

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024

## MISSION « ÉCONOMIE »

Réunie le mercredi 22 novembre 2023, la commission a adopté les crédits de la mission « Économie » telle qu'amendée par les rapporteurs.

Si l'on excepte les crédits exceptionnels de soutien aux entreprises face à la hausse des prix de l'énergie en 2023, les crédits de la mission se situent dans la continuité des budgets précédents, marqués par une relative montée en puissance de l'action économique de l'État post-Covid.

Une fois ces montants exceptionnels retranchés, la mission consiste pourtant en un saupoudrage de crédits disparates. Les rapporteurs soulignent une nouvelle fois l'absence de lisibilité de la politique économique menée du Gouvernement, la mission « Économie » ne rassemblant qu'une part infime des dépenses en faveur de l'activité économique, qui passent de plus en plus par le plan « France 2030 ».

Dans un contexte économique dégradé, où l'endettement atteint des records, les rapporteurs rappellent toutefois l'importance de la bonne allocation des deniers publics : mais la maîtrise des dépenses publiques qu'ils appellent de leurs vœux ne doit pas se faire au détriment du financement du commerce, de l'artisanat ou des raccordements complexes, pour lesquels les crédits demeurent insuffisants.

Ils déplorent enfin l'absence d'évaluations macro-économiques de l'action de l'État, appelant à relativiser les auto-satisfecit du Gouvernement.

### 1. UN BUDGET DE NORMALISATION SANS STRUCTURE NI AMBITION

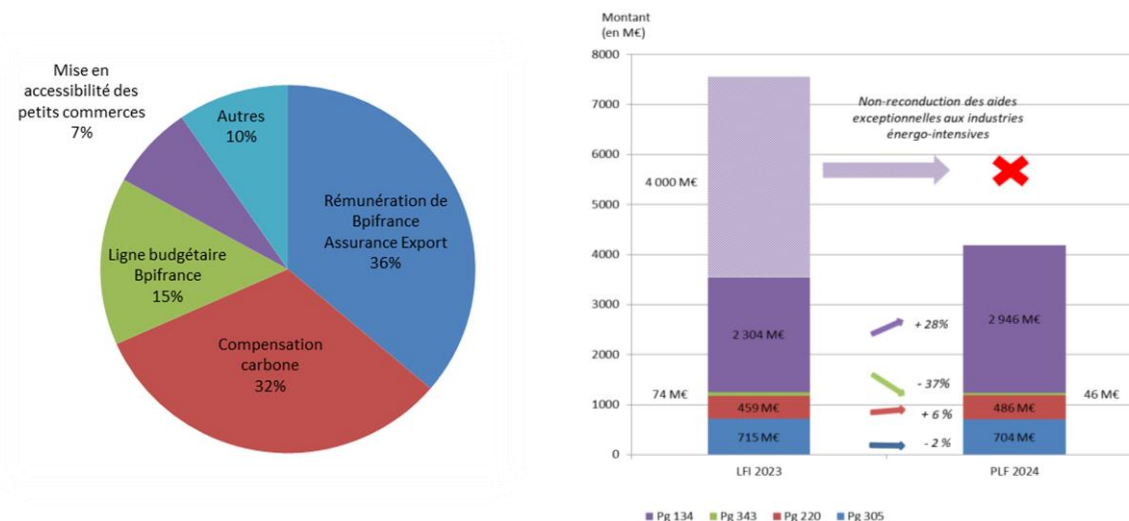
Dans la version initiale du PLF, la mission affiche une forte baisse de ses crédits : - 44,61 % en autorisations d'engagement (AE, - 3,37 Mds€), - 45,78 % en crédits de paiement (CP, - 3,63 Mds€). Cette diminution résulte principalement de la **non-reconduction de la majeure partie des aides exceptionnelles** prévues dans la loi de finances pour 2023 en faveur des entreprises les plus consommatrices d'électricité (- 4 Mds€ en AE=CP).

Corrigés de la suppression de ce dispositif, **les crédits de la mission augmentent sensiblement** (+ 631 M€ (+ 18 %) en AE ; + 385 M€ (+ 10 %) en CP), malgré l'extinction progressive des financements des réseaux d'initiative publique dans le cadre du plan France Très Haut Débit, en cours de finalisation (- 28 M€ en AE). Toutefois, **l'augmentation brute des AE de 680 M€, ne traduit pas un réel effort en matière de soutien à l'économie :**

- **36 % de cette hausse (+ 246 M€)** provient de l'inscription dans le budget 2024 de l'ensemble des AE correspondant aux dotations de Bpifrance Assurance Export dans le cadre de sa convention pluriannuelle 2023-2028 signée avec l'État (les CP pour l'année 2024 demeurant stables par rapport à 2023) ;
- **32 % (+ 218 M€)** sont liés à l'augmentation de la « compensation carbone » pour les entreprises électro-intensives, face à la hausse du coût des crédits-carbone ;
- **15 % (+ 100 M€)** correspondent au rétablissement d'une ligne budgétaire de financement de Bpifrance ;
- **7 % (+ 50 M€)** correspondent à un soutien ponctuel à la mise en accessibilité des petits commerces, en vue des Jeux olympiques et paralympiques de Paris ;

- les **10 % restants** (65 M€) sont **éparpillés entre plusieurs initiatives** : + 30,7 M€ pour l'Insee, + 18,5 M€ au profit de l'Autorité de la concurrence, + 10,5 M€ au profit de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), + 3,1 M€ pour les actions de développement international portées par la DG Trésor, + 2,4 M€ pour le soutien aux métiers d'art.

### Répartition de l'augmentation des crédits (AE) de la mission « Économie » (PLF 2024, par rapport à LFI 2023)



#### Une importante sous-consommation des crédits 2023 destinés à soutenir les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie

Le 18 septembre 2023, un décret a annulé 4 Mds€ de crédits sur le programme 134, en prévision de la sous-exécution des aides aux entreprises écono-intensives, notamment par la baisse, depuis la fin de l'année 2022, des prix de marché de gros de l'électricité et du gaz naturel. Ce montant avait été ajouté dans le PLF 2023 par amendement, retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité.

## 2. LES CRÉDITS RELATIFS À L'INDUSTRIE

Dans le projet de loi de finances pour 2024, les **crédits consacrés à l'industrie** portés par l'action 23 (Industrie et services) s'élèvent à **1,41 Mds€ en AE, soit 48 % des crédits du programme 134 et à 34 % des crédits de la mission « Économie »** (1,38 Md€ en CP, soit 52 % des crédits du programme et 32 % des crédits de la mission).

Facialement, ce montant représente une baisse sensible par rapport au budget 2023, puisqu'il ne représente qu'un peu plus d'un quart des montants consacrés à l'action 23 dans la loi de finances pour 2023 (- 3,6 Mds€ en AE). En réalité, cette baisse s'explique par la non-reconduction du dispositif de soutien exceptionnel aux industries écono-intensives adopté au cours de la navette, qui avait quasiment multiplié par cinq les crédits de l'action 23. **Hors ce dispositif exceptionnel, la progression des crédits de l'action par rapport aux crédits adoptés en LFI 2023 se monte à + 36 % en AE**, après déjà une augmentation de 63 % entre 2022 et 2023 (+ 33 % en CP).

Comme en 2023, **plus des trois quarts des crédits de l'action sont représentés par la « compensation carbone » pour les entreprises écono-intensives<sup>1</sup>** : la hausse de 20 % du montant de cette dernière par rapport à la LFI 2023 (+ 218 M€) **explique 58 % de la**

<sup>1</sup> Cf. *infra*.

**progression des crédits de l'action.** Le reste de l'augmentation (27 %) est principalement porté par la **création d'une ligne de financement de l'activité de Bpifrance** en 2024<sup>1</sup>.

Contributeur en outre au soutien à l'industrie :

- **l'action 07 (Développement international des entreprises et attractivité du territoire)**<sup>2</sup>. Si la subvention pour charges de services publics allouée à Business France reste stable (100,7 M€ en AE=CP), la rémunération de Bpifrance Assurance Export augmente considérablement en AE, mais ce montant correspond à l'engagement de la totalité des dotations annuelles contractualisées dans le cadre de sa convention pluriannuelle 2023-2028 signée avec l'État (les crédits en CP restant stables) ;
- **l'action 02 (Développement international de l'économie française)** du programme 305 (Stratégies économiques), qui porte une partie des dépenses du réseau international de la DG Trésor ; ses crédits sont en légère hausse (+ 4,35 %, à 73 M€ en AE=CP).

En outre, **l'article 5 du projet de loi de finances crée un nouveau crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte (C3IV)**, qui vise à soutenir la production en France d'éoliennes, batteries, panneaux solaires et pompes à chaleur, sur l'ensemble de la chaîne de valeur. Son coût pour 2024 de cette dépense fiscale est évalué par le Gouvernement à **environ 500 M€**.

## **A. UN BUDGET DE SORTIE DE CRISE QUI ÉCHOUE À ANTICIPER LES NOUVEAUX ENJEUX DE COMPÉTITIVITÉ ET DE DÉCARBONATION**

### **1. La compensation carbone continue d'augmenter, posant la question de sa soutenabilité budgétaire**

Quoiqu'en hausse plus modérée que l'année passée (+ 218 Mds€, soit + 20 %), **le montant de la compensation des coûts indirects du carbone, principale aide directe récurrente portée par la mission « Économie », atteindra, en 2024, un nouveau pic, à 1,074 Md€<sup>3</sup>**, dépassant pour la première fois la barre du milliard d'euros. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation du prix du carbone (+ 55 % entre 2023 et 2024).

Bénéficiant à des **secteurs très électro-intensifs et exposés à la concurrence internationale**, comme la métallurgie et les matériaux de construction...), le mécanisme de compensation carbone, strictement encadré par la réglementation européenne relative aux aides d'État, est **un outil indispensable à la compétitivité de l'industrie française** – des mécanismes similaires ont d'ailleurs été mis en place par tous les grands pays européens, y compris l'Allemagne, pour des montants très supérieurs à ceux de la France.

Toutefois, **son augmentation continue, d'année en année, interroge, dans un contexte de contrainte des finances publiques** : malgré une révision du mode de calcul à partir de 2026, moins favorable aux industriels, **l'électrification de certaines industries, essentielle à la décarbonation de leur production, induira mécaniquement une augmentation globale de la consommation d'électricité dans les secteurs éligibles à la compensation**. Une réflexion est donc nécessaire sur les modalités de financement de cette compensation carbone.

### **2. Anticiper les effets de bord du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et de la disparition des quotas gratuits**

Plus largement, le rapporteur attire l'attention de la commission sur les **inquiétudes liées à la mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026**, après une période transitoire, **du mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui ne**

<sup>1</sup> Cf. *infra*. Autre facteur significatif (13 % de la hausse) des crédits de l'action, les 50 M€ prévus pour la mise en accessibilité des petits commerces ne concernent pas l'industrie.

<sup>2</sup> Contre 8,1 % dans le PLF 2023.

<sup>3</sup> Comprenant une avance de 224,7 M€ au titre des coûts qui seront supportés en 2024, conformément au mécanisme mis en place à partir de 2022 en vue de soutenir la trésorerie des sites électro-intensifs.

**compensera pas la disparition des quotas carbone gratuits du système d'échanges de quotas d'émission (SEQUE)** pour les industriels français qui en bénéficient. Ces derniers pourraient également devoir bénéficier d'une **compensation en matière de compétitivité potentiellement coûteuse** pour les finances publiques. Les futures recettes du MACF pourraient y contribuer, dans le cadre d'une réglementation européenne qui reste à préciser.

### 3. La compétitivité des prix de l'électricité au défi de l'équilibre des finances publiques

Bien que non rattachée à la mission « Économie », la prolongation jusqu'au 31 décembre 2025 de la baisse des tarifs d'accise sur l'électricité devrait permettre de lisser les effets de la sortie du bouclier tarifaire, notamment pour les PME et TPE. Au-delà de ce mécanisme de bouclier fiscal, appelé à s'éteindre, la protection la plus efficace pour l'industrie, au plus fort de la crise des prix de l'électricité, a cependant été l'Arenh<sup>1</sup>, hors laquelle **les prix de l'électricité en Europe s'établissent à deux à trois fois ceux accessibles aux entreprises nord-américaines ou chinoises**. La commission estime que la question du prix de l'électricité doit être réglée de manière structurelle, plutôt que par des aides budgétaires coûteuses ; elle est particulièrement attentive à ce que l'issue des négociations en cours ne pénalise pas la compétitivité des industriels français.

## B. UN BUDGET DE SAUPOUDRAGE, QUI NE PERMET PAS D'APPRÉCIER L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA TRANSFORMATION DE L'INDUSTRIE

La plupart des autres postes de dépenses liés à l'industrie au sein de la mission « Économie » (études et statistiques, financement des pôles de compétitivité et des centres techniques industriels et assimilés) évolueront peu ou pas en 2024 par rapport à 2023. La dotation de la Direction générale des entreprises (DGE), portée par le programme 134<sup>2</sup> demeure stable, à un niveau élevé (3,9 M€ en AE=CP) par rapport aux années antérieures, traduisant surtout la poursuite de l'action de la DGE dans le cadre de mise en œuvre de « France 2030 ».

### 1. Un budget de politique industrielle illisible

**La mission « Économie » ne porte, en 2024, presque plus aucune aide directe à destination du secteur industriel**, à l'exclusion de la « compensation carbone » et du financement résiduel des pôles de compétitivité. La plupart des aides directes ou indirectes à l'industrie passent désormais par le plan « France 2030 »<sup>3</sup>. Plus globalement, le soutien à l'industrie est fragmenté entre de très nombreux programmes, l'examen de la mission « Économie » ne permettant pas d'en avoir une appréciation globale.

Ainsi, la **mobilisation des friches**, dont le ministre de l'économie a lui-même fait un axe fort de sa politique de réindustrialisation, est inscrite sur le programme 380 (« Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ») – au sein duquel aucun crédit n'est d'ailleurs fléché spécifiquement pour les implantations industrielles. Il en va de même pour **l'adaptation de la formation initiale et continue aux filières d'avenir**, pourtant cruciales lorsqu'on sait que « France 2030 » devrait amener à la création nette de 288 000 à 600 000 emplois d'ici à 2030<sup>4</sup>.

La commission des affaires économiques regrette l'éclatement de ces moyens, qui n'offre pas une visibilité satisfaisante sur la conduite de la politique industrielle, et a donc souhaité que soit annexé chaque année au projet de loi de finances **un rapport de présentation récapitulant l'ensemble des actions menées par l'État en faveur de la politique industrielle, et notamment de la transition écologique** de l'industrie française.

---

<sup>1</sup> Accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

<sup>2</sup> Les moyens de fonctionnement de la DGE étant portés par le programme 218.

<sup>3</sup> Notamment les actions 424-6 (Industrialisation et déploiement) et 425-2, via lequel est déployé le prêt « Première usine ».

<sup>4</sup> Rapport du comité de surveillance des investissements d'avenir, *France 2030. Lancement maîtrisé d'un plan d'investissements à impacts majeurs*, juin 2023.

## 2. Des indicateurs insuffisants pour apprécier la pertinence de la politique industrielle menée

Au vu des moyens importants accordés aux politiques d'attractivité du territoire<sup>1</sup>, la commission souhaiterait que puisse être évalué finement l'impact macro-économique des investissements étrangers en France. En effet, au-delà de la création ponctuelle d'emplois et du réel enjeu de souveraineté pour certaines productions stratégiques, il y a lieu de s'interroger sur les bénéfices à faire appel à des capitaux étrangers, et les **leviers alternatifs propres à améliorer le financement de l'économie productive**.

## 3. LES CRÉDITS RELATIFS AUX TÉLÉCOMMUNICATIONS, AUX POSTES ET À L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

### A. LA GÉNÉRALISATION DE LA FIBRE OPTIQUE À L'ÉPREUVE DE LA BONNE FINALISATION DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

#### 1. La bonne finalisation du plan à l'épreuve du respect des engagements juridiquement opposables des opérateurs de télécommunications

Au 30 juin 2023, 83 % des locaux, soit 36,2 millions de locaux, étaient raccordables à la fibre optique. Toutefois, le **ralentissement des déploiements**, déjà observé en 2022, se poursuit en 2023, en particulier dans les zones les plus denses et dans les zones d'appel à manifestation d'intention d'investissement (Amii).

Dans ce contexte, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) a **prononcé à l'encontre d'Orange une sanction de 26 M€** en raison de la constatation du non-respect de la première échéance de ses engagements de déploiement en fibre optique en zones Amii. **La rapporteure appelle ainsi à la poursuite d'un suivi plus étroit du respect des engagements par les opérateurs.**

Couverture de la France en FttH au T2 2023, toutes zones confondues



#### 2. La bonne finalisation du plan à l'épreuve de la résilience et de la qualité des réseaux

**La France est aujourd'hui le pays européen au sein duquel le déploiement de la fibre optique est le plus avancé.** La rapporteure estime que ce déploiement est trop rapide et appelle ainsi à :

- privilégier l'enfouissement des réseaux de fibre optique (500 000 km), plutôt que leur déploiement aérien, dans un contexte de multiplication des tempêtes, des incendies et de dégradation de l'entretien des lignes téléphoniques aériennes ;
- permettre un raccordement prioritaire des antennes de téléphonie mobile au réseau de transport d'électricité en cas de coupure ;
- sanctionner davantage les actes de malveillance contre les infrastructures ;
- encadrer de façon plus stricte la sous-traitance et les interventions sur les réseaux en exploitation afin de limiter les malfaçons et les non-conformités.

#### 3. La bonne finalisation du plan à l'épreuve du déploiement du réseau à Mayotte

Avec seulement 40 % de locaux disposant d'un accès Internet fixe au très haut débit, la moyenne nationale s'élevant à 85 %, **le département de Mayotte souffre d'un retard important de connectivité** qui compromet la généralisation de l'acheminement de la fibre optique jusqu'à l'abonné à horizon 2025. Alors que le conseil départemental a lancé un appel

<sup>1</sup> Notamment *via* la subvention pour charges de service public allouée à Business France (100,7 M€ en AE=CP).

d'offres pour déployer son réseau d'initiative publique sur cinq ans, estimant les besoins de financement à 210 M€ dont 60 M€ de l'État, le projet de loi de finances pour 2024 a seulement ouvert 4,5 M€ en autorisations d'engagement.

Si le projet mérite effectivement d'être précisé, notamment par la désignation prochaine du concessionnaire chargé de déployer ce réseau, **la rapporteure estime que l'enveloppe de 4,5 M€ ne saurait constituer un fonds d'amorçage suffisant.**

#### 4. La bonne finalisation du plan à l'épreuve du financement des raccordements complexes

**Dans la mesure où l'objectif de généraliser la fibre optique sur l'ensemble du territoire d'ici 2025 se heurte aux difficultés liées aux raccordements complexes dans les zones publiques et privées, la rapporteure considère qu'il est critique d'augmenter le financement des raccordements complexes :** c'est la condition *sine qua non* à la finalisation du plan France Très Haut Débit et à la réussite de la fermeture du réseau cuivre.

Alors que l'appel à projet « Création d'Infrastructures de génie civil nécessaires aux Raccordements finals » s'est terminé le 17 avril dernier, l'Agence nationale de la cohésion des territoires continue d'instruire les 41 demandes de candidature reçues, sans toutefois publier d'estimation de la consommation de l'enveloppe de 150 M€, qui n'est pas reconduite.

## B. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE FONT DÉSORMAIS TOUTES L'OBJET DE COMPENSATIONS BUDGÉTAIRES PLURIANNUELLES

### 1. Le service universel postal : une compensation renouvelée dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau catalogue de services postaux

**Prestataire du service universel postal jusqu'au 31 décembre 2025**, La Poste bénéficie depuis l'an dernier d'une compensation budgétaire annuelle de 500 M€ afin de financer le service universel postal, qui permet d'assurer une distribution du courrier et des colis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire. La rapporteure remarque toutefois que :

- **la compensation optionnelle de 20 M€ n'est pas prise en compte** dans les autorisations d'engagement, ne permettant pas de préserver la logique de « bonus-malus » selon l'atteinte par La Poste de ses objectifs de qualité de service ;
- **ces objectifs mériteraient d'être revus à la hausse** car l'entrée en vigueur du nouveau catalogue de services postaux au 1<sup>er</sup> janvier 2023 – dont la suppression du « timbre rouge » et la nouvelle offre de distribution de référence à J+ 3 – laisse davantage de marge à La Poste pour améliorer sa qualité de service.

### 2. La contribution à l'aménagement du territoire : une compensation budgétaire insuffisante au regard de l'impact des réformes successives des impôts de production

Particulièrement stratégique, car elle implique le maintien d'au moins 17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire, la mission de contribution à l'aménagement du territoire fait l'objet d'une compensation budgétaire complémentaire visant à pallier les effets de la mise en œuvre des réformes successives des impôts de production à partir desquels un abattement fiscal permet de financer le Fonds postal national de péréquation territoriale.

- **2023 :** la compensation budgétaire s'élevait à 105 M€ tandis que le rendement fiscal est estimé à 63 M€, conduisant à un financement effectif de 168 M€ alors que le contrat de présence postale territoriale autorise un financement de 174 M€ ;
- **2024 :** la compensation budgétaire prévue est de 105 M€ tandis que le rendement fiscal est estimé à 54 M€, ce qui conduirait à un financement effectif de 159 M€, au détriment des commissions départementales de présence postale territoriale qui permettent aux élus locaux d'agir en matière postale.

### 3. Le transport et la distribution de la presse : une compensation ajustée à l'entrée en vigueur de la nouvelle réforme de la distribution de la presse aux effets encore incertains

**En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023**, la nouvelle réforme de la distribution de la presse a pour principal objectif d'inciter les éditeurs de presse à recourir davantage au portage plutôt qu'au postage de leurs titres, en particulier dans les zones denses.

S'il est encore tôt pour effectuer un premier bilan de l'entrée en vigueur de cette réforme, **les informations recueillies par la rapporteure mettent en évidence que le basculement du portage vers le portage est plus lent que prévu**, malgré la signature de 22 conventions représentant 63 sociétés de portage depuis le mois d'avril dernier. En effet, dans un contexte de hausse générale des prix et des coûts de l'énergie, le portage demeure plus onéreux que le portage pour les éditeurs de presse. Ainsi, la rapporteure s'interroge sur :

- **les effets de la baisse de 15 % de l'aide à l'exemplaire posté** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 dans les zones densément peuplées seulement ;
- **la clause de révision des tarifs prévue dès 2024**, qui devrait tenir compte du contexte inflationniste pour ne pas pénaliser injustement les éditeurs de presse.

La rapporteure appelle également à **l'accélération de la mise en place de l'Observatoire de la qualité de la presse** – rattaché à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse – et **regrette la stagnation des objectifs de qualité de service** dans le cadre du nouveau contrat d'entreprise.

## **C. LA MISE EN ŒUVRE ENCORE INCERTAINE DU PROJET DE LOI VISANT À SÉCURISER ET À RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE**

### **1. Un « oubli budgétaire » préjudiciable permettant difficilement à l'Arcep de se saisir dès 2024 des nouvelles prérogatives qui lui sont confiées par la loi**

Le projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique confié à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) de **nouvelles prérogatives en matière de régulation des marchés et des opérateurs d'informatique en nuage (cloud) et d'intermédiation de données**. Pour accomplir ces nouvelles missions, l'Arcep estime que **9 emplois supplémentaires en 2024 et en 2025 sont nécessaires**, ainsi qu'une hausse de son budget de 1,2 M€.

Cependant, le projet de loi de finances pour 2024, élaboré sur la base de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, **ne tient pas entièrement compte de ces évolutions législatives récentes**. Cet « oubli budgétaire » est d'autant plus incompréhensible que l'Arcep a bénéficié d'une **hausse de ses moyens à chaque fois que la loi lui a confié de nouvelles missions**. Certaines prérogatives devant être mises en œuvre rapidement, notamment en matière de contrôle de la facturation des frais de transfert de données sur le marché de l'informatique en nuage, **la rapporteure considère que le renforcement des moyens de l'Arcep ne peut pas attendre l'année 2025**.

### **2. Un premier financement bienvenu pour anticiper le déploiement du filtre national de cybersécurité grand public dit « filtre anti-arnaques »**

Le projet de loi de finances pour 2024 ouvre 4,5 M€ en autorisations d'engagements et 2,3 M€ en crédits de paiement pour **mettre en œuvre l'interface informatique nécessaire au déploiement du futur « filtre anti-arnaques »** tel que prévu par l'article 6 du projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique. En effet, le signalement des actes de cybermalveillance par de multiples autorités et administrations compétentes nécessite une **coordination des voies de signalement et une connexion des interfaces informatiques**.

L'anticipation, par une budgétisation adéquate, de la mise en œuvre de ce projet informatique, qui devrait être conduit par le groupement d'intérêt public Action contre la cybermalveillance, est donc **indispensable pour permettre le déploiement rapide du filtre national de cybersécurité grand public et une plus grande protection en ligne**.

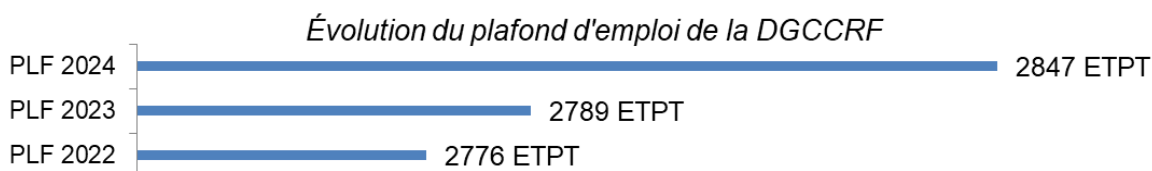
## 4. LES CRÉDITS RELATIFS AU COMMERCE, À LA CONSOMMATION ET À L'ARTISANAT

### A. CONSOMMATION : L'ACTION PUBLIQUE COMME PRIVÉE À L'ÉPREUVE DES NOUVEAUX ENJEUX DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

1. Les moyens de la DGCCRF connaissent enfin une hausse significative en 2024, en lien avec un champ de compétences élargi et de nouveaux défis

Le Sénat n'a cessé de dénoncer la **situation insoutenable** dans laquelle se trouve la DGCCRF depuis 10 ans : alors que le champ de ses missions a été **considérablement étendu**, elle a connu, entre 2007 et 2022, une perte nette d'effectifs qu'un rapport de la commission des finances du Sénat<sup>1</sup> estime à **398 ETP**.

Conformément aux alertes répétées du Sénat, son **plafond d'emploi** est en hausse au sein du PLF 2024 : il est porté à **2847 ETPT**. Cela fait suite au redéploiement de 34 emplois octroyés en 2023 au titre des **Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024** (JOP 2024) sur des missions prioritaires de la Direction, notamment le contrôle de la concurrence en **outre-mer**. Les 15 emplois octroyés en cours d'année 2023 afin de constituer la **brigade de l'influence commerciale** sont également pérennisés en 2024. Enfin, la création de 4 postes supplémentaires en raison de la réinternalisation de projets informatiques est prévue.



La rapporteure salue ces récents efforts budgétaires, indispensables pour doter la DGCCRF des **moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions**. Ces dernières ont été récemment élargies par plusieurs textes examinés par la commission des affaires économiques dans des domaines variés, tels que les assurances, les négociations commerciales, et surtout, le numérique. La commission suivra donc avec attention la mise en œuvre du Programme national d'enquête (PNE) qui place en priorités pour 2024 la protection du consommateur dans **l'espace numérique**, l'accompagnement de la transition **écologique** et la préservation au **pouvoir d'achat** des consommateurs.

Au-delà d'un aspect purement quantitatif, ces moyens renforcés doivent permettre à la DGCCRF de **faire face aux défis que lui pose le numérique** : les changements des habitudes des consommateurs ainsi que la sophistication des pratiques des fraudeurs, eux-mêmes parfois difficilement identifiables, nécessitent d'importants chantiers **d'adaptation des méthodes et des outils de travail**. Les outils SignalConso et RéponseConso, lancés en 2020, sont ainsi amenés à monter en puissance dans le cadre des JOP 2024. De même, depuis juin 2023, la DGCCRF utilise l'outil **Polygraphe**, développé par sa cellule numérique, pour collecter des preuves dans le cadre de la lutte contre les faux avis en ligne. D'autres projets sont en cours afin de sécuriser l'infrastructure informatique et de faciliter le travail des agents grâce aux données numériques.

2. Toujours insuffisante, la rationalisation du soutien au paysage consumériste mérite d'être poursuivie

Depuis 2022, la commission recommande de rationaliser le soutien public dont bénéficie le mouvement consumériste français, en incitant au **rapprochement entre associations** et en clarifiant les critères d'octroi des **subventions publiques**.

Or, malgré le rapprochement de trois associations au sein de l'ULCC<sup>2</sup>, qui a obtenu sa première subvention en lieu et place de ses membres en 2023, **l'émiettement du**

<sup>1</sup> [Rapport](#) d'information n° 903 déposé le 28 septembre 2022.

<sup>2</sup> Union laïque et citoyenne des consommateurs, fondée en 2019 par 3 associations nationales agréées.



**mouvement consommériste** se poursuit avec une nouvelle association agréée en 2023, portant leur nombre total à 16.

La commission déplore également l'**absence de progrès concernant les critères d'octroi des subventions aux associations** : après des baisses en 2021 et un recentrage bienvenu des subventions sur les associations au maillage territorial le plus important, les crédits dédiés au « Soutien au mouvement consommériste »<sup>1</sup> ont été **stabilisés** en 2022 et 2023 et devraient également l'être en 2024. En complément des subventions, la rapporteure appelle donc la DGCCRF à **accroître le recours aux appels à projets**, initié en 2022 sur le thème des arnaques en lien avec les JOP 2024. Par ailleurs, la question du **modèle économique** de l'Institut national de la consommation demeure dans un contexte de marché baissier de la presse qui affecte les revenus du mensuel *60 millions de consommateurs*.

Enfin, la rapporteure alerte sur la nécessité de **renforcer les synergies entre la DGCCRF et les associations de consommateurs** : bien que cet objectif soit inclus dans le plan stratégique 2025 de la Direction, elle estime que l'expertise des associations de consommateurs et leur proximité avec les victimes d'arnaques ne sont toujours **pas suffisamment exploitées** par la DGCCRF.

## **B. COMMERCE ET ARTISANAT : DE TIMIDES AVANCÉES ET UN FINANCEMENT TOUJOURS AU RABAIS**

### **1. Avec la stratégie nationale pour les métiers d'art, l'artisanat d'art fait enfin l'objet d'une politique publique unifiée, mais aux dimensions modestes**

Le secteur des métiers d'art, constitué à plus de 80 % de TPE, est fortement atomisé : il comprend environ 60 000 entreprises et 150 000 professionnels. Avant la mise en œuvre de cette stratégie, il ne faisait l'objet que de mesures disjointes. Pourtant, les artisans en art contribuent à la **transmission de savoir-faire** qui font l'**excellence** et le **rayonnement de la France à l'étranger**. Les métiers d'art représentent ainsi près de 19 milliards d'euros à l'export. Pour la commission, le lancement le 30 mai dernier d'une **stratégie nationale des métiers d'art** est donc bienvenu. Elle fait l'objet de 3,4 millions d'euros inscrits au PLF 2024.

Les crédits de fonctionnement, à hauteur de 1,05 million d'euros, sont dédiés à la gestion du financement du label « Entreprise du patrimoine vivant » (EPV) par voie de marché public. Pour l'atteinte de l'objectif de 2 500 entreprises labellisées en 2025, la rapporteure souligne l'importance de **mieux communiquer sur le label et sa valeur ajoutée**, pas toujours bien connue des artisans en art : cette composante devra être prise en compte dans l'attribution du marché public.

Les 2,2 millions d'euros de crédits d'intervention, dédiés aux volets « Jeunesse », « Territoires » et « International » de la stratégie, consistent notamment à une subvention de l'Institut national des métiers d'art (INMA) pour l'organisation des journées européennes des métiers d'art, à une campagne de restauration du mobilier national avec les manufactures nationales, à un fonds de soutien aux métiers d'art géré par la fondation du patrimoine ainsi qu'à des prestations de soutien à l'export pilotées par Business France.

**Au-delà de tout effet d'annonce, la rapporteure remarque que cette stratégie n'induit que 2,4 millions d'euros de mesures nouvelles, l'INMA faisant déjà l'objet d'une subvention les années précédentes. Elle appelle donc à une pérennisation et une montée en puissance de cette stratégie au-delà de 2025.**

### **2. Malgré la création d'un fonds territorial d'accessibilité, le soutien au commerce et à l'artisanat n'a plus rien de transversal**

En dehors des 3,5 millions d'euros pour la mise en œuvre de la stratégie nationale des métiers d'art, **la mission « Économie » ne compte quasiment plus aucun crédit dédié au soutien transversal à l'artisanat et au commerce** depuis la disparition du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) en 2019.

---

<sup>1</sup> Ces crédits regroupent les subventions aux associations de défense des consommateurs et les crédits dédiés à l'Institut national de la consommation qui est un établissement public économique et commercial (EPIC).

Toutefois, la **création d'un fonds territorial d'accessibilité** a été actée en 2023 par la conférence nationale du handicap. Afin de financer des travaux de mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP), ce fonds devrait porter une enveloppe de **300 millions d'euros** d'ici 2028. En 2024, 50 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP sont ouverts à ce titre, en prévision des JOP. Bien qu'il soutienne les commerces de proximité en ciblant les TPE et PME, et principalement les magasins de vente, les restaurants et débits de boissons, les hôtels ou pensions de famille, **il ne répond qu'à un besoin spécifique et ponctuel, loin de remplacer le Fisac.**

### 3. La diminution des recettes fiscales des chambres de métiers et d'artisanat ne doit pas se faire au détriment des entreprises artisanales

D'ici 2027, le Gouvernement prévoit une réduction de **60 millions du plafond de la taxe pour frais de chambres** affectée aux chambres de métiers et d'artisanat, dans un contexte inflationniste où elles doivent déjà absorber une hausse du point d'indice de la fonction publique. Cette taxe représente près de 20 % des ressources des CMA. Sa diminution, concomitante avec plusieurs autres baisses de ressources à la suite de la loi Pacte, nécessite, pour le réseau des CMA, le **développement de nouvelles offres** payantes.

À ce sujet, la rapporteure rappelle que les **micro-entrepreneurs**, qui n'ont pas nécessairement les moyens ni la culture de recourir à ces offres, représentent entre 60 et 80 % des entreprises artisanales. Elle souligne aussi que les CMA sont sollicitées dans le cadre de la **mise en œuvre d'autres politiques publiques sectorielles**, à l'instar de la stratégie nationale des métiers d'art, notamment par la mise en œuvre d'un incubateur EPV en lien avec l'ANEPV<sup>1</sup> pour identifier les TPE-PME candidates et ainsi renforcer la visibilité du label, en cohérence avec l'objectif de 2500 entreprises labellisées d'ici 2025.

## POUR EN SAVOIR +

- Rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- Rapport pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat sur la mission Économie du projet de loi de finances pour 2023
- Rapport de la commission des affaires économiques sur la loi relative à l'industrie verte



**Dominique Estrosi Sassone**

Présidente Sénateur des Alpes-Maritimes (Les Républicains)



**Anne-Catherine Loisier**

Rapporteuse Sénatrice de la Côte-d'Or (Union centriste)



**Franck Montaugé**

Rapporteur Sénateur du Gers (Socialiste, Écologiste et Républicain)



**Sylviane Noël**

Rapporteuse Sénatrice de la Haute-Savoie (Les Républicains)

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>



<sup>1</sup> Association nationale des entreprises du patrimoine vivant.