

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Par M. André REICHARDT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugé, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017	8
A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » EN 2017	8
1. <i>Une modification dans l'architecture du programme</i>	8
2. <i>Des changements importants de périmètre du programme</i>	10
3. <i>Les dépenses fiscales associées au programme</i>	11
B. LA POURSUITE EN 2017 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	11
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i>	11
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i>	13
3. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i>	14
II. L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE AU CENTRE DU NOUVEAU DISPOSITIF DE RÉGULATION DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT	17
III. UN DOUTE PERSISTANT SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES DANS LES TERRITOIRES	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné¹, sur le rapport pour avis de **M. André Reichardt**, les crédits du programme « **Développement des entreprises et du tourisme** » de la mission « **Économie** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2017**.

Le rapporteur pour avis a indiqué que **les crédits alloués au programme baisseraient à périmètre constant en 2017**, mais que les variations de périmètre devraient les conduire à dépasser le milliard d'euros.

Le rapporteur pour avis a spécialement étudié la mise en œuvre, par l'Autorité de la concurrence, de ses **nouvelles prérogatives dans le domaine de la régulation des professions réglementées du droit**, accomplies grâce à la création d'un nouveau service en son sein. Elle a rendu plusieurs avis sur les tarifs de ces professions et sur la liberté d'installation de certaines d'entre elles. Le Gouvernement s'en est remis entièrement à ces avis pour élaborer les textes relatifs aux tarifs des professions ainsi qu'aux nouvelles règles d'installation des notaires, toujours très contestées par la profession. Craignant pour l'équilibre économique des 1 650 offices notariaux qui devraient être créés dans les deux prochaines années, le rapporteur pour avis considère que **le processus de dialogue entre l'Autorité et les professions reste à améliorer, dans le contexte d'un mécanisme de régulation bien plus lourd et complexe qu'auparavant**.

Le rapporteur pour avis a aussi poursuivi son **analyse des politiques d'accompagnement des entreprises dans les territoires**, faisant le constat que la situation n'avait guère évolué du côté des services de l'État, alors que les régions sont en train d'élaborer leurs schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, instrument de leur montée en puissance en matière d'action économique locale. La commission a donc appelé de ses vœux une **clarification des responsabilités respectives de l'État et des régions en la matière, prenant acte du rôle croissant des régions et de la perte de moyens d'action des services déconcentrés**, et une **rationalisation des acteurs publics intervenant dans l'accompagnement des entreprises**.

Dans ce cadre, le rapporteur pour avis a également étudié la création de la **nouvelle Agence France Entrepreneurs**, signe selon lui de la dispersion des moyens publics et donc de ce besoin de rationalisation, et la réorganisation du **dispositif gouvernemental de suivi des questions d'intelligence économique**, nettement moins tourné vers l'accompagnement des entreprises.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme »** de la mission « **Économie** » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.

¹ Le compte rendu de la réunion de la commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161121/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits affectés au programme « Développement des entreprises et du tourisme », au sein de la mission « Économie », au titre de ses compétences en matière de droit des entreprises, de simplification de leur environnement juridique, de protection économique et de sécurité des consommateurs, de régulation des marchés et de mise en œuvre du droit de la concurrence.

Le programme « Développement des entreprises et du tourisme » regroupe l'ensemble des crédits et dépenses fiscales consacrés au soutien aux entreprises, ainsi que les crédits destinés à la protection des consommateurs et à la régulation concurrentielle des marchés. Il relève du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Sa mise en œuvre incombe, pour une large part, à la direction générale des entreprises (DGE) et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), en administration centrale et dans les services déconcentrés, ainsi qu'à l'Autorité de la concurrence.

En dépit d'une hausse apparente en raison de variations de périmètre, le programme « Développement des entreprises et du tourisme » connaîtra une **nouvelle réduction de ses crédits dans le projet de loi de finances pour 2017**, comme les années précédentes. Ainsi, à périmètre constant, les autorisations d'engagement devraient diminuer de 2,5 % environ et les crédits de paiement de plus de 1 %, confirmant le fait que le programme est toujours nettement **mis à contribution par l'effort budgétaire**. En raison des effets de périmètre prévus en 2017, les crédits du programme vont toutefois atteindre le milliard d'euros.

Cette année, dans la continuité de l'année précédente, votre rapporteur a plus spécialement étudié la **mise en œuvre par l'Autorité de la concurrence de ses nouvelles prérogatives à l'égard des professions réglementées du droit**, laquelle suscite des appréciations mitigées de la part de ces professions. Il a aussi poursuivi son étude des **politiques d'accompagnement des entreprises dans les territoires**, confirmant les réserves exprimées l'année dernière. Il s'est également interrogé, dans ce cadre, sur les missions de la nouvelle **Agence France Entrepreneurs** et sur la **reconfiguration du dispositif gouvernemental en matière d'intelligence économique**.

I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

Avec les programmes n° 220 « Statistiques et études économiques »¹, n° 305 « Stratégie économique et fiscale »² et n° 343 « Plan "France très haut débit" »³, le **programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme »** est l'un des quatre programmes pérennes de la mission budgétaire « Économie ».

A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » EN 2017

Alors qu'en 2016 le périmètre du programme était relativement stable, il devrait connaître d'**importantes modifications en 2017**, masquant la réalité de l'évolution des crédits : suppression d'une action, transférée vers un autre programme, et inclusion de près de 190 millions d'euros de crédits provenant de deux autres programmes, en raison de la modification de leur gestion.

1. Une modification dans l'architecture du programme

Après la création de l'action « économie sociale et solidaire » dans la loi de finances pour 2016, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit la sortie du programme de l'action « contrôle des marchés de l'énergie », regroupant les crédits attribués à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), et son transfert vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »⁴.

En dehors de cette modification, votre rapporteur constate la **relative stabilité de l'architecture du programme** cette année, laquelle doit permettre de mieux apprécier l'évolution de ses crédits.

Les crédits affectés au programme se répartissent en **treize actions** :

- fonctionnement des services chargés de la mise en œuvre des dispositifs réglementaires et fiscaux destinés à améliorer l'environnement des entreprises, interventions financières en faveur des commerçants et artisans

¹ Crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

² Crédits de la direction générale du Trésor, en large partie, des autorités de régulation financière et de la direction de la législation fiscale, ainsi que rémunération des missions d'intérêt général de la Banque de France (traitement du surendettement...).

³ Crédits destinés à contribuer au financement des réseaux déployés par les collectivités territoriales en vue de la couverture intégrale du territoire en très haut débit d'ici 2022.

⁴ Selon les réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, « la CRE sera rattachée au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer afin de renforcer les synergies avec ce dernier dans le cadre de la prise en charge des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte ».

(notamment le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, FISAC) (action n° 2 : commerce, artisanat et services) ;

- fonctionnement des services chargés de soutenir le développement et la compétitivité des entreprises industrielles, interventions financières en faveur de ces entreprises et contrôle métrologique (action n° 3 : actions en faveur des entreprises industrielles) ;

- fonctionnement des services et des organismes chargés du cadre réglementaire des postes et télécommunications, compensation du coût des missions de service public postal de La Poste (action n° 4 : développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information) ;

- fonctionnement de Business France, chargé à la fois de soutenir le développement international des entreprises françaises et de favoriser l'accueil des investissements internationaux (action n° 7 : développement international des entreprises et attractivité du territoire)¹ ;

- fonctionnement du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (action n° 8 : expertise, conseil et inspection) ;

- fonctionnement de deux autorités administratives indépendantes : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et Autorité de la concurrence (actions nos 13 et 15 : régulation des communications électroniques et des postes et mise en œuvre du droit de la concurrence) ;

- fonctionnement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), chargée du contrôle des règles de concurrence et de la protection et de la sécurité du consommateur (actions nos 16, 17 et 18 : régulation concurrentielle des marchés, protection économique du consommateur et sécurité du consommateur), et soutien aux organismes ou associations dans le domaine de la consommation (Institut national de la consommation et mouvement consumériste) ;

- interventions financières en faveur des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (interventions en garantie et en fonds propres, notamment par l'intermédiaire de Bpifrance) (action n° 20 : financement des entreprises) ;

- politique en faveur du tourisme (action n° 21 : développement du tourisme) ;

- subventions au profit des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) et des organismes nationaux et locaux de ce secteur, le cas échéant par voie d'appel à projet (action n° 22 : économie sociale et solidaire).

Votre commission des lois, au titre du suivi de ses compétences dans les domaines du droit des affaires et du droit de la consommation, s'intéresse prioritairement aux cinq actions suivantes, qui recouvrent une partie des crédits

¹ L'établissement public Business France est issu de la fusion au 1^{er} janvier 2015 de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'UbiFrance.

de la direction générale des entreprises (DGE) et l'intégralité des crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de l'Autorité de la concurrence :

- action n° 2 : commerce, artisanat et services ;
- action n° 15 : mise en œuvre du droit de la concurrence ;
- action n° 16 : régulation concurrentielle des marchés ;
- action n° 17 : protection économique du consommateur ;
- action n° 18 : sécurité du consommateur.

Par ailleurs, cinq opérateurs de l'État sont associés à ce programme, dont l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), qui intéresse votre commission plus particulièrement, compte tenu de ses missions de protection des droits de propriété industrielle.

2. Des changements importants de périmètre du programme

Outre la suppression de l'action correspondant aux crédits alloués à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le programme devrait connaître, cette année encore, des **changements notables de périmètre**, pour des montants particulièrement importants, par voie de transferts entrants de crédits.

Les principales modifications du périmètre sont les suivantes :

- entrée de plus de 116 millions d'euros de crédits, en provenance du programme « Service public de l'énergie », pour le financement des mesures en faveur des entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone, ce dispositif autrement appelé « dotation carbone » devant désormais être mis en œuvre par la direction générale des entreprises (DGE) au titre de la politique de soutien à la compétitivité ;

- entrée de plus de 72 millions d'euros de crédits, en provenance du programme « Appels en garantie de l'État »¹, pour assurer la rémunération par l'État de Bpifrance Assurance Export², nouvel opérateur chargé des activités de garantie publique au commerce extérieur, dispositif jusque-là géré par Coface ;

- sortie de la CRE, qui représentait 18,5 millions d'euros en 2016, dont les deux tiers correspondent à des dépenses de personnel.

Ces changements de périmètre représentent une entrée de 189 millions d'euros et une sortie de 18,5 millions, soit un **solde net d'environ 170 millions**, correspondant au cinquième du total des crédits du programme en 2016.

¹ Mission « Engagements financiers de l'État ».

² Filiale de Bpifrance.

3. Les dépenses fiscales associées au programme

Outre les crédits budgétaires affectés au programme, sont associées au programme des dépenses fiscales en nette progression, estimées à 12,8 milliards d'euros en 2014, 19,2 milliards en 2015 et 20,5 milliards en 2016, pour atteindre **24 milliards d'euros en 2017**, correspondant à de nombreux avantages fiscaux, exonérations, réductions ou crédits de divers impôts et taxes d'État.

La forte progression du montant de ces dépenses fiscales résulte de la montée en puissance du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), qui représente presque les deux tiers du montant estimé des dépenses fiscales totales associées au programme depuis 2015. Une part importante de ce montant résulte aussi de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée dans divers secteurs¹, pour un total estimé à 3,2 milliards d'euros en 2017 comme en 2016. Peuvent aussi être mentionnées l'exonération partielle de droits de succession sur les transmissions d'entreprises, ainsi que la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des investissements au capital des petites et moyennes entreprises.

L'ensemble des dépenses fiscales associées au programme concerne au total **72 dispositifs, transversaux ou sectoriels**, visant à soutenir les entreprises, avec des montants financiers extrêmement variables d'un dispositif à l'autre.

B. LA POURSUITE EN 2017 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

À périmètre constant par rapport à 2016, hors crédits de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), les crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » connaissent une **nouvelle baisse dans le projet de loi de finances pour 2017**, comme dans les lois de finances précédentes.

1. Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale

Dans le projet de loi de finances pour 2017, les crédits du programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme » devraient progresser optiquement de 17,56 % en autorisations d'engagement, **dépassant le milliard d'euros**, et de 19,32 % en crédits de paiement, et même, si l'on retire les crédits de la CRE du montant des crédits affectés au programme en 2016, de 20,17 % en autorisations d'engagement et de 22,02 % en crédits de paiement.

¹ Restauration, hôtellerie et campings.

Autorisations d'engagement du programme
(en euros)¹

	LFI 2016	PLF 2017 déposé	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	851 252 525	1 000 700 121	+ 17,56 %
Crédits hors CRE en 2016	832 724 441	1 000 700 121	+ 20,17 %

Crédits de paiement du programme
(en euros)¹

	LFI 2016	PLF 2017 déposé	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	837 892 241	999 784 093	+ 19,32 %
Crédits hors CRE en 2016	819 364 157	999 784 093	+ 22,02 %

Toutefois, sans les crédits affectés à la CRE en 2016, si l'on ne tient pas compte des deux transferts de crédits très importants, évoqués *supra*, dont le programme doit bénéficier en 2017, votre rapporteur constate que les crédits du programme devraient à nouveau **diminuer en 2017 à périmètre constant**, de **2,56 % en autorisations d'engagement** et **1,08 % en crédits de paiement**, dans la continuité des lois de finances des années précédentes.

Autorisations d'engagement du programme à périmètre constant (hors CRE)
(en euros)¹

	LFI 2016	PLF 2017 déposé	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	832 724 441	811 400 121	- 2,56 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2017.

Crédits de paiement du programme à périmètre constant (hors CRE)
(en euros)¹

	LFI 2016	PLF 2017 déposé	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	819 364 157	810 484 093	- 1,08 %

Par ailleurs, après un relèvement en 2014 consécutif à plusieurs années de baisse – relèvement qui a permis la stabilisation des effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) –, **le plafond d’emplois du programme devrait connaître en 2017 une nouvelle diminution importante.**

Évolution du plafond d’emplois du programme²

2011	2012	2013 (périmètre 2012)	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
5 772	5 613	5 521	5 256	5 339	5 254	5 214	5 079

2. Les crédits votés en première lecture par l’Assemblée nationale

Au cours de l’examen de la seconde partie du projet de loi de finances par l’Assemblée nationale, un amendement de notre collègue députée Karine Berger a majoré les crédits du programme de 500 000 euros, au titre de l’action « économie sociale et solidaire », afin de maintenir le niveau des crédits par rapport à l’année dernière. Cette modification du montant des crédits du programme reste très limitée par rapport à sa masse budgétaire globale.

Au terme de la rédaction du présent rapport pour avis, nos collègues députés n’avaient pas achevé l’examen du projet de loi de finances, de sorte que votre rapporteur ne peut tenir compte d’une éventuelle modification des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » dans le cadre d’une seconde délibération, comme c’est très souvent le cas. Cette seconde délibération vise généralement à réduire les crédits de fonctionnement et d’intervention du programme pour tenir compte des votes déjà intervenus sur la deuxième partie tout en évitant de dégrader le solde budgétaire.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2017.

² Emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

3. L'évolution des crédits des actions du programme

La répartition par action des crédits du programme est celle figurant dans l'annexe au projet de loi de finances déposé par le Gouvernement.

La baisse des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » à périmètre constant n'affecte pas de la même façon toutes les actions, comme l'illustrent les tableaux ci-après.

La forte augmentation des crédits des actions n^{os} 3 et 7 correspond aux changements de périmètre évoqués *supra*. Sans ces transferts, le montant des crédits affectés à ces deux actions aurait nettement diminué, de l'ordre de 3 % en crédits de paiement.

Une fois de plus, les crédits de l'action n^o 2, qui regroupe une partie des crédits de la **direction générale des entreprises** (DGE), devraient connaître en 2017 une diminution très importante, en raison notamment de la poursuite de la baisse des crédits du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), engagée depuis de nombreuses années. En outre, la DGE devrait connaître, comme les années précédentes, une nouvelle réduction de ses effectifs, de l'ordre de 19 emplois, si l'on ne tient pas compte du rattachement du nouveau service de l'information stratégique et de la sécurité économiques. Les emplois de la DGE sont également répartis entre administration centrale et services déconcentrés. Au total, son plafond d'emplois passerait de 1 444 à 1 470.

Après plusieurs années de baisse progressive de ses crédits et de ses emplois, l'Autorité de la concurrence devrait, comme en 2016, bénéficier en 2017 d'une hausse importante de 4,20 % de ses crédits de paiement, à hauteur de 22,6 millions d'euros, après une augmentation de près de 9 % en 2016. Une telle augmentation de plus de 13 % en deux ans vise à soutenir les nouvelles compétences qui lui ont été attribuées par la loi n^o 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour la régulation des **professions réglementées du droit** – que votre rapporteur analyse *infra*. La forte diminution des autorisations d'engagement attendue en 2017 fait suite à une forte hausse en 2016, de nature technique, résultant de la prise en compte en une fois des loyers des baux renouvelés des locaux loués par l'Autorité pour la totalité de leur durée.

Les crédits alloués à la **direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes** (DGCCRF) au titre des actions n^{os} 16, 17 et 18 devraient connaître une hausse notable, de 1,75 % en crédits de paiement, pour dépasser 240 millions d'euros, constitués à 93 % de dépenses de personnel. Cette évolution permettra de garantir la stabilisation des effectifs depuis 2014, ainsi que l'ont indiqué les représentants de la DGCCRF entendus par votre rapporteur, sans pour autant, selon lui, lever toutes les difficultés rencontrées dans l'exercice des missions de contrôle de la DGCCRF, liées à la réorganisation des services déconcentrés, dans un contexte de forte baisse des effectifs pendant de nombreuses années avant 2014.

Autorisations d'engagement du programme « Développement des entreprises et du tourisme »
(en euros)¹

	LFI 2016	Part du programme dans la LFI 2016	PLF 2017 déposé	Part du programme dans le PLF 2017	Évolution
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	70 495 678	8,47 %	62 110 957	6,21 %	- 11,89 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	152 665 326	18,33 %	266 970 225	26,68 %	+ 74,87 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	161 576 113	19,40 %	162 329 451	16,22 %	+ 0,47 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	101 348 129	12,17 %	170 723 239	17,06 %	+ 68,45 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	18 974 656	2,28 %	19 942 514	1,99 %	+ 5,10 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	21 195 824	2,55 %	23 214 090	2,32 %	+ 9,52 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	31 940 885	3,84 %	21 556 329	2,15 %	- 32,51 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	73 871 046	8,87 %	75 240 867	7,52 %	+ 1,85 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	120 077 338	14,42 %	121 206 577	12,11 %	+ 0,94 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	43 682 267	5,25 %	45 424 053	4,54 %	+ 3,99 %
Action n° 20 : Financement des entreprises	25 089 513	3,01 %	25 098 673	2,51 %	+ 0,04 %
Action n° 21 : Développement du tourisme	6 933 919	0,83 %	2 380 376	0,24 %	- 65,67 %
Action n° 22 : Économie sociale et solidaire	4 873 747	0,59 %	4 502 770	0,45 %	- 7,61 %
Total du programme	832 724 441	100,00 %	1 000 700 121	100,00 %	+ 20,17 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2017.

Crédits de paiement du programme « Développement des entreprises et du tourisme »
(en euros)¹

	LFI 2016	Part du programme dans la LFI 2016	PLF 2017 déposé	Part du programme dans le PLF 2017	Évolution
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	65 495 679	7,99 %	55 610 957	5,56 %	- 15,09 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	157 587 478	19,23 %	269 858 637	26,99 %	+ 71,24 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	161 576 113	19,72 %	162 329 451	16,24 %	+ 0,47 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	101 348 129	12,37 %	170 723 239	17,08 %	+ 68,45 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	18 974 656	2,32 %	19 942 514	1,99 %	+ 5,10 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	21 195 824	2,59 %	23 214 090	2,32 %	+ 9,52 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	21 742 569	2,65 %	22 656 329	2,27 %	+ 4,20 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	73 871 046	9,02 %	75 212 099	7,52 %	+ 1,82 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	120 077 338	14,65 %	121 163 647	12,12 %	+ 0,90 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	43 682 267	5,33 %	45 406 685	4,54 %	+ 3,95 %
Action n° 20 : Financement des entreprises	25 089 513	3,06 %	25 098 673	2,51 %	+ 0,04 %
Action n° 21 : Développement du tourisme	3 849 798	0,47 %	4 256 460	0,43 %	+ 10,56 %
Action n° 22 : Économie sociale et solidaire	4 873 747	0,59 %	4 311 312	0,43 %	- 11,54 %
Total du programme	819 364 157	100,00 %	999 784 093	100,00 %	+ 22,02 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2017.

S'agissant plus spécialement de la DGCCRF, votre rapporteur relève que la diminution des statistiques de l'activité de contrôle se poursuit en 2015, illustrant bien les difficultés persistantes dans l'exercice de ces missions, alors que l'effectif des agents est stabilisé depuis 2014. Il conviendra d'examiner plus particulièrement l'année prochaine ces chiffres pour 2016.

Évolution de l'activité de contrôle de la DGCCRF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Établissements contrôlés	172 289	166 579	160 038	153 748	141 715	137 165	126 614	119 433
Nombre de visites	257 215	253 772	238 333	231 724	214 725	206 683	185 937	174 304
Manquements constatés	149 639	147 202	163 311	157 788	141 834	124 064	111 533	116 745
Proportion des manquements sur les visites	58,17 %	58,01 %	68,52 %	68,09 %	66,05 %	60,03 %	59,98 %	66,98 %

Source : DGCCRF

Si les emplois de la DGCCRF sont donc maintenus en 2017, pour la quatrième année consécutive, la situation demeure fragile. Votre rapporteur demeure préoccupé par la **capacité des administrations concernées à assurer leur mission de contrôle**, au risque d'affaiblir la protection des consommateurs.

À cet égard, les représentants de la DGCCRF qu'il a entendus ont fait état de trois expérimentations, actuellement en cours, de regroupement de directions départementales aux effectifs réduits¹, afin de les mutualiser et de retrouver plus d'efficacité dans les actions de contrôle. Il conviendra d'analyser cette expérimentation le moment venu. En outre, il est prévu de généraliser les fonctions interdépartementales de chef de service, de façon à pallier l'absence d'encadrement par des cadres de la DGCCRF des agents de la DGCCRF en poste dans les directions départementales. En tout état de cause, ces évolutions, selon votre rapporteur, ne font que soulever avec plus d'acuité la **question de la régionalisation** de ces missions des services déconcentrés.

II. L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE AU CENTRE DU NOUVEAU DISPOSITIF DE RÉGULATION DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT

Créée en 2008 à la suite du Conseil de la concurrence, l'Autorité de la concurrence – autorité administrative indépendante collégiale – accomplit une

¹ Deux expérimentations à deux départements et une à trois départements.

triple mission de sanction des pratiques anticoncurrentielles, appuyée sur des pouvoirs d'enquête, de contrôle administratif des opérations de concentration économique ainsi que d'avis et d'expertise.

Concernant les pratiques anticoncurrentielles, l'Autorité a prévu de publier un communiqué de procédure, au premier trimestre 2017, concernant la mise en œuvre de la nouvelle procédure de transaction, qui s'est substituée à la procédure de non-contestation de griefs en application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. L'objectif de l'Autorité, selon sa nouvelle présidente, est de rapidement faire monter en puissance cette nouvelle procédure.

Le tableau ci-après présente certains aspects de la mission de sanction en matière de concurrence. En la matière, la présidente de l'Autorité a indiqué que les sanctions prenaient en compte la taille et la situation économique des entreprises mises en cause et que leur montant pouvait être adapté pour éviter des risques économiques trop importants.

Évolution du nombre des décisions contentieuses sur des pratiques anticoncurrentielles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Décisions au fond	50	34	40	39	20	29	23	20	20
Mesures conservatoires	6	1	2	1	1	0	0	2	0
Total des décisions	56	35	42	40	21	29	23	22	20
Recours	25	12	12	8	6	10	10	14	8
Taux de recours	44,6 %	34,3 %	28,6 %	20,0 %	28,6 %	34,5 %	43,5 %	63,6 %	40,0 %
Recours examinés	25	12	12	8	6	10	9	12	5
Décisions confirmées	18	11	11	5	6	7	8	12	5
Taux de confirmation	72,0 %	90,9 %	91,7 %	62,5 %	100,0 %	70,0 %	88,9 %	100,0 %	100,0 %

Source : Autorité de la concurrence

Le taux de recours sur les décisions contentieuses de l'Autorité de la concurrence rendues en matière de pratiques anticoncurrentielles reste élevé ces dernières années, mais le taux de confirmation des décisions de l'Autorité reste très satisfaisant sur la même période, dans un domaine contentieux complexe, alors que les entreprises mises en cause mobilisent généralement des moyens financiers très importants pour assurer leur défense.

Le montant des sanctions pécuniaires prononcées en 2015 a atteint un nouveau record dépassant 1,25 milliard d'euros, comme le montre le tableau ci-après, chaque décision concernant généralement plusieurs entreprises, dans le cadre d'affaires de cartel. Votre rapporteur observe cependant que 97 % du

montant total des amendes prononcées se concentrent sur trois décisions, dont une représente à elle seule plus de la moitié de ce montant. Entendue par votre rapporteur, la nouvelle présidente de l'Autorité de la concurrence a indiqué que la tendance pour 2016 était plus modeste dans les montants attendus.

Évolution du montant des sanctions pécuniaires des pratiques anticoncurrentielles
(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de décisions prononçant des sanctions pécuniaires	24	16	15	12	8	13	10	7	9
Montant total des sanctions pécuniaires	221,0	631,3	206,6	442,5	419,8	540,5	160,5	1 013,6	1 252,3

Source : Autorité de la concurrence

Après plusieurs années d'érosion régulière des crédits et des effectifs, fragilisant ses capacités de contrôle du respect des règles de la concurrence et donc *in fine* la crédibilité même de ses décisions, alors que les infractions sont de plus en plus difficiles à caractériser, l'Autorité de la concurrence devrait connaître en 2017, comme en 2016, une **progression de son budget**, ainsi que cela a déjà été exposé *supra*, afin de soutenir les **missions à l'égard de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées** qui lui ont été confiées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée. L'année 2016 est particulièrement marquée par la mise en application de ces nouvelles activités. Pour autant, la tension sur les effectifs demeure dans les autres domaines, selon la présidente de l'Autorité.

Pour l'exercice de ces nouvelles missions, l'Autorité a dû créer au sein de ses services, à l'aide de ces crédits supplémentaires, une **unité dédiée aux professions réglementées**, composée de sept agents et comportant des juristes, des économistes et des agents provenant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dont le recrutement a été engagé à la fin de l'année 2015. En 2015, le président de l'Autorité de la concurrence avait indiqué à votre rapporteur que ces recrutements n'étaient pas aisés à réaliser dans des délais aussi brefs, compte tenu de la technicité des compétences recherchées. Le plafond d'emplois de l'Autorité a été relevé à 192 au 1^{er} janvier 2016, soit 10 emplois supplémentaires par rapport à l'année précédente, et devrait passer à 197 au 1^{er} janvier 2017.

Ainsi, l'Autorité de la concurrence doit rendre un avis sur les tarifs des commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunal de commerce, huissiers de justice, administrateurs et mandataires judiciaires et des notaires, ainsi que sur les droits et émoluments des avocats en matière de saisie immobilière, de

partage, de licitation et de sûretés judiciaires. Elle doit aussi rendre un « avis sur la liberté d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires », comportant des recommandations pour augmenter « de façon progressive » le nombre d'offices et une cartographie pour définir des zones d'implantation de nouveaux professionnels, ainsi qu'un « avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation », comportant également des recommandations pour augmenter le nombre d'offices. Les avis sur l'installation doivent être rendus au moins tous les deux ans, dans le cadre d'une composition spéciale du collège de l'Autorité de la concurrence dotée de deux personnalités qualifiées supplémentaires¹. Les avis sur les tarifs doivent être rendus, dans le cadre de la composition normale du collège, sur chaque projet d'arrêté tarifaire, le tarif devant être révisé au moins tous les cinq ans en vertu de la loi, mais les premiers textes réglementaires ont retenu une période de référence de deux ans seulement pour les nouveaux tarifs, jusqu'à fin février 2018, de sorte qu'une révision devra intervenir avant cette date.

En revanche, l'Autorité de la concurrence n'avait pas compétence pour examiner le troisième volet de la réforme des professions réglementées du droit de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée, à savoir l'interprofessionnalité capitalistique et d'exercice (sociétés pour la détention de sociétés d'exercice relevant de plusieurs professions et sociétés pour l'exercice en commun de plusieurs professions).

À ce jour, l'Autorité a rendu plusieurs des avis requis par la loi :

- deux avis consécutifs du 29 janvier et du 22 février 2016² sur le projet de décret relatif à la nouvelle méthode de fixation des tarifs de l'ensemble des professions concernées³, sur la base duquel ont été pris les arrêtés fixant les tarifs de chaque profession⁴ ;
- un avis du 9 juin 2016 sur l'installation des notaires⁵ ;
- un avis du 10 octobre 2016 sur l'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation⁶.

¹ Les personnalités qualifiées ont été désignées par un décret du 1^{er} juin 2016 pour chacune de ces deux compositions spéciales du collège de l'Autorité.

² Le Gouvernement a effectivement transmis à l'Autorité un projet rectifié de décret, après consultation du Conseil d'État sur le premier projet de décret.

³ Ces avis sont consultables aux adresses suivantes :

<http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/avisdec.php?numero=16-A-03>

<http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/avisdec.php?numero=16-A-06>

⁴ Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice et quatre arrêtés du 26 février 2016 relatifs aux tarifs réglementés des greffiers des tribunaux de commerce, des huissiers de justice, des notaires et des commissaires-priseurs judiciaires, applicables à compter du 1^{er} mars 2016.

⁵ Cet avis est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/avisdec.php?numero=16-A-13>

⁶ Cet avis est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/avisdec.php?numero=16-A-18>

Deux avis sont encore attendus d'ici la fin de l'année 2016, concernant l'installation des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires. À cet égard, votre rapporteur rappelle que sont élaborés parallèlement les textes réglementaires relatifs à la fusion de ces deux professions.

Les avis sur l'installation doivent s'appuyer sur une cartographie des besoins, et donc des zones géographiques dans lesquelles l'implantation de nouveaux professionnels s'avérerait pertinente, tandis que les avis sur les tarifs doivent intégrer « *les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable* »¹. Dans les deux cas, l'Autorité doit s'appuyer sur une importante collecte de données, en particulier auprès de la profession concernée.

Entendue par votre rapporteur, la nouvelle présidente de l'Autorité de la concurrence a indiqué, s'agissant des tarifs, que la préférence de l'Autorité allait vers une méthode globale de fixation des tarifs, permettant une certaine mutualisation entre les tarifs des différents actes, en raisonnant sur la viabilité économique globale des études, et plus incitative pour les professionnels car prenant en compte les coûts moyens globaux de gestion des études, plutôt qu'une méthode acte par acte. Toutefois, le Conseil d'État a jugé que la tarification devait bien être appréhendée acte par acte, au vu de la loi, de sorte que les premiers textes tarifaires se sont bornés à moduler à la baisse les tarifs existants, faute de temps pour procéder à une évaluation des coûts directs et indirects acte par acte. Cette seconde méthode sera mise en œuvre d'ici la prochaine révision des tarifs, mais sera plus complexe et devra s'appuyer sur une comptabilité analytique fiable chez les professionnels concernés.

Concernant l'installation des notaires, la présidente de l'Autorité de la concurrence a indiqué les trois objectifs poursuivis par l'Autorité : améliorer le maillage territorial, ouvrir la profession aux jeunes diplômés en leur permettant de s'installer dans de nouveaux offices et préserver la viabilité économique de tous les offices. Aussi l'Autorité a-t-elle recommandé une augmentation de l'ordre de 20 % du nombre de notaires titulaires ou associés d'ici 2018, soit 1 650, progression qui apparaît particulièrement ambitieuse à votre rapporteur, mais qui tient largement compte du nombre actuel de jeunes diplômés non titulaires d'un office. L'Autorité a aussi identifié 307 zones géographiques correspondant à des secteurs de clientèle des notaires, dont 247 pourraient être régies par le principe de libre installation dans le cadre de cette progression. Dans deux ans, l'Autorité aura à se prononcer à nouveau sur l'installation des notaires, au vu du bilan de la phase actuelle.

Dans ses avis concernant les tarifs des différentes professions ainsi que dans son avis sur l'installation des notaires, l'Autorité de la concurrence a émis également une série d'autres recommandations plus ponctuelles.

Votre rapporteur constate que le Gouvernement s'en est entièrement remis à l'appréciation formulée par l'Autorité de la concurrence dans les textes réglementaires qu'il a pris en application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015

¹ Article L. 444-2 du code de commerce.

précitée, s'agissant des tarifs comme du nombre de nouveaux notaires et de leurs zones d'installation. Ainsi, le Gouvernement a identifié¹ 307 zones pour l'installation des notaires, sur la base des bassins d'emploi définis par l'INSEE, dont 247 de libre installation dans lesquelles pourront s'établir 1 650 nouveaux notaires libéraux, titulaires ou associés, d'ici 2018. Pour établir une certaine progressivité, le Gouvernement a prévu la création de 1 002 nouveaux offices au plus la première année². Dans les 60 autres zones, l'installation restera soumise à autorisation du ministre de la justice, selon les procédures existantes.

Au vu des statistiques rappelées ci-après, les zones d'installation libre regroupent déjà plus de 90 % des notaires. La progression de 1 650 du nombre de notaires représentera une hausse de 21,1 % en deux ans.

Effectifs de la profession de notaire par type de zone d'installation, en novembre 2016

	Zones d'installation libre (247)	Zones d'installation contrôlée (60)	Départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ³	Total
Nombre d'offices	4 068	317	187	4 572
Nombre de notaires libéraux	7 815	494	264	8 573
Nombre de notaires salariés	1 630	39	62	1 731

Source : Conseil supérieur du notariat

Les dossiers de candidature dans les 247 zones de libre installation ont pu être déposés, de façon dématérialisée par recours à une téléprocédure sur le site internet du ministère de la justice, à compter du 16 novembre à 14 heures⁴, et seront pris en compte par ordre d'arrivée (système d'horodatage), dans la limite du nombre d'offices nouveaux à créer⁵. Dans l'hypothèse où le nombre de candidats serait supérieur au nombre de créations prévu pour chaque zone, il serait procédé à un tirage au sort pour sélectionner les candidats. Le Conseil

¹ Arrêté du 16 septembre 2016 fixant la carte des zones d'installation libre et des zones d'installation contrôlée, complété par un arrêté du même jour fixant la liste des pièces à produire pour une demande de nomination.

² Pour mémoire, jusqu'à présent, une vingtaine de nouveaux offices étaient mis au concours chaque année par le ministère de la justice, sans être toujours pourvus.

³ Les règles d'installation des notaires demeurent spécifiques dans les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

⁴ Date fixée par un arrêté du 4 novembre 2016.

⁵ La procédure de nomination dans les nouveaux offices de notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires a été fixée par le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels.

supérieur du notariat (CSN) a estimé le vivier potentiel de candidats de l'ordre de 7 000 à 8 000.

L'élaboration des textes réglementaires a exigé une forte mobilisation de la DGCCRF, qui en était chargée conjointement avec le ministère de la justice, dès avant l'adoption définitive de la loi, compte tenu du nombre de textes à produire, à commencer par les textes tarifaires, puis les textes relatifs à la liberté d'installation et aux sociétés d'exercice, dans des délais contraints¹, et ce d'autant que la DGCCRF ne disposait pas des compétences nécessaires en interne. Ainsi, l'élaboration des textes tarifaires a été engagée très tôt avec les professions, en parallèle des discussions parlementaires.

Selon la DGCCRF, les discussions en amont des textes réglementaires ont exigé un effort important de la part des professions.

Certains ont pu reprocher un manque d'efficacité au ministère de la justice dans la régulation des professions réglementées du droit, pour adapter notamment l'offre notariale à l'évolution de la démographie, de l'économie et des territoires, en raison d'une asymétrie de moyens et d'information entre le ministère et ces professions faisant du ministère un « régulateur captif ». Pour autant, votre rapporteur constate que, dans le nouveau dispositif, placé sous la responsabilité conjointe du ministère de la justice et du ministère de l'économie, le Gouvernement s'en remet à la seule analyse de l'Autorité de la concurrence et ne semble pas faire preuve d'une plus grande autonomie d'analyse.

À cet égard, votre rapporteur s'interroge sur la conformité d'une telle augmentation du nombre des offices notariaux, de 20 % en deux ans, au critère de progressivité dans la création de nouveaux offices, que le législateur avait pourtant énoncé... Sur cette question, le Gouvernement a simplement prévu une étape intermédiaire la première année.

Concernant les tarifs, le Gouvernement a fait le choix, à ce stade, pour les raisons exposées *supra*, d'une baisse homothétique de 2,5 % de tous les tarifs existants, reportant à la prochaine révision tarifaire, prévue d'ici le 28 février 2018, la mise en place d'une tarification intégrant les coûts acte par acte.

Entendu par votre rapporteur, le Conseil supérieur du notariat (CSN) a critiqué cette approche systématique, considérant que le tarif actuel ne couvrirait déjà pas aujourd'hui le coût de revient de certains actes, au risque de fragiliser l'équilibre économique de certains petits offices, notamment ruraux, qui ne pratiquent pas d'importantes transactions immobilières. De plus, il a jugé que la création massive de nouveaux offices sur une brève période risquait d'allonger les délais pour atteindre l'équilibre économique dans les nouveaux offices et

¹ La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoyait une date-butoir pour la sortie des nouveaux textes tarifaires. En effet, comme elle abrogeait au plus tard à l'expiration du sixième mois suivant sa promulgation la base légale des textes réglementaires tarifaires en vigueur (article 1^{er} de la loi du 29 mars 1944 relative aux tarifs des émoluments alloués aux officiers publics ou ministériels), elle imposait de ce fait la publication des nouveaux textes au plus tard le 29 février 2016.

globalement de fragiliser davantage les petits offices¹. Le CSN a tout de même prévu un dispositif d'accueil des nouveaux notaires.

Pour mémoire, le CSN a formé un recours contre l'arrêté délimitant les zones d'installation, contestant la notion statistique de bassin d'emploi retenue par l'Autorité de la concurrence, puis le Gouvernement, pour cartographier ces zones, lui préférant le zonage plus fin des bassins de vie. Le CSN a également invoqué le risque de concentration des offices dans les zones urbaines, du fait du zonage plus large des bassins d'emploi. L'Autorité de la concurrence estime, quant à elle, que le « besoin de prestations notariales » n'est pas un besoin de la vie quotidienne, ce qui justifierait de retenir la notion de bassin d'emploi plutôt que celle de bassin de vie, liée à la vie quotidienne.

Les représentants des professions de notaire et d'huissier de justice, que votre rapporteur a tenu à entendre, ont également exprimé des critiques ou des interrogations sur la méthode retenue par l'Autorité de la concurrence dans l'exercice de ses nouvelles prérogatives.

Le CSN considère que l'Autorité a été trop exclusivement guidée par une exigence de renforcement de la concurrence entre les professionnels et n'a pas tenu compte de l'existence de notaires salariés dans les offices ni de l'impact micro-économique sur les offices existants de l'augmentation massive et rapide du nombre d'offices, sans doute par méconnaissance des particularités des professions réglementées du droit.

Alors que l'avis de l'Autorité sur la libre installation des huissiers de justice est toujours en cours d'élaboration, la Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ) a confirmé l'idée selon laquelle l'approche de l'Autorité, axée sur la concurrence, semble assez étrangère à l'esprit de la profession, faisant état d'un sentiment d'incompréhension et de méconnaissance. La CNHJ a indiqué que les demandes d'information et de statistiques de l'Autorité exigeaient un travail très lourd pour y répondre, sans pour autant nourrir un réel dialogue sur tous les sujets. À ce jour, la CNHJ ne peut pas fournir des statistiques fiables demandées par l'Autorité, en raison du manque de qualité des remontées statistiques des études : la chambre ne peut pas juridiquement accéder de façon automatique et informatisée aux données comptables des études.

En tout état de cause, selon la CNHJ, la profession d'huissier de justice ne rencontre pas le problème démographique d'accès des jeunes à la profession, le flux des départs permettant l'installation de jeunes. On recense actuellement environ 3 300 professionnels dans 1 750 offices.

En outre, ce nouveau processus de régulation apparaît très complexe aux représentants de ces professions, puisqu'il se partage entre l'Autorité de la concurrence, le ministère de la justice et le ministère de l'économie, et exige la fourniture de très nombreuses données. L'Autorité apparaît comme moteur

¹ Le Conseil supérieur du notariat a identifié 230 offices en difficulté économique, surtout en milieu rural.

dans ce processus, suivie par la DGCCRF, qui serait active sur la question des tarifs, alors que la chancellerie semblerait en retrait¹.

Votre rapporteur observe ainsi que le dialogue semble difficile et très complexe entre l'Autorité de la concurrence et les professions dont elle a la charge désormais, alors que celles-ci n'ont guère un esprit de concurrence, mais plutôt de service public juridique. Du point de vue de la méthode, la présidente de l'Autorité a précisé que des échanges réguliers et fournis avaient lieu avec les représentants de la profession en amont des avis, tout en confirmant qu'il était difficile d'obtenir des données statistiques fiables pour les huissiers de justice. En revanche, elle a précisé qu'aucun projet d'avis, notamment de cartographie, ne leur avait été soumis, dans la mesure où le rôle de l'Autorité n'est que consultatif. Il semble à votre rapporteur qu'**une phase contradictoire sur un projet d'avis permettrait toutefois d'améliorer le dialogue avec les professions, d'autant que le Gouvernement s'en est entièrement remis à l'avis de l'Autorité dans ses textes réglementaires**. La présidente de l'Autorité a admis qu'une phase contradictoire pouvait sembler légitime pour des avis plus structurants excédant la mission consultative classique de l'Autorité, dans le respect toutefois des contraintes légales de délais.

Par ailleurs, concernant l'installation de nouveaux professionnels, votre rapporteur constate des recommandations assez différentes pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation par rapport à celles émises pour les notaires, puisque l'Autorité de la concurrence a préconisé la création de quatre offices supplémentaires seulement sur un total de 60 à ce jour. La prudence de cette recommandation, loin des 20 % d'offices supplémentaires en deux ans avec un accroissement de 6,7 %, est justifiée par un dynamisme limité du nombre des affaires et par l'hypothèse d'un resserrement à terme du contrôle de l'admission des pourvois devant la Cour de cassation.

En conclusion de ce premier bilan de la mise en œuvre de la nouvelle mission de l'Autorité de la concurrence vis-à-vis des professions réglementées, votre rapporteur constate que **l'Autorité se retrouve de facto, en raison des choix réglementaires faits par le Gouvernement, qui s'en est remis à sa seule analyse, au centre d'un mécanisme de régulation plus administré, lourd et complexe qu'auparavant, en particulier pour les professions concernées, au nom pourtant d'une plus grande liberté d'activité et d'installation des membres de ces professions**.

III. UN DOUTE PERSISTANT SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES DANS LES TERRITOIRES

Dans la continuité de ses premières analyses l'année dernière, votre rapporteur a poursuivi cette année son étude des politiques d'accompagnement

¹ La circonstance selon laquelle le chef du bureau des professions réglementées de la DGCCRF a rejoint l'Autorité pour créer son nouveau service semble avoir ajouté à une relative défiance des professions.

des entreprises dans les territoires, en vue notamment de leur développement et de leur internationalisation.

Outre une réflexion dans la durée sur l'action des services déconcentrés de l'État en région en matière de développement économique face à la montée en puissance de la compétence des régions à l'égard des entreprises, il s'est spécialement intéressé cette année aux services déconcentrés de la direction générale des entreprises (DGE), c'est-à-dire le « pôle 3E »¹ des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE), et à la réorganisation du dispositif gouvernemental en matière d'intelligence économique. Il a également observé la mise en place, avec d'importants moyens, de la nouvelle Agence France Entrepreneurs (AFE).

Dans ces domaines, au vu de ses auditions, votre rapporteur ne peut que réitérer les éléments de constat qu'il avait formulés l'année dernière :

- sérieux doute quant à l'efficacité de la pluralité des acteurs et de leur coordination dans l'accompagnement des entreprises dans les territoires ;
- difficulté à maintenir une présence de proximité des services de l'État pour les PME et les ETI et, en conséquence, interrogation sur la capacité des services déconcentrés à continuer à assumer dans les territoires, à terme, des missions de développement économique et d'accompagnement des entreprises ;
- insuffisance des actions de soutien à l'internationalisation des PME et des ETI ;
- absence persistante de lisibilité des différents dispositifs publics.

Il convient d'ajouter que beaucoup d'énergie a été dépensée dans la période récente sur les questions de réorganisation administrative – après celle dépensée pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) –, du fait de la nouvelle carte des régions, tant dans les DIRECCTE que dans les services régionaux, au détriment des actions de développement économique et d'accompagnement des entreprises. Selon le directeur général des entreprises, entendu par votre rapporteur, la nouvelle organisation des DIRECCTE a été opérationnelle à l'été 2016, grâce à une correcte anticipation en 2015.

Enfin, comme les DIRRECTE ne gèrent plus de crédits d'intervention en région, votre rapporteur s'interroge sur la consistance de la plus-value, pour les entreprises, de l'action des services déconcentrés de l'État. Les régions sont aujourd'hui *de facto* les principaux soutiens financiers des entreprises et doivent clairement assumer cette responsabilité, dans le cadre des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), instaurés par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ces schémas sont à ce jour en cours d'élaboration.

Dans ces conditions, comme votre rapporteur l'avait déjà énoncé l'année dernière, l'État territorial n'a plus aujourd'hui vocation à jouer un rôle

¹ *Entreprises, emploi et économie.*

d'accompagnement financier individuel des entreprises. **Une clarification du partage des responsabilités entre l'État et les régions devra intervenir dans le domaine du développement économique et du soutien aux entreprises** : si l'État doit conserver au niveau national un rôle stratégique d'impulsion et de soutien aux filières, dans le cadre d'une politique économique et industrielle nationale, il appartient aux régions, au niveau local, d'exercer la responsabilité des différentes composantes de l'action économique de proximité auprès des PME et des ETI. Cette clarification doit être assortie d'une réelle rationalisation des interventions des différents acteurs publics compétents sur ce champ, sous la prééminence des régions, et pourrait se traduire par un transfert d'agents de l'État vers les régions. À cet égard, votre rapporteur relève que l'action des chambres consulaires doit s'inscrire dans le cadre défini par le SRDEII.

Par ailleurs, votre rapporteur déplore que la montée en puissance annoncée des régions dans le domaine économique ne conduise pas la DGE à engager une réflexion sur une adaptation en profondeur de ses interventions territoriales, pour les concevoir de façon complémentaire de celles des régions et non de façon juxtaposée, afin de compenser les disparités entre les actions économiques des différentes régions, dans un cadre stratégique national. Les réformes récentes et la réduction de ses effectifs semblent conduire la DGE à se focaliser sur une logique trop souvent administrative de maintien d'emplois ou d'implantations géographiques du fait d'une présence territoriale en recul.

La période actuelle ne peut donc être qu'intermédiaire, avant la mise en place d'un **nouveau modèle d'action économique locale**. Il appartient à l'État d'anticiper cette évolution nécessaire, à laquelle le conduit la restriction des fonds publics, plutôt que de maintenir une administration déconcentrée dont les capacités d'action se réduisent année après année.

Les organisations représentant les entreprises que votre rapporteur a entendues en audition ont largement souscrit à cette analyse.

La réforme envisagée du pilotage des pôles de compétitivité s'inscrit d'ailleurs dans la perspective d'une telle évolution et votre rapporteur déplore que le Gouvernement n'ait pas encore arbitrée une telle réforme, alors que les régions sont en train d'élaborer leurs SRDEII. Le principe en est de rééquilibrer les rôles respectifs de l'État et des régions dans le pilotage des pôles, alors que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée a confié à ces dernières une mission de soutien du fonctionnement des pôles. Il s'agirait de transférer la responsabilité du financement du fonctionnement des pôles aux régions, sauf pour quelques pôles stratégiques à vocation internationale, dont la liste resterait à déterminer¹. Dans le cadre des politiques nationales de filières, l'État conserverait toutefois une capacité de financement de certains projets d'intérêt national des pôles.

S'agissant de l'AFE, votre rapporteur considère que sa création même et la montée en puissance des crédits qui lui sont attribués témoignent de façon significative du maintien d'une certaine **dispersion des acteurs publics et donc**

¹ Il existe à ce jour 70 pôles de compétitivité.

de leurs moyens dans le champ du soutien aux entreprises et aux initiatives économiques, ainsi que du chevauchement des missions des uns et des autres, alors que la priorité doit porter sur leur rationalisation et leur simplification.

En effet, à la fin de l'année 2015, l'AFE a pris la suite, avec les mêmes statuts associatifs, de l'ancienne Agence pour la création d'entreprises (APCE), dont la pérennité avait même un temps été discutée, compte tenu de son coût pour le budget de l'État au regard des actions réalisées (communication experte et professionnelle sur la création d'entreprises, *via* internet, et formation). L'APCE avait ainsi dû renoncer à une partie de ses missions, compte tenu de la forte baisse des subventions de l'État. La création de l'AFE correspond à une annonce du Président de la République.

Désormais l'AFE, dont les objectifs prioritaires sont, outre le soutien à l'entrepreneuriat de l'APCE, la lutte contre les inégalités territoriales en matière de développement économique, en particulier dans les zones de politique de la ville, et le renforcement de l'accompagnement des entreprises nouvellement créées, dispose en 2016 de 6 millions de budget, comportant 2 millions d'euros de subventions de l'État, 2 millions d'euros de subventions provenant d'autres partenaires et 2 millions d'euros de ressources propres. Elle devrait disposer des mêmes ressources publiques en 2017, dont la moitié correspond à des crédits d'intervention.

Par ailleurs, selon les informations communiquées à votre rapporteur, le projet de loi de finances rectificative pour 2016 devrait attribuer à l'AFE une enveloppe de 20 millions d'euros de crédits d'intervention supplémentaires, pour financer des organismes de soutien à la création d'entreprises ainsi que des projets nationaux dans ce domaine.

S'il souscrit bien sûr aux objectifs de l'AFE, votre rapporteur exprime néanmoins les plus grandes réserves sur la pertinence d'une telle organisation, dotée de crédits importants, pour les motifs déjà évoqués *supra* de nécessaire rationalisation des dispositifs publics de soutien aux entreprises. Au moment où la réduction des crédits publics doit inciter à une telle rationalisation, une telle situation ne peut manquer d'étonner.

S'agissant du **dispositif gouvernemental en matière d'intelligence économique**, votre rapporteur rappelle la création, au début de l'année 2016¹, du service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), service à compétence nationale rattaché à la DGE, issu de la fusion de l'ancienne délégation interministérielle à l'intelligence économique, rattachée au Premier ministre, et du service de coordination à l'intelligence économique, rattaché au ministère de l'économie.

Si la fusion de ces deux structures apparaît comme une rationalisation bienvenue, votre rapporteur s'interroge sur les missions de cette nouvelle entité

¹ Décret n° 2016-66 du 29 janvier 2016 instituant un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques et portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques ».

administrative, placée sous la direction d'un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques, directement rattaché au ministre et doté de certaines compétences interministérielles. En effet, cette rationalisation apparaît comme un recentrage voire un repli du dispositif gouvernemental sur une approche plus régaliennne de la question de l'intelligence économique.

Entendu par votre rapporteur, le nouveau commissaire a expliqué les priorités de son service, portant sur l'identification et la protection des intérêts économiques français stratégiques. Cette mission comporte une dimension de renseignement économique, visant à identifier les entreprises stratégiques et à éclairer les décisions économiques de l'État, par exemple en cas de cession d'une entreprise française à un investisseur étranger. En d'autres termes, les missions intéressant plus directement les entreprises elles-mêmes, concernant la sensibilisation et l'accompagnement sur les enjeux d'intelligence économique, ne sont plus prioritaires.

Votre rapporteur estime donc discutable d'avoir créé un tel service aux missions certes recentrées mais restreintes, alors que, selon ses auditions, les entreprises ont toujours besoin de pédagogie sur ces enjeux d'intelligence économique, qui sont aussi un facteur de compétitivité, tant d'un point de vue défensif (protection des informations stratégiques de l'entreprise) qu'offensif (utilisation par l'entreprise des informations extérieures disponibles et influence sur l'environnement). Dans ces conditions, il s'interroge aussi sur la mission des 22 correspondants régionaux actuels du SISSE, placés au sein des DIRECCTE.

*

* *

En conclusion, alors que votre commission, sur la proposition de son rapporteur, avait émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » inscrits au projet de loi de finances pour 2016, votre rapporteur constate que les évolutions intervenues au cours de l'année 2016 ne permettent pas de maintenir cet avis.

D'une part, le système de régulation des professions réglementées du droit issu de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, assis sur des avis controversés de l'Autorité de la concurrence, revêt une grande complexité au niveau réglementaire et ne paraît pas pleinement satisfaisant pour assurer dans la durée l'équilibre des professions comme des territoires.

D'autre part, il faut constater un certain immobilisme de l'État dans le domaine du soutien au développement économique et à l'internationalisation des entreprises, ainsi qu'une absence de remise en cause des actions de l'État face à la montée en puissance annoncée des régions, sur la base du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

En outre, la nécessaire rationalisation des acteurs publics du développement économique n'est pas engagée, dans ce nouveau contexte.

Compte tenu de ces observations, votre commission des lois a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

M. Stanislas Martin, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés

M. Pierre Chambu, sous-directeur des services et des réseaux

Direction générale des entreprises (DGE)

M. Pascal Faure, directeur général

M. Patrick Lelarge, sous-directeur des affaires financières et des moyens

Mme Sonia Beurier, sous-directrice du droit des entreprises

Service de l'information stratégique et à la sécurité économiques (SISSE)

M. Jean-Baptiste Carpentier, commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques

Conseil supérieur du notariat (CSN)

M. Didier Coiffard, président

Mme Christine Mandelli, chargée des relations avec les institutions

Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ)

M. Pascal Thuet, trésorier

M. Gabriel Mecarelli, directeur du département juridique

Autorité de la concurrence

Mme Isabelle de Silva, présidente

M. David Viros, chef du service du président

CCI France

Mme Sandrine Wehrli, directrice générale déléguée

M. Philippe Clerc, conseiller expert en intelligence économique internationale

M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Association des chambres de commerce et d'industrie des outre-mer (ACCIOM)

M. Jean-Baptiste Tivolle, directeur général

Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)

M. Dominique Lamoureux, président du comité « Intelligence économique »

Mme Stéphanie Tison, directrice adjointe à la direction « International »

M. Jules Guillaud, chargé de mission à la direction des affaires publiques