

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Par M. André REICHARDT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018	9
A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » EN 2018	9
1. <i>L'absence de modification notable de l'architecture du programme</i>	9
2. <i>Des changements très limités de périmètre du programme</i>	11
3. <i>Des dépenses fiscales dynamiques associées au programme</i>	12
B. LA POURSUITE EN 2018 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS »	13
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i>	13
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>	15
II. UNE NETTE DIMINUTION DES MOYENS DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DES PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME	18
A. UNE BAISSÉ DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE EN CONTRADICTION AVEC LE DÉVELOPPEMENT DE SES MISSIONS	18
B. APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE STABILITÉ, UNE BAISSÉ NOTABLE DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES, IMPOSANT UNE NOUVELLE ORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS	21
C. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ RÉGULIÈRE DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES, EXIGEANT DE TROUVER DE NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION	23
III. DES ÉVOLUTIONS POSITIVES DANS LA COORDINATION DES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES, DANS LE CONTEXTE DE LA MONTÉE EN PUISSANCE DES RÉGIONS	25
A. L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, D'INNOVATION ET D'INTERNATIONALISATION	26
B. UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE LES RÉGIONS ET LES RÉSEAUX CONSULAIRES	27
C. LA PROMESSE D'UN SOUTIEN MIEUX COORDONNÉ DES ENTREPRISES À L'EXPORT	29
D. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ, ASSOCIANT MIEUX LES RÉGIONS	31
E. LE MAINTIEN D'UNE INTERROGATION SUR LE RÔLE DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	34
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 6 décembre 2017, 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 régulations** » de la mission « **Économie** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2018**.

Le rapporteur pour avis a indiqué, en dépit d'une hausse optique des autorisations d'engagement, que les crédits de paiement du programme allaient **baisser de 1,44 % en 2018**, dans un périmètre relativement inchangé en dépit d'un changement d'intitulé. Année après année, **ce programme reste fortement mis à contribution par l'effort budgétaire**. Cette baisse affecte plus lourdement que les années précédentes certaines administrations.

S'agissant de l'**Autorité de la concurrence**, en dépit d'une hausse de son plafond d'emplois, elle va subir une baisse de ses crédits, en contradiction avec l'accroissement de ses missions, vis-à-vis des **professions réglementées du droit**. À cet égard, le processus de désignation dans les offices notariaux créés sur proposition de l'Autorité soulève de sérieuses interrogations, outre le fait que les objectifs annoncés sont loin d'être atteints.

Après plusieurs années de stabilisation, la **direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes** devrait subir une forte baisse de ses crédits et de ses effectifs, avec une perte de 45 emplois. La **direction générale des entreprises** devrait elle aussi connaître un tel sort, avec une perte de 23 emplois. Les crédits consacrés au soutien à l'export vont également baisser, alors que c'est aujourd'hui une priorité nationale.

Néanmoins, le rapporteur pour avis a indiqué que **des perspectives d'évolution positives étaient apparues cette année**. La baisse des effectifs dans les services déconcentrés va imposer leur réorganisation et une clarification des compétences, en matière d'accompagnement des entreprises, entre l'État et les régions au niveau local. Les autres acteurs du développement économique, qui disposent encore de moyens d'action, prennent des initiatives et renforcent leur coordination (régions, réseaux consulaires, Business France...), dans le contexte de la **mise en œuvre des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation**.

Sous réserve de ces observations, sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission des lois a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et régulations »** de la mission « **Économie** » inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

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

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits affectés au programme « Développement des entreprises et régulations »¹, 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.

Relativement composite, avec un périmètre mouvant, le programme « Développement des entreprises et régulations » ne présente pas la même unité ni la même stabilité que la plupart des programmes budgétaires examinés pour avis par votre commission des lois.

Ce programme regroupe l'ensemble des crédits et des dépenses fiscales consacrés au soutien aux entreprises, ainsi que les crédits destinés aux missions de protection des consommateurs et de régulation concurrentielle des marchés. Il relève du ministre de l'économie et des finances. 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 comme dans les services déconcentrés, ainsi qu'à l'Autorité de la concurrence.

En dépit d'une **hausse optique des autorisations d'engagement** dans le projet de loi de finances pour 2018, résultant de deux facteurs très ponctuels, à hauteur de **2,93 %** à l'issue du vote de l'Assemblée nationale en première lecture, le programme « Développement des entreprises et régulations » va connaître une nouvelle **diminution de ses crédits de paiement** dans le projet de loi de finances pour 2018, de **1,44 %**, dans un périmètre relativement inchangé cette fois, dans la continuité des évolutions des années précédentes.

Une fois de plus, votre rapporteur observe que ce programme reste toujours, année après année, très fortement **mis à contribution par l'effort budgétaire**.

¹ Le programme était jusque-là intitulé « Développement des entreprises et du tourisme ». Ce changement de dénomination ne correspond pas à un changement de périmètre du programme.

Cette diminution affecte plus lourdement certaines administrations, en particulier la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), épargnée ces dernières années après avoir déjà été durement mise à contribution, mais aussi la direction générale des entreprises (DGE) et, curieusement, l'Autorité de la concurrence, alors même que ses missions augmentent, vis-à-vis des professions réglementées, comme votre rapporteur l'a expliqué l'année dernière. Elle affecte également les crédits destinés à soutenir les entreprises françaises à l'export.

Une telle évolution ne peut que susciter l'interrogation, au moment où le Gouvernement vient de lancer, à la fin du mois d'octobre 2017, les travaux préparatoires d'un **plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises** (PACTE). Les objectifs de ce plan sont, notamment, d'augmenter le nombre des entreprises de taille intermédiaire et le nombre des entreprises exportatrices, ainsi que de favoriser la création, la croissance, la transmission et le rebond des entreprises, ce qui suppose un accompagnement efficace.

Votre rapporteur a poursuivi cette année son étude sur le thème des **politiques d'accompagnement des entreprises dans les territoires**, confirmant les réserves exprimées l'année dernière sur l'évolution dans ce domaine du rôle des services déconcentrés de l'État, compte tenu de leur manque de moyens.

En dépit d'une **baisse plus marquée en 2018 qu'en 2017 des moyens** des administrations, autorités et organismes en charge de la mise en œuvre des principales actions du programme, dont celles concourant à l'accompagnement des entreprises, votre rapporteur observe des **perspectives d'évolution positive dans certains domaines**, qui n'étaient pas perceptibles jusque-là, raison pour laquelle votre commission, sur sa proposition, avait émis l'année dernière un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme dans le projet de loi de finances pour 2017, contrairement à l'année précédente. Ces perspectives concernent tant les initiatives des acteurs de l'accompagnement des entreprises que leur meilleure coordination, à la faveur de la montée en puissance des régions dans le domaine du développement économique. Elles concernent aussi la prise de conscience, par les administrations de l'État, de la nécessité de revoir leur organisation territoriale.

Dès lors, au vu de ces perspectives et dans l'attente cependant de leur concrétisation, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme** « Développement des entreprises et régulations » inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

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 nouvellement dénommé « Développement des entreprises et régulations »⁴ est l'un des quatre programmes pérennes de la mission budgétaire « Économie ». Ce changement de dénomination ne résulte pas d'un changement de périmètre, mais rend compte du fait que ce programme est le support de plusieurs administrations et autorités en charge de missions de régulation dans le champ économique.

A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » EN 2018

Après d'importantes modifications intervenues en 2017, le périmètre du programme devrait être **relativement stable en 2018**. Cette stabilité facilite les comparaisons de votre rapporteur par rapport à l'année précédente.

1. L'absence de modification notable de l'architecture du programme

Votre rapporteur constate la **stabilité de l'architecture du programme** dans le projet de loi de finances pour 2018, après la sortie en 2017 de l'action n° 14 « contrôle des marchés de l'énergie », regroupant les crédits attribués à la Commission de régulation de l'énergie (CRE)⁵, et la création en 2016 de l'action n° 22 « économie sociale et solidaire ».

Toutefois, cette stabilité masque la quasi disparition de fait de l'action n° 22 « économie sociale et solidaire », illustrant l'instabilité du rattachement ministériel de cette politique, puisque celle-ci a été transférée cette année, avec la délégation à l'économie sociale et solidaire, au ministère de la transition écologique et solidaire, dans la nouvelle organisation du Gouvernement⁶. Ainsi, le programme n° 134 se caractérise, dans la durée, par une relative instabilité de son architecture et des diverses politiques publiques qui en relèvent.

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.

⁴ Le programme était jusque-là intitulé « Développement des entreprises et du tourisme ».

⁵ Action transférée vers le programme n° 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

⁶ Un poste de haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale a d'ailleurs été créé en septembre 2017 auprès du ministre de la transition écologique et solidaire.

Les crédits affectés au programme n° 134 se répartissent ainsi toujours en **treize actions** dans le projet de loi de finances pour 2018 :

- 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 (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 (incluant la « dotation carbone »¹ bénéficiant aux entreprises électro-intensives (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 et financement de l'Agence nationale des fréquences (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, et de Bpifrance Assurance Export², chargé de la gestion des garanties à l'export pour le compte de l'État (action n° 7 : développement international des entreprises et attractivité du territoire) ;

- 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) ;

¹ Depuis 2017.

² Depuis 2017. Bpifrance Assurance Export est un nouvel opérateur chargé des activités de garantie publique au commerce extérieur, dispositif jusque-là géré par Coface.

- certaines actions de la politique en faveur du tourisme (action n° 21 : développement du tourisme) ;

- crédits résiduels en faveur de l'économie sociale et solidaire (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 six actions suivantes, qui recouvrent une partie des crédits 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° 3 : actions en faveur des entreprises industrielles ;
- 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, ainsi que Business France, en raison de ses collaborations avec les régions en matière de soutien à l'internationalisation des entreprises.

2. Des changements très limités de périmètre du programme

Alors que, dans le projet de loi de finances pour 2017, le programme n° 134 avait connu des changements notables de périmètre, pour des montants très importants, par voie de transferts entrants de crédits¹, et résultant aussi de la sortie de l'action correspondant aux crédits de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), après des changements également importants en 2016, il ne devrait pas connaître en 2018 de changements significatifs de périmètre.

Les principales modifications du périmètre sont les suivantes :

- rattachement du commissariat aux communications électroniques de défense à la direction générale des entreprises ;

- transfert de l'essentiel des crédits consacrés à l'économie sociale et solidaire vers le ministère de la transition écologique et solidaire, pour près de 5 millions d'euros ;

¹ Mise en œuvre du financement de la « dotation carbone » par la direction générale des entreprises, au titre de la politique de soutien à la compétitivité, et rémunération de Bpifrance Assurance Export, filiale de Bpifrance, nouvel opérateur chargé des activités de garantie publique au commerce extérieur.

- financement du signal horaire¹, permettant de fournir l'heure légale française, par le biais de l'Agence nationale des fréquences, pour un montant de 5 millions d'euros par an dans le cadre d'un marché prévu sur cinq ans.

Ces changements de périmètre sont minimes, au regard du volume des crédits du programme, à hauteur de près d'un milliard d'euros.

3. Des dépenses fiscales dynamiques associées au programme

Outre les crédits budgétaires affectés au programme, y sont associées des dépenses fiscales en très nette progression année après année, estimées à 12,8 milliards d'euros en 2014, 19,2 milliards en 2015, 20,7 milliards en 2016, 24,9 milliards d'euros en 2017, pour atteindre **28,8 milliards d'euros en 2018**, 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 et qui devrait en représenter presque les trois quarts en 2018. Une part importante de ce montant résulte également de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée dans divers secteurs², pour un total en légère croissance année après année, estimé à 3,2 milliards d'euros en 2018, après 3,5 en 2017 et 3,2 en 2016. Peuvent aussi être mentionnés l'exonération partielle de droits de succession sur les transmissions d'entreprises et le dispositif exceptionnel du suramortissement, qui a pris fin le 14 avril 2017, mais produira des effets fiscaux jusqu'en 2022, et qui permet de déduire du résultat imposable des entreprises 40 % du prix de revient de certains biens représentant des investissements productifs.

La réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune opérée par le projet de loi de finances pour 2018 devrait toutefois conduire à la suppression de certaines dépenses fiscales, à commencer par la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des investissements au capital des petites et moyennes entreprises, estimée à 660 millions d'euros en 2017.

L'ensemble des dépenses fiscales associées au programme concerne au total **70 dispositifs, transversaux ou sectoriels**, visant à soutenir les entreprises, avec des montants financiers extrêmement variables d'un dispositif à l'autre.

¹ Autrefois appelé « signal horaire France Inter », en raison de la diffusion jusque-là de France Inter sur les grandes ondes simultanément au signal horaire.

² Restauration, hôtellerie et campings.

**B. LA POURSUITE EN 2018 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME
« DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS »**

À périmètre globalement inchangé, les crédits du programme n° 134 vont encore connaître une **nouvelle baisse dans le projet de loi de finances pour 2018**, en crédits de paiement, comme dans les lois de finances précédentes, à périmètre constant.

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

Dans le projet de loi de finances pour 2018, les crédits du programme n° 134 « Développement des entreprises et régulations » devraient progresser de 2,94 % en autorisations d'engagement, dépassant le milliard d'euros, mais **diminuer de 1,44 % en crédits de paiement**, à 983 millions d'euros, dans la continuité des lois de finances précédentes.

La hausse optique des autorisations d'engagement ne doit pas masquer la réalité de cette nouvelle baisse des crédits de paiement. En effet, cette hausse des autorisations d'engagement résulte pour l'essentiel de l'engagement sur cinq ans du financement du maintien du signal horaire, évoqué *supra*, et de l'engagement de l'ensemble des loyers du nouveau bail de l'ARCEP¹.

Autorisations d'engagement du programme
(en euros)²

	LFI 2017	PLF 2018 déposé	Évolution
Développement des entreprises et régulations	998 742 950	1 028 101 564	+ 2,94 %

Crédits de paiement du programme
(en euros)²

	LFI 2017	PLF 2018 déposé	Évolution
Développement des entreprises et régulations	997 826 922	983 431 552	- 1,44 %

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 ainsi que lors de la seconde délibération demandée par le Gouvernement, le montant des crédits alloués au programme n° 134 n'a été **globalement modifié que de façon très limitée** : 135 000 euros nets en moins en

¹ Le coût du déménagement prévu en 2018 explique aussi une partie de la hausse des crédits de paiement.

² Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2018.

autorisations d'engagement et près de 5 000 euros nets en plus en crédits de paiement.

Autorisations d'engagement du programme
(en euros)¹

	LFI 2017	PLF 2018 adopté par l'AN	Évolution
Développement des entreprises et régulations	998 742 950	1 027 966 154	+ 2,93 %

Crédits de paiement du programme
(en euros)¹

	LFI 2017	PLF 2018 adopté par l'AN	Évolution
Développement des entreprises et régulations	997 826 922	983 436 142	- 1,44 %

Cette stabilité globale recouvre néanmoins diverses modifications :

- gage par une baisse de crédits de la réévaluation du plafond des ressources affectées à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ;
- majoration des crédits de subventions au bénéfice du mouvement consommériste, concernant notamment l'Institut national de la consommation² (INC) et les associations agréées de consommateurs ;
- majoration limitée des crédits du FISAC ;
- conséquences du report d'un an des revalorisations prévues par le protocole dit « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), négocié en 2015 dans la fonction publique, ainsi que de la création d'une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée.

S'agissant des crédits bénéficiant aux organismes d'information et de protection des consommateurs, le projet de loi de finances initial prévoyait une réduction drastique de l'enveloppe globale des subventions de 40 %, qui a ainsi été limitée à 5 % par nos collègues députés – réduction qui fait néanmoins suite aux baisses régulières des années précédentes, conduisant à s'interroger une fois de plus sur l'évolution des missions de l'INC et sur le financement global et la structuration du monde consommériste³.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2018.

² Il s'agit d'un établissement public industriel et commercial. Est aussi concerné le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

³ Il existe 15 associations nationales agréées de consommateurs subventionnées par l'État, de taille diverse, pour des montants très variables.

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

L'évolution des crédits intéressant la direction générale des entreprises (actions n° 2 et 3), l'Autorité de la concurrence (action n° 15) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (actions n° 16, 17 et 18) est présentée de façon plus détaillée *infra*.

La réduction de 8,92 % des crédits de paiement affectés à l'action n° 7 « développement international des entreprises et attractivité du territoire » correspond à une réduction de 2,5 millions d'euros de la subvention à Business France¹ sur les crédits du programme et une baisse de son plafond d'emplois de 1 523 à 1 513, ainsi qu'à une forte diminution de plus de 12 millions d'euros des crédits destinés à la rémunération de Bpifrance Assurance Export² au titre de la gestion des garanties publiques à l'export. **De telles évolutions préoccupent fortement votre rapporteur, compte tenu des enjeux importants en termes d'internationalisation des entreprises françaises.**

En revanche, votre rapporteur se félicite du quasi doublement, avec une hausse de 92,90 %, pour atteindre 48 millions d'euros, des crédits dévolus à l'action n° 20 « financement des entreprises ». Ces crédits permettent de financer divers dispositifs de soutien aux entreprises gérés par Bpifrance : fonds de garantie pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises au crédit bancaire, couverture des investissements de certains fonds de capital-risque et des investissements en capital des entreprises, participation aux levées de fonds des entreprises innovantes et en croissance...

La très forte hausse des autorisations d'engagement des deux actions n° 4 « développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information » et n° 13 « régulation des communications électroniques et des postes » résulte pour la première du financement du maintien du signal horaire et pour la seconde du nouveau bail de l'ARCEP, déjà évoqués *supra*.

L'action n° 21 « développement du tourisme » ne regroupe plus que des crédits de fonctionnement destinés à financer des études et enquêtes en matière touristique, étant précisé que le tourisme est une des compétences de la DGE, dont le fonctionnement est, notamment, financé sur les crédits de l'action n° 2, tandis que l'action n° 22 « économie sociale et solidaire » ne comprend plus que des crédits résiduels, comme évoqué *supra*.

¹ 95,2 millions d'euros de crédits de paiement prévus en 2018.

² 59,6 millions d'euros de crédits de paiement prévus en 2018.

Autorisations d'engagement du programme réparties par action
(en euros)¹

	LFI 2017	Part du programme dans la LFI 2017	PLF 2018 déposé	Part du programme dans le PLF 2018	Évolution
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	61 896 986	6,20 %	57 422 031	5,59 %	- 7,23 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	265 913 507	26,62 %	246 254 324	23,95 %	- 7,39 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	162 329 451	16,25 %	196 978 000	19,16 %	+ 21,34 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	170 059 558	17,03 %	153 889 558	14,97 %	- 9,51 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	19 945 446	2,00 %	18 784 703	1,83 %	- 5,82 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23 143 069	2,32 %	53 575 779	5,21 %	+ 131,50 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	21 504 247	2,15 %	21 656 498	2,11 %	+ 0,71 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	75 240 867	7,53 %	71 965 264	7,00 %	- 4,35 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	121 164 319	12,13 %	115 165 741	11,20 %	- 4,95 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	45 427 553	4,55 %	43 517 023	4,23 %	- 4,21 %
Action n° 20 : Financement des entreprises	24 883 001	2,49 %	48 000 000	4,67 %	+ 92,90 %
Action n° 21 : Développement du tourisme	2 314 376	0,23 %	742 643	0,07 %	- 67,91 %
Action n° 22 : Économie sociale et solidaire	4 920 570	0,49 %	150 000	0,01 %	- 96,95 %
Total du programme	998 742 950	100,00 %	1 028 101 564	100,00 %	+ 2,94 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2018.

Crédits de paiement du programme répartis par action
(en euros)¹

	LFI 2017	Part du programme dans la LFI 2017	PLF 2018 déposé	Part du programme dans le PLF 2018	Évolution
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	55 396 986	5,55 %	54 454 830	5,54 %	- 1,70 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	268 801 919	26,94 %	248 480 272	25,27 %	- 7,56 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	162 329 451	16,27 %	176 978 000	18,00 %	+ 9,02 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	170 059 558	17,04 %	154 889 558	15,75 %	- 8,92 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	19 945 446	2,00 %	18 807 229	1,91 %	- 5,71 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23 143 069	2,32 %	27 045 779	2,75 %	+ 16,86 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	22 604 247	2,27 %	21 656 498	2,20 %	- 4,19 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	75 212 099	7,54 %	72 165 058	7,34 %	- 4,05 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	121 121 389	12,14 %	115 470 465	11,74 %	- 4,67 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	45 410 185	4,55 %	43 637 837	4,44 %	- 3,90 %
Action n° 20 : Financement des entreprises	24 883 001	2,49 %	48 000 000	4,88 %	+ 92,90 %
Action n° 21 : Développement du tourisme	4 190 460	0,42 %	1 846 026	0,19 %	- 55,95 %
Action n° 22 : Économie sociale et solidaire	4 729 112	0,47 %	0	0,00 %	- 100,00 %
Total du programme	997 826 922	100,00 %	983 431 552	100,00 %	- 1,44 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2018.

II. UNE NETTE DIMINUTION DES MOYENS DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DES PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME

Dans le périmètre des missions intéressant plus spécifiquement votre commission des lois, votre rapporteur s'est plus particulièrement intéressé, à l'instar des années précédentes, à la situation de l'Autorité de la concurrence, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction générale des entreprises (DGE).

Pour ces trois administrations, le projet de loi de finances pour 2018 se caractérise par une **forte réduction de leurs moyens d'action**, alors que leur situation était plus contrastée les années précédentes.

A. UNE BAISSÉ DES MOYENS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE EN CONTRADICTION AVEC LE DÉVELOPPEMENT DE SES MISSIONS

Le montant des autorisations d'engagement allouées à l'Autorité de la concurrence devrait augmenter de 0,71 % en 2018, mais **celui de ses crédits de paiement devrait fortement diminuer de 4,19 %**, passant de 22,604 millions d'euros à 21,657, soit près d'un million d'euros en moins, alors que 75 % de ces crédits sont des dépenses de personnel.

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 avait connu en 2016 et 2017 une progression de son budget, afin de lui permettre d'assumer ses nouvelles missions de régulation à l'égard de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées, qui lui avaient été confiées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Ainsi, le plafond d'emplois de l'Autorité est passé de 182 en 2015 à 192 en 2016 puis à 197 en 2017.

Certes, le plafond d'emplois est prévu en progression pour 2018, à hauteur de 202, mais les crédits alloués en 2018 ne permettront pas de l'atteindre, compte tenu de leur diminution. **Une telle situation est particulièrement contradictoire** selon votre rapporteur. La masse salariale de l'Autorité reste insuffisante pour recruter et conserver les compétences requises par la complexité croissante de ses missions.

Aussi le sort budgétaire réservé en 2018 à l'Autorité de la concurrence paraît-il en contradiction, selon votre rapporteur, avec les priorités d'action qui lui ont été assignées, en particulier vis-à-vis des professions réglementées. Une telle évolution ne peut que susciter l'inquiétude.

S'agissant plus spécialement de la **liberté d'installation des notaires**, alors que le Gouvernement, reprenant sans modification la proposition de carte de l'Autorité de la concurrence, avait décidé en septembre 2016 de créer

1 650 nouveaux offices en deux ans, dont 1002 dans les douze premiers mois, force est de constater que ce nombre est loin d'être atteint. Ce retard résulte notamment du contentieux sur les modalités du tirage au sort des candidatures aux nouveaux offices, qui a conduit à l'annulation d'un premier arrêté par le Conseil d'État et à la prise d'un second arrêté, lequel a mis en place un dispositif assez lourd de contrôle des opérations de tirage au sort. En outre, la faculté pour les sociétés déjà titulaires d'un office de déposer une candidature et la possibilité de présenter plusieurs candidatures ont alourdi le dispositif. Cette situation confirme l'analyse présentée l'année dernière par votre rapporteur, selon laquelle cette réforme a conduit, en raison des choix réglementaires faits par le Gouvernement, qui s'en est remis à la seule analyse de l'Autorité, à un mécanisme de régulation plus administré, lourd et complexe qu'auparavant, au nom pourtant d'une plus grande liberté d'activité et d'installation des membres de ces professions.

À la date du 17 novembre 2017, 693 offices ont été créés, permettant la nomination de 720 notaires (dont 62 déjà en exercice), et 25 ont été supprimés, soit un **solde net de 668 nouveaux offices**.

Cette opération reste fortement contestée au sein de la profession, tant en raison de l'opposition au principe même du tirage au sort que de la faculté pour les sociétés déjà titulaires d'un office notarial, donc des notaires déjà en exercice, de présenter des candidatures pour de nouveaux offices, alors que la création de nouveaux offices devait permettre de renouveler la profession.

Une révision de la carte d'installation des notaires est prévue en 2018, conformément à la loi¹. L'Autorité de la concurrence a prévu à cette occasion d'évaluer la méthode appliquée pour la première carte et de proposer une amélioration des modalités de désignation des nouveaux notaires. À cet égard, votre rapporteur avait indiqué, l'année dernière, que l'Autorité devait renforcer son expertise sur les sujets intéressant les professions réglementées tout en prenant mieux en compte leurs spécificités.

Alors que l'Autorité de la concurrence a publié en décembre 2016 son avis sur la liberté d'installation des huissiers de justice et son avis sur la liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires², comportant dans les deux cas une proposition de cartographie et des recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices, le Gouvernement n'a toujours pas publié le texte réglementaire fixant les évolutions de ces deux professions.

Par ailleurs, l'activité de l'année 2016 a été particulièrement soutenue pour l'Autorité, tant en matière de décisions de concentration, avec un record de 230 décisions, que de pratiques anticoncurrentielles, avec un nombre de décisions plus important que les années précédentes, comme l'illustre le tableau ci-après. En matière de pratiques anticoncurrentielles, le taux de confirmation

¹ L'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoit une révision, fréquente, tous les deux ans, de la carte, notamment, des notaires.

² Ces avis sont consultables à l'adresse suivante :

http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?lang=fr&id_rub=629&id_article=2919

des décisions au fond de l'Autorité par la cour d'appel de Paris¹ demeure particulièrement élevé année après année. En revanche, le taux de recours en 2016 contre ses décisions a été faible.

Évolution du nombre des décisions contentieuses sur des pratiques anticoncurrentielles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Décisions au fond	50	34	40	39	20	29	23	20	20	31
Total des décisions	56	35	42	40	21	29	23	22	20	55
Recours	25	12	12	8	6	10	10	14	8	10
Taux de recours	44,6 %	34,3 %	28,6 %	20,0 %	28,6 %	34,5 %	43,5 %	63,6 %	40,0 %	18,2 %
Recours examinés	25	12	12	8	6	10	10	14	6	2
Décisions confirmées	18	11	11	5	6	7	8	13	6	2
Taux de confirmation	72,0 %	90,9 %	91,7 %	62,5 %	100,0 %	70,0 %	80,0 %	92,8 %	100,0 %	100,0 %

Source : Autorité de la concurrence

Après un record en 2015, au-delà de 1,25 milliard d'euros, le montant cumulé des sanctions pécuniaires est plus modeste en 2016, un peu au-delà de 200 millions d'euros, pour un nombre important de 14 décisions. Il convient toutefois de noter que 2016 a vu l'accroissement du nombre de demandes de clémence, selon la nouvelle procédure résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée. Entendue par votre rapporteur, la présidente de l'Autorité a indiqué que l'activité en matière de sanctions serait plus importante en 2017.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de décisions prononçant des sanctions pécuniaires	24	16	15	12	8	13	10	7	9	14
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	203,2

Source : Autorité de la concurrence

¹ Méthodologiquement, sont considérées comme confirmées les décisions donnant lieu à un arrêt de rejet, une irrecevabilité ou un désistement ainsi qu'à un arrêt de réformation partielle confirmant au fond.

B. APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE STABILITÉ, UNE BAISSÉ NOTABLE DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES, IMPOSANT UNE NOUVELLE ORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Les crédits de paiement de 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 du programme, devraient subir une **baisse globale très forte de 4,33 % en 2018**, se traduisant notamment par la suppression de 45 emplois. Cette baisse des emplois sera répartie entre administration centrale et services déconcentrés, mais nombre de ceux-ci sont déjà exsangues, dans les départements les moins peuplés, avec des effectifs dérisoires de quelques agents.

Cette rupture dans les moyens alloués à la DGCCRF intervient après quatre années de stabilisation bienvenue, pour une administration de contrôle qui avait été très fortement mise à contribution dans la période antérieure par la réduction des effectifs de fonctionnaires. La situation était pourtant toujours fragile, en raison notamment de l'organisation des services déconcentrés au sein desquels sont affectés les agents de la DGCCRF – sujet largement évoqué les années précédentes, par votre rapporteur comme par son prédécesseur notre collègue Antoine Lefèvre.

La baisse des statistiques de l'activité de contrôle de la DGCCRF illustre bien les difficultés persistantes dans l'exercice de ses missions.

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

Votre rapporteur demeure préoccupé par la **capacité de la DGCCRF à assurer sa mission de contrôle**, au risque d'un affaiblissement de la protection des consommateurs.

Toutefois, dans la perspective de la démarche « Action publique 2022 » de réforme de l'État lancée cette année par le Gouvernement, dont la réforme de l'organisation des services déconcentrés de l'État constitue l'un des chantiers transversaux, le ministre de l'économie et des finances a pris l'engagement que soient rétablis de véritables services déconcentrés de la DGCCRF, dans le cadre d'une chaîne hiérarchique incluant, à l'échelon régional, le pôle C des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), lequel pourrait alors devenir la structure de pilotage de l'ensemble des équipes constituées au niveau infrarégional. L'organisation la plus optimale de ces équipes, qui ne serait plus nécessairement départementale, resterait ensuite à définir, le cas échéant de façon différenciée selon les régions et les compétences.

Ainsi que votre rapporteur l'avait déjà évoqué l'année dernière, compte tenu du niveau atteint par les effectifs déconcentrés de la DGCCRF, une organisation à l'échelon départemental n'est aujourd'hui plus adaptée, de sorte qu'une régionalisation de l'organisation des missions apparaît comme l'évolution la plus opérationnelle.

À ce jour, selon les informations communiquées à votre rapporteur, le taux de mutualisation des effectifs de la DGCCRF placés dans les directions départementales interministérielles représenterait 5 emplois seulement, pour une administration qui compte environ 2 900 emplois au total, dont plus de 2 000 au niveau déconcentré.

Ces nouvelles perspectives pour les services déconcentrés peuvent être porteuses d'évolutions positives, en permettant une meilleure organisation des services de nature à améliorer les modalités d'exercice des missions.

Pour autant, pour assurer une meilleure effectivité des contrôles avec une diminution des effectifs¹, la DGCCRF n'exclut pas de confier des missions de contrôle à des opérateurs privés, elle-même exerçant un contrôle de second niveau. Ces opérateurs devraient toutefois être rémunérés par les personnes contrôlées, ce qui soulève une difficulté selon votre rapporteur.

Ainsi, selon les représentants de la DGCCRF entendus en audition par votre rapporteur, le chantier de la réorganisation territoriale serait lancé, alors que l'administration centrale comme les agents des services déconcentrés ou encore les organisations syndicales n'ont jamais accepté l'organisation mise en place par la réforme de l'administration territoriale de l'État en 2010 reposant sur des directions départementales interministérielles sous l'autorité des préfets.

¹ Aujourd'hui, un établissement de restauration est statistiquement contrôlé tous les 15 à 20 ans en moyenne au titre de l'hygiène alimentaire.

C. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ RÉGULIÈRE DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES, EXIGEANT DE TROUVER DE NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION

La direction générale des entreprises (DGE), dont la mission première est l'amélioration de la compétitivité des entreprises, devrait connaître en 2018 une nouvelle baisse de son plafond d'emplois, à hauteur de 23 emplois, dans la continuité des années précédentes, sur un effectif global de 1 514 emplois en administration centrale et dans les services déconcentrés. Sur la période 2012-2017, la diminution a été de 220 emplois environ.

Les crédits de paiement alloués aux actions n^{os} 2 et 3 du programme, regroupant notamment les moyens d'action de la DGE, devraient diminuer respectivement de 1,70 % et de 7,56 %, là encore dans la continuité des années précédentes.

En 2017, la Cour des comptes a publié un référé dressant le bilan de la réorganisation administrative ayant conduit à la création de la DGE¹. Ce référé considère que cette réforme était pertinente, mais encore inaboutie, s'agissant en particulier de l'ancrage territorial des services déconcentrés.

Selon les magistrats de la Cour, entendus par votre rapporteur, cette réforme a largement permis de faire de la DGE une direction « stratège », qui suit de façon transversale tous les types d'entreprises et tous les facteurs de compétitivité et veille à l'amélioration de l'environnement des entreprises, dans la plupart des secteurs d'activité.

La réforme est encore inachevée selon la Cour des comptes, en raison d'une expertise sectorielle jugée inégale – en particulier sur la connexion entre industrie et services – et du fait aussi que d'autres ministères sont en charge de certains secteurs industriels, notamment le ministère de la transition écologique et solidaire pour le secteur de l'énergie, autrefois rattaché au ministère de l'économie. Dans ce contexte, le poids interministériel de la DGE resterait insuffisant. Dans la durée, les crédits d'intervention de la DGE ont été très largement amputés, parallèlement au développement de la **concurrence d'autres acteurs, y compris au niveau local, et d'autres dispositifs mobilisant les fonds publics**, évolution ayant largement dépossédé la DGE de ses responsabilités en matière de politique économique (Bpifrance, commissariat général à l'investissement², régions...). Pourtant en baisse constante, les effectifs de la DGE en administration centrale sont encore jugés trop élevés par la Cour, en raison de ceux consacrés à des tâches de gestion de certains corps ne relevant pas de son rôle stratégique³. Des rationalisations de l'organigramme de la DGE

¹ Ce référé est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-direction-generale-des-entreprises>

² Service du Premier ministre, le commissariat général à l'investissement est chargé de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (PIA).

³ Gestion des corps de fonctionnaires de La Poste et de France Télécom et gestion des corps techniques du ministère de l'industrie, dont les ingénieurs des mines. Si la première pourrait être transférée à une autre administration, la conservation de la seconde est jugée stratégique par la DGE.

sont encore à faire, notamment pour renforcer la transversalité. De plus, le partage des rôles entre DGE et direction générale du Trésor vis-à-vis des entreprises reste flou selon la Cour.

S'agissant des liens de la DGE avec les territoires, sujet d'étude de votre rapporteur, la Cour considère que la DGE est « *insuffisamment ancrée dans les territoires* », alors même qu'elle dispose de services déconcentrés avec les pôles 3 E des DIRECCTE. Les effectifs de la DGE au sein des DIRECCTE, structures non stabilisées de simple juxtaposition de missions et d'équipes selon la Cour, sont très minoritaires, notamment par rapport aux effectifs du ministère du travail, de sorte que les enjeux de la DGE sont moins bien pris en compte. De plus, les pôles 3 E ont représenté les deux tiers des réductions d'effectifs dans les DIRECCTE depuis 2010, selon la Cour, qui estime que la DGE a nettement privilégié ses effectifs en administration centrale dans le cadre des suppressions d'emplois qu'elle a connues année après année. Les crédits d'intervention délégués par la DGE au niveau déconcentré ont disparu, pesant sur la légitimité de ses agents vis-à-vis de leurs interlocuteurs. Les relations de la DGE avec les DIRECCTE sont jugées insuffisantes, alors même que celles-ci ont pour triple mission de décliner et faire connaître localement les politiques nationales, de permettre à la DGE de mieux connaître le tissu économique local en allant à la rencontre des entreprises¹ et d'accompagner les entreprises en difficulté ou, au contraire, en croissance². La Cour souligne les « *incertitudes* » résultant pour la DGE de l'évolution de la répartition des compétences entre les régions, dont le niveau d'expertise s'accroît, et l'État en matière de développement économique. La DGE souscrit à la nécessité de renforcer ses liens et ses échanges avec les DIRECCTE, dont les agents étaient autrefois plus autonomes, en raison des crédits d'intervention qu'ils pouvaient gérer localement.

Aussi votre rapporteur estime-t-il que la contrainte de la baisse des effectifs déconcentrés de la DGE, dans un contexte de montée en puissance des régions sur le champ économique et de dynamisme des autres acteurs, conduira inéluctablement la DGE à une profonde réorganisation de ses services en région, conduisant votre rapporteur à s'interroger sur leur maintien même. Prolongeant la réflexion de la Cour, il juge nécessaire de renoncer aux missions décentralisées, plutôt que d'entretenir des doublons entre les DIRECCTE, en repli, et les autres acteurs, plus dynamiques et disposant de crédits.

Les magistrats de la Cour entendus par votre rapporteur ont indiqué qu'un suivi des recommandations formulées dans ce référé devrait être assuré en 2018.

Enfin, le 20 novembre 2017, le Premier ministre a présenté la **stratégie industrielle du Gouvernement**. Celle-ci comporte notamment la création d'un nouveau fonds pour l'innovation et l'industrie, destiné à soutenir l'émergence et le développement d'innovations de rupture. Cet outil s'ajouterait à ceux déjà

¹ L'objectif fixé par la DGE à ses services déconcentrés est de rencontrer 7 200 entreprises par an.

² Rôle notamment des commissaires au redressement productif, pour les premières, et des référents uniques à l'investissement, pour les secondes.

existants en matière de soutien à l'innovation (subventions, prêts et garanties gérés par Bpifrance, dispositifs fiscaux et notamment crédits d'impôt, dispositif de la jeune entreprise innovante, bourse « French Tech » gérée par Bpifrance, outils régionaux divers, appels à projets, prêts divers, fonds...). La création d'une mission d'évaluation sur les aides à l'innovation a d'ailleurs également été annoncée. Votre rapporteur ne peut que souscrire à l'idée de rationaliser le foisonnement des dispositifs existants. Ont également été annoncées la refonte du conseil national de l'industrie¹, pour renforcer son rôle stratégique, et la redéfinition de la cartographie des filières industrielles spécialement soutenues par l'État au niveau national, au travers aujourd'hui de 14 comités stratégiques de filières sous la responsabilité du conseil national.

Ainsi, les trois chantiers à venir de la DGE, tels que son directeur les a présentés en audition à votre rapporteur, sont la redynamisation de la politique de filières, les nouvelles initiatives en matière d'investissements (fonds pour l'innovation et l'industrie, grand plan d'investissement intégrant le troisième volet du programme des investissements d'avenir), ainsi que l'élaboration du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE).

En septembre dernier, la DGE a lancé son nouveau plan stratégique « Cap numérique », visant une appropriation complète des enjeux numériques dans tous les secteurs et une dématérialisation de toutes ses procédures et ses outils de travail et de communication.

III. DES ÉVOLUTIONS POSITIVES DANS LA COORDINATION DES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES, DANS LE CONTEXTE DE LA MONTÉE EN PUISSANCE DES RÉGIONS

Dans le prolongement de ses travaux des exercices précédents, votre rapporteur poursuit cette année son **analyse des politiques d'accompagnement des entreprises dans les territoires**, lesquelles font intervenir d'autres acteurs que les administrations évoquées *supra*, hormis la DGE.

L'année dernière, il avait fait le constat que la situation n'avait guère évolué du côté des services de l'État, alors que les régions, en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et à la suite des élections régionales de décembre 2015, venaient de voir leurs compétences renforcées en matière de développement économique et de soutien aux entreprises. De plus, il avait exprimé un sérieux doute quant à l'efficacité de la pluralité des acteurs et de leur coordination dans le domaine de l'accompagnement des entreprises dans les territoires

Aujourd'hui, dans le contexte régional, **de nouvelles initiatives et de nouvelles formes de coordination semblent se mettre en place**, impliquant en particulier les régions, les chambres de commerce et d'industrie et Business

¹ Décret n° 2017-1581 du 17 novembre 2017 modifiant le décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif au conseil national de l'industrie.

France, sans que la situation des services territoriaux de l'État paraisse pour autant s'améliorer. La poursuite de la diminution des effectifs déconcentrés de la DGE, évoquée *supra*, année après année, ne peut que conforter votre rapporteur dans son interrogation sur le rôle à terme des services de l'État en matière de développement économique, à côté de partenaires qui apparaissent à présent plus dynamiques et dotés de moyens plus importants. **La clarification des responsabilités respectives de l'État et des régions reste à faire en matière d'accompagnement des entreprises.**

A. L'ÉLABORATION DES SCHÉMAS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, D'INNOVATION ET D'INTERNATIONALISATION

Après les élections régionales de décembre 2015, les régions ont pris en charge les nouvelles compétences qui leur ont été attribuées dans le domaine économique par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, en particulier avec l'élaboration des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Le législateur a ainsi décidé que la région devait être dorénavant « *la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* »¹. Il a également décidé que « *le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région* »², le financement et la mise en œuvre de ces aides pouvant donner lieu à des conventions conclues avec les métropoles, les communes et les intercommunalités.

Le SRDEII « *définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional* » et « *définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire* ». Il « *organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements* »³.

L'année 2016 a ainsi été consacrée à l'élaboration des SRDEII. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par Régions de France, cette élaboration a été l'occasion d'une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs du développement économique local et tous les schémas ont à ce jour été adoptés. Les schémas permettent une adaptation aux réalités économiques des territoires, tout en assurant une déclinaison des politiques nationales, en termes d'animation de filières industrielles ou de programmes, dans un rôle de coordination assumé et de partenariat avec l'ensemble des acteurs.

¹ Article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales. Le développement économique entre également dans les compétences attribuées par la loi aux métropoles.

² Article L. 1511-2 du même code.

³ Article L. 4251-13 du même code.

Votre rapporteur considère effectivement que les régions, fortes de ces nouvelles compétences, ont **vocation à assurer la coordination de tous les acteurs locaux intervenant en matière de développement économique et d'accompagnement des entreprises dans les territoires.**

Toutefois, les SRDEII ne sont pas tous pleinement entrés en vigueur, notamment lorsqu'ils prévoient la mise en place de nouvelles structures ou de nouveaux outils, opérations dont la mise en œuvre peut demander du temps.

Par ailleurs, le troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA3), dont la mise en œuvre relève du commissariat général à l'investissement, doit généraliser les programmes régionaux d'investissement, destinés à financer, sous forme d'appels à projets, des projets d'investissement à parité entre l'État et les régions, à hauteur de 250 millions d'euros chacun.

B. UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE LES RÉGIONS ET LES RÉSEAUX CONSULAIRES

Le législateur a prévu une obligation de compatibilité avec le SRDEII de la stratégie définie, dans le réseau des chambres de commerce et d'industrie et dans celui des chambres de métiers et de l'artisanat, par chaque chambre de région¹. Entendu par votre rapporteur, CCI France a indiqué que les chambres ont été largement associées aux travaux d'élaboration du SRDEII, au-delà de la simple obligation légale de transmission pour avis du projet de schéma, de façon plus ou moins poussée selon les régions. Logiquement, cette association a concerné les chambres de région davantage que les chambres territoriales.

Cette obligation de compatibilité, plus souple qu'une obligation de conformité, n'a donc pas soulevé de difficulté pratique mais a **renforcé la coordination entre les régions et les chambres consulaires**, sous l'égide des premières, d'autant que les élections consulaires ont conduit à la désignation de nouvelles équipes au sein des chambres de commerce et d'industrie au début de l'année 2017, permettant l'élaboration des stratégies des chambres après l'élaboration en 2016 des SRDEII. Cette stratégie est déclinée dans divers autres documents (schéma régional d'organisation des missions, schémas sectoriels...).

Cette articulation des documents programmatiques des régions et des chambres devrait donc conduire à un dialogue approfondi durable entre elles et à une meilleure coordination des actions en faveur des entreprises dans les territoires. CCI France estime d'ailleurs que les régions sont le meilleur acteur pour piloter les différents aspects de la politique en faveur du développement des entreprises au niveau local, d'autant que les chambres ont déjà l'habitude de travailler avec les régions sur d'autres sujets (formation et apprentissage). Le rôle de chef de file des régions est connu et admis par les chefs d'entreprise.

¹ Article L. 711-8 du code de commerce pour les chambres de commerce et d'industrie et article 5-5 du code de l'artisanat pour les chambres de métiers et de l'artisanat.

Dans nombre de SRDEII, les chambres sont des partenaires privilégiés pour la mise en œuvre de certaines actions, notamment l'internationalisation des entreprises, la création, la transmission et la reprise d'entreprises, ainsi que la digitalisation des entreprises, selon l'analyse réalisée par CCI France.

De plus, à ce jour, 11 régions métropolitaines sur 13 ont conclu des conventions (convention-cadre ou conventions thématiques) avec les chambres de commerce et d'industrie pour assurer la déclinaison du SRDEII, en premier lieu sur le thème de l'internationalisation, puis sur l'information économique, pour permettre aux régions de disposer de données et d'études pour connaître leur tissu économique, ensuite sur le thème de la création d'entreprises.

Du point de vue des chambres de commerce et d'industrie, le bilan de l'élaboration des SRDEII, perçus comme des outils de répartition des tâches, paraît donc positif, sous réserve d'une vigilance à l'égard de certaines régions souhaitant créer de nouvelles structures pouvant constituer des doublons, sur certaines activités, notamment avec les chambres.

Votre rapporteur juge préférable que les régions jouent pleinement leur rôle de coordination des acteurs, par l'intermédiaire du SRDEII, assurant la complémentarité de l'intervention de leurs services et agences avec les actions des autres acteurs sur le territoire régional.

Les chambres de commerce et d'industrie ne sont pas, en revanche, toujours associées à l'élaboration par les régions des nouveaux outils financiers d'aide aux entreprises.

S'agissant des relations avec les DIRECCTE, les chambres de commerce et d'industrie perçoivent, selon CCI France, un fort retrait de l'État, en dehors des sujets liés à la mise en œuvre territoriale des politiques nationales.

Enfin, votre rapporteur veut indiquer, même si ce sujet sort quelque peu du champ de votre commission des lois, que le projet de loi de finances pour 2018¹ procède à une nouvelle réduction du plafond des ressources de la taxe pour frais de chambres² affectée aux chambres de commerce et d'industrie ainsi qu'aux chambres de métiers et de l'artisanat. Pour les chambres de commerce et d'industrie, cette réduction représente 150 millions d'euros. Cette disposition va contribuer à la fragilité financière d'un nombre croissant de chambres, à la diminution du nombre des emplois dans le réseau consulaire et à la réduction des services apportés aux entreprises.

À cet égard, nos collègues députés ont introduit à l'article 19 du projet de loi une demande de rapport « *étudiant les possibilités de rapprochement et de fusion du réseau des chambres de commerce et d'industrie et du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat* ». Si CCI France a fait publiquement connaître sa faveur

¹ Article 19 du projet de loi de finances pour 2018.

² Pour les chambres de commerce et d'industrie, la taxe pour frais de chambres se compose d'une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises et d'une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Pour les chambres de métiers et de l'artisanat, elle se compose d'un droit fixe par ressortissant, d'un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises et d'un droit additionnel par ressortissant.

pour une telle évolution, l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, sans exclure des mutualisations et coopérations, a officiellement exprimé son opposition contre toute idée de fusion, craignant une dilution de l'identité propre et de l'autonomie de l'artisanat¹.

C. LA PROMESSE D'UN SOUTIEN MIEUX COORDONNÉ DES ENTREPRISES À L'EXPORT

Dans le cadre du SRDEII, la région « *définit les orientations en matière (...) de soutien à l'internationalisation* ». Cette compétence conduit logiquement à un partenariat entre les régions et Business France, établissement public chargé de favoriser et d'accompagner le développement international et l'exportation par les entreprises (organisation de manifestations professionnelles à l'étranger, accompagnement individuel, gestion du volontariat international en entreprise) et de promouvoir l'attractivité de la France pour les investisseurs étrangers (prospection, accueil et accompagnement des investisseurs).

Dans le projet de loi de finances pour 2018, Business France devrait voir une érosion de l'ordre de 2,7 millions d'euros de la subvention que lui verse l'État, qui resterait supérieur à 100 millions d'euros, à 101 millions d'euros². Cette subvention représente environ la moitié du budget de l'opérateur, 205 millions d'euros en 2017, l'essentiel des ressources non étatiques provenant de recettes propres, c'est-à-dire de redevances payées par les entreprises accompagnées. En cinq ans, Business France a perdu 20 % de son financement budgétaire, tout en accompagnant 10 000 entreprises françaises à l'étranger, ce qui a conduit à augmenter les tarifs payés par les entreprises³.

À cet égard, à l'initiative de nos collègues députés, un article 54 *octies* a été introduit dans le projet de loi de finances, pour demander un rapport sur le financement de Business France et l'équilibre entre financement budgétaire et ressources propres, avec l'objectif de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux prestations de cet opérateur.

Dans un contexte de baisse des moyens de Business France, les enjeux de coordination avec les autres acteurs de l'internationalisation sont importants. Les auditions de votre rapporteur ont montré que des progrès étaient en cours, tant avec les régions, responsables de cette politique sur leur territoire, qu'avec les chambres de commerce et d'industrie, avec des collaborations renforcées. Le nouveau directeur général de Business France, entendu par votre rapporteur, a

¹ À ce jour, plusieurs chambres appartenant aux deux réseaux ont mutualisé leurs centres de formalités des entreprises (CFE). En outre, selon CCI France 70 % des ressortissants des chambres de métiers et de l'artisanat sont aussi ressortissants des chambres de commerce et d'industrie.

² Dont 95 millions d'euros provenant du programme n° 134 « Développement des entreprises et régulations » et 6 millions d'euros provenant du programme n° 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », prenant en compte les deux grandes missions de Business France.

³ Business France fait payer les entreprises accompagnées à hauteur de la moitié environ du coût des actions d'accompagnement.

d'ailleurs insisté sur la nécessité de prévenir les risques de concurrence et d'absence de coopération, dans les territoires comme à l'étranger, entre une politique nationale portée par un opérateur et des politiques régionales.

S'agissant des régions, un partenariat a été conclu entre Régions de France et Business France, pour renforcer la visibilité des territoires pour les investisseurs étrangers et pour améliorer les processus d'internationalisation des entreprises. Neuf conventions ont été signées ou doivent l'être bientôt entre Business France et des régions¹. Business France entend être, demain, l'outil privilégié pour mettre en œuvre les stratégies d'internationalisation définies par les régions, chaque région ayant en principe défini, dans son SRDEII, ses filières prioritaires.

Dans ces conditions, votre rapporteur juge qu'il ne serait pas pertinent de vouloir créer des structures régionales spécifiques pour l'export, alors que la réponse naturelle est le partenariat de la région avec Business France, de façon à mutualiser les coûts de la présence à l'étranger.

S'agissant des chambres de commerce et d'industrie, un partenariat est en cours de construction², pour renforcer les complémentarités, sur deux plans, au niveau territorial mais aussi à l'étranger. Les auditions de CCI France et du directeur général de Business France, chargé par le Gouvernement de formuler des propositions d'évolution de l'opérateur, ont permis d'aborder ces projets de façon approfondie.

À ce jour, les chambres disposent de 400 conseillers en développement international, tandis que Business France dispose en région d'environ 40 agents, qui ne sont pas dédiés à des missions opérationnelles auprès des entreprises. Le projet consisterait à mutualiser les effectifs des deux réseaux pour mettre en place des interlocuteurs uniques pour l'export. Des agents de Business France, avec un objectif à terme d'une centaine, pourraient être hébergés au sein des locaux des chambres de région, pour proposer leur expertise aux entreprises en complément de celle des conseillers des chambres, ce qui permettrait aussi aux entreprises d'accéder aux informations détenues par Business France sur les marchés étrangers. Alors que les chambres sont traditionnellement organisées par zones géographiques, Business France est plutôt organisé par filières, ce qui devrait favoriser la complémentarité entre les deux réseaux, de façon à mieux travailler sur le couple « pays-produit ».

À l'étranger, selon les implantations et les compétences respectives des agents de Business France³ et du réseau des chambres françaises de commerce et d'industrie à l'étranger⁴, le projet viserait à répartir les marchés étrangers

¹ À titre d'exemple, la région Pays-de-la-Loire a ainsi pu placer trois collaborateurs dans les bureaux de Business France à Chicago, Abidjan et Hong Kong, en fonction de ses priorités régionales à l'export.

² Une convention avait déjà été conclue en 2015 entre CCI France et Business France, pour coordonner les actions de soutien à l'internationalisation, en particulier pour la sélection des entreprises à haut potentiel à l'export.

³ Business France est présent dans 65 pays, avec 92 bureaux et environ 950 agents.

⁴ Ces structures sont des associations de droit local, à la différence des chambres sur le territoire français, qui sont des établissements publics. Les chambres françaises à l'étranger sont toutefois très disparates.

entre les deux acteurs, pour supprimer les doublons, tout en garantissant une homogénéité dans la qualité et le prix des prestations offertes aux entreprises françaises. Les prestations seraient ainsi réalisées soit par la chambre française dans le pays concerné soit par Business France. Cette mutualisation permettrait à Business France de redéployer des agents sur le territoire français, pour mieux accompagner les entreprises à l'export, en lien avec les chambres, au service des stratégies régionales d'internationalisation.

Cette double évolution a fait l'objet d'un accord entre Business France et CCI France très récemment, en novembre 2017. Un système d'information commun entre les deux réseaux devrait permettre de suivre chaque entreprise accompagnée, sur le territoire français comme à l'étranger.

Votre rapporteur approuve ces perspectives de coordination et de mutualisation entre les acteurs de l'internationalisation des entreprises, qui peuvent constituer, si elles se concrétisent efficacement, un **modèle à suivre**. Un renforcement et une systématisation du partenariat avec l'ensemble des régions est sans doute nécessaire.

Par ailleurs, Business France propose déjà une offre intégrée à l'export avec Bpifrance, qui s'adresse aux entreprises ayant déjà une stratégie dans ce domaine. Alors que l'export n'est souvent pas la priorité des chefs d'entreprise, l'enjeu est d'augmenter le nombre des entreprises exportatrices et d'accroître le volume de chiffre d'affaires à l'export des entreprises déjà exportatrices.

D. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ, ASSOCIANT MIEUX LES RÉGIONS

La politique des pôles de compétitivité a été lancée en 2005, avec une phase 1 jusqu'en 2008 puis une phase 2 de 2009 à 2012. La phase 3 a pour but de passer de la recherche et de l'innovation à l'industrialisation. Cette politique vise à créer des synergies, notamment autour de projets de recherche collaboratifs, entre les trois composantes des pôles que sont les entreprises, les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur. Les pôles sont constitués sous forme associative et doivent être labellisés par l'État – ce qui suppose une évaluation régulière – afin de pouvoir bénéficier d'un soutien financier pour leur animation et pour leurs projets.

Aujourd'hui, 67 pôles existent et 65 sont actifs, regroupant au total plus de 10 000 entreprises de toutes tailles¹.

La phase 3 de la politique des pôles de compétitivité doit s'achever au 31 décembre 2018. Votre rapporteur juge indispensable qu'une réforme de cette politique soit décidée avant le début de la phase 4, compte tenu notamment de la forte baisse dans la durée des crédits qui lui sont alloués par l'État et de la montée en puissance des régions dans le domaine économique.

¹ Le nombre maximum de pôles reconnus a été de 71, certains pôles ayant fusionné depuis.

En 2018, les crédits de soutien au fonctionnement des pôles devraient être maintenus à 14 millions d'euros – les autres partenaires, notamment les régions et les entreprises adhérentes elles-mêmes contribuant aussi –, tandis que les crédits du fonds unique interministériel (FUI), destinés à financer les projets de recherche collaboratifs des pôles, devraient représenter 50 millions d'euros, contre 80 en 2017, mais avec un niveau élevé de gels budgétaires, et 200 il y a quelques années. En outre, les deux tiers des aides de l'État sont de fait concentrés sur un nombre limité d'une quinzaine de pôles, ceux comportant déjà de nombreuses grandes entreprises.

Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, relèvent des compétences de la région « *le soutien et la participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire* »¹. Les régions participaient déjà depuis 2012 au comité de pilotage de la politique des pôles de compétitivité, avec la DGE, ainsi qu'au comité de coordination de chaque pôle, avec le préfet de région. Ces missions se rattachent au soutien de l'innovation, qui constitue une des dimensions des SRDEII.

Dressant le constat d'une dispersion des moyens et d'une disparité des pratiques, Régions de France a fait part à votre rapporteur de son interrogation sur l'évolution de la politique des pôles, compte tenu de la forte diminution des crédits consacrés par l'État au fonctionnement et aux projets des pôles depuis le lancement de cette politique. En 2016, les régions ont consacré 60 millions d'euros au soutien des projets des pôles. Régions de France défend l'idée d'une réforme de la politique des pôles de compétitivité avant le début de la phase 4.

Entendue par votre rapporteur, l'association française des pôles de compétitivité a observé qu'aucun dialogue n'avait été instauré avec l'État et les régions depuis l'adoption de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée. Elle a donc souhaité l'ouverture d'une réflexion stratégique sur la politique des pôles.

L'imbrication actuelle des responsabilités et des financements vis-à-vis des pôles appelle une clarification. Dans un référé publié en 2016, la Cour des comptes avait demandé une telle clarification², s'agissant en particulier de la distinction des pôles à vocation stratégique nationale et des rôles respectifs de l'État et des régions, tout en renforçant l'évaluation des résultats des pôles en matière de recherche comme d'industrialisation.

Un récent avis du Conseil économique, social et environnemental, publié en octobre 2017, dont le rapporteur a été entendu par votre rapporteur, plaide également en ce sens³, dans la perspective de la phase 4.

¹ Article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales. Cette compétence appartient également aux métropoles.

² Ce référé est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-des-poles-de-competitivite>

³ Cet avis est consultable à l'adresse suivante : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_21_poles_competitivoite_nd2.pdf

En 2016, avait été envisagée une réforme consistant à distinguer deux catégories de pôles, les premiers à vocation nationale et internationale, relevant de la responsabilité de l'État, et les seconds à vocation plus régionale, sous la responsabilité des régions. Au début de l'année 2017, le Gouvernement avait néanmoins refusé d'arbitrer, mais la question demeure aujourd'hui, en raison de la diminution des crédits nationaux alloués aux pôles.

Par ailleurs, votre rapporteur a souhaité entendre les auteurs d'une étude économétrique publiée en février 2017 sur l'évaluation de la politique des pôles de compétitivité¹, réalisée sur la demande de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation de France Stratégie. Cette commission s'interroge aussi, dans un avis² fondé sur cette étude, sur les deux logiques de concentration des moyens sur les pôles les plus efficaces en termes d'innovation et de répartition territoriale pour favoriser l'essaimage, ainsi que sur le rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales dans la politique des pôles, l'État pouvant être responsable de la labellisation et de l'évaluation des pôles, tandis que les régions devraient davantage associer les pôles à la mise en œuvre de leurs politiques territoriales de développement économique.

Cette étude démontre l'existence d'un impact positif de la politique des pôles, c'est-à-dire d'un effet de levier des crédits publics alloués aux pôles, sur le niveau des dépenses de recherche et développement des entreprises du pôle, à compter de 2009³. En revanche, elle ne fait pas apparaître un impact sur les variables de marché (chiffre d'affaires, part de marché...), sans conclure pour autant à l'absence d'impact, en raison de ses limites méthodologiques : les facteurs influant sur ces variables sont trop nombreux et la période étudiée, compte tenu des données disponibles, s'achève en 2012, c'est-à-dire avant la phase 3. Une nouvelle étude sera donc nécessaire, même si la plupart des études étrangères concluent à l'absence d'effet économique de ce type de politique de soutien à l'innovation par les « clusters ».

Dans un contexte de raréfaction de la ressource budgétaire de l'État et compte tenu de la montée en puissance des régions en matière économique, votre rapporteur estime que **l'État doit se concentrer sur un nombre limité de pôles présentant les enjeux les plus forts**, dans le cadre d'une politique renouvelée des pôles de compétitivité, en lien avec les politiques nationales de filières, évoquées *supra* à propos de la DGE, et dans un nouveau partenariat avec les régions. Toutefois, le rôle des régions ne doit pas consister simplement à compenser la baisse des financements étatiques, ce qu'elles font déjà en partie, mais à jouer un rôle stratégique pour les pôles qui relèveraient de leur responsabilité. L'association française des pôles de compétitivité partage cette

¹ Cette étude est consultable à l'adresse suivante :

http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/dt-poles_de_competitivite-ok.pdf

² Cet avis est consultable à l'adresse suivante :

http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/avis_pole2017annexe_02.02.pdf

³ L'effet de levier est évalué en 2009 à 1,13 euro de dépenses de recherche et développement réalisé par les petites et moyennes entreprises du pôle pour 1 euro de financement public et en 2012 à 1,89 euro. L'effet de levier est donc croissant avec le temps, mais il n'est pas immédiat.

analyse, à condition que soient mises en place de vraies politiques régionales de soutien des pôles. Cette clarification doit être effectuée de façon urgente, dans les prochains mois, selon votre rapporteur.

E. LE MAINTIEN D'UNE INTERROGATION SUR LE RÔLE DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Nombre de personnes entendues par votre rapporteur s'interrogent sur la valeur ajoutée, au niveau local, des pôles 3 E des DIRECCTE. Comme les années précédentes, votre rapporteur partage cette interrogation. Aujourd'hui, les DIRECCTE ne sont pas les interlocuteurs naturels en matière économique des entreprises et des préfets, contrairement aux anciennes directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Le directeur de la DGE, entendu par votre rapporteur, a indiqué que l'adoption de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée avait suscité un fort doute dans les services déconcentrés, mais que celui-ci était à présent dissipé.

Toutefois, la baisse régulière des effectifs des services déconcentrés de l'État dans le champ économique, cette année encore pour ceux relevant de la DGE, mais également pour la DGCCRF après plusieurs années de stabilisation, s'ajoutant à la disparition des crédits d'intervention de la DGE au niveau local, ne peut pas se poursuivre sans une profonde réflexion sur la réorganisation de ces services, face à la meilleure organisation, à la meilleure coordination et au dynamisme des autres acteurs intervenant dans ce champ, y compris de la part d'opérateurs de l'État, ayant leur propre réseau territorial (régions, Bpifrance, chambres consulaires, Business France...). Si les régions, selon votre rapporteur, ont encore des marges de progression pour pouvoir exercer pleinement leurs compétences économiques, elles sont dans une logique dynamique que ne connaissent pas les services de l'État.

Dans certains cas, en l'espèce la DGCCRF, administration de contrôle, cela passe certainement par une régionalisation, tandis que dans d'autres, à savoir les pôles 3 E des DIRECCTE, cela passe peut-être par un transfert des effectifs et des missions aux acteurs les plus à même d'exercer les missions et de coordonner les différents intervenants, c'est-à-dire les régions selon votre rapporteur.

Votre rapporteur juge nécessaire de retrouver ainsi de l'efficacité dans l'action de ces services déconcentrés. La DGE plaide pour le rôle d'intégrateur et d'ensemblier des DIRECCTE, rassemblant les autres acteurs en lien avec les régions. Un tel rôle suppose une légitimité reconnue sur le terrain.

L'organisation des services déconcentrés constitue d'ailleurs l'un des chantiers transversaux de la démarche « Action publique 2022 » de réforme de l'État lancée en 2017. La prise de conscience semble donc effective. Un chantier sectoriel concerne également la rationalisation des aides aux entreprises.

Puisque les différents acteurs de l'accompagnement des entreprises dans les territoires semblent aujourd'hui dans des perspectives d'évolution, il appartient à l'État de faire de même, au travers de ses services déconcentrés, sans quoi se posera avec plus d'acuité la question du transfert aux régions des missions et des effectifs de ces services. **La question de la présence économique territoriale de l'État reste plus que jamais posée**, car il n'est plus qu'un interlocuteur parmi d'autres, sans réels moyens d'action auprès des entreprises, contrairement aux autres acteurs. Comme l'année dernière, votre rapporteur considère qu'un **nouveau modèle d'action économique locale** doit être mis en place.

*

* *

Compte tenu de ces observations, votre commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cour des comptes

M. Guy Piolé, président de chambre maintenu, ancien président de la 2^{ème} chambre

M. Olivier Mousson, conseiller maître à la 2^{ème} chambre

Mme Sophie Murlon, rapporteure extérieure à la 2^{ème} chambre

Conseil économique, social et environnemental

M. Frédéric Grivot, rapporteur de l'avis « Quelle politique pour les pôles de compétitivité ? »

Ministère de l'économie

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

M. Frédéric Chastenet de Gery, chef du service « Soutien au réseau »

M. Jean-Denis Forget, sous-directeur « Ressources humaines, affaires financières, qualité et performances »

Direction générale des entreprises (DGE)

M. Pascal Faure, directeur général

M. Florent Tournois, chef du service « Guichet Entreprises »

Mme Véronique Barry, sous-directrice de l'innovation et de l'entrepreneuriat

M. Rémi Bochard, chef du bureau des affaires budgétaires et financières

Autorité de la concurrence

Mme Isabelle de Silva, présidente

M. Mathias Pigeat, chef du service de la présidence

France Stratégie

M. Rémi Lallement, chef de projet, rapporteur de l'avis de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation sur les pôles de compétitivité

MM. Haithem Ben Hassine et **Claude Mathieu**, auteurs du document de travail « Évaluation de la politique des pôles de compétitivité : la fin d'une malédiction ? »

CCI France

M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Business France

M. Christophe Lecourtier, directeur général

M. Lorenzo Cornuault, directeur exécutif « Réseau France et relations institutionnelles »

Agence France Entrepreneur

M. Yannick Hoche, directeur général adjoint

Mme Virginie Dantard, responsable du service « Animation et financement des réseaux »

Association française des pôles de compétitivité

M. Jean-Luc Beylat, président

Mme Karine Jacq, déléguée générale