

Le pôle a d'abord travaillé avec Médias-Cité sur plusieurs **aspects opérationnels**, tels que la sécurisation du chèque, la modélisation de la plateforme de gestion, l'identification des circuits de distribution, la labellisation des structures, l'élaboration du référentiel de services éligibles,

---

<sup>1</sup> <http://aptic.fr>

<sup>2</sup> <https://aptic.fr/cheque-numerique-aptic-laureat-de-lappel-a-projets-france-sengage/>

la définition d'indicateurs d'impact du dispositif et la réponse à des interrogations d'ordre juridique.

Le pôle a également porté l'ambition de **fournir un dispositif « clé en mains » pour les administrations** qui dématérialisent leurs services en vue d'accompagner leurs usagers dans l'appropriation des services numériques et la réalisation de leurs démarches en ligne. À cette fin, elle a **financé et piloté une expérimentation** du chèque menée en partenariat avec le porteur de projet Médias-Cité et la direction générale des finances publiques dans trois départements (La Drôme, la Gironde et la Réunion). Il s'agissait de tester l'utilisation du chèque pour accompagner aux procédures dématérialisées du service des impôts. Cette expérimentation s'est déroulée d'avril à juin 2017, et a mobilisé un budget de 25 000 euros.

En 2018, **six actions pilotes** ont été lancées et financées par Médias-Cité et l'Agence, avec six commanditaires, afin de permettre la montée en visibilité du dispositif. Les commanditaires ayant pris part aux actions pilotes sont les suivants : Pôle Emploi (sur les territoires de Toulouse et de la Guyane), la Caisse nationale d'allocations familiales (à Grenoble et dans le Nord), la Grande École du Numérique (à Marseille et à Roubaix), la ville d'Évry, le Conseil départemental de la Gironde (dans les territoires de Haute Gironde et du Portes du Médoc) et la Fondation AFNIC (avec le Centre Ressources Illettrisme d'Auvergne et Emmaüs à Bordeaux).

À ce jour, ce chèque représenterait déjà, selon une réponse au questionnaire budgétaire, **plus de 500 000 de services financés**.

Une réponse au questionnaire budgétaire précise également qu'une **SCIC « APTIC » est en cours de constitution** à l'initiative de Médias-Cité, pour assurer l'ingénierie de services nécessaire à la mise en œuvre du « chèque ». Il s'agit notamment d'identifier les lieux de médiation numérique, de qualifier les services et d'organiser une remontée des données. L'entrée au sociétariat de l'État est en cours, sur la base d'un avis de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie et des Finances du 5 juillet 2018. La CDC examinerait également sa participation à la levée de fonds de la SCIC APTIC.

(2) 2018- : le plan « inclusion numérique », une tentative de passage à l'échelle ?

Le pôle « société numérique » a piloté la définition, entre décembre 2017 et mai 2018, d'une « **stratégie nationale pour un numérique inclusif** », sous forme d'un rapport publié en mai dernier<sup>1</sup>. Elle a abouti, en septembre, à un **plan national pour un numérique inclusif**<sup>2</sup>, dont le pôle est chargé, avec de nombreux partenaires, de la mise en œuvre opérationnelle.

<sup>1</sup> Rapport et recommandations, *Stratégie nationale pour le numérique inclusif*, mai 2018

<sup>2</sup> Pour une France connectée, *Plan national pour un numérique inclusif*, dossier de presse, 13 septembre 2018.

- Des mesures disparates

Plusieurs actions du plan sont déjà mises en œuvre. Il en va ainsi de la **consolidation de la MedNum**, de **l'expérimentation en cours, avec la jeune pousse PIX**, d'un parcours pour évaluer les compétences de base au numérique, du **rassemblement Numérique en Commun[s]**, ou encore du **développement de nouveaux outils à destination des collectivités territoriales et des aidants**, terme faisant référence aux non professionnels de la médiation numérique qui sont en contact direct avec ces publics en difficulté avec le numérique (travailleurs sociaux, agents publics, agents des opérateurs de services publics...).

S'agissant de ce dernier point, deux nouvelles plateformes sont déjà disponibles et en cours d'alimentation par divers documents :

- une première plateforme accompagne les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur stratégie locale d'inclusion numérique : <https://inclusion.societenumerique.gouv.fr/>; elle comprend des éléments de sensibilisation sur l'inclusion numérique, un recensement des financements disponibles, des bonnes pratiques, des outils opérationnels pour élaborer un plan d'action... ;

- une seconde plateforme outille les aidants numériques : <https://kit-inclusion.societenumerique.gouv.fr/>; elle a vocation à remplacer la plateforme « Net Public », qui avait été mis en place par la DUI.

**Une mission confiée par la loi : l'accompagnement des collectivités territoriales dans la mise en place des stratégies de développement des usages et services numériques**

L'article 69 de la Loi pour une République Numérique souligne que les collectivités territoriales peuvent comporter une stratégie de développement des usages et services numériques. Suite à un amendement au Sénat de M. Patrick Chaize, cet article confie à l'Agence du numérique le soin d'élaborer un document-cadre comprenant une présentation des choix stratégiques de nature à contribuer au développement équilibré des usages et services numériques dans les territoires et un guide méthodologique relatif à l'élaboration des stratégies de développement des usages et des services numériques des collectivités.

En conséquence, la mission société numérique s'est attelée cette mission et consolide actuellement l'agrégation de ressources, outils et propres pratiques concernant les usages et services numériques. Une première version de plateforme d'accompagnement des collectivités territoriales est disponible pour soutenir et accélérer l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'inclusion numérique : <https://inclusion.societenumerique.gouv.fr>. Elle est, à l'heure actuelle, d'une portée très limitée, de nombreux documents étant indiqués « en construction ».

À terme, ces deux sites remplaceront opportunément l'ensemble des sites internet existants et gérés par le pôle « société numérique ». Le portail Net Emploi, créé par la DUI, et qui avait vocation à outiller les demandeurs d'emploi dans leurs démarches numériques, est aujourd'hui obsolète. Le

---

portail de la médiation numérique, créé par l'Agence, préfigurait la création du réseau national de la médiation numérique, aujourd'hui unifié autour de la MedNum, et a donc aujourd'hui perdu sa raison d'être. Enfin, le portail des métiers de l'Internet, créé par la DUI, est en cours de refonte en collaboration avec la Grande école du numérique afin de proposer une cartographie plus claire, à jour et collaborative des compétences numériques en lien avec les métiers.

Le plan comprend également les mesures suivantes :

- des mesures visant à **former les aidants** : la direction générale de la cohésion sociale travaille sur la formation des travailleurs sociaux ; la MedNum et le centre national de la fonction publique territoriale produisent un cours en ligne qui sera accessible fin 2018 ; le secrétaire d'État au numérique devrait signer une convention avec l'agence du service civique en vue de former les volontaires en service civique ; des « opérateurs de service public » (CNAF, La Poste, Pôle emploi) devraient signer une charte pour sensibiliser leurs agents ;

- **un expérimentation du dispositif « France Connect Aidants »**, en vue de permettre à des aidants professionnels de faire des démarches administratives en ligne à la place d'une personne ne parvenant pas à les faire seule ;

- le lancement d'une « **instance nationale partenariale** » regroupant l'ensemble des acteurs concernés plusieurs fois par an, dont les modalités de mise en œuvre ne semblent, à ce jour, pas claires ;

- une labellisation de « **Territoires d'action** » pour lesquels, selon une réponse à votre rapporteure, l'État « *met à disposition du temps et de l'expertise pour conseiller et orienter les équipes tout en documentant les initiatives et produisant du savoir commun à disposition de tous les autres territoires* », et dont les modalités concrètes restent apparemment à définir.

- Deux mesures significatives en vue de passer à l'échelle

Deux mesures montrent que ce plan constitue une tentative de passage à l'échelle, en ce qu'elles mobilisent des ressources financières significatives.

Il s'agit, d'abord, des **dix millions d'euros affectés à la généralisation du pass numérique** au niveau national, annoncée par le Président de la République le 19 juillet dernier. Selon le dossier de presse, cette somme devrait générer près de 40 millions d'euros complémentaires de la part des collectivités territoriales, des opérateurs de service public ou des entreprises privées, susceptibles de bénéficier de la montée en compétence numérique du public. Selon une réponse de l'Agence, le financement de cette enveloppe devrait prendre la forme d'un abondement du programme 343 vers le programme 134.

Il s'agit, ensuite, d'une **nouvelle tentative de structuration** en région, à travers un financement à hauteur de **cinq millions d'euros** par la CDC affectés à des têtes de réseaux inter-départementales appelées « hubs », pour outiller, structurer et consolider des acteurs de proximité de la médiation numérique. Un appel à projets a été lancé en septembre. Il s'agirait, selon l'Agence du numérique, de financer des structures « *qui prouvent leur capacité à avoir un modèle économique et d'activités pérenne au-delà du financement d'amorçage prévu sur 2019* », la MedNum restant mobilisée sur les territoires dans lesquels il n'y aurait pas de « hub ». Ces « hubs » viendraient « *en appui des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat pour soutenir l'élaboration de stratégies et d'initiatives locales* ». **Cette nouvelle initiative semble marquer l'échec de la tentative de structuration en pôles régionaux ayant précédé la création de la MedNum.**

- Un plan peu ambitieux

Ce plan, porté par le secrétaire d'État en charge du numérique, constitue surtout **une agrégation de mesures disparates, pour la plupart déjà mises en œuvre ou annoncées par ailleurs**, démontrant ainsi le **manque d'ambition** du Gouvernement en la matière.

Il convient de saluer les efforts du pôle « société numérique » et de ses partenaires en vue de renouveler les modalités de mise en œuvre de la politique de structuration d'écosystèmes locaux de médiation numérique, ainsi que l'octroi de moyens financiers plus significatifs en vue d'accompagner cette politique. Néanmoins, **les multiples tentatives précédentes laissent à penser que ces efforts ne suffiront pas à faire revenir vers le numérique les personnes qui en sont durablement éloignées.**

## ***B. L'INTÉGRATION À L'AGENCE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, DONT LA PLUS VALUE RESTE À PROUVER, DEVRA PRÉSERVER L'AGILITÉ QUI CARACTÉRISE L'AGENCE DU NUMÉRIQUE***

### **1. Dotée d'une gouvernance originale, l'Agence du numérique a su faire preuve d'agilité en raison de son format restreint.**

#### *a) Une gouvernance stratégique originale*

- (1) Un service à compétence nationale rattaché au directeur général des entreprises...

L'agence est un service à compétence nationale. Encadrés par un décret du 9 mai 1997<sup>1</sup>, les services à compétence nationale<sup>2</sup> se rapprochent

<sup>1</sup> Décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale.

<sup>2</sup> Il existe par ailleurs de nombreux autres services à compétence nationale dans des secteurs très divers. C'est, par exemple, le cas du service central d'état civil, de l'agence France trésor, de l'agence

---

des services déconcentrés de par le caractère **opérationnel** de leurs missions, mais s'en distinguent par le caractère **national** de leurs attributions. Ils ne doivent également pas être confondus avec les établissements publics, car ils sont dépourvus de personnalité morale<sup>1</sup>.

Lorsqu'ils sont rattachés directement au ministre dont ils relèvent, ils sont créés par décret. Lorsqu'ils relèvent d'un directeur d'administration centrale, d'un chef de service ou d'un sous-directeur, ils peuvent être créés par arrêté. Dans le cas de l'Agence du numérique, elle est « rattachée au directeur général des entreprises »<sup>2</sup>, mais a été créée par décret.

(2) ...mais dont la stratégie relève de plusieurs ministres

Selon le décret de 2015, bien que rattachée au directeur générale des entreprises, les objectifs de l'agence sont, fixés chaque année par le ministre chargé du numérique. Elle peut proposer au ministre les mesures propres à atteindre ces objectifs. Par ailleurs, elle peut préparer et réaliser, à la demande du Premier ministre, tous travaux interministériels entrant dans son champ de compétences.

La pratique est cependant plus souple que le décret de 2015. Les décrets d'attribution des gouvernements successifs d'Édouard Philippe octroient au ministre de la Cohésion des territoires autorité, « conjointement avec le ministre de l'économie et des finances », sur l'Agence<sup>3</sup>. Le secrétaire d'État au numérique disposait également de l'Agence lorsqu'il était encore rattaché au Premier ministre<sup>4</sup>.

Lors de son audition par votre rapporteure, l'Agence du numérique a précisé que cette nouvelle répartition des rôles entre les ministres n'a donné lieu à aucune lettre de mission particulière, et que le travail de l'Agence s'effectue selon des modalités fluides déterminées tant par des réunions entre cabinets que par les réunions interministérielles. On a ainsi pu observer une certaine répartition *de facto* des compétences entre les ministres, qui devrait perdurer avec le rattachement du secrétaire d'État en charge du numérique à Bercy, à savoir : ce dernier mène les dossiers relatifs à la French Tech et à l'inclusion numérique, et le ministre de la Cohésion des

---

*des participations de l'État, de la direction de la sécurité de l'aviation civile, des archives nationales ou encore de nombreux musées.*

<sup>1</sup> On remarquera que le rapport « Investir pour l'avenir » de Michel Rocard et Alain Juppé recommandait, en vue de mettre en œuvre le volet numérique du programme d'investissement d'avenir, la création d'une « agence de moyens légère (...), dotée de la personnalité juridique », qui « aurait pour objet de co-investir dans l'économie numérique ».

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> alinéa 2 du décret de création de l'Agence.

<sup>3</sup> Décret n° 2017-1075 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de la cohésion des territoires, Décret n° 2018-913 du 24 octobre 2018 relatif aux attributions du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Décret n° 2017-1068 du 24 mai 2017 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé du numérique.



territoires, en lien avec le ministre de l'Économie et des Finances, s'investit sur le volet infrastructures.

Du reste, chacune de ses missions doit être conduite avec l'ensemble des administrations concernées. S'agissant, par exemple, du plan FTHD, son pilotage doit se faire en lien avec l'ensemble des services compétents de l'État, c'est-à-dire le Secrétariat général pour l'investissement, le Commissariat général à l'égalité des territoires, la Direction générale des collectivités locales, la direction générale des outre-mer et le CEREMA.

(3) Un comité d'orientation mobilisé avec parcimonie

L'article 6 du décret de création de l'Agence prévoit qu' « *un comité d'orientation dont la composition est fixée par un arrêté du ministre chargé du numérique propose les orientations stratégiques dans les domaines relevant de l'agence* ». Ce comité, qui avait vocation à être le « poil à gratter »<sup>1</sup> de l'agence en vue de lui faire prendre du recul sur ses activités à dominante opérationnelle, est composé de huit personnalités, dont le profil est à la fois tourné vers l'international et vers les territoires : Robin Chase, fondatrice de Buzzcar et Zipcar et consultante auprès de l'OCDE ; Pascal Cagni, président-directeur de C4 Ventures, nouveau président de Business France ; Karine Dognin-Sauze, vice-Présidente de la métropole de Lyon Innovation, Métropole intelligente, Développement numérique ; Bernard Liataud, associé dans le fonds d'investissement Balderton ; Goeff Mulgan, directeur du National Endowment for Science Technology and the Arts (Nesta) ; Johanna Rolland, maire de Nantes depuis 2014 et présidente du réseau Eurocities ; Francis Pisani, journaliste écrivain ; Anne Sulling, ancienne ministre du commerce extérieur et de l'entrepreneuriat du gouvernement estonien.

Selon les informations recueillies par votre rapporteure, ce comité ne s'est réuni que trois fois depuis octobre 2016 et aucune réunion n'a eu lieu depuis un an et demi.

*b) Une équipe opérationnelle restreinte et un budget de fonctionnement limité*

Le **directeur** de l'agence, Antoine Darodes, a été désigné par un arrêté du 6 juillet 2015.

Dans son fonctionnement opérationnel, l'Agence est pilotée par un **comité de direction** rassemblant le directeur de l'Agence et les responsables des pôles. La **réunion hebdomadaire** de ce comité permet de veiller à la cohérence des actions des différentes missions de l'Agence et d'identifier les synergies éventuelles.

L'Agence du Numérique compte à ce jour **35 équivalents temps-plein** des ministères économiques et financiers. Au-delà des plus de

---

<sup>1</sup> Selon les termes d'Antoine Darodes lors de l'audition menée par votre rapporteure.

trente personnes constituant les différents pôles déjà cités, on trouve également trois personnes, rattachées administrativement à la direction : une personne en charge de la communication et deux secrétaires. Depuis la création de l'Agence jusqu'au printemps 2018, avec l'arrivée de la mission France Mobile, elle n'a pas connu d'évolution de ses moyens humains et budgétaires propres.

Par ailleurs, au-delà des enveloppes sur lesquelles s'appuient chacun des pôles, une **dotation de fonctionnement**, à hauteur de **140 000 euros**, finance essentiellement les déplacements en France et à l'étranger (notamment pour le pôle « French Tech ») ainsi que les dépenses opérationnelles propres (fournitures, stagiaires, frais de traduction, de reproduction, de représentation).

*c) Des synergies entre les différentes missions difficiles à apprécier*

- (1) La cohérence des missions de l'Agence provient de leur logique mixte, à la fois économique et territoriale

Dans le communiqué de presse du 5 février 2015 annonçant la création de l'agence, le ministre de l'Économie, de l'industrie et du numérique et la secrétaire d'État au numérique considérait qu'elle traduisait « *la nécessité d'une approche globale du numérique dans les territoires : le déploiement d'un socle d'infrastructures, le développement de services individuels et collectifs innovants tirant partie de ces réseaux, et la création d'activités nouvelles et d'emplois locaux, tirant partie du numérique* ».

**La convergence entre les trois pôles de l'Agence se situe surtout sur la méthode.** On remarque ainsi que les trois missions reposent au moins en partie sur une **approche territoriale, mais appréhendée au niveau national** : la subvention des réseaux locaux pour le pôle « France très haut débit », la structuration d'écosystèmes locaux pour les pôles « French Tech » et « société numérique ». Un autre point commun de ces trois missions est également leur caractère très **opérationnel**.

Sur le fond, les missions du pôle « société numérique » apparaissent logiquement liées au déploiement des réseaux : pour que celui-ci ait une utilité, encore faut-il que la population couverte en fasse le bon usage. La mission du pôle « French Tech », qui vient en appui aux *start-ups* n'agissant pas nécessairement dans le domaine du numérique, apparaît plus éloignée. La diversité de ces missions se traduit d'ailleurs par l'existence de trois sites internet différents<sup>1</sup>, le site de l'agence du numérique consistant principalement à renvoyer à ces trois sites, sans véritable plus-value.

Si l'existence de synergies entre les trois pôles est difficilement démontrable, on peut néanmoins souligner que l'Agence a su mettre en place

---

<sup>1</sup> <http://www.lafrenchtech.com/>; <http://www.francethd.fr/>; <https://societenumerique.gouv.fr/>, et même quatre si l'on compte celui du « laboratoire société numérique » : <https://labo.societenumerique.gouv.fr/>

des coopérations concrètes entre eux. C'est, par exemple, le cas de la mission de coordination de l'expérimentation du droit au maintien de la connexion internet établi par les articles 108 et 109 de la loi pour une République numérique, mise en œuvre par les pôles « société numérique » et « France très haut débit ».

#### **L'expérimentation du droit au maintien de la connexion internet**

Cette expérimentation a été lancée à la fin de l'année 2016 par l'Agence du numérique (pôles « société numérique » et « très haut débit ») dans le cadre d'un partenariat entre l'État (avec notamment la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et la direction générale de la cohésion sociale), les collectivités territoriales (notamment l'Assemblée des départements de France) et les fournisseurs d'accès à internet (Bouygues, Free, Orange, SFR, Fédération Française des Télécoms). L'Agence nouvelle des solidarités actives, association spécialisée dans l'expérimentation sociale, assure le suivi du dispositif en soutien de l'Agence du Numérique.

Trois conseils départementaux se sont portés volontaires pour expérimenter ce nouveau droit : la Seine-Saint-Denis, la Haute-Saône et la Marne. Une convention multipartite définissant les modalités de l'expérimentation a été négociée avec les trois principaux acteurs du fonds de solidarité pour le logement (FSL) : les travailleurs sociaux, les services départementaux en charge du FSL et les opérateurs.

- **Fonctionnement**

L'utilisateur en situation d'impayé bénéficie d'un délai de deux mois maximum après le premier impayé pour solliciter les travailleurs sociaux habilités par le service du département en charge du FSL. Ce délai correspond à une durée moyenne pratiquée par les opérateurs avant résiliation de la ligne. Les services départementaux s'enquêtent de la situation de l'utilisateur avec son opérateur avant de prendre une décision sur sa demande. L'aide prend la forme d'un abandon de créance (partiel ou total) de la part de l'opérateur et non celle d'un mécanisme de co-abonnement par les opérateurs d'un fonds de solidarité géré par les conseils départementaux. Cette modalité de financement, qui diffère des autres dispositifs d'aide (logement, énergie, eau), est issue des négociations en amont de l'expérimentation. Afin de cibler les foyers en situation de précarité, des critères de ressources ont été introduits selon le règlement intérieur de chaque conseil départemental. A ce stade, seules les factures d'internet fixe sont éligibles au dispositif.

L'Agence du numérique a développé et maintient une plateforme en ligne qui sert de support aux échanges entre les différents partenaires (travailleurs sociaux, services départementaux en charge du FSL et opérateurs).

- **Les premiers retours d'expériences de mise en œuvre**

Au 26 octobre 2018, 69 dossiers ont été déposés et 39 foyers ont été aidés pour un montant de 4 625 euros. À titre de comparaison, en dehors de cette expérimentation, l'opérateur Orange a, dans sa démarche de responsabilisé sociale des entreprises, procédé en 2017 à un abandon de créance pour plus d'une centaine de foyers sur plus de trois cents demandes déposées.

Les principaux motifs des impayés relèvent d'accidents de la vie, d'un évènement personnel, d'une mauvaise compréhension de l'offre, ou encore d'une mauvaise connaissance des bonnes pratiques de relation à l'opérateur.

Cette première année et demie a permis de faire ressortir des facteurs qui conditionnent l'efficacité du dispositif d'aide :

- l'appropriation rapide de ce nouveau dispositif d'aide semble être liée à la préexistence d'un dispositif similaire avec Orange (cas de la Haute-Saône). En effet, dans ce cas, il s'agit uniquement d'un élargissement du dispositif à d'autres FAI ;
- la difficile mobilisation des travailleurs sociaux sur ce nouveau droit : il s'agit pour eux d'un nouveau champ d'intervention qui s'ajoute à de nombreux autres ;
- l'importance d'un travail de communication et de formation très réguliers des travailleurs sociaux mené par les agents du FSL ;
- l'appréhension à utiliser une plateforme numérique et le temps de son appropriation par les différentes parties prenantes (essentiellement par les travailleurs sociaux).

*Source : agence du numérique*

## **2. Une intégration à l'ANCT dont la plus-value reste à prouver**

*a) L'ANCT absorberait les missions relatives aux déploiements des réseaux numériques et à l'inclusion numérique.*

Annoncée lors de la Conférence nationale des territoires au Sénat le 17 juillet 2017, la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) fait actuellement l'objet d'une proposition de loi déposée par Jean-Claude Requier, soutenue par le Gouvernement et adoptée par le Sénat le 8 novembre dernier.

Cette initiative fait suite à un feuillet législatif à rebondissements : une proposition de loi du député Philippe Viguié déposée à l'Assemblée nationale en octobre 2017<sup>1</sup>, une proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale déposée par votre collègue Philippe Bas et adoptée au Sénat le 13 juin dernier, et un amendement du Gouvernement déposé au Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique<sup>2</sup>, qui faisait lui-même suite au rapport de préfiguration de Serge Morvan<sup>3</sup>.

La proposition de loi adoptée par le Sénat prévoit, conformément aux recommandations du rapport de préfiguration, que les missions de l'Agence du numérique en matière d'accompagnement des déploiements et

<sup>1</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0303.asp>

<sup>2</sup> [https://www.senat.fr/amendements/2017-2018/631/Amdt\\_1069.html](https://www.senat.fr/amendements/2017-2018/631/Amdt_1069.html)

<sup>3</sup> France Territoires, *Un engagement au service des dynamiques territoriales, mission de préfiguration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, juin 2018.*

d'inclusion numérique soient désormais exercées par l'ANCT<sup>1</sup>. Les personnels seraient transférés, en conséquence, à l'ANCT<sup>2</sup>. Seul le pôle « French tech » ne serait pas intégré à l'ANCT et resterait un service des ministères économiques et financiers.

Cette absorption par une agence de la cohésion des territoires est conforme à l'esprit de l'agence, dont le décret de création indiquait bien que son rôle concerne des projets « *développés dans les territoires* ». Le communiqué de création de l'agence considérait également que « *l'appui aux collectivités territoriales, et la co-construction de projets locaux, sera centrale dans l'action de l'Agence* ».

Le Sénat a néanmoins regretté que le Gouvernement n'ait pas pris le temps de dresser un bilan de l'Agence avant d'initier sa scission en deux parties dont l'une serait absorbée par l'ANCT.

On remarquera également que cette scission des missions de l'Agence du numérique dans deux structures différentes laisse perdurer un problème identifié il y a déjà dix ans par le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, à savoir **l'éclatement du traitement des questions liées au numérique au sein de l'État**. Le rapport recommandait la création d'un haut-commissaire au développement numérique. Si l'Agence était loin de répondre à cette ambition<sup>3</sup>, la démarche avait néanmoins le mérite de réunir trois équipes distinctes créées entre 2003 et 2013 et ayant, comme on l'a vu, des compétences d'intervention dans le domaine du numérique.

On remarquera également la contradiction apparente dans le fait de confier, encore récemment, de nouvelles missions à l'Agence du numérique (notamment à travers la création d'un quatrième pôle, « France mobile ») et de la dissoudre dans le même temps.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 2, l'ANCT a pour mission « de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur (...) du numérique ». Plus précisément, « l'agence a pour mission d'animer et d'accompagner les projets et les initiatives numériques développés par les collectivités publiques, les réseaux d'entreprises, les associations et les particuliers ». A ce titre, l'Agence : 1° Assure le pilotage et la mise en œuvre du déploiement du plan "France très haut débit" ; 2° Favorise la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage auprès du public ». Enfin, « le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre chargé du numérique définissent par convention les mesures et moyens permettant la reprise par l'Agence nationale de la cohésion des territoires » de ces missions.

<sup>2</sup> Selon l'article 10 de la proposition de loi, « Sont transférés à l'agence (...) les agents exerçant leurs fonctions au sein de l'Agence du numérique, à l'exception de ceux employés à la mission « French Tech », telle que définie par le pouvoir réglementaire ».

<sup>3</sup> De nombreuses autres administrations sont spécifiquement en charge du numérique : direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, ANSSI, conseil national du numérique, direction du numérique pour l'éducation, agence du numérique de la sécurité civile, agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires, ... sans oublier les services des ministères, tels que le service de l'économie numérique de la direction générale des entreprises ou les autorités administratives indépendantes, telles que l'ARCEP.

*b) Si les risques sont connus, les gains à en attendre restent théoriques.*

A ce stade, **la plus-value de l'intégration de l'Agence à l'ANCT reste à démontrer.**

On identifie difficilement les gains à attendre de l'intégration de l'Agence à l'ANCT. Tout au plus peut-on envisager un meilleur portage administratif de ces sujets, une plus grande visibilité, même si l'Agence du numérique répondait déjà à ces deux enjeux de façon satisfaisante. On peut également imaginer un plus grand nombre de moyens humains pour accompagner les collectivités locales.

En revanche, votre rapporteure identifie un certain nombre de points de vigilance. Le caractère restreint des équipes de l'Agence du numérique et l'absence de hiérarchie prononcée expliquent en grande partie **l'agilité et la réactivité** dont elle a su faire preuve et pour lesquelles son action a pu être saluée. Il conviendra que l'ANCT préserve ces acquis et ne tombe pas dans le travers d'une hiérarchie bureaucratique.

Une **co-tutelle** devra être organisée entre le ministère de la cohésion des territoires et les ministères économiques et financiers, ces deux approches étant actuellement indissociables l'une de l'autre dans les missions de l'Agence du numérique.

Il conviendra également de **porter le plus grand soin à la réalisation de l'intégration des équipes** de l'Agence à l'ANCT, afin de ne pas ralentir les actions en matière de déploiement des infrastructures numériques et en matière d'inclusion numérique, dont on a vu les nombreux défis (mise en place de « France mobile », réflexion et mise en œuvre de l'après 2022 sur le fixe, mise en œuvre du plan inclusion numérique...). Deux risques sont à éviter : les pertes de connaissance et la démobilisation des agents.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 novembre 2018, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2019.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Sur la mission « Économie », nous écoutons successivement nos trois rapporteurs pour avis Élisabeth Lamure, Anne-Catherine Loisier et Martial Bourquin.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – Selon les documents budgétaires, la mission « Économie » affiche, à périmètre constant, un montant de crédits de paiement en augmentation cette année de 6,09 % par rapport à 2018, mais cela n'est dû qu'aux crédits déployés pour la mise en œuvre des réseaux d'initiative publique, dans le cadre du programme « France très haut débit ». Si l'on excepte cet effort ponctuel – effectivement important – le reste des crédits baisse de 7,3 %, à la faveur, comme l'indiquent pudiquement les documents budgétaires, « d'une rationalisation des aides aux entreprises ». Comme c'est bien dit ! Ce mouvement s'accompagne d'une baisse du plafond d'emplois de 325 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour s'établir à 11 693 ETPT pour 2019.

Par rapport à l'année passée, le suivi budgétaire du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » est d'ailleurs rendu très malaisé par le regroupement de diverses actions. L'administration explique cette évolution par un souci de lisibilité et de rationalisation de présentation, compte tenu notamment de la faible dotation de certaines actions. Au total, le programme connaît une baisse de 13,2 % de ses autorisations d'engagement, et de 7,8 % de ses crédits de paiement. Mais, si elles avaient été conservées, ces actions auraient montré une baisse considérable du montant de leurs autorisations d'engagement depuis 2013 : - 86 % pour l'action n° 2 « Commerce, artisanat, services », -76 % pour l'action n° 3 « Entreprises industrielles » et - 90 % pour l'action n° 21 « Tourisme »...

Au final, le budget de la mission – et plus particulièrement son programme 134 – témoigne, incontestablement, d'un désengagement financier de l'État dans son rôle d'appui aux acteurs économiques, sur lequel je reviendrai. Je souligne néanmoins dès maintenant qu'il est concomitant au désengagement forcé d'autres acteurs de l'accompagnement des entreprises que sont les chambres de commerce et d'industrie (CCI), auxquelles est assignée une nouvelle trajectoire de baisse 400 millions d'euros sur quatre ans, alors que le montant de la taxe affecté a diminué de 46 % depuis 2012 et que l'an dernier, après une nouvelle baisse de 150 millions d'euros, le

---

Gouvernement s'était engagé à garantir la stabilité des ressources des CCI en 2019-2022... C'est une promesse non tenue. Il est certes indispensable que le réseau consulaire évolue, mais il faut lui laisser le temps de se réorganiser. Or, cette trajectoire financière n'est pas compatible avec cette réorganisation : une baisse de 100 millions d'euros implique en effet des suppressions d'emplois à hauteur de 1 000 ETPT qui, elles-mêmes, génèrent 100 millions d'indemnités qui devront être intégralement prises en charge par les CCI... En outre, elle remet en cause les projets très pertinents, et pourtant soutenus par l'État, en matière d'appui à l'export et de mutualisation avec Business France. Faut-il penser que l'objectif du Gouvernement est purement et simplement de faire disparaître le réseau ?

J'entends déposer un amendement à titre personnel, puisqu'il s'agit d'une disposition relevant de la première partie du PLF - mais vos signatures restent bienvenues - établissant un moratoire d'un an sur la baisse annoncée du plafond de la taxe pour frais de chambre.

Au total, les dépenses d'intervention du programme 134 s'élèvent à 289,3 millions d'euros en crédits de paiement et 278,7 millions en autorisations d'engagement, soit une baisse respective de 17,8 % et 21,2 %. Ces dépenses sont concentrées sur deux mesures qui représentent à elles seules 72 % du total : la compensation au titre de la mission de service public de transport postal pour 103,8 millions d'euros et la compensation carbone au profit des entreprises électro-intensives pour 106,7 millions d'euros.

Les autres dépenses sont très émiettées et diverses : 6,1 millions d'euros pour le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), 7,6 millions pour l'Association française de normalisation (Afnor), 8,9 millions pour les centres techniques industriels, 14 millions pour les pôles de compétitivité, 8,3 millions pour des actions en faveur du numérique...

Le programme 220 « Statistiques et études économiques », qui assure le financement exclusif de l'Insee, voit ses autorisations d'engagement baisser de 4,3 % et ses crédits de paiement de 2,7 %. Les crédits du programme 305 « Stratégie économique et fiscale » baissent de 2 % en crédits de paiements et en autorisations d'engagement. Enfin, le programme temporaire 343 « Plan France très haut débit » dispose pour la première fois de crédits de paiement à hauteur de 175,8 millions d'euros, ce qui permet de financer effectivement les réseaux d'initiative publique déjà validés, mais les autorisations d'engagement tombent à 5 millions d'euros.

J'en viens maintenant à l'examen de trois points particuliers. Après des années de baisse, le projet de loi pour 2019 sonne le glas du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), placé en « gestion extinctive ». Ce fonds serait uniquement doté de crédits de paiement pour un montant de 6,10 millions d'euros, cette somme ayant pour seule ambition d'assurer le paiement d'opérations territoriales ayant fait déjà



---

l'objet de décisions d'octroi de subvention. Mais il n'y aura pas de financement de nouveaux projets en 2019.

Cette extinction est d'autant moins compréhensible qu'elle intervient alors que le Gouvernement a diffusé le 30 mai 2018 un nouvel appel à projets pour bénéficier des sommes du fonds et qu'il présentait jusqu'alors le Fisac comme l'un des instruments financiers au soutien de son plan « Action cœur de ville ».

Certes, en 2019, des crédits non utilisés, initialement affectés à d'anciennes opérations dont le financement s'est finalement avéré moins élevé que prévu, seront mobilisés, ce qui fait qu'au total, les montants réellement disponibles en 2019 pour financer les actions engagées préalablement devraient être de l'ordre de 16 à 18 millions d'euros.

Mais cet arrêt définitif du Fisac est d'autant moins acceptable que le Sénat avait au contraire souhaité en faire l'un des éléments de la reconquête commerciale des centres villes. La proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres bourgs, adoptée le 14 juin dernier – à l'unanimité – prévoyait en effet d'élargir l'objet du fonds tout en fléchissant prioritairement ses crédits vers les communes ayant adhéré à une opération de revitalisation locale.

Certes, la compétence économique des régions fait de ces dernières les premiers acteurs du développement local et, le cas échéant, de la redynamisation artisanale ou commerciale. Mais l'État ne doit pas pour autant se priver d'un outil d'intervention qui peut permettre d'assurer des aides ponctuelles et ciblées dans un objectif de complémentarité, voire de rééquilibrage, d'une action locale défaillante faute de crédits disponibles.

Lors de leur audition, les représentants de la direction générale des entreprises ont soutenu que l'extinction du Fisac ne remettrait pas en cause le bon achèvement du plan « Action cœur de ville », qui compte 5 milliards d'euros mobilisés sur 5 ans. C'est évident. Cependant, par nature, l'opération « Action cœur de ville » ne bénéficiera pas à l'ensemble des villes moyennes ni surtout aux centres bourgs qui peuvent être dans une situation de dévitalisation commerciale avancée.

C'est donc pour ces territoires fragiles, où le maintien parfois d'un unique commerce permet d'assurer l'animation du bourg ou du village, que le Fisac s'avère un instrument essentiel. Il est d'autant plus important qu'il puisse être maintenu qu'il n'est pas acquis que les collectivités territoriales concernées puissent compenser la suppression des crédits de ce fonds par une augmentation à due concurrence de leurs propres subventions.

Dans ces conditions, je vous proposerai un amendement afin d'ouvrir des crédits d'engagement pour 2019, destiné à assurer la pérennité du Fisac en le dotant de 30 millions d'euros, tant en crédits de paiement qu'en autorisation d'engagement – amendement identique à celui que la commission des finances a adopté la semaine dernière. Il prélève les sommes

---

nécessaires à égalité sur les programmes 220 « Statistiques et études économiques » et 305 « Stratégie économique et fiscale », en fléchant 5 millions d'euros pour les petites stations-services.

**M. Martial Bourquin.** – Très bien !

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – Deuxième point, l'évolution des missions économiques des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Le projet annuel de performance indique que leurs « missions de développement économique seront recentrées en 2019 sur un nombre plus ciblé de priorités, en cohérence avec les compétences exercées par les régions. » Il s'agirait de : l'accompagnement des difficultés des entreprises ; l'accompagnement des filières stratégiques, notamment dans la mise en œuvre des contrats de filière ; la participation à la politique d'innovation par le suivi en particulier des pôles de compétitivités, des sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT) et des instituts de recherche technologique (IRT) ; l'information stratégique et la sécurité économique ; et la médiation aux entreprises et l'information sur l'investissement.

Le personnel des Direccte affecté aux missions économiques devrait donc être considérablement réduit. Lors de son audition, Bruno Le Maire a ainsi évoqué une baisse des effectifs du ministère dans ces directions régionales de 400 ETPT à 120 ETPT, pour parvenir ainsi à une dizaine d'ETPT par région seulement.

Une évolution du rôle économique des Direccte est effectivement devenue nécessaire du fait de trois évolutions récentes majeures : la montée en puissance de la compétence économique des régions, matérialisée par l'édiction des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), le rôle joué par les opérateurs spécialisés de l'État, à commencer par Bpifrance et Business France, et la forte baisse au cours des dernières années des moyens humains et financiers de l'État dans les territoires.

Pour autant, il est important que cette évolution n'aboutisse pas à un abandon pur et simple de toute action micro-économique de la part de l'État ; il faut au contraire qu'elle assure un recentrage de l'action de l'État fondé sur des principes de subsidiarité et de garantie des équilibres économiques nationaux, car l'État est seul à même d'avoir une vision du développement économique qui dépasse l'échelle régionale. Sur ce point, je rejoins d'ailleurs les préconisations formulées dans le rapport de nos collègues Martial Bourquin et Alain Chatillon à l'occasion de la mission d'information du Sénat sur Alstom et la stratégie industrielle du pays, en élargissant le propos au-delà du seul secteur de l'industrie.

Il faut donc d'abord que ce recentrage permette véritablement à l'État déconcentré de jouer le rôle de coordinateur des acteurs publics et

---

parapublics dans la mise en œuvre d'une stratégie d'équilibre économique des territoires, en favorisant les synergies entre les acteurs. Dans ce cadre, les services déconcentrés doivent renforcer leur capacité d'initiative ou d'animation afin de relayer les priorités nationales, dans le respect des compétences des différents intervenants de la politique économique dans les territoires régionaux.

Les services déconcentrés de l'État doivent également favoriser l'information et le cas échéant, l'accès des entrepreneurs locaux aux offres émanant des acteurs privés d'aide à la création et d'accompagnement d'entreprises : entre autres, l'association pour le droit à l'initiative économique (Adie), les Boutiques de gestion, Positive planète, France active, Initiative France, Fondation Entreprendre, Association 100 000 entrepreneurs, Association Tous repreneurs, Réseau Groupement de créateurs...

Ce rôle apparaît d'autant plus important que le Gouvernement a décidé l'absorption au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de l'Agence France entrepreneur (AFE) par Bpifrance et le recentrage de ses missions – jusqu'alors généralistes – aux seules créations d'entreprises dans les quartiers, comme on dit. Les Direccte doivent donc assurer une interface au niveau local, le cas échéant en lien avec les services compétents des régions, avec les entrepreneurs des territoires qui ne seraient pas dans les quartiers ou territoires fragiles.

Ensuite, malgré ce recentrage, il faut conserver des capacités d'intervention ponctuelles ciblées, complémentaires de celles des autres acteurs. Dans ce cadre, il est donc souhaitable que, dans l'évolution envisagée par le Gouvernement, l'administration centrale s'appuie davantage sur ces services pour impulser des actions efficaces et ciblées en faveur des entreprises.

Parmi ces actions, outre le Fisac, le programme 134 prévoyait jusqu'alors des actions collectives, en particulier dans le domaine de l'industrie, d'un montant fort réduit avec 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,4 millions en crédits de paiement en 2018, visant à favoriser la compétitivité des entreprises. Pourtant, à l'instar du Fisac, ces actions collectives sont mises en extinction. On ne peut que déplorer cette suppression d'un instrument d'un coût budgétaire modique, qui peut pourtant s'avérer efficace pour assurer des actions d'accompagnement ponctuelles des entreprises, complémentaires à celles pouvant être menées par les autres acteurs publics et parapublics.

Plus largement, il est indispensable de réallouer les moyens financiers aux besoins des politiques d'équilibre des territoires. Lors de son audition devant la commission, le ministre de l'économie et des finances a évoqué l'inutilité du « saupoudrage » des crédits. On peut en prendre acte.

---

Mais cela ne doit pas conduire à tout supprimer, mais plutôt à les cibler sur des projets et vers les territoires où elles peuvent s'avérer les plus efficaces.

Troisième sujet : l'organisation des acteurs du monde consommériste, que j'avais déjà abordée lors du projet de loi de finances pour 2018. Après avoir diminué de l'ordre de 5 % par rapport à 2017, les crédits d'intervention destinés aux acteurs du monde de la consommation – associations de consommateurs, institut national de la consommation, notamment – baissent à nouveau de 10,8 % en 2019 par rapport à 2018 pour s'établir à 7,5 millions d'euros.

Dans le même temps, le projet annuel de performance annonce une évolution de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui « permettra un recentrage sur les missions les plus stratégiques – la protection des consommateurs et des entreprises vertueuses – et une organisation territoriale plus fluide et plus efficiente ».

Dans ce cadre, la DGCCRF entend concentrer sa mission de contrôle sur les enquêtes les plus complexes, de niveau national ou exercées sur plaintes. Parallèlement, une réflexion serait en cours pour faire externaliser les contrôles dits à faible valeur ajoutée, tels que ceux effectués, notamment dans les restaurants, sur les produits en remise directe. Cette réflexion est le corollaire, sinon la conséquence, du redimensionnement des effectifs de la DGCCRF depuis plusieurs années, qui devrait se poursuivre en 2019 du fait d'une nouvelle réduction du plafond d'emplois de 45 ETPT.

Du point de vue de l'organisation territoriale, la DGCCRF explore la piste de l'interdépartementalité afin de mutualiser les compétences présentes dans les départements, dès lors que certains d'entre eux disposent déjà de moins de dix agents. Une adaptation des modèles d'organisation au sein des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations est également à l'étude, afin de renforcer les synergies avec les personnels relevant d'autres administrations et de les adapter aux besoins des territoires.

La modicité et la réduction constante des moyens financiers mis en œuvre par l'État en faveur de la protection du consommateur doivent incontestablement conduire à une réflexion d'ensemble sur l'architecture du système de protection des consommateurs. Je regrette que, plutôt que de s'engager dans une telle voie, le Gouvernement ait retenu une politique de rabet continu qui paralyse progressivement l'action des acteurs sans les engager dans un modèle d'organisation alternatif.

Or cette réflexion devrait porter sur deux axes ; d'abord sur une clarification des rôles respectifs des acteurs. Trois catégories d'acteurs sont aujourd'hui en charge de l'information et de la protection des consommateurs : la DGCCRF, l'Institut national de la consommation (INC) et les treize centres techniques régionaux de la consommation (CTRC), ainsi

---

que les quinze associations de consommateurs agréées. Or la complémentarité des actions de la DGCCRF et de l'INC suscite aujourd'hui des interrogations, notamment en matière d'information générale des consommateurs. Face à la raréfaction des moyens budgétaires, le temps n'est plus à l'émiettement des actions de communication publique. À ce stade, deux schémas alternatifs peuvent être envisagés : le premier consisterait en un recentrage de la mission d'information générale des consommateurs sur l'INC, mission première de l'établissement, afin que la DGCCRF ne conserve elle-même qu'une mission de communication de crise, corollaire indispensable de ses missions régaliennes ; le second schéma conduirait à l'inverse à soustraire à l'INC sa mission d'information générale, pour laisser à la DGCCRF le soin d'exercer seule cette mission, ce qui conduirait alors à s'interroger sur le maintien même de l'INC.

Quelle que soit la solution retenue, l'écosystème de la consommation devra au moins trouver des synergies plus efficaces, d'abord entre les services de l'administration. L'affaire Lactalis a montré que les contrôles en matière de sécurité des consommateurs dans le domaine alimentaire devaient être renforcés, et que la dispersion des responsabilités dans la chaîne de contrôle entre diverses administrations est préjudiciable à l'efficacité des contrôles et peut créer des difficultés de communication à l'occasion notamment de la mise en œuvre des procédures de retrait et de rappel des produits.

Ensuite, il faut renforcer les synergies entre la DGCCRF et l'INC. Au cours de son audition, l'INC a souligné l'absence en 2018 de lettre de mission du ministre chargé de la consommation, et le fait que les discussions en vue de la conclusion d'un nouveau contrat d'objectif et de performance pour 2019 n'avaient toujours pas été engagées avec la DGCCRF... Cette situation illustre un certain dysfonctionnement dans la gouvernance de l'écosystème consommériste et dans les relations entre ses principaux acteurs. Il faudrait trouver des synergies également entre l'INC - et le réseau des treize centres techniques régionaux de la consommation qu'il est chargé d'animer - et les associations de consommateurs agréées.

En tout état de cause, il faut fortifier l'intervention des acteurs. Pour ce faire, il est essentiel qu'un financement suffisant soit garanti aux opérateurs publics pour qu'ils exercent convenablement leur mission. Par ailleurs, si l'on souhaite que les associations de consommateurs renforcent dans les territoires leur rôle de relais pour l'information et l'aide individuelles aux consommateurs, il leur faut un financement public effectif. Dans ce cadre, une plus grande modulation de la subvention versée aux associations peut être une piste de réflexion, à la condition qu'elle repose sur des critères clairs et objectifs, en ayant pour but premier d'appuyer des associations disposant d'un maillage dans les territoires à même de fournir aux consommateurs l'information nécessaire sur l'exercice de leurs droits.

En outre, même s'il est important de maintenir et de favoriser le pluralisme associatif, il y a lieu de s'interroger sur la viabilité des plus petites associations qui dépendent très fortement des subventions publiques ou qui disposent d'un faible maillage local. Il faut donc examiner dans quelle mesure des alliances ou des regroupements peuvent intervenir entre certaines des associations agréées. Sur ce point, au cours des auditions a d'ailleurs été évoquée une volonté de regroupement de trois petites associations agréées, qui devrait intervenir dans les prochains mois.

Vous le voyez, une réflexion globale est essentielle mais le Gouvernement ne semble pas encore enclin à s'y prêter. Dans ces conditions, je suggère que notre commission se saisisse de cette question, en entamant des travaux d'auditions plus larges afin de réfléchir au positionnement des différents acteurs et de proposer des pistes d'évolution.

Dans l'attente de nos conclusions, je vous propose de maintenir les crédits d'intervention au monde de la consommation à leur niveau actuel, soit 8,5 millions d'euros. Je vous soumetts en conséquence un amendement abondant l'action n° 24 de 1 million d'euros en autorisations d'engagement et en moyens de paiement, prélevés sur le programme 305.

Je pensais dans un premier temps qu'il fallait rejeter les crédits de la mission. Mais si nous adoptons les amendements qui nous font revenir à plus de raison, je vous suggère que nous donnions un avis favorable.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article 29 - Etat B*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Examinons maintenant vos deux amendements.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – L'amendement AFFECO.1 abonde les crédits du FISAC de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont 5 seraient fléchés vers les stations-services de proximité.

**M. Franck Montaugé.** – Je ne conteste pas le bien-fondé de votre amendement : le Fisac a bien besoin de ces crédits. Mais quelles en seraient les conséquences pour les programmes où vous effectuez les prélèvements, « Statistiques et études économiques » et « Stratégie économique et fiscale ». Ce sont des sujets éminemment importants... Je pense à la stratégie industrielle par exemple.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – Les crédits sont prélevés pour moitié sur les crédits de l'Insee et du Trésor, donc jamais sur des dépenses d'intervention. Cela n'a rien à voir en tout cas avec la stratégie industrielle.

**M. Franck Montaugé.** – L'Insee produit des statistiques de très grande qualité et de manière plutôt indépendante...

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – Certes, mais si nous voulons abonder le Fisac, il faut faire des choix...

**Mme Cécile Cukierman.** – Comme toujours, les amendements budgétaires sont un exercice difficile, puisqu'ils consistent à déshabiller Pierre pour habiller Paul. Nous voterons les amendements : il faut envoyer un signal fort sur le Fisac. On peut toujours discuter du choix du gage, l'Insee produit certainement des statiques utiles, y compris pour les décisions locales, mais y aurait-il d'autres gages disponibles ?

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis.** – Le budget de l'Insee est de 463 millions d'euros, c'est conséquent. Nous en prélevons 15 millions.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous lui demanderions donc un effort de 3 %.

**M. Robert Navarro.** – Je voterai contre. Comme l'a dit Cécile Cukierman, il est toujours difficile de déshabiller Paul pour habiller Jacques. Je sais que l'Insee et le Fisac font du bon travail. Mais il y a en France 1 224 agences qui nous coutent 15 milliards d'euros de fonctionnement. Certains organismes, utiles autrefois, le sont moins ; d'autres auraient besoin de plus de crédits aujourd'hui. La commission pourrait mener un travail sur ce sujet.

**Mme Valérie Létard.** – Je rejoins les collègues qui alertent sur l'extinction du Fisac, qui, même réduit, reste utile. Il est toujours compliqué d'aller chercher des crédits sur d'autres programmes... mais il s'agit ici d'alerter le Gouvernement.

L'un des rôles majeurs du Fisac pour le plan « Action cœur de ville » était l'ingénierie, l'aide au démarrage, bref des dépenses de fonctionnement. On ne fait pas tout cela avec des prêts de la Caisse des dépôts et consignation. Attention aux fausses bonnes idées ! Il faut marcher sur deux jambes, l'investissement et le fonctionnement.

**Mme Anne Chain-Larché.** – Je n'ai pas apprécié que le Gouvernement se défasse sur les collectivités, et en particulier sur les régions, lorsqu'il a voulu éteindre le Fisac. Il faut bien entendu le maintenir.

**M. Laurent Duplomb.** – Non seulement le Fisac aide les petits commerces en milieu rural, mais il permet surtout d'obtenir des financements européens Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale). Ces aides avaient un effet de levier considérable.

*L'amendement n° AFFECO.1 est adopté.*

**Mme Élisabeth Lamure.** – L'amendement AFFECO.2 prélève un million d'euros sur le Trésor au bénéfice du programme « Développement des entreprises et régulation. » pour maintenir le niveau des crédits d'intervention en faveur du monde de la consommation.

---

*L'amendement n° AFFECO.2 est adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis.** – Je commenterai, pour ma part, le volet « Numérique et postes » de la mission « Économie », en commençant par les crédits « Numérique et postes » du programme 134.

Comme l'année dernière, les modalités de définition de la dotation versée par l'État à la Poste pour compenser sa mission de transport de la presse restent discutables. L'État et la Poste ont défini une trajectoire d'évolution de cette dotation à la baisse dans le contrat d'entreprise de la Poste pour la période 2018 à 2022 sans associer les représentants de la presse, contrairement à la méthode adoptée entre 2008 et 2015. Par ailleurs, cette dotation de compensation trouverait davantage sa place au sein du programme 180, qui traite des aides à la presse. C'est, au demeurant, ce que souhaitent les professionnels.

La subvention versée à l'Agence nationale des fréquences (ANFr) augmente pour absorber une nouvelle mission et compenser la suppression d'une taxe affectée. A champ constant, elle augmente légèrement pour atteindre 32,2 millions d'euros. A ce montant s'ajoutent d'abord 5 millions d'euros de crédits de paiement en vue d'assurer sa nouvelle mission de gestion de la diffusion du temps légal français à partir du site d'Allouis, mission qui lui est confiée par le projet de loi dite ELAN.

S'y ajoutent également 2,5 millions d'euros qui viennent compenser la suppression de la taxe additionnelle à l'IFER « mobile » par le présent projet de loi de finances. Cette recette était affectée au financement du dispositif national de surveillance et de mesure de l'exposition aux ondes créé par la loi « Grenelle » de 2009. Le remplacement de cette recette fiscale dynamique par des crédits budgétaires induit des risques pour le financement de ce dispositif, qui permet à chacun d'obtenir une mesure des ondes auxquelles chaque demandeur est exposé. Si, à ce jour, ce dispositif est très largement financé, on ne peut totalement écarter l'hypothèse d'une hausse du nombre de saisines, avec le déploiement du compteur Linky et de la 5G. Il conviendra donc d'être vigilant à l'avenir.

Plus globalement, sur le sujet de l'exposition aux ondes, il me semble qu'un travail renforcé de pédagogie à destination du grand public serait utile, au-delà des six bonnes pratiques déjà identifiées par l'État dans le cadre d'une campagne de sensibilisation effectuée en novembre 2017.

Le financement de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), à hauteur de 22,6 millions d'euros en crédits de paiement, apparaît satisfaisant, mais celle-ci se voit régulièrement confier de nouvelles missions. Il convient de souligner que les efforts effectués par l'Autorité pour contenir l'évolution de sa masse salariale ont été salués par la Cour des comptes en décembre dernier.



J'en viens maintenant au programme 343, qui est depuis 2015 le véhicule budgétaire du plan « France très haut débit ». L'année 2018 se distingue par une accélération des déploiements en fibre optique sur l'ensemble du territoire, de l'ordre de 50 % d'augmentation pour les réseaux d'initiative publique. En conséquence, le budget 2019 prévoit, pour la première fois, l'ouverture de crédits de paiement pour financer les engagements de financement pris par l'État auprès des collectivités locales.

En zone moins dense d'initiative privée, l'État est parvenu cette année à obtenir de nouveaux engagements de déploiement de la part d'Orange et de SFR. Ce sont de bonnes nouvelles. Il convient néanmoins de ne pas s'en satisfaire car, afin d'atteindre l'objectif de 80 % de la population éligibles à la fibre optique en 2022, il faudra accélérer le rythme des déploiements : celui-ci serait d'environ 3 millions de prises en 2018, il devra être de l'ordre de 3,5 à 4 millions pour atteindre les objectifs. Ces futures prises étant principalement situées dans les zones à moindre densité de population, il convient de ne pas sous-estimer le défi à relever.

Dans le même temps, la question de l'après 2022 se pose d'ores et déjà, alors que l'Europe a fixé un objectif commun aux États membres de « société du gigabit » d'ici 2025. À ce jour, le guichet « France très haut débit » est suspendu, dans l'attente des résultats des appels à manifestation d'engagement locaux (Amel). Cette dernière initiative lancée par le Gouvernement fin 2017 afin de confier aux opérateurs privés la charge de déployer sur leurs fonds propres dans des zones d'initiative publique est mitigée, et traîne en longueur. Afin de donner de la visibilité à l'ensemble des acteurs des infrastructures numériques, il convient de solder ce processus dès 2019 pour de premières orientations sur le financement des réseaux d'initiative publique après 2022.

Parallèlement au déploiement de la fibre, le réseau en cuivre de l'opérateur historique ne doit pas être oublié. C'est pourquoi la mise en demeure adressée par l'Arcep à l'opérateur historique afin qu'il respecte ses obligations de qualité de service en tant qu'opérateur du service universel est bienvenue.

Désormais, les technologies alternatives à la fibre seront accompagnées par l'État selon des modalités améliorées dans le cadre du « guichet cohésion numérique » en cours de mise en place. Ce guichet vise à permettre à deux millions de locaux de bénéficier d'un « bon haut débit » (8 mégabits par seconde) en 2020. Au-delà de 2020, ces technologies alternatives, c'est-à-dire le hertzien terrestre et spatial, devraient être mobilisées sur 15 % des locaux de la zone moins dense d'initiative publique en 2022 (30 mégabits par seconde).

Ayant plaidé pour une prise en compte améliorée de ces solutions, et notamment du satellite, je me réjouis de la mise en place de ce guichet. Afin de renforcer son efficacité, il conviendrait que l'aide financière de 150 euros

---

soit articulée avec les aides octroyées par les collectivités territoriales et que ces dernières fassent l'objet d'une forme d'harmonisation au niveau national.

Après ce bref exposé d'analyse des crédits, je vous proposerai d'émettre un avis favorable sur le volet « Numérique et postes » des crédits de la mission économie pour 2019.

J'en viens maintenant aux considérations d'ordre fiscal, qui me permettront d'évoquer avec vous le *New Deal* mobile conclu entre l'État et les opérateurs au début de cette année, qui vise à accélérer substantiellement le déploiement des infrastructures de téléphonie et d'internet mobiles sur le territoire. Dans ce cadre, l'État renonce à percevoir des ressources financières importantes lors de l'attribution des ressources rares que constituent les fréquences et, en contrepartie, les opérateurs voient leurs obligations de déploiement substantiellement renforcées. Ces derniers se sont ainsi engagés à déployer 5 000 nouveaux sites 4G dans le cadre d'un dispositif de couverture ciblée, sur des zones identifiées au niveau local en lien avec les collectivités, à généraliser la couverture en 4G en équipant tous leurs sites existants et tous les nouveaux sites, et à renforcer la couverture des axes routiers et ferroviaires et, enfin, à généraliser la couverture téléphonique à l'intérieur des bâtiments, à travers la voix sur wifi.

En contrepartie, le Gouvernement s'était engagé à procéder à des simplifications normatives. Le volet législatif de cet engagement a été mis en œuvre dans la loi dite ELAN et substantiellement renforcé par le Sénat. Le Gouvernement se serait également engagé à mettre en place une fiscalité incitative aux déploiements, en exonérant d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) mobile les déploiements mis en place dans le cadre du *New Deal*. C'est finalement à travers un amendement du rapporteur général que l'Assemblée nationale devrait exonérer d'IFER mobile les déploiements effectués dans le cadre du dispositif de couverture ciblée, qui concerne les 5 000 nouveaux sites par opérateur. Cette disposition paraît bienvenue car de nature à accompagner l'accélération des déploiements à laquelle les opérateurs se sont engagés.

Il m'a paru intéressant de procéder à un rapide zoom sur l'agence du numérique, qui doit être absorbée par la nouvelle agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) - puisque le Gouvernement n'a pas jugé utile de procéder à une évaluation. Créée en 2015, elle réunit trois services créés entre 2003 et 2013, avec trois missions différentes. Il s'agit d'abord de son cœur de métier, c'est-à-dire la gestion du plan France Très haut débit, ensuite, de la coordination des divers dispositifs de soutien aux jeunes pousses rassemblés derrière la marque « la French Tech », enfin, d'une mission « société numérique » qui œuvre pour l'inclusion numérique en France.

Globalement, on peut estimer que l'agence a su mener à bien des missions très diverses et particulièrement évolutives. Si les synergies entre

---

les missions sont difficiles à estimer, les méthodes de chaque pôle sont proches : il s'agit de missions à dominante opérationnelle en soutien à des écosystèmes locaux.

J'insisterai ici plus particulièrement sur les actions de l'agence en matière d'inclusion numérique. Le pôle de l'agence en charge de l'inclusion numérique vise à développer la culture numérique de tous les citoyens et leur capacité d'agir dans la société numérique. Malheureusement, il ne dispose pas des moyens de ses ambitions. Constitué de cinq personnes, il est doté de crédits budgétaires de l'ordre de 400 000 euros chaque année. Créé en novembre 2016, ce pôle a d'abord connu une activité relativement modeste. Il est dorénavant en charge du pilotage opérationnel du plan national pour un numérique inclusif présenté en septembre dernier, et qui résulte très largement des constats d'une phase de réflexion organisée depuis décembre 2017 par le pôle.

Ce plan peu ambitieux comprend des mesures disparates et, pour l'essentiel, déjà mises en œuvre. Deux mesures apparaissent plus significatives et tendent à démontrer que l'État s'intéresse à ce sujet et est prêt à y attribuer des moyens plus substantiels.

Ces deux mesures se situent dans la lignée des actions amorcées par l'Agence du numérique depuis deux ans. Il s'agit, d'abord, de généraliser le « pass numérique », en mobilisant 10 millions d'euros de financements publics. Ce « pass », expérimenté depuis plusieurs années avec l'aide de l'Agence du numérique, est un instrument permettant de financer des actions d'accompagnement et de formation de la population au numérique dans des lieux labellisés. Les 10 millions d'euros en provenance de l'État ont vocation à mobiliser 40 millions d'euros complémentaires.

La deuxième mesure consiste à tenter de structurer les instances de la médiation numérique en région en une dizaine de *hubs*, en s'appuyant sur cinq millions d'euros mobilisés par la Caisse des dépôts et consignations. Il s'agit d'une énième tentative de structuration du secteur depuis les années 2000. Rappelez-vous les « espaces publics numériques », qui se sont développés à partir de 1999 !

Malgré ces financements supplémentaires, qui démontrent que le Gouvernement fait un effort en matière d'inclusion numérique, je reste dubitative quant à la capacité de ces dispositifs à véritablement sensibiliser au numérique les personnes qui en sont éloignées et ne ressentent pas la nécessité de s'y intéresser.

S'agissant de l'intégration de l'agence du numérique à l'ANCT, je rappelle le schéma retenu : les pôles en charge de la gestion du plan France Très haut débit et de l'inclusion numérique seraient transférés, avec le personnel, à l'ANCT. Seul le pôle « French Tech » resterait à Bercy. La plus-value à attendre de cette intégration reste à démontrer. On peut imaginer que l'ANCT pourra donner plus de visibilité et permettra d'affecter

---

davantage de moyens humains au plan France Très haut débit et à l'inclusion numérique.

Néanmoins, j'identifie plusieurs points de vigilance : l'agence du numérique disposait de très petites équipes (35 personnes en tout), ce qui permettait une certaine agilité et une grande réactivité – il conviendra de préserver ces qualités à l'avenir ; une cotutelle devra être organisée entre le ministère de la cohésion des territoires et les ministères économiques et financiers ; il conviendra également d'apporter le plus grand soin à la mise en œuvre de l'intégration des équipes de l'agence à l'ANCT, afin de ne pas ralentir les actions en cours concernant le déploiement des infrastructures numériques et l'inclusion numérique. Deux écueils sont à éviter : les pertes de connaissances et la démobilisation des agents, qui seraient fort dommageables au vu de l'importance du sujet.

**M. Pierre Louault.** – Dans la résorption des zones blanches, les opérateurs jouent le jeu, mais ils continuent à installer de la 3G dans des territoires ruraux où il n'y a pas la trace de haut débit. Il faut leur imposer de mettre de la 4G ! L'autorité doit faire son travail avec autorité, justement. On se moque des ruraux, dans cette affaire !

**M. Martial Bourquin.** – Il a raison.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis.** – C'est justement l'objectif du *New Deal* : les opérateurs doivent installer de nouveaux pylônes avec la 4G.

**M. Pierre Louault.** – Mais ils ne le font pas !

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis.** – Le dispositif est en train d'être mis en place. Prenez contact avec les représentants de l'agence du numérique dans le département, qui sont en train d'identifier les manques. Encore faut-il que le département se saisisse de la question... La loi ELAN renforce les sanctions prononçables par l'Arcep. Nous sommes entrés dans une nouvelle phase. Il ne faut pas hésiter à se saisir des nouveaux outils disponibles.

**Mme Denise Saint-Pé.** – Le président de l'Arcep, à qui j'ai posé cette question la semaine dernière, m'a dit : on ne peut rien exiger des opérateurs avant 2022. Devons-nous faire quelque chose pour changer cela ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Les 5 000 points sont ouverts. La discussion est ouverte entre les territoires et les opérateurs au sein d'équipes-projets organisées au niveau départemental. Il faut saisir le département, interlocuteur naturel de l'agence des points sensibles, de ceux où les opérateurs continuent à installer de la 3G...

**M. Daniel Dubois.** – L'Arcep menace aujourd'hui Orange d'une amende de 1,5 milliard d'euros si elle ne fait pas son travail. C'est largement grâce aux remontées des élus. Il y a un vrai changement... et donc un espoir de voir l'itinérance implantée sur notre territoire.

---

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Vous voulez parler d’itinérance téléphonique, j’imagine... (*sourires*) En effet. Le *New Deal* fournit des contreparties aux opérateurs : ils acquièrent des fréquences à bon prix ; nous avons donc le droit de leur demander d’agir.

**M. Pierre Louault.** – Attendre trois ans, au temps du haut débit... C’est nul !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous en sommes tous persuadés. Il est temps maintenant de veiller à la bonne mise en œuvre des engagements des opérateurs.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis.** – Nous faisons tous ce constat. Mais il faut saluer le Gouvernement qui s’est lancé depuis le 1<sup>er</sup> janvier dans un nouveau partenariat qui doit maintenant se déployer. Pour cela, il faut s’approprier le dispositif. Les opérateurs doivent déployer la 4G là où l’État leur dit de la déployer.

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – L’industrie – dont je vais vous parler – va mieux. L’année 2018 a confirmé la reprise de la production industrielle, qui avait durablement souffert des conséquences de la crise économique entre 2008 et 2013. Elle bénéficie désormais d’un « haut de cycle » favorable, portée par une demande en hausse et par le dynamisme des échanges commerciaux.

Toutefois, les entreprises industrielles françaises restent fragilisées. Si la production et l’investissement ont repris, si les taux de marges ont augmenté et que le creusement du déficit commercial semble ralentir, les chiffres ne cachent pas que l’industrie française ne tire pas autant profit que ses voisins européens de la conjoncture favorable. Il faut donc continuer à soutenir la transformation de notre industrie. Un engagement renouvelé de l’État est nécessaire, afin de permettre aux entreprises un meilleur accès au financement, à la transformation technologique et aux marchés internationaux. C’est dans cette perspective que j’ai examiné le projet de loi de finances pour l’année 2019.

À la lecture du projet de loi, le constat est tout d’abord celui d’une mission « Économie » aux moyens limités, et à vocation généraliste. Les crédits de paiement sont en légère hausse, mais les autorisations d’engagement chutent de 17 % par rapport à 2018. Près de la moitié des crédits est désormais consacrée à des dépenses de personnel, alors que moins d’un euro sur trois est réellement dédié à des dépenses d’intervention. Je crains que ces chiffres ne réduisent la capacité de l’administration et des opérateurs à mener des actions de long-terme auprès des entreprises. Il semble que le Gouvernement, avec l’amélioration de la conjoncture, soit tenté de moins intervenir.

Il me semble nécessaire de ne pas précipiter l’extinction des dispositifs nationaux, alors que la stratégie économique des régions est

---

encore dans une phase de montée en puissance. Nous avons besoin d'un État qui intervient à côté des régions.

Par exemple, le budget de l'année 2019 éteint les actions menées par le ministère de l'Économie en administration centrale au profit des filières et des PME, bien qu'il maintienne les actions déconcentrées pilotées par les Direccte. Si le choix d'une mise en œuvre plus territorialisée est louable, j'estime qu'il est nécessaire de conserver *a minima* une enveloppe globale de crédits identique. Je vous proposerai donc d'adopter un amendement visant à maintenir le niveau actuel de dotation globale pour les actions de soutien à la compétitivité des entreprises : 3,2 millions d'euros de dotation seront préservés, et alimenteront les actions à destination des pôles de compétitivité, qui tirent la langue, alors qu'on a besoin d'eux pour instiller l'innovation dans les territoires.

Le programme 134 « Développement des entreprises et régulation » de la mission « Économie », qui porte la plupart des crédits d'intervention, rassemble des actions très diverses, allant des prestations de soutien à l'export de Business France aux travaux relatifs aux normes industrielles. Pour 2019, la lisibilité de ces crédits est rendue encore plus complexe : pas moins de sept actions sont éteintes, alors que deux actions nouvelles au périmètre très large sont créées. L'ancienne « Action en faveur des entreprises industrielles » est supprimée – comme ça ! Une nouvelle action 23 « Industrie et services » rassemble désormais tous les crédits relatifs à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, et aux divers services. Cette profonde refonte n'a pas été justifiée, et complique considérablement le travail de contrôle du Parlement. Est-ce volontaire ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Non ! (*sourires*)

**Mme Élisabeth Lamure.** – Mais c'est récurrent !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Ce ne serait pas très nouveau monde !

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – Cette refonte révèle en réalité une baisse des crédits dédiés à l'industrie et aux services, qui seront inférieurs de 19 % à la somme des actions éteintes. Les dépenses d'intervention baisseront de plus d'un tiers. Il faut s'en alarmer : quel est l'intérêt du changement de structure, si une proportion plus faible des dépenses est effectivement dirigée vers les entreprises et les collectivités ? Ce qui compte, c'est l'intervention, c'est d'avoir les moyens d'intervenir lorsqu'il y a un projet économique.

En 2019, les dépenses fiscales restent l'outil principal de conduite de la politique économique, mais l'industrie n'en bénéficie que très peu. Celles qui se rattachent à la mission « Économie » atteindront plus de 28,2 milliards d'euros, c'est-à-dire plus de trente fois le total des crédits du programme dédié au développement des entreprises. Les trois quarts de ce montant sont dédiés au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui

basculera à compter de cette année sur une baisse pérenne de cotisations de charges sociales.

Le reste consiste en une multitude de micro-dépenses fiscales. Je constate donc un manque de ciblage des efforts fiscaux, qui s'assimile, hors CICE, à un saupoudrage. Par ailleurs, seul le tarif réduit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les industries électro-intensives vise spécifiquement l'industrie, qui est donc la grande absente de la stratégie fiscale du Gouvernement.

Cela étant, il y a lieu de nous féliciter de l'adoption à l'Assemblée nationale du dispositif de « suramortissement » qui permettra aux PME de déduire de leur bénéfice imposable 40 % de la valeur de leurs investissements dans des biens robotiques, informatiques ou digitaux jusqu'à fin 2020. Cette mesure avait été adoptée à l'unanimité par le Sénat puis supprimée par l'Assemblée nationale dans le projet de loi de finances pour 2018. Je me réjouis de ce revirement. Il s'agit d'une grande avancée, qui accompagnera notre tissu productif dans son virage vers l'industrie du futur.

Je regrette toutefois la dispersion des crédits relatifs à l'industrie au sein de plusieurs programmes, voire de missions. Je relève une tendance à la débudgétisation. Ainsi, dans le dernier programme d'investissements d'avenir (PIA), au titre du programme « Accélération de la modernisation des entreprises », aucune dépense n'a encore été effectuée sur certains postes, comme les actions « Grands défis » ou « Industrie du futur ». D'autres politiques, telles que l'accompagnement et la transformation des filières, relèvent désormais du Secrétariat général pour l'investissement. Une telle multiplication des acteurs est nuisible au suivi et à l'évaluation de ces dépenses. Qui pilote la politique industrielle de notre pays ? Où sont les évaluations des premier et second PIA ? J'interrogerai le Gouvernement sur ces points.

Je note tout de même avec satisfaction que le Gouvernement prévoit une multiplication par neuf des moyens dédiés à la constitution et au développement des filières au titre du troisième PIA. La stratégie de filière sera structurante pour notre industrie.

L'effort en faveur de l'innovation reste élevé. J'avais identifié, dans l'avis budgétaire de l'année dernière, l'impact positif des projets Nouvelle France industrielle et Industrie du futur, des dispositifs successifs de suramortissement et du crédit d'impôt recherche (CIR). La France est désormais une terre attractive pour la recherche et le développement. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit judicieusement une réforme du régime fiscal s'appliquant aux brevets, afin de conditionner les avantages fiscaux à l'exécution de dépenses de recherche et développement sur le territoire français.

La condition *sine qua non* du maintien de l'emploi industriel est la modernisation de l'activité de production. C'est grâce à la transformation de

---

l'outil industriel que les entreprises tireront profit du gain de compétitivité engendré par l'innovation. C'est tout l'enjeu de la mesure de suramortissement. Une étude récente de France Stratégie déplore d'ailleurs le retard de l'industrie française en matière d'investissement dans la machinerie, les entreprises préférant investir dans les actifs incorporels comme les logiciels. L'effort de l'État envers l'industrie doit donc bénéficier aux différents secteurs et ne pas se concentrer sur les entreprises les plus innovantes.

Cependant, l'avantage comparatif tiré de l'innovation est réduit par le poids élevé de la fiscalité. L'industrie est l'un des principaux contributeurs aux recettes fiscales de l'État et des collectivités. Alors que l'impôt sur les sociétés est en baisse, et que le désavantage de la France en termes de coût de la main-d'œuvre est presque comblé, le véritable enjeu de compétitivité est désormais la fiscalité de production, qui pèse de façon disproportionnée sur l'industrie. La qualification de local industriel en matière foncière a un impact important sur nos entreprises industrielles. Le ministre de l'économie a souligné devant notre commission l'intérêt d'une réflexion sur l'allègement des impôts de production. Celle-ci ne saurait en aucun cas conduire à une diminution des ressources des collectivités territoriales, qui ont déjà largement été mises à contribution ces dernières années. Le débat est juste, mais biaisé pour nos collectivités.

Par ailleurs, le projet de loi de finances durcit sensiblement la fiscalité énergétique. L'enjeu est double pour les entreprises industrielles : leurs marges seront réduites, et la demande des consommateurs changera. La suppression des taux réduits de TICPE sur le gazole non routier (GNR) et la hausse du prix des carburants représenteront en 2019 2 milliards d'euros de taxes supplémentaires sur les entreprises. L'industrie extractive fera les frais de cette politique. En séance publique, je déposerai donc un amendement visant à repousser l'entrée en vigueur de cette suppression, afin de laisser aux entreprises industrielles le délai nécessaire pour adapter leurs équipements.

Enfin, le Gouvernement entend tirer parti du dynamisme des taxes affectées qui financent, entre autres, les centres techniques industriels (CTI) chargés de diffuser les progrès techniques aux PME de leurs secteurs et de les soutenir à l'export. Le projet de loi de finances pour 2019 réduit de 10 % la dotation de l'État et baisse le plafond des taxes affectées, afin de reverser à l'État les surplus. J'y suis opposé, à l'heure où le Gouvernement déclare que la transformation technologique et l'innovation sont des priorités. Les prélèvements sur les entreprises industrielles doivent continuer à financer les CTI et non abonder le budget de l'État. Je vous proposerai d'adopter un amendement visant à maintenir le niveau de dotation budgétaire actuel des CTI et, en séance publique, un amendement supprimant la baisse des plafonds des taxes affectées aux CTI.



---

La fiscalité pèse toujours plus sur les entreprises industrielles. Si l'on exclut l'effet de la « double année » de bascule du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), une hausse de 1,6 milliard d'euros de prélèvements sur les entreprises se dessine en 2019.

J'en viens au volet thématique de mon avis budgétaire : la transformation de la filière automobile, qui est, avec plus de 213 000 emplois directs et 2 millions d'emplois induits, le premier secteur industriel du pays. PSA et Renault génèrent près de 124 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel. Un contrat de filière a été signé le 22 mai 2018, sous l'impulsion du Conseil national de l'industrie. Au sein de cette filière, les grands constructeurs et les équipementiers de rang mondial jouent un rôle d'avant-garde innovante, consacrant en moyenne 16 % de la valeur ajoutée produite à l'investissement. Chez les équipementiers de rang 2 et 3, l'enjeu est davantage la transformation de l'outil productif.

Avec la hausse de la fiscalité énergétique et les incitations à la transition rapide vers des énergies propres, jusqu'à 30 % de la filière serait fragilisée. L'évolution technologique est donc une priorité pour tous les échelons de la chaîne de valeur.

Tout d'abord, il est essentiel que les politiques publiques respectent une neutralité technologique qui permette la diversification de l'industrie et ne bride pas l'innovation dans tous les domaines. La voiture à hydrogène, par exemple, est en pointe au Japon. Ne retombons pas dans les travers du tout-diesel avec un tout-électrique dont on ne mesure pas tous les enjeux.

Ensuite, la stratégie de filière et les pôles de compétitivité doivent être encouragés, afin de partager les bénéfices de l'innovation et de la compétitivité.

Par ailleurs, l'investissement dans la transformation des équipements et des outils de production doit rester la priorité. Nos entreprises industrielles ne peuvent pas manquer le virage de l'industrie du futur. Le suramortissement ou l'accompagnement par l'Alliance Industrie du Futur, par exemple, sont à cet égard essentiels.

En outre, la fiscalité pesant sur l'industrie doit être repensée, sans pour autant remettre en cause l'autonomie des collectivités territoriales. La fiscalité de production ne saurait réduire la compétitivité durement acquise en matière d'innovation ou de coût de la main-d'œuvre.

Enfin, il faut refaire de l'industrie une fierté nationale. Celle-ci souffre d'un déficit d'image qui réduit son attractivité et contribue au manque main d'œuvre qualifiée. Pourtant, l'industrie est notre avenir.

Pour conclure, mes chers collègues, le projet de loi de finances pour 2019 est loin d'apporter toutes les solutions aux problèmes structurels de l'industrie française. Il met trop fortement à contribution la mission « Économie » et ne remédie pas à la dispersion des crédits de la

---

politique industrielle, sans alléger la pression fiscale sur les entreprises industrielles. Cependant, il introduit plusieurs mesures très attendues. Nos amendements permettront, je l'espère, de corriger sensiblement l'orientation proposée par le Gouvernement.

**M. Alain Chatillon.** – Je voudrais souligner que l'imposition de la production est moitié moindre en Allemagne qu'en France, où elle s'élève à 83 milliards d'euros.

S'agissant des subventions, je suggère des économies en obligeant les entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt recherche à rester en France pendant cinq ans.

Enfin, je suis attaché à la création d'un plan d'épargne en actions (PEA) défiscalisé au bout de dix ans dédié aux investissements à risque dans les PME, PMI, ETI : 1 % de l'assurance-vie, ce sont 17 milliards d'euros qui permettraient aux salariés et aux chefs d'entreprises d'investir. En Allemagne, les fondations sont totalement défiscalisées. Le ministre de l'économie et des finances y était favorable, mais les lobbies l'en ont curieusement dissuadé. Raisonons donc différemment, au-delà du seul budget de l'État.

**M. Laurent Duplomb.** – Je ne sais pas si l'industrie va mieux lorsque je regarde notre balance commerciale, dont le déficit est estimé à 70 milliards d'euros en 2019, notre 24<sup>e</sup> rang européen en matière de chômage. Les experts s'attendent à un ralentissement de l'économie mondiale. Or la France souffre d'un manque de compétitivité.

Si le président de l'Alliance pour l'industrie du futur, Bruno Grandjean, reste optimiste, il constate que 16 usines ont été construites depuis 2009, quand 576 ont disparu. Il cite aussi les difficultés de recrutement rencontrées par les chefs d'entreprises, les artisans, les restaurateurs. Quand allons-nous nous saisir de cette question ?

Enfin, il souligne que le Gouvernement n'a pas pris la mesure du problème concernant la fiscalité. Nous débattons du projet de loi de finances, il faut trouver des solutions pour favoriser les usines françaises, l'emploi, la balance commerciale et l'intérêt des Français.

**Mme Valérie Létard.** – Je salue l'analyse de Martial Bourquin et je rejoins les considérations de notre collègue Duplomb. Évidemment, on peut toujours voir le verre à moitié vide ou à moitié plein, mais il faut tout de même s'alerter sur certains sujets.

Il convient de définir une stratégie industrielle déployée dans les territoires. Les entreprises, les filières sont prêtes à s'engager, mais doivent être accompagnées, notamment dans les pôles de compétitivité.

Je voudrais citer le cas d'Ascoval, cette coentreprise détenue par Ascometal et Vallourec, qui est en difficulté. Il s'agit d'une filière d'acier spécial extrêmement compétitive, qui émet 210 kilos de CO<sub>2</sub> par tonne,

---

contre 1,6 tonne de CO<sub>2</sub> par tonne chez HKM. Altifort est un repreneur solide, reconnu, après une étude commandée par le Gouvernement. Qui est autour de la table ? Quelques 12 millions d'euros sont proposés par la région, 10 millions d'euros par la communauté d'agglomération pour soutenir un projet de restructuration qui demanderait 180 millions d'euros. Ce projet est bloqué par le peu de moyens : il faut les mobiliser via la BPI, l'État et le passif social que Vallourec doit honorer.

L'État stratège doit être au rendez-vous pour actionner tous les leviers nécessaires au bouclage du cofinancement. Bruno Le Maire s'y emploie, mais il a besoin de moyens. Or le fonds de développement économique et social (FDES) diminue de 50 millions d'euros, autant de prêts en moins pour accompagner les projets de restructuration industrielle.

Pour ce qui est de la filière acier, arrêtons de tergiverser !  
(*Applaudissements.*)

**M. Daniel Dubois.** – Je salue à mon tour l'engagement de Martial Bourquin. J'aimerais obtenir plus de précisions sur l'avenir des pôles de compétitivité.

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – Je partage l'avis de Laurent Duplomb. Au moment où la production cesse de diminuer, il faut justement investir dans l'industrie. Transformer le CICE en baisses de charges ne suffit pas. Les besoins d'accompagnement à l'export et à l'innovation sont lourds pour les PME-TPE.

Les pôles de compétitivité, indispensables, sont en danger si l'État continue à se désengager. Celui de Toulouse, que nous avons visité, ne pouvait pas tenir plus de quatre ans. Nous veillons à ne pas baisser la garde sur l'industrie.

Sur Ascoval, l'État aurait dû être exemplaire : il s'agit de l'industrie du XXI<sup>e</sup> siècle. J'ai été surpris que le Gouvernement attende des investisseurs privés. Alstom a été sauvée à plusieurs reprises. L'État doit être pilote.

**Mme Michelle Gréaume.** – Je m'associe aux propos qui ont été tenus, notamment sur Ascoval. Si cette entreprise ferme, ce sont également des sous-traitants et des emplois qui disparaissent. Il faut sauver les entreprises innovantes. Notre pays manque d'une réelle stratégie industrielle.

**M. Franck Montaugé.** – Je m'interroge sur la notion d'État stratège. L'économiste Pierre-Noël Giraud a attiré notre attention sur la composition des chaînes de valeur. Les grands pays créent de la valeur, non pas tant dans la production industrielle, située pour l'essentiel dans les pays à bas coût, mais à l'aval de la filière, dans la relation avec le consommateur.

Dans un contexte de globalisation et de transports à bas coûts, quelle est la stratégie de la France en Europe, échelon indispensable quant à notre avenir industriel ? Cette question n'est pas traitée.

---

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – Les start-ups sont importantes, mais aussi notre industrie traditionnelle ; il faut penser les deux. Nous avons besoin d’une vraie politique industrielle.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

*Article 39*

*ÉTAT B*

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – L’amendement AFFECO.3 a pour objet de maintenir le niveau actuel de l’enveloppe globale des dotations budgétaires dédiées au soutien à la compétitivité des entreprises industrielles. En 2018, ces politiques industrielles de soutien se composaient des actions pilotées par l’administration centrale et des actions pilotées de manière décentralisée par les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l’emploi (Direccte), en partenariat avec les régions. Le projet de loi de finances pour 2019 éteint les actions pilotées en centrale.

L’enjeu des pôles de compétitivité est essentiel. Cet amendement propose donc d’augmenter la dotation budgétaire consacrée aux actions pilotées de manière décentralisée du montant des autorisations d’engagement ouvertes en 2018 au titre des actions pilotées en centrale. L’enveloppe globale des actions menées restera ainsi au même niveau en 2018 et en 2019.

*L’amendement AFFECO.3 est adopté.*

**M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis.** – L’amendement AFFECO.4 a pour objet de maintenir le niveau actuel de dotation budgétaire des CTI et organismes assimilés.

Le projet de loi de finances pour 2019 réduit d’un million d’euros la dotation budgétaire des centres, ce qui représente une baisse de 10 % entre 2018 et 2019, et de 40 % depuis 2017. L’article 29 abaisse de surcroît les plafonds des taxes affectées sectorielles. Nous proposons de restaurer le niveau de dotation budgétaire au CTI. Cet amendement est complémentaire de celui que je proposerai sur la première partie du texte en séance, afin de supprimer la baisse des plafonds des taxes affectées aux CTI.

**Mme Élisabeth Lamure, rapporteure pour avis.** – Je soutiens cet amendement, en indiquant que cette nouvelle baisse constitue un véritable hold-up sur les taxes affectées de la part du Gouvernement.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – J’appelle même cela du vol !

*L’amendement AFFECO.4 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Économie » sous réserve de l’adoption de ses amendements.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### I. AUDITIONS RÉALISÉES PAR MME ÉLISABETH LAMURE

Mercredi 31 octobre 2018 :

- *Direction générale des entreprises* (DGE) :  
**MM. Jean-Philippe de Saint-Martin**, secrétaire général, et **François Turcat**,  
chef de bureau « Économie de proximité » ;

- *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* (DGCCRF) : **MM. Loïc Tanguy**, directeur de cabinet, et  
**Arnaud Goddat**, directeur départemental ;

- *Institut national de la consommation* (INC) :  
**Mmes Agnès-Christine Tomas-Lacoste**, directrice générale, et  
**Patricia Foucher**, chef du service économique, juridique et documentation.

- *CCI France* : **MM. Pierre Goguet**, président, et **Jérôme Pardigon**,  
directeur des affaires publiques et directeur de cabinet, et  
**Mme Corinne Manerouck**, responsable juridique à la direction des affaires  
publiques.

### II. AUDITIONS RÉALISÉES PAR MME ANNE-CATHERINE LOISIER

Mercredi 31 octobre 2018 :

- *Agence du numérique* : **MM. Antoine Darodes**, directeur,  
**Régis Baudoin**, directeur de la Mission France très haut débit, et  
**Zacharia Alahyane**, directeur de France mobile ;

- *Direction générale des entreprises* (DGE) : **M. Mathieu Weill**, chef du  
service de l'économie numérique, et **Mme Chloé Desvilles**, adjointe au chef  
de bureau des réseaux fixes et mobiles ;

- *Fédération française des télécoms* (FFT) : **MM. Laurentino Lavezzi**,  
directeur des affaires publiques d'Orange, **Anthony Colombani**, directeur  
des affaires publiques de Bouygues télécom, et **Olivier Riffard**, directeur des  
affaires publiques de la FFT.

Mercredi 7 novembre 2018 :

- *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*  
(ARCEP) : **Mme Cécile Dubarry**, directrice générale, et  
**M. Guillaume Mellier**, directeur accès fixe et relations avec les collectivités ;

- *Agence nationale des fréquences (ANFR)* : **MM. Gilles Brégant**, directeur général, et **Jean-Marc Salmon**, directeur général adjoint ;

- *Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)* : **M. Laurent Bérard-Quélin**, directeur général délégué, et **Mme Catherine Chagniot**, directrice déléguée ;

- *Presstalis* : **Mme Michèle Benuban**, présidente-directrice générale, et **M. Erwan Scoarnec**, directeur de projet.

### III. AUDITIONS RÉALISÉES PAR M. MARTIAL BOURQUIN

#### Lundi 29 octobre 2018 :

- *Alliance industrie du futur* : **MM. Bruno Grandjean**, président, et **Jean-Marie Danjou**, directeur général ;

- *Plateforme de la filière automobile (PFA)* : **M. Marc Mortureux**, directeur général.

#### Mardi 30 octobre 2018 :

- *Fédération des Industries des Équipements pour Véhicules (FIEV)* : **MM. Jacques Mauge**, président, et **Laki Sola**, consultant.

#### Mardi 6 novembre 2018 :

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : **M. Julien Tognola**, chef du Service de l'Industrie (DGE) ;

- *Conseil national de l'industrie (CNI)* : **MM. Aurélien Palix**, secrétaire général du CNI et directeur adjoint du cabinet de M. Thomas Courbe, directeur général des entreprises, et **Didier Le Moine**, chef de bureau automobile.

#### Mercredi 7 novembre 2018 :

- *Fédération des industries mécaniques (FIM)* : **M. Benjamin Frugier**, directeur exécutif, et **Mmes Fatima Said**, fiscaliste industrielle, et **Caroline Demoyer**, responsable des affaires publiques.

#### IV. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ;*
- *France Industrie ;*
- *Fédération des industries mécaniques (FIM) ;*
- *Peugeot (PSA) ;*
- *Renault ;*
- *Comité des constructeurs français d'automobile (CCFA) ;*
- *Faurecia ;*
- *Confédération des petites et moyennes entreprises, Section Industrie ;*
- *Pôle Automobile Hauts-de-France ;*
- *BPI France (Fonds avenir automobile) ;*
- *CIRI-CODEFI.*