



N° 3400

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2020.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360)

TOME X

## ÉCONOMIE

## ENTREPRISES

PAR M. RÉMI DELATTE

Député

---

---

Voir les numéros : 3360 et 3399 (Tome III, Annexe 20).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134</b> .....	9
<b>I. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AUX ENTREPRISES DU PROGRAMME 134</b> .....	9
<b>A. LES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 134 : UN PROGRAMME PEU À PEU VIDÉ DE SA SUBSTANCE</b> .....	9
1. Des évolutions intervenues en cours d'année 2020 .....	9
2. Les moyens du programme 134 sont en inadéquation avec les objectifs fixés .....	9
a. Une maquette insatisfaisante .....	10
i. La maquette est stable mais ne représente pas l'ensemble de l'effort financier fourni pour soutenir les entreprises .....	10
ii. L'activité de garantie de Bpifrance n'apparaît plus dans le programme 134 .....	10
iii. La maquette budgétaire choisie par le Gouvernement pour présenter le plan de relance aggrave ce problème de visibilité .....	11
b. Une hausse trompeuse des crédits du programme 134 .....	11
3. Le détail de l'évolution des dépenses par titre et le plafond d'emplois .....	11
4. Le détail de l'évolution des dépenses par action .....	13
i. Action n° 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique » .....	13
ii. Action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » .....	13
iii. Action n° 8 « Expertise, conseil et inspection » .....	14
iv. Action n° 23 « Industrie et services » .....	14
v. Actions n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence » et n° 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur » .....	17
vi. Action n° 22 « Contrats à impact social » .....	18
<b>B. DES DÉPENSES FISCALES UTILES BIEN QU'ÉPARSES</b> .....	18
<b>SECONDE PARTIE : L'ÉCONOMIE DE PROXIMITÉ, UN VECTEUR À PRIVILÉGIER POUR LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE</b> .....	21
<b>I. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES CONSIDÉRABLEMENT AGGRAVÉES PAR LA CRISE</b> .....	21

A. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES BIEN CONNUES .....	21
B. LA CRISE AUGMENTE LE RISQUE DE DÉVITALISATION COMMERCIALE À DES NIVEAUX PRÉOCCUPANTS.....	21
C. LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES : UN ENJEU SOCIÉTAL.....	22
<b>II. LES LEVIERS DE LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES .....</b>	<b>22</b>
A. VEILLER AUX MOYENS D'ACTION DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT) .....	23
1. Un décloisonnement des politiques publiques bienvenu .....	23
2. La revitalisation commerciale : l'un des volets d'action de l'ANCT .....	23
a. La reprise des missions de l'EPARECA .....	24
b. Des améliorations encore nécessaires pour assurer la sécurité juridique des opérations et l'efficacité de la gouvernance .....	25
i. Doter l'ANCT du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) .....	25
ii. Élargir la gouvernance et renforcer la visibilité des actions menées .....	25
B. CORRIGER LES FAIBLESSES DES PROGRAMMES DE ZONAGE .....	26
1. Agir pour 222 villes moyennes : le plan national Action Cœur de ville.....	26
a. Un cofinancement de 5 milliards d'euros au service d'une démarche globale de revitalisation .....	26
b. Un programme qui doit encore faire ses preuves .....	26
c. Des pistes d'amélioration encore nombreuses.....	27
2. Le programme Petites villes de demain : un espoir pour la ruralité aux contours encore flous .....	28
C. ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DES OPÉRATIONS DE REVITALISATION DE TERRITOIRE (ORT).....	29
1. Un outil novateur... ..	29
2. ... Dont la mobilisation doit être accrue, y compris en dehors du programme Action Cœur de ville .....	29
D. RÉPONDRE AUX ATTENTES FORTES SUSCITÉES PAR LES ANNONCES FAITES DANS LE PLAN DE RELANCE .....	30
1. Le projet « 100 foncières pour 6 000 commerces ».....	30
2. Un soutien financier supplémentaire pour les actions collectives en faveur de la revitalisation qui relance le débat autour du FISAC .....	32
E. MAINTENIR ET RÉNOVER LES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR).....	33
<b>III. LE COMMERCE DE PROXIMITÉ ET LE NUMÉRIQUE : TRANSFORMER LE RISQUE EN OPPORTUNITÉ .....</b>	<b>34</b>
A. INVESTIR POUR LE VIRAGE NUMÉRIQUE DES ENTREPRISES DE PROXIMITÉ.....	34

1. Un retard pris sur le numérique mis en exergue par la crise.....	34
2. Soutenir le virage du numérique .....	35
a. Former les professionnels et soutenir l’investissement.....	35
i. Des annonces faites par le Gouvernement qui vont dans le bon sens.....	35
ii. Assurer une communication adéquate et une coordination efficace entre les différentes parties prenantes.....	35
iii. Actionner le levier fiscal.....	36
b. Encourager le développement de plateformes en ligne locales.....	36
B. COMMERCE EN LIGNE ET COMMERCE DE PROXIMITÉ : JOUER À ARMES ÉGALES .....	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>39</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>51</b>



## INTRODUCTION

L'année précédente, votre Rapporteur regrettait dans son avis le désengagement préoccupant de l'État sur plusieurs dispositifs essentiels pour soutenir la compétitivité de nos entreprises et le tissu économique local. La crise sanitaire et économique que nous traversons a rebattu les cartes et de nouveaux moyens conséquents doivent être déployés dans le cadre du plan de relance. Mais au-delà des mesures d'urgence, la crise doit être l'occasion d'une réflexion de fond sur les politiques publiques de soutien et d'accompagnement des entreprises, en particulier les plus petites qui jouent un rôle central pour la vitalité économique locale. Nombre de dispositifs sont au milieu du gué et les signaux envoyés par les pouvoirs publics restent encore trop contradictoires. Votre Rapporteur appelle ainsi à une nouvelle stratégie pour soutenir l'économie de proximité.

**Dans la première partie de son avis, votre Rapporteur examine les crédits du programme 134.** Ces crédits enregistrent une légère hausse par rapport à l'année précédente et atteignent 1,168 milliards d'euros (Md€) en autorisations d'engagement (AE) et 1,176 Md€ en crédits de paiement (CP). Toutefois et comme l'année dernière, cette hausse s'explique principalement par la hausse des crédits consacrés au dispositif de compensation « carbone » pour les entreprises électro-intensives soumises à la concurrence, dont la dotation dépend de l'évolution du marché des quotas d'émissions carbone. Cette hausse mise à part, le programme 134 paraît se vider année après année de sa substance, comme en témoigne la suppression définitive cette année du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC). En outre, le budget 2021 est marqué par un problème important de lisibilité des crédits consacrés au soutien aux entreprises. Le budget 2021 en effet une nouvelle mission « Plan de relance », qui comprend un programme entier intitulé « Compétitivité », sans que la coordination avec les crédits figurant dans le programme 134 ne soit indiquée. Ce manque de lisibilité pose question quant au respect du principe de la sincérité budgétaire et risque de nuire à l'efficacité du contrôle parlementaire et à la clarté des débats.

**Pour ces raisons, l'avis de votre Rapporteur sur les crédits de la mission « Économie » est défavorable.**

**Dans la seconde partie de son avis, votre Rapporteur s'est penché sur la question de la revitalisation économique des territoires.** Cette question se pose avec une acuité particulière dans le contexte actuel. La crise risque d'aggraver considérablement les difficultés structurelles de l'économie de proximité. Le taux de vacance commerciale pourrait ainsi bondir de 12,5 à 16 % pour l'année à venir. La disparition du commerce de proximité est identifiée comme l'une des variables

les plus fortement corrélées au mécontentement de nos concitoyens <sup>(1)</sup>. Mais les villes moyennes et les territoires ruraux peuvent aussi devenir un atout dans la relance du pays, dans un contexte où plus d'un tiers des jeunes actifs <sup>(2)</sup> dans les grandes villes expriment aujourd'hui le souhait de partir vivre et travailler dans une ville moyenne. Dans ce contexte, l'action des pouvoirs publics est particulièrement attendue. La mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de plusieurs programmes ciblés (Action Cœur de ville, Petites villes de demain) témoignent d'une prise de conscience salutaire. Mais la disparition de certains dispositifs emblématiques continue de susciter l'incompréhension sur le terrain. La crise doit être l'opportunité d'une réflexion de fond sur la politique de soutien à la revitalisation économique des territoires. De nouvelles annonces ambitieuses sont formulées dans le cadre du plan de relance. Il s'agit désormais de transformer l'essai pour faire de l'économie de proximité l'un des moteurs de la relance du pays. Votre Rapporteur formule de nombreuses propositions en ce sens.

---

(1) Algan Yann, Malgouyres Clément, Senik Claudia, « Territoires, bien-être et politiques publiques », Notes du Conseil d'analyse économique, 2020/1 (n° 55)

(2) 36 % chez les jeunes actifs des grandes agglomérations de moins de 35 ans, selon le sondage IFOP « le regard des Français sur les villes moyennes » paru en septembre 2020



## **PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU PROGRAMME 134**

### **I. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS FINANCIÈRES RELATIVES AUX ENTREPRISES DU PROGRAMME 134**

#### **A. LES ÉVOLUTIONS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 134 : UN PROGRAMME PEU À PEU VIDÉ DE SA SUBSTANCE**

Le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » figure au sein de la mission « Économie ». Ce programme comporte dans le cadre du présent projet de loi de finances (PLF) des crédits à hauteur de 1,168 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et de 1,176 Md€ en crédits de paiement (CP). Ces crédits sont en légère augmentation par rapport à la loi de finances initiale votée pour l'année 2020, où ils atteignaient 1,066 Md€ en AE et 1,080 Md€ en CP. Comme l'année dernière, cette augmentation est principalement liée à la hausse mécanique des crédits dévolus au dispositif de surcompensation « carbone ».

##### **1. Des évolutions intervenues en cours d'année 2020**

En cours d'année 2020, les crédits consacrés au programme 134 ont été rehaussés dans le contexte de la crise sanitaire. Ainsi la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a doté le programme 134 de 1,214 Md€ supplémentaires en AE et de 629 millions d'euros (M€) en CP. Une nouvelle action n° 25 « Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire » a temporairement vu le jour dans la maquette du programme 134. Ces crédits supplémentaires ont permis de financer une partie des mesures d'urgence déployées par Bpifrance et l'État pour soutenir les entreprises, notamment à travers le déploiement de plans sectoriels.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, les dispositifs d'aides aux entreprises mis en place pour faire face à la crise ne figurent plus dans le programme 134, mais dans la mission « Plan de relance », composée de trois programmes respectivement intitulés Écologie, Compétitivité et Cohésion. Au total, cette mission est dotée de 36,3 Md€ en AE et 21,9 Md€ en CP. En conséquence, l'action n° 25 n'apparaît pas dans la maquette du programme 134 pour l'année 2021.

##### **2. Les moyens du programme 134 sont en inadéquation avec les objectifs fixés**

Les crédits du programme 134 sont pilotés par trois directions du ministère de l'économie et des finances, à savoir, la direction générale des entreprises (DGE), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction générale du Trésor (DGT). Comme l'indique le

projet annuel de performances (PAP) du programme 134, « *les politiques publiques inscrites sur le programme 134 visent, d'une part, à développer la compétitivité des entreprises et à favoriser un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi, dans une dimension nationale et internationale. Elles visent, d'autre part, à assurer la régulation et la sécurisation des marchés, ainsi que la protection des consommateurs* ». Dans le cadre de cet avis, votre Rapporteur porte une attention particulière au premier objectif relatif à la compétitivité des entreprises. Or, le programme 134 ne permet pas de refléter l'ensemble des efforts fournis pour parvenir à cet objectif. En outre, les moyens consacrés dans le programme 134 à l'objectif de compétitivité des entreprises sont en baisse constante depuis plusieurs années.

*a. Une maquette insatisfaisante*

- i. La maquette est stable mais ne représente pas l'ensemble de l'effort financier fourni pour soutenir les entreprises

**Si la maquette budgétaire est marquée par une certaine stabilité depuis deux ans, elle présente de nombreuses faiblesses qui nuisent à l'objectif de lisibilité et de transparence budgétaire, comme votre Rapporteur l'avait déjà regretté l'année précédente.** L'action des réseaux consulaires n'est pas retracée dans le programme 134. Un certain nombre de dispositifs d'aides aux entreprises sont financés par d'autres programmes. Ainsi, le dispositif des aides à l'innovation de Bpifrance, destiné aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) innovantes, doté jusqu'en 2020 par le programme 192, sera financé à partir de 2021 par le quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4). Cet éparpillement nuit à l'objectif de lisibilité et de transparence des crédits.

- ii. L'activité de garantie de Bpifrance n'apparaît plus dans le programme 134

**En outre, le programme 134 ne comporte plus, depuis l'année dernière, d'action récapitulant les crédits consacrés au financement de l'activité de garantie de Bpifrance.** L'activité de garantie de Bpifrance permet d'apporter un soutien important aux petites entreprises (60 % des garanties accordées chaque année portent sur des crédits octroyés par les banques à des très petites entreprises (TPE)) dans leurs phases de création, transmission et développement, notamment au moyen des conventions de délégation mises en place avec les banques pour les crédits de moins de 200 000 €. Les prescripteurs de cette offre sont les réseaux bancaires, au plus proche des TPE et PME, ce qui assure un très bon niveau de notoriété et de recours à cet instrument lorsqu'il est pertinent.

Depuis le budget 2019, les crédits de Bpifrance consacrés au financement de l'activité de garantie font l'objet d'une débudétisation, ce qui nuit à l'efficacité du contrôle parlementaire ainsi qu'à la bonne gestion des deniers publics.

La crise actuelle a quelque peu rebattu les cartes étant donné l'important plan des prêts garantis par l'État (PGE) mis en place par le Gouvernement. Bpifrance a développé une offre spéciale avec notamment les prêts « Atout », qui ont été lancés au début de la crise et qui ont constitué un relais important avant la montée en puissance des PGE. C'est ainsi qu'une dotation de 100 M€ a été votée pour cette activité lors de la loi de finances rectificative de juillet 2020. Entendue en audition, Bpifrance indique disposer aujourd'hui de moyens adéquats pour poursuivre son activité de garantie jusqu'en 2022. Néanmoins, l'avenir à plus long terme de l'activité de garantie reste incertain. Votre Rapporteur regrette que le programme 134 ne permette plus la transparence des moyens financiers consacrés à cette activité.

- iii. La maquette budgétaire choisie par le Gouvernement pour présenter le plan de relance aggrave ce problème de visibilité

Ce manque de lisibilité est accentué dans le contexte très particulier de cette année, puisque le budget 2021 comporte une nouvelle mission pour la relance de l'économie, qui comprend un programme entier intitulé « Compétitivité », doté de 6 Md€ en AE et de 3,9 Md€ en CP. Ce nouveau programme comporte à l'évidence de nombreuses mesures budgétaires pour soutenir les entreprises, sans que la coordination avec les crédits figurant dans le programme 134 ne soit indiquée. Cet éparpillement des crédits conduit à un problème de visibilité regrettable, qui risque de nuire à l'efficacité du contrôle parlementaire et à la clarté des débats, alors même que le Parlement est appelé à exercer pleinement sa mission de contrôle et d'évaluation dans le cadre de la relance.

#### ***b. Une hausse trompeuse des crédits du programme 134***

Comme en 2020, les crédits du programme 134 sont cette année encore à la hausse, mais cela uniquement en raison des crédits consacrés au dispositif de compensation carbone des sites électro-intensifs, dont l'évolution suit mécaniquement l'évolution du marché des quotas d'émissions carbone.

Sur les autres dispositifs financés *via* le programme 134, force est de constater que les moyens dévolus aux politiques publiques déployées en la matière se réduisent d'année en année. Ce désengagement est symbolisé cette année par la disparition définitive des crédits consacrés au FISAC, placé en gestion extinctive depuis la loi de finances pour 2018.

### **3. Le détail de l'évolution des dépenses par titre et le plafond d'emplois**

**Les dépenses de personnel** augmentent légèrement et retrouvent des montants comparables à ceux de 2019. Elles représentent ainsi 389,162 M€ (AE = CP) contre des montants de l'ordre de 383 M€ votés l'année précédente.

Comme en 2019 et 2020, les **dépenses de fonctionnement** diminuent légèrement. Elles représentent 208,730 M€ en AE et 212,632 M€ en CP, contre 210,661 M€ en AE et 215,419 M€ en CP en 2020.

**Les dépenses d'investissement** augmentent en AE en passant de 300 000 euros à 350 000 euros et baissent en CP en passant de 300 000 à 280 000 euros.

**Les dépenses d'intervention** augmentent cette année encore sensiblement avec 566,245 M€ en AE et 570,745 M€ en CP, soit environ 100 millions d'euros de plus que les crédits votés l'année précédente. Pour mémoire, l'année précédente avait été marquée par un doublement de ces crédits, en raison du dispositif de compensation carbone.

Pour 2021, le **plafond d'emplois** du programme s'élève à **516 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, dont 13 % de catégorie A+, 62 % de catégorie A, 21 % de catégorie B et 4 % de catégorie C. Sans prendre en compte les transferts, le schéma d'emploi se traduit par une baisse de 22 ETP. C'est une légère baisse par rapport à la loi de finance initiale pour 2020 où le plafond autorisé s'élevait à 4 540. Cette diminution est toutefois largement inférieure à celle observée l'année précédente, où le schéma d'emploi avait enregistré une baisse de 155 ETP, en raison de la réforme profonde engagée par la DGE, du plan stratégique de transformation de la DGCCRF (2020-2025) et du recentrage des missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), se traduisant par une baisse des effectifs afférents.

Les administrations relevant du ministère de l'économie, des finances et de la relance ont lancé ces dernières années d'importantes réformes visant à recentrer et rationaliser leur mission, dans un objectif de réduction des doublons pouvant être issus des mouvements de décentralisation. La crise a toutefois ralenti le déploiement de ces réformes. Ainsi, la mise en œuvre de la réforme des pôles 3E (Entreprises, économie et emploi) des DIRECCTE a été suspendue, les effectifs étant mobilisés pour aider les entreprises à surmonter la crise sanitaire, au plus près du terrain. Son achèvement est reporté à 2022. L'objectif de suppressions d'effectifs dans le réseau des DIRECCTE pour 2021 est reporté sur 2022, la crise sanitaire nécessitant un appui renforcé de proximité aux entreprises. **Les reports de ces réformes doivent conduire à une interrogation plus profonde du rôle de l'État sur le plan économique dans les territoires**, dans un contexte où la crise a montré que son intervention restait nécessaire, au moins dans les cas d'urgence.

#### 4. Le détail de l'évolution des dépenses par action

Les crédits du programme 134 se répartissent en 8 actions distinctes, détaillées ci-dessous. Ces actions gardent les mêmes intitulés et périmètres que l'année précédente.

- i. Action n° 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique »

**L'action n° 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique »** couvre 15,2 % du total des crédits budgétaires du programme 134. Pour l'année 2021, le bleu budgétaire fait état de crédits à hauteur de 177,498 millions d'euros (AE = CP), soit une hausse de 6,32 % par rapport à l'année précédente. En effet, l'année 2020 avait au contraire été marquée par une baisse de 4,79 % en AE et de 7,41 % en CP. Cette action permet notamment de financer la dotation versée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) (40,05 M€ en AE et en CP), la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de la presse, (87,8 M€ en AE et en CP), le coût de la franchise postale (1,79 M€ en AE et en CP), une subvention pour le commissariat aux communications électroniques de défense (27,78 M€ en AE et en CP) et des subventions versées aux organismes internationaux dans le secteur des postes et des télécommunications (12 M€ en AE et en CP).

Dans le cadre des dépenses de fonctionnement de l'action n° 4, sont également financés :

– les marchés de prestations de la *French Tech* pour 2,2 M€ en AE et en CP. Ces crédits visent à développer, notamment par des actions de promotion et de communication, une politique d'attractivité des startups françaises en France et à l'international ;

– le financement pour 1,98 M€ en AE et en CP de la plateforme « francenum.gouv.fr », initiative pilotée par la DGE pour favoriser la transformation digitale des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME). Il convient de relever que des crédits supplémentaires sont également prévus pour cette plateforme dans le cadre de la mission « Plan de relance », comme développé dans la seconde partie de ce rapport.

- ii. Action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire »

L'action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire », représente 12 % du programme 134. Ces crédits passent de 143,155 M€ (AE = CP) ouverts en 2020 à 140,205 M€ (AE = CP) prévus dans le PLF 2021, soit une baisse de 2,06 %. L'année précédente avait déjà été marquée par une baisse de ces crédits de l'ordre de 4 %. L'action n° 7 soutient les politiques publiques d'internationalisation des entreprises et de soutien à l'export,

principalement à travers le financement de Business France, la rémunération de Bpifrance Assurance Export au titre de la gestion pour le compte de l'État des garanties publiques à l'export ainsi que par l'organisation d'évènements internationaux.

La baisse enregistrée cette année s'explique par la diminution des crédits alloués au financement des évènements internationaux (- 1,49 M€ en AE et en CP) ainsi que par la baisse des crédits alloués à Business France, en lien avec le contrat d'objectifs et de moyens signés avec l'État (- 2,5 M€). Toutefois, Business France bénéficiera de crédits additionnels au titre du volet export du programme « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ».

iii. Action n° 8 « Expertise, conseil et inspection »

**L'action n° 8 « Expertise, conseil et inspection », couvre 1,7 % du programme 134.** Cette action a pour objet d'assurer le financement du conseil général de l'économie de l'industrie, chargé d'éclairer les décideurs publics par des avis et des recommandations émis dans le champ des politiques économiques et industrielles. Comme l'année précédente, les crédits de cette action sont à la baisse avec 17, 770 M€ (AE = CP), soit une diminution de 1,45 %.

iv. Action n° 23 « Industrie et services »

Avec 553,476 M€ en AE 558,596 M€ en CP, la dotation de l'action n° 23 « Industrie et services » enregistre une augmentation dans le PLF 2021, de 17,7 % en AE et de 16,39 % en CP. Les crédits de cette action avaient déjà doublé l'année précédente en raison **de l'évolution des crédits consacrés à la compensation carbone pour les entreprises électro-intensives exposées à la concurrence.**

Cette année encore, l'augmentation des crédits de l'action n° 23 s'explique par l'augmentation des crédits consacrés à ce dispositif. Le total des crédits prévus à cet effet atteint dans le nouveau PLF 402,9 M€ en AE et en CP, contre 279 M€ en AE et CP indiqués dans le bleu budgétaire de l'année précédente.

- *Dépenses de fonctionnement*

Parmi les dépenses de fonctionnement de l'action n° 23, un certain nombre de crédits restent globalement stables. C'est le cas des crédits consacrés aux études statistiques (1,8 M€ en AE et 2,42 M€ en CP), de ceux permettant de financer le marché de prestations du système d'information NOVA (0,80 M€ en AE et en CP) et de la ligne relative à la surveillance des marchés (0,70 M€ en AE et en CP).

En revanche, la ligne prévue l'année dernière intitulée : « Soutien aux filières industrielles et de services – Tourisme (0,44 M€ en AE et 0,24 M€ en CP) », qui servait à financer les plateformes veilleinfotourisme.fr et datatourisme.gouv.fr disparaît de la maquette budgétaire, sans que cela soit explicité, ce que déplore votre Rapporteur.

- *Dépenses d'investissement*

**Les crédits consacrés au financement budgétaire alloué au pôle de compétitivité** enregistre une nouvelle baisse cette année avec 11,5 M€ en AE et 12,7 M€ en CP, contre 13,92 M€ en AE et 16,06 M€ en CP l'année dernière. Comme l'indique le projet annuel de performances, ces crédits sont ciblés sur l'animation et la gouvernance des pôles de compétitivité. Cette baisse est cohérente avec la décision annoncée en 2019 par le Gouvernement de régionaliser la politique des pôles de compétitivité. L'État a accepté de transférer aux régions les crédits pour le financement du fonctionnement des pôles de compétitivité, pour la période 2020-2022, conformément à la trajectoire prévue au cahier des charges de la phase IV (15 M€ en 2020, 12 M€ en 2021, 9 M€ en 2022). En 2020, des conventions de transfert des crédits d'animation de 2020 entre l'État et chacune des régions sont signées. La région devient l'interlocuteur principal des pôles, l'État ne participe plus aux instances de gouvernance des pôles au niveau local. L'État reste néanmoins garant de la délivrance et de la qualité du label « pôles de compétitivité ».

**Avec 7,85 M€ en AE et en CP, les crédits consacrés aux centres techniques industriels et organismes assimilés baissent également légèrement.** Cette diminution s'explique par la poursuite de la stratégie du Gouvernement d'abandonner, en cohérence avec les recommandations faites dans le rapport Cattelot-Grandjean-Tolo rendu en juin 2019 <sup>(1)</sup>, le financement de ces centres par dotations budgétaires et de les remplacer par des mécanismes de fiscalité affectée. À l'heure actuelle, c'est déjà le cas pour la plupart des centres techniques industriels. Seuls l'institut français de la mode, qui n'a pas vocation à recourir aux taxes affectées et l'institut français du textile et de l'habillement continueront d'être financés en partie par dotation publique pour l'année 2021.

**En revanche, la ligne budgétaire intitulée « Actions de développement des PME » figure de nouveau dans le bleu budgétaire pour l'année 2021.** Votre Rapporteur s'en félicite, d'autant plus qu'il avait regretté sa suppression l'année précédente. Sur la forme en revanche, ces aléas dans la maquette nuisent à la lisibilité des crédits et de l'action publique. La ligne est dotée d'un montant de 0,9 M€ en AE et en CP, soit un montant inférieur à celui prévu en 2019. Cette dotation correspond au soutien de la DGE aux métiers d'art et du patrimoine vivant, qui se traduit par une subvention à l'Agence française des métiers d'art et du patrimoine vivant, en cours de constitution et issue de la fusion de l'Institut national des métiers d'art (INMA) et de l'Institut supérieur des métiers (ISM). Le ministère de la culture contribuera également à hauteur de 600 000 € <sup>(2)</sup>. Votre Rapporteur souhaite insister sur la nécessité de maintenir une politique publique de soutien aux

---

(1) « Plateformes d'accélération vers l'industrie du futur : organisation, missions et financements des centres techniques industriels (CTI) et comités professionnels de développement économique (CPDE) », Mme Anne-Laure Cattelot, députée, M. Bruno Grandjean, président de l'agence industrie du futur (AIF), et M. Jean-Pierre Tolo, dirigeant d'entreprise, remis à la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, Mme Agnès Pannier-Runacher

(2) Comme indiqué par le Gouvernement, la subvention totale de l'État se réduira au fil du temps. L'objectif est un autofinancement total de la structure en 2022, hors gestion du dispositif « maître d'art - élève ».

métiers d'art. À cet égard, le crédit d'impôts aux métiers d'art constitue un outil utile et essentiel. En 2018, ce dispositif a bénéficié à 1 773 entreprises pour un coût de 25 M€. Alors que sa suppression avait initialement été envisagée dans le précédent projet de loi de finances, le dispositif a finalement été reconduit pour trois ans. La valeur économique et culturelle du secteur mérite d'être protégée dans un contexte où celui-ci rassemble des entreprises souvent fragiles et de taille modeste, qui jouent un rôle central dans la transmission des savoir-faire et la valorisation des tissus économiques des territoires.

#### **Le fonctionnement du crédit d'impôt pour les métiers d'art**

Voté pour la première fois en 2005, le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art (CIMA) est codifié à l'article 244 *quater* O du code général des impôts. Instauré depuis sa création pour une durée déterminée, il est reconduit tous les 3 ans. Le CIMA bénéficie à 4 catégories d'entreprises :

– les entreprises, dont les charges de personnel afférentes aux salariés qui exercent un des métiers d'art énumérés dans l'arrêté du 24 décembre 2015 fixant la liste des métiers d'art représentent au moins 30 % de la masse salariale totale ;

– les entreprises industrielles des secteurs de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie, de la lunetterie, des arts de la table, du jouet, de la facture instrumentale et de l'ameublement (les nomenclatures des activités et des produits concernés sont définies par l'arrêté du 14 juin 2006) ;

– les entreprises portant le label « Entreprise du Patrimoine Vivant » (EPV), au sens l'article 23 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ;

– les entreprises œuvrant dans le domaine de la restauration du patrimoine.

Le taux de droit commun du crédit d'impôt est de 10 % des dépenses éligibles au cours de l'année. Ce taux est porté à 15 % pour les entreprises portant le label EPV. La condition tenant au label s'apprécie au 31 décembre de l'année au titre de laquelle le crédit d'impôt est calculé.

**La ligne compensation carbone des sites très électro-intensifs affiche cette année 402,9 M€ en AE et en CP.** Le dispositif de compensation carbone s'adresse aux entreprises électro-intensives exposées à un risque significatif de délocalisation en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité. En pratique, il consiste à compenser en partie le coût du carbone inclus dans le prix de l'électricité. L'aide est prévue jusqu'en 2021. Le dispositif, notifié et validé par la Commission européenne, est régi par l'article L. 122-8 du code de l'énergie et le décret n° 2016-1095 du 11 août 2016. Conformément à la limite européenne, les coûts indirects seront compensés à hauteur de 75 % pour l'année à venir. C'est la hausse du prix de marché du quota carbone, passé de 16,15 € la tonne à 25,19 € la tonne, qui explique cette augmentation élevée.



Votre Rapporteur note également la disparition de la ligne intitulée « Soutien aux filières industrielles et de services – actions collectives en centrale et en faveur du tourisme », doté de 3,3 M€ en CP l’année précédente.

**Enfin, les crédits consacrés au FISAC, placés en gestion extinctive depuis 2018, disparaissent définitivement** de la maquette budgétaire. Le tableau figurant ci-dessous donne en aperçu de la disparition progressive de cet outil, très fortement regretté sur le terrain, comme cela est développé dans la deuxième partie de ce rapport.

Dotations FISAC (M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LFI (AE)	27	19,3	18,1	16,2	16	0
LFI (CP)	27	16,9	13,1	9,7	12,9	6,1
Régulation budgétaire et redéploiements internes (AE)	9,3	-4,8	9,4	-6,3	-5,8	1,2
<b>Total disponible (AE)</b>	<b>36,3</b>	<b>14,5</b>	<b>27,5</b>	<b>9,9</b>	<b>10,2</b>	<b>1,2</b>

- v. Actions n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence » et n° 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur »

**L’action n° 15, qui couvre 1,9 % du programme 134, assure le fonctionnement de l’Autorité de la concurrence.** Les crédits qui lui sont alloués en 2021 augmentent légèrement et s’élèvent à 22,546 M€ en AE et 23,846 M€ en CP, soit une hausse respective de 4,11 % et 3,88 %.

**L’action n° 24 qui couvre 20,1 % du programme 134 correspond principalement au financement des activités de la DGCCRF,** qui visent à assurer le respect des règles de concurrence, à fournir aux consommateurs la garantie d’une information claire et loyale et à garantir la sécurité physique et la santé des consommateurs. Contrairement au mouvement observé les deux années précédentes, les crédits de cette année sont à la hausse, avec 235,379 M€ en AE et 235,453 M€ en CP, soit une hausse respective de 4,25 % et 3,95 %. Comme précisé par le Gouvernement dans les réponses apportées aux questions de votre Rapporteur, ce renforcement correspond au développement de projets numériques au sein de la DGCCRF, et notamment au financement du projet SESAM, qui permettra de transformer l’environnement de travail numérique des enquêteurs (3,2 M€ en AE et 2,6 M€ en CP). Par ailleurs, le soutien aux mouvements consommateurs baisse de 1,05 M€, dans un contexte où l’année précédente avait déjà été marquée par une baisse de 1 M€.

vi. Action n° 22 « Contrats à impact social »

L'action n°22 « Contrats à impact social » (CIS) est vidée de ses crédits. L'année précédente avaient été votés 30 000 euros en AE et 34 377 euros en CP. Votre Rapporteur avait alors interrogé la pertinence du maintien de cette action au sein du programme 134, dans la mesure où les CIS ont davantage vocation à être financés dans le cadre de l'action « Économie sociale et solidaire ». Comme l'indique le Gouvernement, les opérations financées sur l'action n° 22 du programme 134 jusqu'en 2020, relèveront du programme 305 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

## **B. DES DÉPENSES FISCALES UTILES BIEN QU'ÉPARSES**

Le programme 134 comporte 70 dépenses fiscales rattachées, contre 72 l'année précédente. Les dépenses fiscales rattachées ont représenté 16,153 Md€ en 2019, et le chiffre estimé pour 2020 est de 15, 883 Md€.

La première dépense fiscale reste, comme les années précédentes, le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et l'emploi (CICE). Son montant devrait s'élever en 2021 à 8,027 Md€, contre 8, 536 Md€ l'année précédente et 19,178 Md€ l'année d'avant. Cette trajectoire est cohérente avec la transformation progressive du CICE en allègement de charges pérenne <sup>(1)</sup>, actée dans le cadre du précédent PLF.

D'autres dépenses fiscales jouent un rôle clé comme l'ensemble des taux réduits qui s'appliquent pour le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, les mesures de soutien à la création, à la transmission et à la reprise d'entreprises et les dispositions visant à orienter l'épargne vers le capital-risque.

Comme l'année précédente, votre Rapporteur regrette que nombre de dépenses fiscales demeurent encore sans chiffrage, ce qui nuit à l'évaluation de la performance de l'utilisation des deniers publics.

---

(1) Le nouveau dispositif combine 6 points d'allègements uniformes jusqu'à 2,5 SMIC à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et 4 points supplémentaires au niveau du SMIC à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2019, dégressifs jusqu'à 1,6 SMIC sur le modèle des allègements généraux sur les bas salaires.

En outre, votre Rapporteur observe l'extinction des cinq dépenses fiscales ainsi que la création de 7 nouvelles dépenses fiscales, répertoriées dans les tableau ci-dessous.

**LES DÉPENSES FISCALES QUI SONT ÉTEINTES DANS LE CADRE DU PLF 2021**

120137	Exonération d'impôt sur le revenu de l'avantage correspondant à la remise gratuite par l'employeur aux salariés de matériels informatiques (et logiciels liés) entièrement amortis, dans la limite d'un prix de revient global annuel de 2 000 €
160206	Exonération des suppléments de rétrocession d'honoraires versés aux personnes domiciliées en France qui exercent une activité libérale comme collaborateurs de professionnels libéraux au titre de leur séjour dans un autre État
200214	Amortissements accélérés des robots acquis par des PME
200404	Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des entreprises utilisatrices d'engins fonctionnant au GNR dans l'acquisition de matériels fonctionnant avec des carburants alternatifs
200405	Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME de commerce de détail de gazole non routier dans des installations de stockage, matériels de manutention et de distribution de gazole
210312	Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale
230408	Provision pour aides à l'installation consenties par les entreprises à leurs salariés sous forme de prêts ou de souscription au capital de l'entreprise créée

**LES DÉPENSES FISCALES CRÉÉES DANS LE PLF 2021**

210327	Exonération des aides reçues par les lauréats du concours "French Tech Tremplin"
230104	Déduction exceptionnelle en faveur des simulateurs d'apprentissage de la conduite
230105	Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des entreprises utilisatrices d'engins fonctionnant au GNR dans l'acquisition de matériels fonctionnant avec des carburants alternatifs
230106	Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME de commerce de détail de gazole non routier dans des installations de stockage, matériels de manutention et de distribution de gazole
520129	Exonération temporaire de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) dans la limite de 100 000 euros pour les dons de sommes d'argent effectués entre le 1er juillet 2020 et le 30 juin 2021 sous condition d'affectation des sommes reçues par le bénéficiaire à la souscription au capital d'une petite entreprise, à des travaux de rénovation énergétique ou à la construction de sa résidence principale.



## **SECONDE PARTIE : L'ÉCONOMIE DE PROXIMITÉ, UN VECTEUR À PRIVILÉGIER POUR LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE**

### **I. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES CONSIDÉRABLEMENT AGGRAVÉES PAR LA CRISE**

#### **A. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES BIEN CONNUES**

Confrontée au développement des périphéries, aux évolutions des modes de consommation et au double défi de la grande distribution et du numérique, l'économie de proximité dans les villes moyennes et les bourgs est à la peine depuis de nombreuses années. Le taux de vacance commerciale progresse, alors qu'il s'élevait à 7,2 % en 2012, il atteint désormais des chiffres de l'ordre de 12,5 %. Les effectifs des commerces de proximité – restaurants et débits de boissons, agences bancaires, services à la personne – ont décliné dans huit centres-villes de taille intermédiaire sur dix au cours de la période 2009-2015 <sup>(1)</sup>.

#### **B. LA CRISE AUGMENTE LE RISQUE DE DÉVITALISATION COMMERCIALE À DES NIVEAUX PRÉOCCUPANTS**

Ces difficultés structurelles ont pu être aggravées de façon conjoncturelle en 2019 et 2020, en raison des nombreux mouvements sociaux et des dégradations qu'ils ont pu entraîner en centre-ville. Elles sont malheureusement encore accentuées dans le contexte de la crise économique et sanitaire que nous traversons.

Au-delà des conséquences directement liées à l'obligation de fermeture administrative <sup>(2)</sup>, qui a concerné de nombreuses entreprises, le commerce et l'artisanat font aujourd'hui face à une baisse importante de la demande. Cette baisse de la demande intervient dans un contexte où les professionnels doivent justement supporter de nouveaux coûts pour mettre en place les mesures sanitaires, alors que les marges de trésorerie sont déjà très comprimées. Les mesures mises en place par le Gouvernement – prêts garantis par l'État (PGE), activité partielle, fonds de solidarité – pour faire face à la crise ont permis d'amortir le choc et sont globalement saluées sur le terrain. Mais quelle que soit l'ampleur des mesures prises et à venir, des difficultés importantes restent attendues. Selon les prévisions de l'Institut pour la ville et le commerce, le secteur du commerce de détail devrait connaître une baisse globale de chiffre d'affaires comprise entre 25 et 30 % pour l'année 2020. Les fédérations représentatives entendues par votre Rapporteur en

---

(1) Cazaubiel A. et G. Guymarc (2019) : « La déprise du commerce de proximité dans les centres-villes des villes de taille intermédiaire », *INSEE Première*, n° 1782

(2) Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19

audition font état d'ordres de grandeur comparables. L'augmentation des défaillances ainsi que le recul des créations et reprises pourraient se traduire par une diminution de 7 % du parc d'entreprises. Cette nouvelle contraction de l'activité aura nécessairement un impact sur la vacance commerciale qui devrait progresser de 4 points, passant de 12,5 à 16 % dans les centres-villes.

### **C. LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES : UN ENJEU SOCIÉTAL**

L'attention portée au risque de dévitalisation commerciale des centres-villes doit dans ce contexte redoubler. Il faut ainsi rappeler qu'au-delà des enjeux économiques, le commerce de proximité joue un rôle prépondérant en matière de lien social. Une récente note du Conseil d'analyse économique <sup>(1)</sup> montre ainsi que les communes qui ont perdu leur dernière supérette sont plus susceptibles d'avoir connu un évènement « Gilets jaunes » et sont également celles connaissant le plus fort taux d'abstention aux différentes élections. Ainsi, la disparition d'équipements de santé et de commerces de proximité apparaît comme la variable la plus fortement corrélée au mécontentement de nos concitoyens, avant la question de la fiscalité par exemple.

Dans ce contexte, l'action des pouvoirs publics est particulièrement attendue. Il s'agit là bien sûr et particulièrement dans le contexte actuel, de soutenir l'économie de proximité, qui participe de la vitalité et du dynamisme des territoires. L'action publique doit être au rendez-vous pour soutenir les villes moyennes et les territoires ruraux et en faire un atout dans la relance du pays. Au-delà des enjeux économiques, il s'agit aussi de tenir la promesse républicaine d'égalité des chances entre nos concitoyens et nos territoires.

## **II. LES LEVIERS DE LA REVITALISATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES**

L'action publique pour la revitalisation économique des territoires prend des formes multiples. Les années précédentes ont été marquées par des signaux contradictoires. La mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la stratégie de programmes ciblés montrent une prise de conscience salutaire, mais la disparition de certains dispositifs emblématiques continue de susciter l'incompréhension sur le terrain. La crise change la donne et nous oblige à une réflexion de fond sur la politique de soutien à la revitalisation économique des territoires. De nouvelles annonces ont été faites, porteuses d'espoirs pour les territoires. Il s'agit désormais de transformer l'essai pour faire de l'économie de proximité l'un des moteurs de la relance du pays.

---

(1) Algan Yann, Malgouyres Clément, Senik Claudia, « Territoires, bien-être et politiques publiques », Notes du Conseil d'analyse économique, 2020/1 (n° 55)

## **A. VEILLER AUX MOYENS D'ACTION DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT)**

### **1. Un décloisonnement des politiques publiques bienvenu**

Instituée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'ANCT a débuté ses activités au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Nouvel établissement public de l'État, l'ANCT a vocation à s'affirmer comme l'agence unique pour l'action territoriale de l'État, dans le cadre d'une politique publique globale mariant les différentes problématiques relatives à l'aménagement du territoire. L'agence reprend à ce titre les fonctions auparavant exercées par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Compétente sur l'ensemble du territoire, les actions de l'ANCT ont vocation à être ciblées, en priorité, sur les territoires en difficulté. Ses modalités de fonctionnement reposent sur une approche territorialisée, où les préfets de département sont les délégués régionaux de l'agence.

#### **Le budget de l'ANCT dans le projet de loi de finances pour 2021**

L'ANCT dispose dans le cadre du budget pour l'année 2021, de crédits à hauteur de 60,9 millions d'euros en AE et en CP. L'année précédente, le soutien dévolu à l'agence atteignait 54,4 millions d'euros. L'augmentation des crédits consacrés à l'Agence doit permettre le doublement des mesures d'ingénierie visant à accompagner les territoires, qui passent de 10 à 20 millions d'euros.

Votre Rapporteur adhère à la philosophie globale de l'ANCT, qui consiste à décloisonner les politiques publiques de soutien aux territoires en adoptant une démarche globale en faveur de la revitalisation. En effet, les enjeux liés à la revitalisation commerciale ne sauraient être dissociés des questions relatives à la réhabilitation du logement, au cadre de vie, à la présence des services publics ou encore la mise en place d'une stratégie numérique. Toutefois, dans la pratique, les capacités d'action de l'ANCT et ses modalités de fonctionnement laissent apparaître un certain nombre de faiblesses auxquelles il convient de remédier, afin que son action soit véritablement efficace.

### **2. La revitalisation commerciale : l'un des volets d'action de l'ANCT**

En vertu de l'article 2 de la loi à l'origine de la création de l'ANCT, celle-ci a notamment pour mission la revitalisation commerciale des territoires. Dans ce cadre, l'ANCT intervient à deux titres auprès des collectivités territoriales :

– en ingénierie d'appui, pour les aider à définir une stratégie en matière de revitalisation commerciale ;

– en maîtrise d’ouvrage ou comme investisseur, à défaut d’initiative privée ou locale, pour mener à bien leur projet immobilier de redynamisation. Il s’agit là des missions auparavant exercées par l’EPARECA.

**a. La reprise des missions de l’EPARECA**

**Dans la pratique, l’action de revitalisation commerciale de l’ANCT s’incarne principalement par la reprise des missions autrefois exercées par l’EPARECA.** Opérateur historique dans les quartiers politiques de la ville, l’EPARECA a vu son périmètre s’élargir peu à peu, d’abord aux opérations de revitalisation des territoires (ORT) avec la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », puis à l’ensemble des territoires fragilisés dans le cadre de son intégration à l’ANCT.

Dans son avis rendu l’année dernière, votre Rapporteur avait fait part de son souci de bien voir les missions et les dossiers de l’EPARECA conservés dans le cadre de la mise en place de l’ANCT. Selon les données fournies par le Gouvernement, les crédits alloués aux opérations de revitalisation commerciale, en ingénierie, en investissement et en exploitation **représentent 20 % du budget total de l’agence**, soit environ 15 M€. Ce budget est relativement stable dans la mesure où dans le cadre de son contrat d’objectifs et de moyens, l’EPARECA disposait d’un budget de 80 M€ sur 5 ans. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, l’EPARECA a transféré à l’ANCT les 188 dossiers dont l’établissement public avait été saisi antérieurement. Concernant le type de projets financés *via* l’EPARECA, la majorité se situe en quartier politique de la ville (QPV), comme l’indique le tableau ci-dessous. Le déploiement de l’action dans les territoires Action Cœur de ville est toutefois effectif, avec un total de 53 projets signés (dont 6 également dans des quartiers QPV).

	TOTAL	QPV	ACV	QPV+ACV	MASSIFS
DIAGNOSTIC & ETUDES PREOPERATIONNELLES	28	5	19	2	2
MONTAGE DE PROJET	99	60	28	4	7
PRODUCTION (MAÎTRISE D’OUVRAGE ANCT)	36	36			
EXPLOITATION (ANCT OU SES FILIALES)	44	44			
<b>TOTAL</b>	<b>207</b>	<b>145</b>	<b>47</b>	<b>6</b>	<b>9</b>

*Tableau transmis par le Gouvernement*



***b. Des améliorations encore nécessaires pour assurer la sécurité juridique des opérations et l'efficacité de la gouvernance***

- i. Doter l'ANCT du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)

Dans les années à venir, une montée en puissance des missions de l'ANCT correspondant aux missions autrefois exercées par l'EPARECA, dans les zones du programme Action Cœur de ville, mais également dans l'ensemble des zones fragilisées sur le plan commercial, sera nécessaire pour lutter contre la vacance commerciale. Il est dans ce cadre difficilement compréhensible que la nouvelle ANCT n'ait pas été dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) au stade de sa conception juridique. En effet et contrairement au statut de l'EPARECA, l'ANCT est un établissement public à caractère administratif (EPA), ce qui limite considérablement ses capacités d'emprunt. L'ANCT ne dispose pas de la faculté d'emprunter au-delà de 12 mois, ce qui est préjudiciable à la mise en œuvre des projets complexes dont elle a la charge. Votre Rapporteur appelle donc à un changement rapide de la qualification juridique de l'ANCT, afin de garantir les capacités d'emprunt nécessaires à la mise en place des opérations de maîtrise d'ouvrage.

- ii. Élargir la gouvernance et renforcer la visibilité des actions menées

Votre Rapporteur a pu relever au cours des auditions, un certain mécontentement quant à la gouvernance de l'agence. En particulier, il semble que les réseaux consulaires et les fédérations professionnelles soient trop peu impliquées dans la mise en œuvre opérationnelle des programmes de l'ANCT. CMA France relève ainsi que : *« alors que les chambres consulaires étaient membres du conseil d'administration de l'EPARECA, tel n'est plus le cas pour l'ANCT, ce qui paraît dommageable car les réseaux consulaires ont une bonne connaissance des enjeux opérationnels propres à chaque territoire »*. Il paraît souhaitable de remédier à ces difficultés en élargissant la gouvernance de l'agence.

Il ressort également des auditions conduites par votre Rapporteur que l'agence doit encore gagner en visibilité sur le terrain. Le préfet de département n'est pas encore systématiquement identifié comme délégué territorial de l'Agence et donc comme interlocuteur facilitateur des projets de territoires. Ce manque de connaissance ne permet pas toujours d'identifier les bons interlocuteurs et les bons leviers de financement pour les actions de revitalisation commerciale. Un travail de communication et d'amélioration de la visibilité doit être conduit sur le terrain.

## **B. CORRIGER LES FAIBLESSES DES PROGRAMMES DE ZONAGE**

### **1. Agir pour 222 villes moyennes : le plan national Action Cœur de ville**

#### ***a. Un cofinancement de 5 milliards d'euros au service d'une démarche globale de revitalisation***

Lancé en 2018 dans le sillage de la loi « ELAN », le plan Action Cœur de ville a pour ambition la revitalisation de 222 villes moyennes. Dans le même esprit que celui ayant guidé la mise en place de l'ANCT, le programme promeut une démarche globale permettant de répondre de façon coordonnée aux problématiques de logement, de cadre de vie et d'activité commerciale. Ainsi, les 222 conventions cadres, qui fixent les lignes directrices du projet de territoire, doivent obligatoirement contenir cinq axes : l'habitat, le développement économique et commercial, l'accessibilité et la mobilité, le cadre de vie et l'espace public et, enfin, l'accès aux équipements et services publics.

Sont associés dans le cadre d'une gouvernance partagée, l'État et 3 partenaires financiers : la Banque des territoires, qui apporte 1,7 milliard d'euros (1 million en fonds propre et 700 000 euros par prêts) le groupe Action Logement, qui apporte 1,5 milliard d'euros, et l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dont la contribution est de 1,2 milliard d'euros. Au total 5 milliards d'euros doivent être engagés avant le 31 décembre 2022.

Si les villes ont été sélectionnées au niveau national, le déploiement du programme repose quant à lui sur une approche largement territorialisée, qui laisse une place importante aux collectivités et aux administrations déconcentrées. Au niveau local, la commune et son intercommunalité se réunissent, avec le préfet et les représentants locaux des partenaires, dans un comité de projet présidé par le maire. Au niveau régional, les conventions-cadres sont validées, les financements engagés et le suivi des projets assurés. Enfin, au niveau national, le comité de pilotage ministériel est en charge d'animer globalement le dispositif et d'en assurer l'évaluation. L'ANCT joue à ce titre un rôle central.

#### ***b. Un programme qui doit encore faire ses preuves***

1, 375 milliard d'euros ont pu être engagés au deuxième trimestre 2020 : 491 millions par la Banque des territoires, 350 millions par Action Logement, 278 millions par l'Anah et 256 millions par l'État. Si l'ensemble des 222 conventions cadres ont été signées, les plans d'actions opérationnels sont loin d'être tous entrés en phase de déploiement. Selon les informations données par le Gouvernement, 112 plans d'actions sont aujourd'hui signés ou en cours de signature.

Concernant la place laissée aux enjeux de revitalisation économique au sein de ces conventions cadres, le Gouvernement indique que sur les plusieurs milliers d'actions recensées, plus de 25 % concernent l'axe du programme consacré à la

revitalisation économique. Il s'agit notamment de financer des actions telles que le management de centre-ville, l'appui à la transformation numérique des TPE et PME ou encore des actions en lien avec la mobilité en centre-ville. Ces actions se traduisent également par des projets de rénovation conduits par l'ANCT selon les mêmes modalités d'action que l'ancien EPARECA. La Banque des territoires développe quant à elle une offre de prêts spécifiques. D'autres partenaires peuvent également s'engager, à l'image de la SIAGI, société de caution mutuelle pour les petites entreprises, qui s'est engagée à accorder 1 000 garanties de prêts dans les villes du programme avant le 31 décembre 2022. En outre, le dernier appel à projet du FISAC a également été ciblé sur les villes moyennes et la revitalisation du centre-ville.

### ***c. Des pistes d'amélioration encore nombreuses***

Malgré les chiffres avancés par le Gouvernement, l'ensemble des acteurs représentatifs du monde économique entendus par votre Rapporteur regrette une place insuffisante faite aux enjeux de revitalisation commerciale dans le cadre de ce programme. CCI France déplore ainsi que *« les engagements financiers soient fléchés prioritairement sur le patrimoine, l'habitat, la rénovation urbaine et insuffisamment sur les actions commerce »*. CMA France estime de son côté que *« le volet développement économique est insuffisamment développé dans le programme »*. La CPME indique que sur le terrain, *« les CPME territoriales sont parfois déçues de ce plan quand leur ville en bénéficie, parce qu'elles constatent que les projets qui entrent officiellement dans le programme étaient déjà prévus antérieurement à la signature de la convention »*. En tout état de cause, la CPME considère également que *« le budget alloué aux locaux commerciaux, conjoint avec celui dédié aux logements, bénéficie de façon disproportionnée aux seconds au détriment des premiers »*.

Votre Rapporteur insiste sur le fait que, si l'approche transversale mêlant logement, cadre de vie et revitalisation économique, est nécessaire et souhaitable, le commerce ne saurait devenir le parent pauvre de ce programme, en particulier dans le contexte actuel. Certes, certaines actions globales qui bénéficient de façon indirecte à la vitalité du centre-ville et donc aux activités commerciales (par exemple, le rachat et la réhabilitation d'immeubles) mettront un certain temps à produire des effets. Cet effet à retardement ne saurait toutefois être le seul facteur explicatif du mécontentement exprimé par les acteurs économiques. Il est essentiel à terme que des moyens suffisants soient mis sur ces actions de revitalisation commerciale, que les actions conduites en la matière soient évaluées et que la gouvernance du plan laisse une place suffisante aux acteurs économiques, et ceci à chaque échelon décisionnel.

Sur cette question de la gouvernance, votre Rapporteur a été particulièrement sensible aux frustrations exprimées en audition par les réseaux consulaires. Alors que ces acteurs disposent d'une expertise de terrain reconnue, ils sont insuffisamment identifiés et associés par les collectivités et services de l'État. Les réseaux consulaires se heurtent également à un certain nombre de difficultés

dans l'accès aux marchés d'appui à l'ingénierie lancés par les pouvoirs publics dans le cadre de ce programme. La division en lots nationaux ne permet pas aux réseaux consulaires de se positionner sur ces offres, alors qu'ils disposent d'une connaissance fine des spécificités territoriales. Cette organisation paraît particulièrement inappropriée dans un contexte où les réseaux consulaires sont justement poussés à développer une offre commerciale. Votre Rapporteur considère ainsi qu'il pourrait être pertinent pour l'ANCT de développer des bons de commande régionaux, afin de permettre un accompagnement des collectivités au plus proche des réalités de terrain, pour mieux encourager et valoriser l'innovation, l'expérimentation et la différenciation locale.

## **2. Le programme Petites villes de demain : un espoir pour la ruralité aux contours encore flous**

Inspiré du programme Action Cœur de ville, issu de recommandations faites par la mission « Agenda rural » et piloté par l'ANCT, le programme Petites villes de demain prévoit un accompagnement spécifique pour les centres-bourgs des villes de moins de 20 000 habitants. Les modalités de sélection des territoires concernés diffèrent de celles retenues dans le cadre du programme Action Cœur de ville. Alors que les villes du programme Action Cœur de ville avaient été sélectionnées au niveau national, les candidatures du programme Petites villes de demain seront choisies par un comité régional rassemblant les préfets de département et les partenaires. Votre Rapporteur salue cette approche qui fait la part belle aux initiatives de terrain et qui tire en partie les leçons des critiques faites par les élus locaux au programme Action Cœur de ville. Il est toutefois nécessaire de veiller à une forme d'équité dans ce mécanisme de sélection.

Officiellement lancé le 1<sup>er</sup> octobre 2020, le programme a vocation à se déployer à horizon 2026, soit sur la durée des nouveaux mandats municipaux. Le démarrage du programme (signature des conventions d'adhésion, recrutement des chefs de projets, financement des premières opérations) sera effectif début 2021, même si plusieurs actions pourront démarrer dès l'automne 2020.

Alors qu'aucun financement spécifique n'avait, dans un premier temps, été annoncé, le Gouvernement a finalement fait état d'un budget de 3 milliards d'euros sur 6 ans, dont 435 millions d'euros issus de la Banque des territoires, 288 millions d'euros de l'Anah et 1,8 milliard d'euros de l'État.

Votre Rapporteur observe que peu d'informations sont pour le moment disponibles concernant la portée concrète de ce dispositif. Il tient en tout état de cause à souligner que ce programme doit être l'occasion de tirer les leçons d'Action Cœur de ville afin de reproduire les bonnes pratiques et d'éviter de commettre les erreurs identifiées. Il s'agit donc là de donner aux enjeux de revitalisation économique la place qu'ils méritent ainsi que de construire une gouvernance partagée et ouverte sur les acteurs du monde économique.

## **C. ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DES OPÉRATIONS DE REVITALISATION DE TERRITOIRE (ORT)**

### **1. Un outil novateur...**

Créées par l'article 157 de la loi ELAN et figurant à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, les opérations de revitalisation de territoires (ORT) ont été conçues comme des outils juridiques à même de faciliter le déploiement d'un projet de territoire. L'ORT se matérialise par une convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics. Toute personne publique ou privée susceptible d'apporter son soutien ou de prendre part à des opérations prévues par le contrat peut également le signer. Concrètement, la signature d'une ORT permet d'actionner des leviers juridiques et fiscaux. Les ORT permettent ainsi de mobiliser plusieurs outils en faveur de l'attractivité commerciale, avec des mécanismes de dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets d'installation de commerce en centre-ville, ainsi que la possibilité pour le préfet de suspendre une demande d'autorisation d'exploitation commerciale pour une implantation en périphérie. Sur le plan fiscal, la signature d'une ORT permet d'actionner des dispositifs tels que le « Denormandie dans l'ancien <sup>(1)</sup> », afin d'encourager la réhabilitation de l'habitat.

Les ORT ont à ce titre notamment vocation à constituer un support juridique pour les programmes Action Cœur de ville et Petites villes de demain. Ainsi, dans le cadre du programme Action Cœur de ville, des modalités sont prévues pour permettre la transformation rapide de la convention en ORT.

Toutefois, les ORT ne se limitent pas aux zones concernées par les programmes déployés par l'ANCT. Ainsi, elles peuvent potentiellement également permettre à toute collectivité de s'engager dans une dynamique de revitalisation territoriale et de bénéficier à cet effet d'outils juridiques adéquats. C'est ici un point sur lequel souhaiterait insister votre Rapporteur : la politique publique de soutien à la revitalisation économique des territoires ne saurait se limiter à une logique de zonage, qui risquerait de laisser de nombreux territoires de côté. Ainsi, les programmes de zonage, s'ils permettent de mener une action ciblée et coordonnée souvent efficace, ont pour risque d'accentuer les inégalités territoriales par rapport aux territoires présentant des caractéristiques proches, mais qui n'auraient pas été sélectionnés pour adhérer au dispositif.

### **2. ... Dont la mobilisation doit être accrue, y compris en dehors du programme Action Cœur de ville**

Avant les élections municipales, on dénombrait 174 ORT signées par 246 villes, dont 143 relèvent du programme Action Cœur de ville. Malgré les

---

(1) Ce dispositif prend la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu accordée aux particuliers achetant un logement à rénover dans certaines zones.

nombreux avantages qu'elles peuvent offrir, les ORT sont encore trop insuffisamment mobilisées et trop limitées au périmètre du programme Action Cœur de ville. Il est par conséquent important d'encourager davantage d'élus locaux à s'emparer de ces outils, qui peuvent notamment faciliter les moratoires sur certains projets de construction en périphérie.

#### **D. RÉPONDRE AUX ATTENTES FORTES SUSCITÉES PAR LES ANNONCES FAITES DANS LE PLAN DE RELANCE**

Dans le cadre du plan de relance, de nombreuses mesures de droit commun visant à soutenir la compétitivité des entreprises et la cohésion des territoires bénéficieront *de facto* à l'économie de proximité. À titre d'exemple, la réduction des impôts de production ainsi que la massification des travaux de rénovation énergétique devraient créer un impact positif pour les entreprises artisanales et commerciales de proximité. En plus de cet effort global, le Gouvernement a annoncé un effort financier de 150 millions d'euros spécifiquement dirigés vers le soutien au commerce de proximité. Ces crédits supplémentaires doivent notamment permettre de financer le projet « 100 foncières pour 6 000 commerces » ainsi que de nouvelles modalités d'aides directes pour les entreprises. Ces mesures suscitent des attentes fortes qu'il s'agira de ne pas décevoir.

##### **1. Le projet « 100 foncières pour 6 000 commerces »**

En partenariat avec la Banque des territoires, le programme « 100 foncières pour 6 000 commerces » prévoit un nouveau soutien financier pour 100 foncières locales, qui doivent permettre de financer la réhabilitation de 6 000 commerces d'ici 2025. À ce titre, la Banque des territoires prévoit d'investir 100 M€ supplémentaires au capital de ces structures locales en lien avec les collectivités territoriales, en complément des 200 M€ déjà prévus pour le développement de foncières dans le programme Action Cœur de ville.

Sur le modèle des actions conduites par l'EPARECA, les foncières auront vocation à racheter les locaux et les rénover, voire les démembrer afin d'adapter les surfaces aux besoins des professionnels. Les cellules commerciales seraient conservées sur une durée longue (15 ans) afin de pouvoir garantir des loyers attractifs sur cette période. Pour 2021, l'État fixe un objectif de réhabilitation de 600 commerces pour 2021 et de 1 300 commerces en 2022.

### **Le plan de relance en faveur du commerce de proximité annoncé par la Banque des territoires**

La Banque des territoires a annoncé des mesures de relance pour la revitalisation des territoires à hauteur d' 1 milliard d'euros. Dans le détail, les crédits et actions prévus sont les suivants :

- 300 millions d'euros devraient être investis en fonds propres et quasi fonds propres à travers des entrées au capital d'une centaine de foncières ;
- toujours dans le cadre du programme des 100 foncières, 500 millions d'euros en prêts sont également annoncés, dans le cadre d'un renforcement du dispositif de prêts de renouvellement urbain (PRU). Ce dispositif existe déjà pour financer des opérations dans les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et dans les zones Action Cœur de ville. Il a vocation à s'élargir aux zones Petites villes de demain. Il prévoit un taux égal à celui du livret A majoré de 60 points de base, des durées de prêts de 5 à 20 ans pour des opérations de revitalisation économique et un différé d'amortissement de 60 mois maximum.

En outre, ont également été annoncés :

- 14 millions d'euros pour financer des missions visant à identifier précisément les effets de la crise sur l'offre commerciale de centre-ville et mobiliser les leviers de résilience ;
- 5 millions d'euros pour cofinancer des postes de manager de commerce ;
- 7 millions d'euros pour financer le recours à des solutions numériques de commerce (paiement sans espèces, plateforme *e-commerce* et solution de *e-réservation* et de *click and collect*) ;
- 10 millions d'euros avec Bpifrance pour soutenir le développement de l'entrepreneuriat dans les cœurs de ville.

Au côté de l'apport financier de la Banque des territoires, l'État met en place un fonds de subventions d'investissement, à hauteur de 180 M€, dont 60 M€ sur 2021-2022 pour soutenir des opérations. Le modèle économique des foncières locales étant identique à celui pratiqué par l'ANCT pour les opérations de restructuration commerciale dont elle assure la maîtrise d'ouvrage en propre, l'ANCT sera en charge d'instruire les demandes de subvention présentées par les foncières locales pour couvrir le déficit de leurs opérations.

**Votre Rapporteur se félicite de ce projet ambitieux mais tient à formuler un certain nombre de réserves. D'abord, c'est une évidence, la réussite de ce projet est largement conditionnée à la capacité des acteurs à structurer les foncières et à cibler les commerces les plus adaptés.** À ce titre, l'U2P suggère que le commerce indépendant soit visé de façon prioritaire, proposition à laquelle adhère votre Rapporteur. Ensuite, votre Rapporteur tient à souligner la nécessité de penser le soutien au commerce de proximité au-delà des zones retenues dans le cadre d'Action Cœur de ville et de Petites villes de demain. En outre, votre Rapporteur relaie également le regret exprimé par CMA France, qui déplore que le programme se limite à l'artisanat de vitrine : les entreprises artisanales non commerciales rencontrent également des difficultés d'implantation

et nécessitent des dispositifs de financement et d'accompagnement pour pouvoir contribuer aux enjeux de zéro artificialisation des sols.

**Comme cela a été souligné lors de l'audition de la Banque des territoires, le succès de ce dispositif est également largement conditionné à l'obtention d'une évolution du régime d'aide d'État pour les foncières de redynamisation.** La requalification commerciale est aujourd'hui favorisée en QPV par le statut dérogatoire aux aides d'État des subventions apportées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'EPARECA. L'ajustement du régime des aides par voie législative ou réglementaire est indispensable pour permettre d'octroyer les moyens d'équilibre des opérations de requalification commerciale et assurer la sécurité juridique de ces dispositifs.

## **2. Un soutien financier supplémentaire pour les actions collectives en faveur de la revitalisation qui relance le débat autour du FISAC**

Au côté des actions qui devraient être financées dans le cadre du plan de relance par la Banque des territoires pour soutenir des actions collectives dans les zones dévitalisées, l'État devrait apporter un soutien financier supplémentaire pour un montant de 40 millions d'euros. Ce financement doit permettre d'élargir la mesure à d'autres villes de moins de 150 000 habitants hors territoires Action Cœur de ville ou Petites villes de demain. Votre Rapporteur salue cet effort financier et se félicite du périmètre retenu par l'État : la politique de soutien à la revitalisation du commerce de proximité ne doit pas laisser de côté des territoires en difficulté qui n'auraient pas été retenus dans les programmes de revitalisation mentionnés. Selon les informations fournies dans les documents budgétaires, les mesures recouvrent ainsi des prestations de diagnostic et d'ingénierie, notamment en matière d'analyse de l'impact de la crise et de constitution d'un plan d'action (35 %), de stratégie numérique territoriale (8 %), de développement des circuits courts (14 %), de logistique urbaine durable (10 %), mais aussi des actions collectives pour financer des managers de commerce (13 %) et développer des solutions numériques (20 %). Peu de détails sont toutefois donnés concernant les modalités d'attribution de ce soutien financier.

Votre Rapporteur note ici qu'il s'agit typiquement de mesures qui pouvaient autrefois être financées dans le cadre du FISAC, dont votre Rapporteur a déjà eu l'occasion de déplorer la suppression. En temps de crise, le rôle de l'État comme soutien au commerce de proximité montre toute sa pertinence. Il paraît dès lors essentiel de réfléchir aux modalités de pérennisation de ces moyens au-delà de l'année 2021, les difficultés rencontrées par le commerce de proximité étant malheureusement amenées à perdurer bien au-delà. Si le FISAC n'était pas exempt d'un certain nombre de limites, notamment en raison de son fonctionnement trop centralisé, il est unanimement regretté sur le terrain. Le Gouvernement entretient un discours ambigu : il est régulièrement soutenu que le FISAC doit désormais être remplacé par des actions conduites par les régions, mais dans le même temps, les 40 millions prévus dans le cadre du présent plan de relance tendent à prouver le contraire. Votre Rapporteur invite le Gouvernement à lever cette ambiguïté et



au-delà du court-termisme de la gestion de crise, à mener une réflexion sur l'avenir et la cohérence des dispositifs d'aides directes que l'État peut fournir en direction du commerce de proximité. Votre Rapporteur souhaite qu'un nouvel instrument de soutien financier au commerce de proximité, inspiré du FISAC, puisse voir le jour. Cet outil pourrait faire l'objet d'un cofinancement impliquant les collectivités territoriales et sa gestion pourrait reposer sur une approche à la fois déconcentrée et décentralisée.

## **E. MAINTENIR ET RÉNOVER LES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR)**

Votre Rapporteur avait déjà eu l'occasion, dans son avis rendu l'année précédente d'exprimer un certain nombre d'inquiétudes quant au devenir des zones de revitalisation rurale (ZRR). Ce dispositif de zonage fondé sur un double critère de densité de la population et de revenu par habitant ouvre droit à un certain nombre d'avantages fiscaux et sociaux afin d'encourager la création d'emplois et le dynamisme du tissu économique.

En 2018, le coût des exonérations fiscales liées aux ZRR pour l'État était de 159 M€, en nette baisse par rapport à 2017 (214 M€). Pour la même année, les exonérations de cotisations sociales s'élevaient à 131 M€. Ainsi, le coût total des exonérations fiscales et sociales pour l'État a été de 290 M€ en 2018. À noter que ce chiffre ne concerne que les exonérations compensées ; le coût des exonérations non compensées n'est pas connu. Le Gouvernement estime que ces exonérations *« ont un impact au mieux limité sur la création d'entreprises et sur l'emploi »*. Pour autant, le Gouvernement reconnaît que ces dispositifs sont perçus par les entreprises et les collectivités territoriales comme un signal positif de l'État et une reconnaissance de la vulnérabilité de leur territoire.

Ces dispositifs sont au contraire salués par les acteurs de terrain. Ainsi, selon une enquête faite par CMA France sur la connaissance et l'appréciation du dispositif dans les départements des Hautes-Alpes, de la Marne et de l'Orne, deux tiers des entreprises interrogées ayant connaissance du dispositif jugent les exonérations *« déterminantes et utiles »*. Les ZRR permettent de conserver un tissu d'entreprises *« traditionnelles »* dans les territoires concernés car le dispositif ne s'applique pas aux micro-entrepreneurs. Les services de proximité en eux-mêmes n'auraient pas forcément disparu, mais la typologie des entreprises artisanales aurait évolué vers une plus grande proportion de micro-entreprises, qui n'emploient pas de salariés, ne prennent pas d'apprentis et ne forment pas.

Selon le droit en vigueur, l'ensemble des dispositifs d'exonération fiscale ZRR doit arriver à échéance au 31 décembre 2020. Votre Rapporteur considère qu'une suppression pure et simple de ces dispositifs n'est pas envisageable dans le contexte actuel, où l'activité économique des artisans et commerçants en zone rurale est déjà considérablement fragilisée.

Des améliorations peuvent en revanche très certainement y être apportées. Le dispositif doit d'abord combler son déficit de visibilité, comme le souligne CMA France, en particulier auprès des porteurs de projets de création et de reprise d'entreprises. En outre, une réflexion de fond doit être menée quant au zonage de ces ZRR. CMA France souligne ainsi que les ZRR actuelles ne couvrent pas l'ensemble des territoires ruraux. Les critères liés à la densité de population à l'échelle de l'intercommunalité et au revenu fiscal médian excluent en effet des territoires au sein desquels les entreprises artisanales rencontrent pourtant les mêmes handicaps liés à l'éloignement. Il pourrait dans ce cadre être pertinent de s'orienter vers un critère unique de densité de population communale. Enfin, cet outil doit être complété par d'autres mesures de soutien au commerce et à l'artisanat de proximité, dans la lignée des recommandations faites dans le présent rapport.

### **III. LE COMMERCE DE PROXIMITÉ ET LE NUMÉRIQUE : TRANSFORMER LE RISQUE EN OPPORTUNITÉ**

#### **A. INVESTIR POUR LE VIRAGE NUMÉRIQUE DES ENTREPRISES DE PROXIMITÉ**

##### **1. Un retard pris sur le numérique mis en exergue par la crise**

Le numérique représente une opportunité importante en termes de débouchés pour le commerce de proximité. Les appétences des consommateurs pour la consommation en ligne vont croissantes ces dernières années, et ces nouvelles manières de consommer se sont encore renforcées du fait de la crise sanitaire.

Longtemps perçue comme une menace, la culture numérique est encore trop peu ancrée chez les commerçants et artisans de proximité. Le commerce et l'artisanat de proximité accusent en conséquence un retard important en matière de transformation digitale. Selon la CPME, 71 % des dirigeants d'entreprise n'ont pas commencé leur transition numérique. À titre d'exemple, à quelques mois de la sortie du confinement, 78 % des adhérents de la fédération française de l'habillement n'avaient mis en place aucun outil numérique. Dans ce contexte, les *pure players* concentrent l'essentiel des parts de marché du commerce en ligne, suivi par la grande distribution. Ce phénomène antérieur à la crise a été largement exacerbé face aux mesures de fermeture administrative, de confinement et de distanciation, accélérant les reports de consommation du commerce physique vers le commerce en ligne.

Dans ce contexte, la crise sanitaire a pu constituer un accélérateur de conscience pour le commerce de proximité sur la nécessité de diversifier les canaux de diffusion. Ainsi, les commerçants ayant développé des outils numériques tel que le *click and collect* ont pu amortir le choc de la fermeture administrative. Cet enjeu paraît aujourd'hui d'autant plus crucial que la crise sanitaire actuelle risque de modifier encore les habitudes de consommation des Français en les orientant davantage vers des solutions en ligne.

## 2. Soutenir le virage du numérique

### a. Former les professionnels et soutenir l'investissement

Deux axes sont prioritaires : **la formation des professionnels et le soutien à l'investissement, dans un contexte où les marges du commerce de proximité sont particulièrement tendues**. Ces mesures de soutien doivent être ciblées en particulier sur les petites entreprises et intégrer à la fois un volet relatif à la commercialisation en ligne, mais également les autres enjeux liés à la digitalisation (aide à la production, aide à la gestion, rendez-vous en ligne, dématérialisation des appels d'offres etc.).

i. Des annonces faites par le Gouvernement qui vont dans le bon sens

À cet égard, il convient de saluer les annonces faites par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance. L'opérateur France Num devrait notamment bénéficier d'un soutien financier supplémentaire de 36,1 M€ en AE et 22 M€ en CP pour mener des actions de sensibilisation et d'accompagnement <sup>(1)</sup>. Concrètement, le nouveau plan porté par France Num prévoit des actions telles que :

– le lancement d'une garantie de prêt avec le soutien de la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI), l'État et Bpifrance pour permettre aux banques commerciales de faciliter l'accès au prêt à des TPE et PME ayant un projet de transformation numérique ;

– le financement de diagnostics numériques et les accompagnements collectifs des entreprises sur des besoins concrets. L'État fixe un objectif de 10 000 accompagnements ou/et diagnostics numériques d'ici fin 2020 ;

– la mise en place d'un baromètre de la transformation numérique des TPE et PME, avec un observatoire qui publiera un baromètre annuel en s'appuyant notamment sur des indicateurs de mesure du *Digital Economy and Society Index* (DESI), de l'INSEE, qui ne prend actuellement pas en compte les entreprises de moins de 10 salariés.

ii. Assurer une communication adéquate et une coordination efficace entre les différentes parties prenantes

Votre Rapporteur salue ces avancées et souhaite souligner l'importance de bien communiquer autour de ces dispositifs, qui restent trop souvent méconnus par les principaux intéressés. Cette difficulté a notamment été soulignée par la CPME en audition, qui demande un budget spécifique pour la communication des actions conduites par France Num.

Votre Rapporteur souhaite également insister sur la nécessité de coordonner les actions menées *via* France Num avec celles conduites par d'autres opérateurs,

---

(1) 10 M€ supplémentaires avaient d'ores et déjà été attribués à France Num dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative de l'année 2020.

tels que l'ANCT et la Banque des territoires, mais également les réseaux consulaires et les associations professionnelles. En effet, chacune de ces parties prenantes peut apporter son expertise et sa connaissance du tissu entrepreneurial pour concevoir les dispositifs les plus efficaces possibles. Dans un souci de bonne utilisation des deniers publics, les doublons doivent également être évités dans un contexte où de nombreux d'acteurs souhaitent s'engager pour soutenir la transition numérique du commerce de proximité. Une coordination avec les collectivités territoriales compétentes est également essentielle.

Dans cet objectif de bonne coordination, les dispositifs de soutien financier pour la transition numérique doivent reposer le plus possible sur des logiques de cofinancement, faisant notamment intervenir les régions. Dans cet esprit, un effort financier commun entre les différentes parties prenantes pourrait être fourni afin de déployer dans l'ensemble des régions les chèques numériques régionaux, qui semblent faire leurs preuves dans les territoires concernés. Ces aides concrètes permettent d'aider le dirigeant d'entreprise dans sa démarche de numérisation. La région paraît constituer un échelon approprié pour allier à la fois une bonne connaissance du terrain entrepreneurial et une cible suffisamment large de TPE et PME.

### iii. Actionner le levier fiscal

Notre Rapporteur considère que l'on pourrait utilement envisager, dans le contexte actuel, de mettre en place un dispositif de suramortissement fiscal pour les investissements des PME commerciales en faveur de la transformation numérique. Un tel dispositif a déjà été mis en place pour les PME industrielles, afin de permettre à ces dernières de déduire de leurs résultats imposables jusqu'à 40 % du prix de revient des biens et logiciels contribuant à sa transformation vers l'industrie du futur, pour toute acquisition réalisée sur la période 2019-2020.

### ***b. Encourager le développement de plateformes en ligne locales***

Pour accompagner la transformation numérique du commerce de proximité, un outil semble particulièrement pertinent : le développement de plateformes en ligne locales. Ces plateformes ont pour objectif de permettre aux commerçants d'une même zone géographique de valoriser leur offre commerciale en ligne sur une interface commune. Des solutions de ce type se sont notamment développées pendant le confinement, comme cela a été rapporté lors des auditions. Elles ont l'avantage de répondre doublement aux nouvelles attentes des consommateurs. D'une part, elles répondent à l'appétence des consommateurs pour le commerce en ligne. D'autre part, elles sont en adéquation avec la préférence croissante de nos concitoyens pour une consommation engagée et locale. Ces plateformes peuvent être à l'initiative des commerçants. Dans ce cadre, les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), promues par la confédération des commerçants de France et dont le potentiel de développement paraît important, peuvent offrir un cadre adéquat pour penser de telles synergies. Lorsque l'initiative privée peine à s'organiser seule, les collectivités territoriales peuvent également être motrices de tels changements, dans

un travail de collaboration avec les réseaux consulaires et les associations professionnelles. Ces initiatives pourraient être soutenues *via* des aides spécifiques. En particulier, les outils du plan de relance déployés par la Banque du territoire semblent pertinents pour venir en aide à ce type de projets.

## **B. COMMERCE EN LIGNE ET COMMERCE DE PROXIMITÉ : JOUER À ARMES ÉGALES**

Une demande forte se fait aujourd’hui entendre pour plus d’équité de traitement entre le commerce de proximité et les *pure players*. Deux chantiers paraissent à ce titre prioritaires.

**Le premier concerne la fiscalité. Une réflexion de fond doit aujourd’hui être menée pour bâtir une fiscalité du commerce adaptée aux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle.** Les différences de fiscalité appliquées selon les diverses formes de commerce sont à l’origine de distorsions de concurrence, exacerbées par des stratégies d’évitement de l’impôt mises en œuvre par certains géants du numérique. Dans ce contexte, un certain nombre d’acteurs demande l’assujettissement des entrepôts de vente en ligne à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Certains demandent également la suppression de la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures (TLPE), sur le fondement de l’égalité de l’impôt entre le commerce physique et le commerce en ligne. Ces propositions méritent de faire l’objet d’études d’impact approfondies. Il convient de mesurer leurs potentielles conséquences sur les finances publiques et sur d’autres considérations d’intérêt général. En particulier, le Gouvernement a exprimé certaines craintes en audition en indiquant qu’une fiscalité accrue sur les entrepôts pourrait avoir comme effet collatéral une augmentation de produits importés venus d’entrepôts situés hors de France. Si l’équilibre à trouver est certes complexe, le sujet ne peut rester sans réponse, tant il soulève des enjeux d’équité et de justice fiscale qui suscitent une grande attention de la part du tissu économique local et de nos concitoyens. Il est essentiel qu’un débat parlementaire puisse avoir lieu sur ce sujet. À ce titre, votre Rapporteur déplore que le rapport prévu à l’article 3 de la loi 2019-759 (dite « loi GAFA ») relatif à la fiscalité pesant sur les entreprises du secteur du commerce n’ait toujours pas été rendu public.

**Le second chantier concerne la possibilité d’instaurer un moratoire autour des constructions en périphérie, qu’il s’agisse de centres commerciaux ou d’entrepôts.** Cette évolution est guidée tant par la volonté de soutenir le commerce de proximité de centre-ville que par l’objectif de lutte contre l’artificialisation des sols. Le principe d’un moratoire sur les constructions en périphérie fait partie des propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat. Si les termes exacts de la proposition évoquent les seules « zones commerciales », les représentants de la Convention entendus par la députée Mme Delphine Batho dans le cadre de son rapport sur sa proposition de loi relative

aux entrepôts du commerce en ligne <sup>(1)</sup>, ont confirmé que leur intention était bien d’y inclure les entrepôts de logistique. Des engagements forts ont été pris par le Président de la République pour assurer la traduction dans la loi des recommandations issues de la Convention citoyenne pour le climat. Le Gouvernement devra répondre de cet engagement devant le Parlement dans les mois à venir, votre Rapporteur y sera particulièrement attentif.

---

*(1) Rapport de Mme Delphine Batho sur la proposition de loi instaurant un moratoire sur l’implantation de nouveaux entrepôts logistiques destinés aux opérateurs du commerce en ligne et portant mesures d’urgence pour protéger le commerce de proximité d’une concurrence déloyale (n° 3040), enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> octobre 2020.*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mardi 20 octobre 2020, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de M. Rémi Delatte (Entreprises), de Mme Bénédicte Taurine (Industrie), de Mme Laure de la Raudière (Commerce extérieur), de M. Éric Bothorel (Communications électroniques et économie numérique), et de Mme Barbara Bessot-Ballot (Économie sociale et solidaire) les crédits de la mission « Économie ».*

**M. Rémi Delatte, rapporteur pour avis.** Le soutien aux entreprises, objet de mon avis budgétaire, revêt une importance toute particulière cette année. Alors que j'avais l'an dernier regretté le profond désengagement de l'État des différents dispositifs de soutien existants, la crise sanitaire et économique rebat les cartes : l'État est au rendez-vous et de nouveaux moyens substantiels ont été annoncés dans le cadre du plan de relance.

Au-delà des mesures d'urgence, la crise doit nous donner l'occasion de mener une réflexion de fond sur les politiques publiques de soutien et d'accompagnement des entreprises, en particulier des plus petites, qui jouent un rôle central pour la vitalité économique locale.

Si j'ai choisi de traiter principalement, dans cet avis, de l'avenir des politiques publiques de soutien à l'économie de proximité, je note tout d'abord que la maquette des crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » souffre, comme chaque année, d'un problème important : la lisibilité. Les crédits sont en effet éparés et de nombreux dispositifs débudgétisés, à l'image de l'activité de garantie de Bpifrance. Le problème prend cette année une nouvelle ampleur dans la mesure où le projet de loi de finances pour 2021 comporte une nouvelle mission « Plan de relance » qui comprend de nombreuses mesures de soutien aux entreprises. Or la coordination avec les crédits et les dispositifs du programme 134 n'est indiquée nulle part.

Ce manque de lisibilité porte atteinte au principe de sincérité budgétaire et risque de nuire à la clarté de nos débats alors même que le contrôle parlementaire est particulièrement attendu en période de crise : c'est à tout le moins regrettable.

Si, avec 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits de ce même programme sont, comme l'année dernière, en hausse, comme l'an passé, leur augmentation est trompeuse : elle s'explique en effet principalement par celle des crédits affectés aux dispositifs de compensation carbone des entreprises électro-intensives dont la dotation dépend de l'évolution du marché des quotas d'émissions carbone. Cette hausse mise à part, le programme 134 paraît se vider progressivement de sa substance : cette année est marquée par la

suppression définitive du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), dont le rôle est pourtant salué dans les territoires.

J'en viens à la seconde partie de mon rapport consacrée au soutien à l'économie de proximité dans les territoires, question à l'importance particulière dans la mesure où la crise aggrave considérablement ses difficultés structurelles, alors qu'elle est affaiblie depuis des années par le développement tant du commerce périurbain que du numérique. Selon les estimations, le taux de vacance commerciale pourrait, ce qui est très préoccupant sur le plan économique, bondir de 12,5 % à 16 %. Cela l'est également sur le plan politique ainsi que pour l'avenir de notre pacte social : la disparition du commerce de proximité est identifiée comme une des variables les plus fortement corrélées au mécontentement de nos concitoyens – le mouvement des gilets jaunes l'a bien illustré.

L'action publique doit absolument être au rendez-vous pour ne pas faire des territoires ruraux et des villes moyennes des oubliés de la République : c'est d'autant plus important qu'ils peuvent constituer un atout majeur pour la relance de l'économie, dans un contexte où un tiers des jeunes actifs vivant dans les grandes villes souhaitent aujourd'hui en partir pour vivre et travailler dans une ville moyenne.

Les dernières années ont été marquées par une prise de conscience salutaire, bien que tardive, des pouvoirs publics quant aux risques de dévitalisation de nos territoires. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN » puis la mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ont été autant d'avancées bienvenues.

Le plan de relance traduit de nouvelles annonces ambitieuses : il faut donc transformer l'essai afin de construire une stratégie globale au service de notre économie de proximité.

Si la mise en place de la nouvelle ANCT annonce un décloisonnement bienvenu des politiques publiques, il faut maintenant que les bonnes intentions se traduisent en actes : le programme « Action Cœur de ville », qui doit permettre la revitalisation de 222 villes moyennes, est encore au milieu du gué ; dans les faits, les enjeux économiques restent souvent le parent pauvre des actions conduites. En outre, sa gouvernance peut encore largement être améliorée : les acteurs économiques et les réseaux consulaires n'y sont en particulier pas encore assez associés alors qu'il faut – c'est essentiel – capitaliser sur leur expertise.

Un équivalent de ce programme a été annoncé pour le monde rural : il s'agit du programme « Petites villes de demain », espoir important pour la ruralité d'autant que le Gouvernement a indiqué vouloir y consacrer 3 milliards d'euros sur six ans. Il devra se montrer à la hauteur des annonces faites et surtout tirer les leçons du programme « Action Cœur de ville » pour ne pas en répéter les erreurs.



Si ces mesures vont dans le bon sens, la politique publique de soutien à la revitalisation économique des territoires ne saurait se limiter à une logique de zonage, sous peine de laisser de côté de nombreux territoires : il est donc essentiel que de tels programmes spécifiques s'accompagnent également de mesures généralistes de soutien de l'ensemble de l'économie de proximité.

Dans ce cadre, nous ne pouvons nous passer d'une réflexion de fond sur l'avenir des dispositifs d'aides directes au commerce et à l'artisanat de proximité : en temps de crise, le soutien de l'État à leur égard révèle en effet toute sa pertinence.

Si le plan de relance prévoit ainsi d'affecter 40 millions d'euros à des actions collectives en faveur du commerce de proximité, il est essentiel de réfléchir à la pérennisation de ces moyens au-delà de 2021 : nous ne saurions nous contenter d'être court-termistes s'agissant d'enjeux aussi importants.

Si le FISAC n'était pas exempt de limites, tenant notamment à son fonctionnement trop centralisé, il est unanimement regretté sur le terrain par les élus territoriaux comme par les acteurs locaux : un nouvel outil de soutien financier au commerce de proximité, qui s'en inspirerait, doit donc être conçu. Il aurait tout intérêt à faire l'objet d'un cofinancement impliquant les collectivités territoriales et sa gestion pourrait procéder d'une approche déconcentrée et décentralisée.

J'en viens au défi du numérique, particulièrement central lorsque l'on évoque l'avenir de l'économie de proximité.

Longtemps perçue comme une menace, la culture numérique reste trop peu ancrée chez les commerçants et artisans de proximité : 71 % des chefs d'entreprises concernés n'ont pas encore entamé leur transition numérique. Loin d'être un risque, le numérique représente au contraire une opportunité considérable pour le commerce de proximité. La crise l'a durement révélé : l'appétence des consommateurs pour le commerce en ligne n'est pas près de faiblir. Il faut donc capitaliser sur cette prise de conscience pour accélérer la transformation digitale de nos entreprises de proximité.

Le Gouvernement a annoncé un plan de soutien à la numérisation des entreprises, qui devra s'articuler autour de deux axes prioritaires : la formation des professionnels et le soutien à l'investissement. Les plateformes locales en ligne doivent également être encouragées. Le levier fiscal pourrait également être mobilisé, par exemple en mettant en place un dispositif de suramortissement pour les investissements des petites et moyennes entreprises (PME) commerciales favorisant la transformation numérique.

Il faut enfin répondre à ce problème central dont nous sommes tous conscients : la distorsion de concurrence entre le commerce de proximité et le commerce en ligne, qui est porteuse d'enjeux d'équité et de justice fiscale au cœur des préoccupations du tissu économique local comme de nos concitoyens.

Une réflexion de fond doit aujourd'hui être menée en vue de bâtir une fiscalité du commerce adaptée aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle.

Deux chantiers s'ouvrent à nous. Le premier consisterait à mesurer les effets d'un assujettissement des entrepôts de vente en ligne à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), ce qui serait de nature à contrer la stratégie d'évitement de l'impôt des géants du numérique, et à supprimer la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures (TLPE) qui s'ajoute à une fiscalité déjà pesante pour les commerces de proximité et des petites entreprises. Le second chantier concerne la construction des entrepôts en périphérie et aux possibilités d'un moratoire, dont nous avons déjà discuté au sein de la commission et qui figure au nombre des propositions de la Convention citoyenne sur le climat. Nous aborderons le sujet dans quelques mois lorsque le Gouvernement présentera son projet de loi. Soyons particulièrement attentifs à ces deux leviers qui peuvent être essentiels pour assurer une plus grande équité entre commerce en ligne et commerce physique.

Eu égard aux différents éléments que j'ai eu l'avantage de vous présenter, j'émetts un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 134.

**Mme Graziella Melchior (LaREM).** Nous examinons l'un des volets de la mission « Économie », principale mission budgétaire de soutien à l'activité de nos entreprises. Face à la crise économique liée à la Covid-19, elle a été au cœur du plan de soutien en faveur des secteurs les plus durement touchés. Ses crédits seront ainsi complétés par 6 milliards d'euros de crédits attribués au soutien de leur compétitivité et à la résilience économique de la France.

Ceux du programme 134, objet des travaux de notre rapporteur, doivent être salués puisqu'ils augmentent de 9 %, soit 180 millions d'euros, en crédits de paiement, et de 9,5 %, soit 1,170 milliard d'euros, en autorisations d'engagement par rapport à 2020.

Comme l'année dernière, cette augmentation s'explique principalement, comme l'a souligné mon collègue Damien Adam, par l'augmentation des crédits consacrés au dispositif de compensation carbone prévu pour les entreprises électro-intensives.

Mais au-delà des dépenses budgétaires, les dépenses fiscales rattachées jouent un rôle primordial dans le soutien aux entreprises. Elles sont estimées à 15,9 milliards d'euros pour 2021, ce qui correspond à une baisse de 1,7 % en raison de celle, à hauteur de 500 millions d'euros, des prévisions relatives au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), et de la déduction exceptionnelle, à hauteur de 230 millions d'euros, de 40 % d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés du prix de revient de certains biens pour l'année 2021.

Ces dépenses répondent à trois objectifs stratégiques : améliorer la compétitivité des entreprises françaises en contribuant à développer les très petites entreprises (TPE), les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) grâce notamment à Bpifrance ; renforcer le soutien à

l'internationalisation des entreprises et à l'export grâce à Business France ; réguler et sécuriser les marchés afin de s'assurer du respect des règles en matière de concurrence grâce à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) et l'Autorité de la concurrence.

Rappelons qu'en 2020, le programme 134 aura été au cœur du plan de soutien, à travers notamment l'acquisition de masques, les aides directes aux entreprises et les interactions avec BPIFrance en charge notamment des prêts garantis par l'État (PGE).

Monsieur le rapporteur, vous avez mis l'accent sur la revitalisation économique des territoires. Les commerces de proximité et les artisans comptent parmi les acteurs économiques les plus sévèrement touchés par la crise actuelle, comme en témoigne le taux de vacance commerciale qui pourrait, selon les fédérations que vous avez auditionnées, bondir de 12,5 % à 16 %.

Il convient donc de lutter contre les distorsions de concurrence actuelles, ce qui passe par une révision de la fiscalité locale afin d'alléger la pression foncière qui empêche nos artisans et petits commerçants d'accéder à des locaux adaptés à des prix raisonnables et pousse au développement de zones commerciales périurbaines ou au recours grandissant aux plateformes.

Vecteur essentiel de lien social, les commerces de proximité restent un rempart contre l'individualisation croissante de notre société : le contact avec les commerçants de quartier est redevenu un critère de choix de mode de consommation. Au-delà d'être un élément important du lien social, le secteur de l'artisanat et du commerce de proximité constitue un maillon essentiel de notre économie, qui compte près de deux millions d'entreprises ; les crédits que nous examinons doivent accompagner les mesures prises par le Gouvernement en leur faveur. Limiter le déclin de nos commerces de proximité et redynamiser nos centres-villes figurent au rang de ses priorités, comme en témoignent les politiques publiques mises en place dans le sillage de la loi dite « ELAN », la création de l'ANCT et le déploiement du programme « Action Cœur de ville ».

Au mois d'octobre, le ministère de l'économie, des finances et de la relance avait déjà dévoilé une stratégie nationale visant notamment à promouvoir le commerce de proximité et l'artisanat dans les territoires ; le lancement au début du mois du programme « Petites villes de demain » permettra aux villes de moins de 20 000 habitants de bénéficier d'un soutien spécifique en vue de leur revitalisation.

Le budget encourage celles de nos bourgs et de nos villes : faisons confiance aux commerçants et aux artisans pour saisir les occasions qui leur sont ainsi offertes pour s'adapter et pour prospérer.

**M. Julien Dive (LR).** Nous avons déjà eu l'occasion de débattre du FISAC au moment de l'examen des PLF 2019 et 2020 : si nous en parlons encore, c'est

bien parce que sa suppression a créé un réel manque au sein des territoires, dans la mesure où il constituait autant un outil qu'un levier dans le maintien et l'accompagnement des activités artisanales et commerciales ainsi que des emplois induits.

Sans nier l'intérêt de programmes tels qu'« Action Cœur de ville », même s'ils sont centrés sur le tissu urbain, on ne pouvait pas dans le même temps déshabiller Pierre pour habiller Paul en supprimant le FISAC : c'est peut-être le grand loupé de ce projet de loi de finances. Cet outil indispensable a été *de facto* remplacé par des politiques locales menées par des communes, des établissements de coopération intercommunale ou même des départements dont ce n'est pourtant pas la compétence, qui ont bon gré mal gré financé la modernisation et le maintien de commerces en centre-ville : c'était essentiel pour maintenir la vitalité de nos territoires, de nos petits bourgs et de nos villages où les habitants ont de plus en plus le sentiment d'être éloignés de tout.

Votre proposition, Monsieur le rapporteur, de travailler à un nouvel outil similaire au FISAC, probablement cofinancé, me paraît donc essentielle pour conserver l'activité et le dynamisme de nos territoires.

Deuxième sujet, dont vous n'avez pas parlé mis qui n'en concerne pas moins l'ensemble de cette mission : la baisse des impôts de production. Nous y avons, comme vous, été plus ou moins favorables : pourquoi pas, mais avec quelles contreparties derrière ? Prenons garde aux décisions que nous prenons.

Baisser la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et autres taxes sur les industries, c'est soutenir les entreprises installées dans nos territoires. C'est aussi donner envie à des entreprises soucieuses de se développer de venir y investir, construire, créer de l'activité, grâce à une fiscalité attractive. Ce qui n'est pas sans créer parfois une certaine concurrence entre collectivités – je sais de quoi je parle. Par conséquent, il faut prévoir des moyens de coercition, des garde-fous.

J'ai été maire d'une commune de 1 000 habitants, tant mon successeur, mon prédécesseur que moi-même avons pendant vingt ans gelé les impôts locaux parce qu'ils étaient liés aux impôts de production – la taxe professionnelle (TP), puis la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la CVAE. Nous ne les avons jamais augmentés parce que nous avions sur notre territoire deux usines du groupe Nestlé, qui employaient respectivement 200 et 300 salariés. Or cela n'a pas empêché Nestlé de nous faire, début 2020, un joli bras d'honneur malgré nos efforts de deux décennies en fermant une de ses usines et en mettant 200 personnes à la rue !

Nous devons nous montrer beaucoup plus stricts et plus durs : on ne peut signer continuellement des chèques en blanc à des personnes qui ne respectent pas les engagements que prennent à la fois les élus et les acteurs économiques locaux.

**Mme Michèle Crouzet (MoDem).** La majorité des entreprises de notre pays fait depuis le mois de mars et le début de la crise sanitaire face à une grande incertitude.

Afin de faire face à la crise économique qu'elle a entraînée, le Gouvernement a mis en place un arsenal de mesures visant à préserver tant l'activité que l'emploi, notamment l'activité partielle, les prêts garantis par l'État, le Fonds de solidarité et l'étalement des délais de paiement d'échéances fiscales et sociales.

Comme l'a précisé le Président de la République dans son adresse aux Français le 12 mars, elles ont été prises afin de ne pas ajouter aux difficultés sanitaires la peur de la faillite pour les entrepreneurs et l'angoisse du chômage et des fins de mois difficiles pour les salariés.

Le groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés salue leur mise en œuvre visant à protéger nos salariés et nos entreprises et ce quoi qu'il en coûte.

Si notre économie a tenu le choc, c'est parce que depuis le début de la crise les entreprises ont pu s'appuyer sur les réseaux consulaires, et particulièrement sur les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Je salue d'ailleurs la CCI de l'Yonne qui est performante et qui s'est montrée durant cette période difficile très réactive en matière de soutien aux entreprises. Notre groupe salue à ce propos l'accord sur la trajectoire financière passé la semaine dernière entre l'État et le réseau de ces CCI, dans le prolongement du contrat d'objectifs et de performance signé le 15 avril 2019. Elles ont ainsi pris l'engagement, aux côtés des services de l'État en région, de mener des actions de sensibilisation et d'accompagnement auprès de plusieurs centaines de milliers d'entreprises visant à les informer des dispositifs d'aides dont elles peuvent bénéficier dans le cadre du plan de relance.

Le plan France Relance consacre des moyens inédits pour préserver nos entreprises, muscler notre industrie et préparer dès aujourd'hui la croissance et les emplois de demain. Encore faut-il, si nous voulons réussir collectivement, que celles-ci s'en saisissent pleinement. L'accord conclu avec les CCI est donc une excellente nouvelle, car il permettra de prendre en compte leurs besoins en matière d'accompagnement, de proximité et de transformation numérique et écologique. Après une période de dispersion de leurs activités et de baisse des rendements, celles-ci pourront ainsi améliorer leur efficacité et recentrer leur action dans leur domaine d'excellence : l'accompagnement et le soutien aux entreprises.

Au-delà de l'effort consenti en faveur des réseaux consulaires, notre groupe se réjouit du renforcement de l'engagement de l'État en faveur de l'activité économique dans nos territoires, particulièrement nos territoires ruraux, les plus vulnérables, c'est important pour le dynamisme de nos entreprises et de nos commerces de proximité.

Outre le renforcement de l'armature urbaine des villes moyennes au travers du programme « Action Cœur de ville », doté de 5 milliards d'euros sur cinq ans, qui vise à aménager et à rénover les centres de 222 villes moyennes, le lancement du programme partenarial « Petites villes de demain » permettra de décliner une telle démarche pour un millier de villes de moins de 20 000 habitants. Ainsi 3 milliards d'euros supplémentaires seront investis au cours des six prochaines

années notamment dans le soutien aux commerces de centre-ville qui représentent un élément majeur de l'attractivité de nos villes moyennes et de nos centres bourgs. Ce qui permettra en outre de limiter la construction de centres commerciaux en périphérie, fortement consommatrice de foncier : alors que nos villes et nos villages souffrent d'un taux de vacance commerciale élevé qui risque de s'aggraver en raison de la crise sanitaire, nous resterons particulièrement vigilants face à tout nouveau risque de dévitalisation de nos centres-villes.

De même, alors que le dispositif de zone de revitalisation rurale (ZRR) arrive à échéance le 31 décembre 2020, nous voterons en faveur de sa prorogation pendant deux ans proposée par le Gouvernement dans l'attente d'une grande concertation à laquelle nous prendrons toute notre part.

Pour toutes ces raisons, notre groupe votera en faveur de ces orientations budgétaires.

**M. Olivier Falorni (LT).** Les crédits alloués au programme « Développement des entreprises » sont en augmentation, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, mais ne nous leurrons pas : la hausse est principalement due à celle de la compensation carbone pour les industries électro-intensives.

Outre ce dernier mécanisme, le programme comporte quelques actions intéressantes, en particulier l'action n° 04, « Développement des postes, des télécommunications et du numérique », qui permet de financer la plateforme [francenum.gouv.fr](http://francenum.gouv.fr), une initiative pilotée par la direction générale des entreprises (DGE) pour favoriser la transformation digitale des TPE et PME. Ces crédits sont par ailleurs renforcés dans le plan de relance par une enveloppe de 184 millions d'euros.

Cette augmentation budgétaire est de bon sens : plus encore qu'une condition du développement des entreprises, l'accès au numérique est pour nombre d'entre elles, en ces temps troublés et complexes, une question de survie. Le confinement a démontré la nécessité pour les commerces de proximité, pour les artisans, pour les indépendants, fortement frappés par la crise sanitaire, de mettre en œuvre des solutions de vente en ligne ou, tout simplement, d'accroître leur adaptabilité.

Je suis beaucoup moins enthousiaste concernant les dispositifs d'accompagnement de nos entreprises au plus près du terrain. Comme vous, Monsieur le rapporteur, et comme notre collègue Julien Dive, je regrette profondément que le FISAC ait été mis en extinction en 2018 : c'est une grave et profonde erreur. Les différentes dispositions du plan de relance destinées à redynamiser les commerces de proximité sont de bon sens, mais elles sont temporaires. Ainsi de la création de 100 foncières pour acquérir et rénover au moins 6 000 commerces en cinq ans ou de la campagne de communication qui sera lancée à l'automne pour promouvoir l'artisanat et le commerce de proximité : c'est très

bien, mais, à plus long terme, il est essentiel de réfléchir à l'avenir des aides directes au commerce de proximité, dont le groupe Libertés et Territoires est convaincu qu'elles doivent être déployées à l'échelon local, au plus près des réalités des territoires.

S'agissant enfin des métiers d'art, dont les savoir-faire uniques font la singularité de la France et de son économie, je me réjouis que la subvention à l'Agence française des métiers d'art et du patrimoine vivant soit finalement reconduite.

**M. Philippe Huppé (Agir ens).** La France est un chapelet de petites villes ; il importe de garder cela en mémoire pour juger des éléments qui nous sont soumis. Je suis entièrement d'accord avec tout ce que vous avez écrit dans votre rapport, Monsieur le rapporteur, de même que je suis d'accord avec mes collègues pour regretter la disparition du FISAC, qu'il faudrait peut-être repenser pour le faire renaître ; mais je n'en tire pas les mêmes conclusions, puisque j'émettrai un avis favorable à l'adoption des crédits au nom du groupe Agir ensemble.

Je comprends très bien les difficultés que vous avez relevées, mais elles sont minimales au regard de la politique générale qui, dans ce budget, vise à revenir à la proximité, à ranimer les centres-villes. Bien sûr, on pourrait faire plus et plus vite, mais nous sommes contraints par les exigences budgétaires et par la réalité. Dans ce contexte, le choix gouvernemental me paraît aller dans le bon sens.

Je suis moi aussi ravi que la subvention à l'Agence française des métiers d'art et du patrimoine vivant (AFMAPV), ancien Institut national des métiers d'art, soit renouvelée pour 2 millions d'euros au total ; mais le sera-t-elle encore à l'avenir ? Je regrette que vous n'ayez pas soulevé cette question, car la santé budgétaire de cette structure est la condition pour que nous conservions une politique générale en matière de métiers d'art.

En ce qui concerne le programme « Action Cœur de ville », on peut juger qu'il n'est pas suffisant, mais l'État est présent dans les 222 villes moyennes choisies comme dans les villes de moins de 20 000 habitants : des crédits ont été libérés pour la première fois depuis des années ; c'est primordial. Il en va de même de la création des foncières, qui témoignent d'un effort important de l'État et seront d'une grande utilité pour implanter des commerces en cœur de ville moyennant des loyers parfois préférentiels.

Ces différents éléments me font voir le verre à moitié plein, plutôt qu'à moitié vide comme vous, Monsieur le rapporteur.

Il manque cependant une chose, et je le regrette fortement : une grande campagne de communication. On pourra implanter tous les commerces que l'on voudra dans nos villes, y consacrer tout l'argent du monde, si l'on ne répète pas que l'artisanat est le premier employeur de France, si l'on n'explique pas pourquoi le commerce est nécessaire, en cœur de ville et non en périphérie, et pourquoi il faut

le faire travailler, les gens n'y reviendront pas. Il existait un budget à cette fin, qui a malheureusement été supprimé.

Cela dit, je serai favorable à l'adoption des crédits de la mission.

**M. François Ruffin (LFI).** « Nous, on a fermé pendant deux mois, me disait le directeur des chaussures Deguerville, un petit commerçant d'Abbeville, et, pendant ce temps-là, vente-privee.com se gavait ! ». Quels commerces voulons-nous, quels centres-villes, quelles villes ? On peut évidemment craindre que le temps du Covid soit un accélérateur, un catalyseur d'évolutions déjà en cours : après la première lame que fut l'installation des hypers et supermarchés en périphérie, puis la deuxième, l'arrivée du numérique, voilà la troisième lame, avec le coronavirus...

On peut bien lancer toutes les actions que l'on veut, « Action Cœur de ville et autres », un ogre arrive, qui dévore nos emplois – Amazon détruit plus d'emplois qu'il n'en crée selon un rapport de M. Mounir Mahjoubi, membre de la majorité, évalue la différence à 10 000 emplois ; d'autres estiment que, pour un emploi créé par Amazon, deux sont détruits ailleurs, ou qu'un emploi en librairie chez Amazon équivaut à dix-huit dans les librairies indépendantes. Un ogre qui dévore nos impôts : les profits réalisés en Europe partent massivement vers le paradis fiscal américain du Delaware et peuvent même échapper même à la TVA quand ils sont engrangés sur le *marketplace*. Un ogre qui dévore nos terres enfin, souvent les meilleures : dix sites sont en construction, ce qui pose la question de la complicité des pouvoirs publics. On ne peut pas soutenir que l'on veut préserver les commerces de centre-ville et dérouler le tapis rouge à ce monstre en finançant des ronds-points et en cédant à bas coût des terres destinées à être artificialisées.

Et l'ogre s'est gavé pendant le temps du Covid : la seule fortune personnelle de M. Jeff Bezos a augmenté de 24 milliards de dollars en deux mois au printemps, et l'action d'Amazon France a bondi de 21 %. Face à cette situation, nous restons passifs – l'entreprise n'est pas taxée –, voire complices.

Si on laisse le destin du commerce à la fatalité, à la main invisible du marché ou au seul libre choix des consommateurs, on risque d'augmenter la vacance des commerces de centre-ville. Il faut donc une reprise en main par le politique, qui rétablisse l'équilibre entre les deux plateaux que sont les chaussures Deguerville et vente-privee.com, ou la librairie du Labyrinthe, à Amiens et Amazon.

D'ailleurs, la baisse de ce que l'on appelle les impôts de production, qui concerne notamment le foncier, va très vraisemblablement profiter bien davantage à vente-privee.com qu'à Deguerville, à Amazon qu'à la librairie du Labyrinthe ! C'est quasiment encourager l'ogre à continuer de dévorer nos emplois, nos impôts, nos terres, nos centres-villes.

Je sonne l'alerte : on peut mettre tous les milliards que l'on veut, si l'on n'entrave pas la marche de cet ogre, on n'aboutira à rien.



**M. Rémi Delatte, rapporteur pour avis.** Merci de l'intérêt que vous avez manifesté pour mon avis budgétaire.

Je suis d'accord avec Mme Melchior concernant les aspects positifs, notamment les hausses de crédits de plusieurs actions.

Le crédit d'impôt aux métiers d'art est effectivement une très bonne chose ; la reconduction, Monsieur Huppé, est envisagée pour trois ans, ce qui devrait nous rassurer après nos débats et amendements de l'année dernière à ce sujet.

Il faut redynamiser et restructurer le commerce de proximité, j'en suis d'accord. C'était la mission de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), désormais intégré à l'ANCT. Or celle-ci, à la différence de l'EPARECA, ne peut emprunter sur les marchés, n'ayant pas le statut d'établissement public industriel et commercial, ce qui limite son action : c'est un problème.

Je salue comme plusieurs d'entre vous la création des 100 foncières destinées à redynamiser 6 000 commerces.

Monsieur Dive, l'extinction du FISAC était effectivement une mauvaise décision, que nous dénonçons depuis plusieurs années. Il faut certes tenir compte du soutien financier supplémentaire de 40 millions d'euros, mais aussi réfléchir à sa pérennisation, car la pérennité du financement était un avantage du FISAC.

En la matière, j'insiste à nouveau sur l'importance d'une gestion déconcentrée et décentralisée, car les collectivités ont tout intérêt à prendre part à la démarche.

En ce qui concerne la baisse des impôts de production, je suis également tout à fait d'accord avec vous : elle appelle des contreparties en matière d'emploi et de pérennité des entreprises. Elle doit aussi être intégrée à une réflexion plus générale sur la fiscalité, car elle aura des effets sur la fiscalité territoriale. Dans ce domaine, alors que l'on nous annonce sans cesse le grand soir, les mesures s'enchaînent, se cumulent parfois, mais ne résolvent pas le problème de manière globale.

Madame Crouzet, vous avez raison d'insister sur l'importance des chambres de commerce. Je me réjouis moi aussi que leur trajectoire de financement ait été corrigée dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens. Je souligne dans mon avis que les chambres consulaires ont toute légitimité pour participer aux études pour le compte de l'ANCT : alors qu'elles sont en mesure de fournir un diagnostic précis de la situation des territoires, elles regrettent que celle-ci ait tendance à mandater des bureaux d'études extérieurs qui doublonnent leur travail et s'informent d'ailleurs souvent auprès d'elles...

Monsieur Huppé, j'apprécie votre objectivité ; j'avais à l'esprit la même image du verre à moitié vide ou à moitié plein ! Vous noterez cependant que, par

rapport à l'an dernier, j'ai souligné les crédits nouveaux, notamment dans le cadre du plan de relance, et estimé qu'en pérennisant les mesures prises cette année nous pourrions aider les entreprises, particulièrement celles de proximité.

En ce qui concerne « Action Cœur de ville », il serait effectivement souhaitable d'aller plus loin, et peut-être plus vite : c'est attendu, et le plan de relance en fournira l'occasion. J'espère que le dispositif « Petites villes de demain » pourra s'adosser sur l'expérience d' « Action Cœur de ville » pour être encore plus réactif.

Monsieur Ruffin, vous dressez au sujet de l'e-commerce un constat très juste. De nouvelles habitudes de consommation se créent ; faut-il s'en réjouir ou non ? Je ne sais. En tout cas, leurs conséquences, que vous avez relevées, en matière de déséquilibres économiques, d'emplois et pour les territoires sont réelles ; si nous ne réagissons pas, notamment par des mesures fiscales, il en résultera une distorsion insupportable pour les commerces dits traditionnels, en particulier les petits commerces. Je formule dans mon rapport quelques propositions à ce sujet, dont j'espère qu'elles contribueront à remettre l'économie numérique à la place qui lui revient, de sorte qu'elle réponde aux besoins sans aller jusqu'à supplanter les commerces plus traditionnels. Il s'agit d'assujettir l'e-commerce à la taxe sur les surfaces commerciales, la TASCOM, et d'exonérer les petits commerces de la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures, la TLPE.

Il serait également intéressant de développer les plateformes en ligne locales, à l'initiative des professionnels locaux eux-mêmes, qui peuvent déjà constituer des sociétés coopératives d'intérêt collectif, voire des collectivités territoriales ; dans ce domaine, nous devrions peut-être nous montrer plus incitatifs, car c'est une belle façon d'attirer des entreprises vers nos territoires.

**M. le président Roland Lescure.** Avant de mettre aux voix l'ensemble des crédits de la mission « Économie », je rappelle que, parmi les rapporteurs pour avis et pour les crédits qui les concernent, Mme Laure de La Raudière, M. Éric Bothorel et Mme Barbara Bessot Ballot se sont déclarés favorables à l'adoption, tandis que Mme Bénédicte Taurine et M. Rémi Delatte ont émis un avis défavorable.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **CPME \***

M. Xavier Douais, vice-président Commerce

Mme Delphine Borne, juriste à la direction des affaires économiques

M. Adrien Dufour, chargé de mission affaires publiques et organisation

### **Audition commune : Union des entreprises de proximité (U2P) \* et Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) \***

#### **U2P :**

M. Laurent Munerot, président

M. Pierre Burban, secrétaire général

Mme Thérèse Note, responsable des relations institutionnelles

#### **CAPEB :**

Mme Sabine Basili, vice-présidente, et présidente de la commission des affaires économiques

M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles et européennes

### **Confédération des commerçants de France (CDF) \***

M. Francis Palombi, président

Mme Bénédicte Boudet-Corric, déléguée générale

### **Agence nationale de la cohésion des territoire (ANCT)**

M. Rollon Mouchel-Blaisot, préfet, directeur du programme national Action Cœur de ville et chargé du pilotage interministériel du déploiement des ORT au sein du ministère de la cohésion des territoires

Mme Valérie Lasek, directrice générale adjointe, appui opérationnel et stratégique

### **Caisse des dépôts et consignations et Banque des territoires**

Mme Gisèle Rossat-Mignod, directrice du réseau de la Banque des territoires

M. Michel-François Delannoy, responsable du pilotage des programmes nationaux – Direction du réseau

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

**CCI France \***

M. Brunet François-Xavier, président de la CCI Hautes-Pyrénées

Mme Laure Prevot, responsable des partenariats institutionnels et territoriaux

Mme Corine Manerouck, responsable juridique à la direction des affaires publiques

**CMA France \***

M. Joël Fourny, président

M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles

**Direction générale des entreprises (DGE)**

M. Alban Galland, sous-directeur « commerce artisanat et restauration »

M. Kristof De Meulder, chef de projet « économie des territoires »

**Association des maires de France (AMF) et Association des petites villes de France (APVF)**

M Pierre Jarlier, vice-président de l'AMF et président délégué de l'APVF

**Cabinet de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion du territoire**

M. Marc Chappuis, directeur-adjoint de cabinet

Mme Lucile Josse, conseillère aménagement du territoire, ruralité, développement économique, chargé du suivi de l'exécution des réformes

Mme Lila Mahnane, conseillère technique collectivités territoriales et relations avec le Parlement,

Mme Margot Douteau, stagiaire auprès de Mme Josse

**Bpifrance \***

Mme Anne Guérin, directrice exécutive de Bpifrance en charge du financement et du réseau

M. Jean Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

\* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*