



25 novembre 2020

Le projet de loi de finances pour 2021,

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

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : documents budgétaires, commission des affaires économiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. DES CRISES QUI VIENNENT ACCROÎTRE DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES

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

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

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

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

2. La crise sanitaire actuelle entraînera des dégâts structurels considérables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. LA RESTAURATION : UN SECTEUR PARTICULIÈREMENT TOUCHÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Insee, Point de conjoncture du 17 novembre 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Un retard préjudiciable de numérisation, largement documenté

Les PME françaises n'ont pas encore pris le virage de la numérisation, que ce soit pour des raisons objectives comme le coût financier des équipements et de la formation, ou subjectives comme le sentiment que cette transformation n'est pas urgente. Selon Bpifrance, « *un dirigeant sur cinq considère que le temps de se transformer n'est pas venu. 45 % des dirigeants interrogés n'ont pas de vision de cette transformation de leur entreprise ; 87 % n'en font pas une priorité stratégique. Et ils sont encore 47 % à considérer que l'impact du digital sur leur activité ne sera pas majeur à cinq ans*¹ ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ www.clique-mon-commerce.gouv.fr

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Une nécessaire fiabilisation du réseau des activateurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Sophie Primas

Présidente de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
des Yvelines



Serge Babary

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

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

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

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