

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

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, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME V

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Par M. André REICHARDT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, 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, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. LE PROGRAMME N° 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » : UN BUDGET TRAVERSÉ DE TENSIONS.....	9
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME.....	9
B. DES ÉVOLUTIONS TRÈS CONTRASTÉES, QUI APPELLENT À POURSUIVRE L'EFFORT DE RATIONALISATION DE L'ACTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT.....	10
II. LE RETRAIT DE L'ÉTAT DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UNE INCITATION À RENFORCER LES COOPÉRATIONS ENTRE ACTEURS PUBLICS AU NIVEAU LOCAL.....	14
A. RECENTRAGE OU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ?.....	14
1. <i>La transformation en cours de la Direction générale des entreprises.....</i>	<i>14</i>
2. <i>L'abandon de plusieurs pans de l'action économique de l'État.....</i>	<i>15</i>
B. DES COOPÉRATIONS EN CONSTRUCTION.....	17
1. <i>Les prémices d'un véritable partenariat entre l'État et les régions ?.....</i>	<i>17</i>
2. <i>La réorganisation sous contrainte des chambres consulaires.....</i>	<i>17</i>
3. <i>De nouvelles formes de coopération territorialisée.....</i>	<i>19</i>
a) <i>La « Team France Export », une initiative prometteuse.....</i>	<i>19</i>
b) <i>Qu'attendre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ?.....</i>	<i>20</i>
III. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES : DESSERRER L'ÉTAU.....	21
A. LE RALENTISSEMENT DE LA RÉDUCTION DES MOYENS DE LA DGCCRF.....	21
B. COMMENT RETROUVER DES MARGES DE MANŒUVRE ?.....	23
1. <i>La hiérarchisation des priorités.....</i>	<i>23</i>
2. <i>De nouveaux outils numériques.....</i>	<i>23</i>
3. <i>L'indispensable réorganisation du réseau déconcentré de la DGCCRF.....</i>	<i>24</i>
C. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE COORDINATION AVEC L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE POUR LA RÉPRESSION DES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES.....	25
IV. L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE : BILAN D'ÉTAPE DE LA RÉFORME DE LA RÉGULATION DE L'INSTALLATION DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT.....	29
A. LE RÉGIME D'INSTALLATION DES NOTAIRES, HUISSIERS DE JUSTICE, COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES ET AVOCATS AUX CONSEILS INSTITUÉ PAR LA LOI « MACRON » DU 6 AOÛT 2015.....	30

B. LA MÉTHODOLOGIE DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE	31
1. <i>La délimitation des zones d'installation.....</i>	<i>32</i>
a) Le choix d'une subdivision territoriale pertinente	32
b) Le classement en zone d'installation « libre » ou « contrôlée »	33
2. <i>Les recommandations en matière d'installation : les difficultés liées au double impératif d'augmenter graduellement le nombre de professionnels et de limiter l'atteinte à la valeur patrimoniale des offices</i>	<i>34</i>
C. DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS, MALGRÉ UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE.....	37
1. <i>Les difficultés de mise en œuvre du nouveau régime d'installation.....</i>	<i>37</i>
2. <i>Des résultats globalement conformes aux objectifs poursuivis par le législateur.....</i>	<i>38</i>
3. <i>Une procédure qui doit encore être améliorée.....</i>	<i>39</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 27 novembre 2019** sous la présidence de **Philippe Bas**, la commission des lois a examiné, sur le **rapport pour avis d'André Reichardt**, les crédits du **programme n° 134 « Développement des entreprises et régulations »** de la mission **« Économie »** inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

Ce projet de loi de finances, a indiqué le rapporteur, témoigne de la volonté du Gouvernement de **recentrer l'action de l'État en matière de développement économique** sur un nombre restreint de priorités, au prix d'un désengagement de plusieurs dispositifs de soutien aux entreprises et de certains secteurs de l'économie, tandis que **les moyens dévolus aux missions régaliennes de régulation concurrentielle des marchés et de protection des consommateurs sont à peu près consolidés.**

Malgré **des motifs d'inquiétude**, liés notamment à la pérennité du soutien public aux secteurs de l'artisanat et du commerce ou encore de l'activité des chambres de commerce et d'industrie, la commission a salué le fait que **le souci de la maîtrise des dépenses publiques ne se traduise pas, au sein de ce programme, par une politique de « rabot » mais par de véritables choix et des réorganisations de services**, qui devront d'ailleurs être poursuivies et approfondies.

Estimant néanmoins que les autres acteurs publics chargés du développement économique n'étaient **pas aujourd'hui en mesure de compenser l'extinction progressive du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et du commerce (FISAC)**, la commission a donné mandat à son rapporteur pour avis pour déposer en son nom **un amendement rehaussant à 30 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement destinés à ce fonds.**

Par ailleurs, le rapporteur pour avis a dressé **un bilan d'étape de la mise en œuvre de la réforme du régime d'installation de certaines professions réglementées du droit**, adoptée en 2015 et qui reconnaît un important rôle consultatif à l'Autorité de la concurrence. Au terme de la première période bisannuelle d'application de la réforme, **les objectifs poursuivis par le législateur ont, dans l'ensemble, été atteints.** Néanmoins, le rapporteur a émis des **réserves** sur la manière dont a été pris en compte le **risque d'une dépréciation excessive de la valeur patrimoniale des offices**, au regard de la jurisprudence constitutionnelle. Il a également déploré la **lourdeur de la procédure de nomination aux offices créés**, qui explique en grande partie **l'insuffisance des résultats obtenus dans certaines professions.** À cet égard, il a appelé à ce que soient rapidement prises en compte l'ensemble des propositions de simplification formulées par l'Autorité de la concurrence.

Sur proposition de son rapporteur, **la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n° 134 « Développement des entreprises et régulations »** de la mission **« Économie »**, sous réserve de l'adoption de son amendement.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits affectés au **programme « Développement des entreprises et régulations »** de la mission « Économie », au titre de ses compétences en matière de droit commercial et de droit de la consommation.

Ce programme regroupe une partie des dépenses budgétaires consacrées au soutien de l'État aux entreprises¹, auxquelles il convient d'ajouter d'importantes dépenses fiscales, ainsi que les crédits destinés aux missions de régulation concurrentielle des marchés et de protection des consommateurs. Il relève du ministre de l'économie et des finances. Sa mise en œuvre incombe, pour une très 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 deux autorités administratives indépendantes, l'**Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)** et l'**Autorité de la concurrence**.

Le programme devrait connaître en 2020 **une augmentation substantielle de ses autorisations d'engagement et de ses crédits de paiement** (qui s'établiraient respectivement à 1,034 milliard d'euros, en hausse de 15,1 %, et à 1,047 milliard d'euros, en hausse de 14,8 %), mais **celle-ci s'explique presque exclusivement par l'envol du coût de la « compensation carbone » destinée aux industries électro-intensives**. Les moyens dévolus aux autres dispositifs de soutien aux entreprises, ainsi qu'au fonctionnement de la DGE, sont en diminution – parfois dans des proportions considérables – tandis que les crédits destinés à la DGCCRF subissent une réduction plus modérée que les années précédentes, ceux des deux autorités administratives indépendantes relevant du programme étant, pour leur part, en légère hausse.

¹ D'autres programmes budgétaires concourent au même objectif, notamment le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » de la mission « Investissements d'avenir ».

Le projet de loi de finances pour 2020 témoigne ainsi de la volonté du Gouvernement de **recentrer l'action de l'État en matière de développement économique sur un nombre restreint de priorités**, au prix d'un désengagement de certains dispositifs et de certains secteurs de l'économie qui exigera que d'autres acteurs publics prennent le relais, au premier chef les régions. **À l'inverse, les moyens dévolus par l'État à ses missions régaliennes de régulation et de contrôle sont à peu près consolidés.**

Malgré **certains motifs d'inquiétude**, notamment en ce qui concerne le soutien public au secteur de l'artisanat et du commerce, ou encore la pérennité de l'action des chambres de commerce et d'industrie, votre rapporteur pour avis a accueilli ce projet de budget favorablement. **Une fois n'est pas coutume, le souci de maîtriser la dépense publique ne se traduit pas**, au sein du programme « *Développement des entreprises et régulations* », **par une politique de rabet mais par de véritables choix et des réorganisations non dénuées d'audace. Il n'en reste pas moins que les transformations en cours devront être poursuivies et approfondies** : il en va ainsi du resserrement des liens et de l'élaboration de véritables partenariats entre les différentes entités publiques qui concourent au développement des entreprises, ou encore de la réorganisation du réseau déconcentré des administrations économiques de l'État.

Eu égard à ces observations, et sur 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 2020.

I. LE PROGRAMME N° 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » : UN BUDGET TRAVERSÉ DE TENSIONS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

Le programme n° 134 « *Développement des entreprises et régulations* » du projet de loi de finances regroupe environ la moitié des crédits de la mission « *Économie* » (1,034 milliard d'euros sur 1,870 milliards en autorisations d'engagement, soit 55 %, et 1,047 milliard d'euros sur 2,325 milliards en crédits de paiement, soit 45 %).

Il a pour objet de financer des politiques publiques visant, d'une part, à soutenir le **développement des entreprises françaises**, d'autre part, à assurer la **régulation des marchés** :

- l'action n° 4 « *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* » finance pour l'essentiel le fonctionnement de l'Agence du numérique et de l'Agence nationale des fréquences, ainsi que la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de la presse par La Poste ;

- l'action n° 7 « *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* » comprend la subvention pour charges de service public versée à Business France, la rémunération de Bpifrance Assurance Export au titre de ses prestations réalisées pour le compte de l'État et de la Caisse française de développement industriel (CFDI), ainsi qu'une enveloppe destinée au financement, par le ministère de l'économie et des finances, d'événements concourant au développement international des entreprises ;

- l'action n° 8 « *Expertise, conseil et inspection* » correspond aux dépenses de fonctionnement du Conseil général de l'économie (CGE) ;

- les actions n°s 13 « *Régulations des communications électroniques et des postes* » et 15 « *Mise en œuvre du droit de la concurrence* » financent le fonctionnement et les éventuelles dépenses d'investissement de deux autorités administratives indépendantes, l'ARCEP et l'Autorité de la concurrence ;

- l'action n° 22 « *Contrats à impact social* » comprend un faible montant de crédits destinés au soutien et à l'évaluation des dispositifs d'investissement à impact social ;

- l'action n° 23 « *Industrie et services* », la plus importante du programme, finance principalement le fonctionnement de la DGE, diverses dépenses d'intervention en faveur du tissu économique - soutien aux pôles de compétitivité, « *compensation carbone* », Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), soutien aux centres techniques industriels (CTI) et organismes assimilés, actions de soutien aux filières

industrielles et de services – ainsi que les subventions versées par l'État à l'Association française de normalisation (AFNOR) et au Comité français d'accréditation (COFRAC) ;

- l'action n° 24 « *Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur* » finance le fonctionnement de la DGCCRF ainsi que le soutien aux organismes œuvrant dans le domaine de la consommation, en particulier l'Institut national de la consommation et les associations de consommateurs.

Votre commission des lois, au titre de ses compétences dans les domaines du droit des affaires et du droit de la consommation, s'intéresse prioritairement aux activités de la DGE, de la DGCCRF et de l'Autorité de la concurrence, relevant respectivement des actions n°s 23, 24 et 15. Par ailleurs, trois opérateurs de l'État sont associés à ce programme, dont l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)¹, qui intéresse votre commission plus particulièrement, compte tenu de ses missions de protection des droits de propriété industrielle, ainsi que Business France², en raison de sa collaboration avec les régions et les chambres de commerce et d'industrie en matière de soutien à l'internationalisation des entreprises.

B. DES ÉVOLUTIONS TRÈS CONTRASTÉES, QUI APPELLENT À POURSUIVRE L'EFFORT DE RATIONALISATION DE L'ACTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

Le projet de loi de finances pour 2020 est marqué par **une augmentation sensible des crédits du programme n° 134**, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, **qui s'explique principalement par la hausse du coût, pour l'État, de la « compensation carbone »**. Pour le reste, **si les deux autorités administratives indépendantes relevant du programme bénéficient d'une légère hausse de leurs crédits, les financements alloués aux autres administrations et établissements publics concernés ainsi que les autres dépenses d'intervention stagnent ou diminuent, de manière plus ou moins accentuée.**

¹ Les ressources de l'INPI proviennent exclusivement de ses propres produits, c'est-à-dire pour l'essentiel les redevances perçues sur les titres de propriété industrielle. Il ne perçoit aucune subvention.

² Si la majeure partie de ses subventions provient du programme n° 134, Business France en perçoit également en provenance du programme n° 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires » et du programme n° 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces subventions représentent environ un cinquième de ses ressources (source : annexe au PFL pour 2020 « Opérateurs de l'État »).

**Évolution des crédits du programme n° 134
« Développement des entreprises et régulations »**

(en millions d'euros)¹

Actions	LFI 2019		PLF 2020		Évolution (en valeur)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
4 Développement des postes, des télécommunications et du numérique	176,4	181,4	168	168	-4,8 %	-7,4 %
7 Développement international des entreprises et attractivité du territoire	149,9	149,9	143,8	143,8	-4,1 %	-4,1 %
8 Expertise, conseil et inspection	18,8	18,8	18	18	-4,1 %	-4,1 %
13 Régulations des communications électroniques et des postes	20,6	22,5	21	22,9	+2 %	+1,9 %
15 Mise en œuvre du droit de la concurrence	21,4	22,5	21,8	23	+1,5 %	+2,3 %
22 Contrats à impact social	0,07	0,02	0,03	0,03	-57,1 %	+77,2 %
23 Industrie et services	278,8	286,5	435,3	444,9	+56,1 %	+55,3 %
24 Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur	232,2	203,6	226	226,7	-2,7 %	-1,7 %
TOTAL (PLF initial)	898,2	912,3	1 033,9	1 047,4	+15,1 %	+14,8 %
<i>Après examen en première lecture par l'Assemblée nationale</i>			1 031,8	1 045,3	+14,9 %	+14,6 %

Source : commission des lois du Sénat, d'après les documents budgétaires

¹ Ces chiffres doivent être corrigés des transferts de crédits (5,3 millions d'euros de transferts entrants et 11 millions d'euros de transferts sortants, dont 5,8 millions d'euros correspondent au transfert au programme n° 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la subvention versée à l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux ou EPARECA, qui doit être rattaché à la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires). Ainsi corrigée, la hausse des crédits atteint 15,7 % en autorisations d'engagement et 15,4 % en crédits de paiement (selon le projet de loi initial).

S'agissant plus particulièrement de l'action n° 23 « *Industrie et services* », on relève notamment la **poursuite de la baisse des dépenses de personnel de la DGE** (-2,7 %, voir ci-après) et, en ce qui concerne les dépenses d'intervention :

- **la très forte augmentation du coût de la « compensation carbone »**, qui passe de 106,3 millions d'euros en 2019 à 279,5 millions d'euros en 2020 (+ 163 %). Cette compensation, mise en place par la loi de finances pour 2016 et destinée à éviter la délocalisation hors de l'Union européenne d'activités fortement affectées par la mise en place du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (« *fuites de carbone* »), est en effet indexée sur le prix des quotas, qui a connu une hausse beaucoup plus rapide que prévu et appelée à se poursuivre au cours des prochaines années¹ ;

- **la baisse des crédits alloués à la plupart des autres dispositifs de soutien au développement économique**, qu'il s'agisse de l'aide à la gouvernance des pôles de compétitivité (16,9 millions d'euros en crédits de paiement, au lieu de 18,5 millions en 2019, soit une baisse de 13 %), des subventions aux centres techniques industriels et organismes assimilés (7,85 millions d'euros, en baisse de 12 %) ou, plus encore, du FISAC (mis en gestion extinctive en 2019, voir ci-après) ;

- **des évolutions contrastées en ce qui concerne le soutien de l'État aux organismes chargés d'assurer la qualité des produits et services** : la forte diminution de la subvention allouée à l'AFNOR, association chargée de la coordination du système français de normalisation (6,43 millions d'euros, en baisse de 16 %) n'est que très partiellement contrebalancée par l'effort consenti en faveur du COFRAC, instance unique d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité (180 000 euros, en hausse de 6 %).

Ces évolutions appellent, de la part de votre rapporteur, deux principales réflexions.

En premier lieu, **il faudra s'interroger sur la pérennité du soutien apporté par l'État aux industries électro-intensives** indirectement affectées par la hausse du prix du carbone. La « *compensation carbone* » sous sa forme actuelle doit, en l'état du droit, prendre fin en 2021, au titre des surcoûts constatés en 2020, conformément aux lignes directrices tracées par la Commission européenne en 2012². La directive du 13 octobre 2003³ n'interdit

¹ Plus précisément, le montant de l'aide versée en 2020, au titre des coûts indirects supportés par les entreprises éligibles en 2019, est fonction de la moyenne des prix à terme à un an quotidiens des quotas d'émission observés en 2018 (voir l'article L. 122-8 du code de l'énergie). Le prix du quota d'émission par tonne de CO₂ est passé de 7 € à 25,5 € environ entre janvier et décembre 2018.

² Communication n° 2012/C 158/04 de la Commission européenne du 5 juin 2012 relative aux lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012.

³ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

pas, cependant, de proroger ce système d'aides d'État, non plus que d'autres formes d'aides comme l'allocation transitoire de quotas gratuits aux producteurs d'électricité. La réflexion doit se poursuivre au niveau européen, tant **il est indispensable de soutenir nos industries électro-intensives** (papeterie, métallurgie, chimie, cimenterie...), **stratégiques et fortement pourvoyeuses d'emplois**. Néanmoins, les dispositifs actuels de soutien méritent sans doute d'être revus, afin de **moins peser sur les finances publiques** et, surtout, **d'accompagner la modernisation de ces industries** pour diminuer non seulement leur consommation d'électricité, mais aussi leurs propres émissions de gaz à effet de serre¹.

En second lieu, **le souci de la maîtrise des dépenses publiques** (joint à la pression exercée par la hausse du coût de la compensation carbone) **ne doit pas conduire à appliquer une politique de « rabot »** qui risque de mettre à mal l'efficacité des administrations et des actions concernées, **mais à redéfinir les priorités de l'action de l'État afin d'y consacrer les moyens appropriés**. Sur ce terrain, si votre rapporteur pour avis salue les efforts de réorganisation entrepris par le ministère de l'économie et des finances, des motifs de préoccupation n'en demeurent pas moins.

L'évolution des crédits du programme n° 134 lors de la première lecture par l'Assemblée nationale

Le montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme a connu deux évolutions inverses lors de la première lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale :

- un amendement de nos collègues députés Xavier Roseren et Olivia Grégoire les a d'abord **augmentés de 10 000 euros** (prélevés sur le programme n° 220 « *Statistiques et études économiques* ») afin de rétablir un financement budgétaire de l'activité de garantie de prêts aux entreprises de Bpifrance ;

- puis, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement les a **réduits de 2 087 988 euros**, par compensation d'une baisse de 2 111 721 euros (qui devra être répartie entre les actions du programme) et d'une hausse de 23 733 euros destinée à financer la revalorisation du barème de remboursement des frais de repas pour les agents publics en formation ou en mission.

¹ Voir, à ce sujet, les perspectives tracées par une étude de l'I4CE (Institute for Climate Economics, association fondée par la Caisse des dépôts et l'Agence française de développement), « L'état du marché carbone européen », juin 2019. Ce document, ainsi que sa version complète en anglais, sont consultables à l'adresse suivante : <https://www.i4ce.org>.

II. LE RETRAIT DE L'ÉTAT DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UNE INCITATION À RENFORCER LES COOPÉRATIONS ENTRE ACTEURS PUBLICS AU NIVEAU LOCAL

A. RECENTRAGE OU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ?

1. La transformation en cours de la Direction générale des entreprises

La Direction générale des entreprises (DGE) traverse une période de réorganisation de grande ampleur, qui a connu une accélération au cours de l'année 2019. Ses effectifs devraient connaître l'an prochain une nouvelle baisse de 152 équivalents temps plein, soit plus d'un dixième des emplois.

Évolution des effectifs de la Direction générale des entreprises

Plafond d'emplois (en ETPT)				Schéma d'emplois (en ETP)			
Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019
1 448	1 372	1 249	-123	-35	-120	-152	-32

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Au niveau central, le Gouvernement entend recentrer l'action de la DGE sur des enjeux économiques prioritaires, tels que le numérique et l'innovation. Un décret du 28 août 2019 lui a retiré la charge de l'élaboration et du suivi des dispositions législatives et réglementaires relatives au personnel et aux activités sociales de La Poste et d'Orange, tout en supprimant le rattachement de la mission « *French Tech* » à l'Agence du numérique (celle-ci étant incorporée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires) pour l'intégrer directement à la DGE¹.

Parallèlement, l'organisation de la direction a été revue pour plus de transversalité et de réactivité. Sa structure hiérarchique a été allégée par la disparition de l'échelon administratif des bureaux et des fonctions d'adjoint et, à la suite d'une expérimentation jugée concluante, il a été fait le choix de généraliser le « *mode projet* » – c'est-à-dire la constitution d'équipes constituées au gré des projets au sein des sous-directions, de nouvelles fonctions de directeur et de chef de projet étant également créées².

¹ Décret n° 2019-898 du 28 août 2019 modifiant divers décrets relatifs aux missions de la direction générale des entreprises.

² Arrêté du 28 août 2019 portant organisation de la direction générale des entreprises.

Quant au réseau déconcentré de la DGE, il a subi une **profonde transformation en raison de la volonté du Gouvernement de recentrer l'action territoriale de l'État en matière de développement économique sur quelques priorités : le suivi des filières stratégiques, des politiques d'innovation et de transformation numérique, ainsi que l'accompagnement des entreprises en difficulté**. Il est ainsi clairement affirmé que l'État n'interviendra plus en matière de soutien au tourisme, à l'artisanat – sauf en Corse et en outre-mer – et au « *développement économique des territoires* », ces compétences relevant désormais des régions¹.

En conséquence, **les effectifs des pôles 3E** des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), en charge du développement économique, **ont été réduits des deux tiers en 2019**, pour passer de 450 équivalents temps plein environ à 134, soit entre 8 et 16 par région. **Les conséquences sociales de cette réorganisation devront être suivies de près**, car il resterait environ 110 agents à reclasser à la fin de l'année 2019, selon les informations communiquées à votre rapporteur.

2. L'abandon de plusieurs pans de l'action économique de l'État

Le recentrage de l'action de l'État en matière de développement économique se traduit aussi par la suppression ou le transfert à d'autres acteurs de certains dispositifs de soutien aux entreprises.

Il en va ainsi, tout particulièrement, du **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**, mis en gestion extinctive en 2019 et qui ne serait plus doté en 2020 que de 2,8 millions d'euros de crédits de paiement destinés à couvrir des engagements passés. Comme il a été dit, **le soutien aux petits commerces, à l'artisanat et aux services de proximité relève désormais, aux yeux du Gouvernement, de la seule compétence des régions**. **Votre rapporteur pour avis exprime des réserves sur ce point**. Certes, l'évolution actuelle a le mérite de clarifier la répartition des rôles entre l'État et les régions, ce qui est de nature à faciliter les démarches des entreprises et à limiter les dépenses redondantes. **Encore faudrait-il que les régions disposent des moyens nécessaires pour prendre le relais de l'action de l'État** ; la hausse la dynamique de la « *TVA régionale* » ne suffira pas à absorber l'ensemble des transferts de charges supportés par celles-ci. En outre, seul le **renforcement de la péréquation** entre régions pourrait compenser la suppression d'un fonds d'État qui jouait un rôle de redistribution entre territoires plus ou moins bien dotés.

¹ *Circulaire du 12 juin 2019* relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

La suppression du FISAC s'opère d'ailleurs à contretemps alors que le petit commerce a souffert pendant de longs mois de la crise des « gilets jaunes ». Elle est d'autant plus inattendue que le fonds était appelé à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du plan « Action cœur de ville » lancé par le Gouvernement en 2018.

Par ailleurs, alors que l'État entend continuer à jouer un rôle en matière de politique industrielle et de soutien à l'innovation, il s'apprête, selon des annonces faites récemment par le Premier ministre, à **transférer intégralement aux régions la gouvernance et l'animation des pôles de compétitivité** qui, selon le projet de loi de finances, représenteraient encore 16 millions d'euros en crédits de paiement en 2020¹. **Les régions s'inquiètent des conditions dans lesquelles aura lieu ce transfert** : les crédits d'intervention de l'État, mais aussi les agents des DIRECCTE aujourd'hui en charge du suivi des pôles de compétitivité leur seront-ils également transférés ? Qu'en sera-t-il des moyens dévolus au financement des projets de recherche, aujourd'hui financés par le biais du programme des investissements d'avenir, et alors que le troisième volet de ce programme (PIA 3) doit prendre fin en 2022 ?

Votre rapporteur pour avis, qui plaide depuis plusieurs années pour une rationalisation des politiques publiques de développement économique, prend acte du fait que l'État s'efforce enfin de tirer les conséquences de la décentralisation et de recentrer son action sur un nombre limité de priorités d'intérêt national. Toutefois, la rationalisation de l'action publique ne doit pas être un simple prétexte pour tailler dans les dépenses de l'État – aussi légitime que soit l'objectif de maîtrise de la dépense publique. **Il convient de prendre garde à ce que le retrait de l'État ne crée pas des lacunes dans l'action publique, au préjudice de nos entreprises,** et cela exigera de procéder au **transfert des moyens financiers et humains nécessaires** vers les autres administrations publiques en charge du développement économique, notamment les régions.

Estimant néanmoins que les conditions n'étaient aujourd'hui pas réunies pour que soit correctement compensée l'extinction progressive du FISAC, la commission a donné mandat à son rapporteur pour déposer en son nom l'**amendement n° II-515** qui vise à **rehausser à 30 millions d'euros** les autorisations d'engagement et les crédits de paiement destinés à ce fonds.

¹ Discours de M. Édouard Philippe, Premier ministre, au 15^e congrès des régions de France, Bordeaux, 1^{er} octobre 2019.

B. DES COOPÉRATIONS EN CONSTRUCTION

1. Les prémices d'un véritable partenariat entre l'État et les régions ?

Malgré une répartition des compétences clarifiée, l'État et les régions continueront à agir concurremment dans le domaine du développement économique, et c'est pourquoi il importe de **renforcer leur coordination**.

Selon les représentants du ministère de l'économie et des finances et des régions, entendus par votre rapporteur, un « *cadre national de référence* » serait en préparation, afin de préciser les modalités de cette coopération, qu'il s'agisse de la politique d'innovation (pôles de compétitivité), de réindustrialisation (programme « *Territoires d'industrie* »), de sécurité économique, ou encore de l'accompagnement des entreprises en difficulté. Sur ce dernier plan, il s'agit notamment de mieux définir le partage des tâches entre l'État et les régions en fonction de la taille des entreprises concernées, ainsi que d'améliorer la détection des « *signaux faibles* » qui annoncent les difficultés, grâce aux informations dont disposent les différentes administrations.

Au niveau national, afin de formaliser les échanges réguliers entre le ministère et les conseils régionaux, la création d'un **conseil économique État-régions** serait à l'étude, qui se réunirait plusieurs fois par an.

Votre rapporteur apporte un soutien appuyé à ces efforts pour consolider la coopération entre l'État et les conseils régionaux en faveur de nos entreprises. C'est non seulement indispensable parce que les zones de chevauchement perdureront nécessairement entre leurs actions respectives, mais aussi parce qu'**une politique économique doit s'appréhender dans sa globalité**, même si les instruments en sont maniés par des acteurs différents. Les choix faits par l'État en matière de fiscalité, d'investissement, de politique du crédit, par exemple, doivent pouvoir être discutés avec les administrations locales dont les leviers d'action sont plutôt d'ordre micro-économique.

Par ailleurs, **la future loi « 3D »** (décentralisation, différenciation et déconcentration), annoncée pour 2020, pourrait être l'occasion de **consolider les compétences économiques des régions**, en renforçant leurs prérogatives en matière de **politique de l'emploi** ou de **transition écologique**, notamment.

2. La réorganisation sous contrainte des chambres consulaires

Parallèlement, **le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et celui des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) poursuivent leur transformation**, en application de la loi et sous la contrainte financière.

En ce qui concerne les CCI, la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 *relative à la croissance et à la transformation des entreprises*, dite « PACTE », a sensiblement **renforcé le rôle de pilotage de l'établissement situé à la tête du réseau, CCI France**. Elle a notamment prévu que CCI France percevrait désormais seule le produit de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie, à charge de le répartir entre les chambres, et que l'établissement signerait seul avec l'État un contrat d'objectifs et de performance définissant les missions prioritaires du réseau financées par cette taxe, décliné dans des conventions d'objectifs et de moyens signées avec chaque chambre régionale.

Le premier **contrat d'objectifs et de performance** a été signé avant même la publication de la loi « PACTE », le 15 avril 2019. Les **missions prioritaires** assignées aux CCI y sont définies autour de **cinq axes** : la promotion de l'entrepreneuriat, l'appui aux entreprises dans leurs mutations, l'accompagnement à l'international, la représentation des entreprises et l'appui aux territoires¹. Les autres prestations proposées par les CCI ont désormais vocation à être autofinancées.

La hiérarchisation des missions des CCI est d'autant plus nécessaire que les **baisses successives du plafond d'affectation de la taxe pour frais de chambre** ont réduit les recettes fiscales perçues par le réseau de 1,38 milliard d'euros de 2012 à 646 millions en 2019, ce qui est sans exemple parmi les administrations publiques. Dans ce contexte, l'article 15 du projet de loi de finances pour 2020, tout en tirant les conséquences de la loi « PACTE » qui a fait de CCI France l'affectataire unique de la taxe, prévoit une diminution et une harmonisation progressive de son taux² qui entraînerait **une baisse de 400 millions d'euros des ressources du réseau entre 2018 et 2023**, alors qu'un rapport d'inspection de 2018 évaluait à 170 millions d'euros le maximum envisageable³.

À cet égard, **votre rapporteur appelle à la prudence**. La forte contribution au redressement des finances publiques demandée jusqu'ici aux CCI ne doit pas s'aggraver au point de remettre en cause les missions essentielles des chambres au service de nos entreprises. Sans ressources fiscales suffisantes, celles-ci seront contraintes d'accélérer le mouvement consistant à substituer des services payants aux prestations gratuites ou facturées en-deçà de leur coût, au préjudice des entreprises les plus petites ou les plus fragiles.

¹ Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.cci.fr>.

² Plus précisément, le taux de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises serait progressivement harmonisé jusqu'à atteindre un taux unique de 0,8 % en 2023, tandis que celui de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises serait fixé à 1,73 % dès 2020.

³ Inspection générale des finances, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Contrôle général économique et financier, « Revue des missions et scénarios d'évolutions des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat », mars 2018. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.igf.finances.gouv.fr>.

Quant aux **CMA**, les ressources qu'elles tirent de la taxe pour frais de chambre se stabilisent au contraire à 203 millions d'euros. La loi « *PACTE* » a prévu de généraliser le modèle des CMA de région (CMAR), substituées aux chambres départementales. Selon les représentants de CMA France, entendus par votre rapporteur, le choix a été fait de privilégier les échelons correspondant à ceux des administrations publiques locales compétentes en matière économique, c'est-à-dire l'échelon régional pour les CMAR et l'échelon intercommunal pour les antennes locales.

Par ailleurs, la loi « *PACTE* » a prévu l'adoption, après chaque renouvellement général, d'un plan de **mutualisation entre les CCI et CMA** de niveau régional, qui pourra porter aussi bien sur les moyens matériels des chambres que sur leur offre de services.

3. De nouvelles formes de coopération territorialisée

a) La « Team France Export », une initiative prometteuse

Le Gouvernement a annoncé en février 2018 son intention de **réorganiser la politique de soutien à l'exportation des entreprises, en regroupant sous la bannière d'une « Team France Export » les différentes institutions publiques concourant à cette politique** : services de l'État, régions, Business France, Bpifrance, CCI, etc.

Au niveau régional, il s'agissait de mettre en place un **guichet unique** à destination des entreprises, piloté par le conseil régional et associant Business France et les CCI. Cela a conduit Business France à affecter plusieurs dizaines de ses conseillers en développement international au sein des CCI régionales.

Au niveau national a été créé en juin 2019 un portail numérique dénommé « *plateforme des solutions* », qui regroupe l'ensemble des offres d'accompagnement à l'export, y compris les offres de financement de Bpifrance ou des conseils régionaux.

Sur le même modèle a été constituée une « *Team France Invest* » regroupant les acteurs publics chargés de la promotion des investissements étrangers en France.

Ces regroupements, qui semblent produire de premiers résultats encourageants, doivent servir d'exemple dans d'autres domaines. Ils mériteraient également d'être approfondis : sans doute les chambres des métiers et de l'artisanat devraient-elles, par exemple, être mieux associées à la « *Team France Export* », car nos entreprises artisanales, notamment dans les secteurs du luxe, des métiers d'art et de l'agro-alimentaire, ont aussi des atouts à faire valoir sur les marchés internationaux.

b) Qu'attendre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ?

Pour sa part, **l'Agence nationale de la cohésion des territoires**, dont la création est prévue le 1^{er} janvier 2020, reste **un objet mal identifié**. Cet établissement public de l'État, à la gouvernance duquel les élus locaux seront associés – même si le Sénat aurait souhaité aller plus loin en ce sens¹ – sera chargé, d'une part, de **soutenir l'action des collectivités territoriales** dans des domaines variés – accès aux services publics, accès aux soins, logement, mobilités, politique de la ville, revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, transition écologique, développement économique, numérique – d'autre part, d'**exercer certaines compétences de l'État** en coordination avec les collectivités. À ce titre, l'Agence doit incorporer plusieurs établissements publics et services de l'État, à savoir l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), l'Agence du numérique et une large partie du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Elle devra également conclure des conventions pluriannuelles avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et la Caisse des dépôts et consignations.

Il faut souhaiter que la création de cette agence soit l'occasion de mieux coordonner l'action des différentes collectivités publiques, en particulier dans les domaines de la politique commerciale et artisanale et de l'aménagement numérique. Il est impératif, à cet égard, que l'action des services économiques de l'État en région soit articulée avec celle de l'agence : les discussions à ce sujet sont encore en cours, selon les informations recueillies par votre rapporteur, entre l'actuel CGET et la direction générale des entreprises.

¹ Voir le rapport n° 98 (2018-2019) de M. Louis-Jean de Nicolaÿ, fait, en première lecture, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/118-098/118-098.html>.

III. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES : DESSERRER L'ÉTAU

A. LE RALENTISSEMENT DE LA RÉDUCTION DES MOYENS DE LA DGCCRF

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit **une nouvelle baisse des effectifs** de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), **plus modérée cependant que les années précédentes** puisqu'elle perdrait **10 équivalents temps plein** après 47 ETP en 2018 et 45 en 2019. **Ses dépenses de fonctionnement hors personnel se stabilisent¹**, tandis que la diminution importante de ses dépenses d'intervention (6,45 millions d'euros, en baisse de 13,4 %) est due à la volonté du ministère de concentrer ses subventions au mouvement consommériste sur les associations les plus actives.

Évolution des effectifs de la DGCCRF

Plafond d'emplois (en ETPT)				Schéma d'emploi (en ETP)			
Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019
2 913	2 875	2 838 ²	-37	-47	-45	-10	+35

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Cette limitation de la réduction des moyens de la DGCCRF est opportune, car celle-ci reste **une administration très sollicitée**.

Ses principales missions sont, comme on sait, de trois ordres :

- le contrôle du respect des **règles de concurrence et de loyauté des relations commerciales** (pratiques anticoncurrentielles, transparence des relations commerciales et pratiques restrictives de concurrence). À ce titre, la DGCCRF a été fortement mise à contribution, en 2019, par la mise en application de la loi dite « *EGALIM* » du 30 octobre 2018³ et la préparation de l'ordonnance du 24 avril 2019⁴ qui a entièrement refondu le titre IV du livre IV du code de commerce ;

¹ Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la forte baisse des autorisations d'engagement est liée au caractère pluriannuel de certains engagements, principalement les loyers de l'École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF).

² Ce chiffrage tient compte du transfert de quarante ETPT vers les secrétariats généraux communs de directions départementales interministérielles, qui devrait s'accompagner de transfert de fonctions support.

³ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

⁴ Ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées.

- la **protection économique du consommateur** (contrôle des règles relatives à l'information précontractuelle du consommateur et aux pratiques commerciales interdites ou réglementées) ;

- la **sécurité des consommateurs** (contrôle des produits à risque pour la santé ou l'intégrité physique).

D'autres compétences lui ont été attribuées par le législateur, accessoires à ses missions principales. La DGCCRF fait ainsi partie des autorités chargées de contrôler le respect, par les personnes qui y sont assujetties, des obligations liées à la **lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**. Elle est plus particulièrement chargée du contrôle des professionnels de l'immobilier, des personnes exerçant l'activité de domiciliation et, depuis l'an dernier, des professionnels du luxe¹.

Dans le cadre même de ses missions principales, des attributions nouvelles lui sont régulièrement confiées, par exemple, depuis la loi « *Macron* », le contrôle du respect par les **avocats** de leur obligation d'établir une **convention d'honoraires** avec leurs clients. Force est de constater que cette disposition, dont notre ancien collègue François Pillet, co-rapporteur, avait fortement mis en doute l'opportunité et même l'applicabilité², est à peu près restée lettre morte, puisque la DGCCRF n'a jamais agi d'office en la matière et que les plaintes concernant les services juridiques et les activités comptables dans leur ensemble n'ont représenté que 0,013 % des réclamations reçues par elle en 2018.

D'une manière plus générale, **on peut s'inquiéter de la diminution, année après année, du volume des contrôles diligentés par la DGCCRF**. Selon son rapport public, le nombre de vérifications opérées a encore diminué de 2 % en 2018 pour s'établir à 543 000, et le nombre d'établissements contrôlés (111 600) a également connu une nouvelle baisse de 1 %. En revanche, le nombre de sites Internet contrôlés et de résultats d'analyses en laboratoire est en hausse, de même que celui des manquements et infractions constatés (128 500), ce qui témoigne d'**un recentrage de l'activité des enquêteurs et d'un meilleur ciblage des contrôles**.

¹ Plus précisément, les personnes qui acceptent le paiement en espèces ou en monnaie électronique pour un montant supérieur à 10 000 euros de biens mentionnés au 11° de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier. Le contrôle de ces personnes a été ajouté aux attributions de la DGCCRF par le décret n° 2018-284 du 18 avril 2018 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

² Voir le rapport n° 370 (2014-2015) de Mmes Catherine Deroche, Dominique Estrosi Sassone et M. François Pillet, fait au nom de la commission spéciale du Sénat, sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l14-370-1/l14-370-1.html>.

B. COMMENT RETROUVER DES MARGES DE MANŒUVRE ?

Dans ce contexte contraint, la DGCCRF s'efforce de retrouver des marges de manœuvre en recentrant son champ d'intervention sur ses missions prioritaires, en faisant appel aux nouvelles technologies numériques et en réorganisant son réseau déconcentré – non sans difficultés.

1. La hiérarchisation des priorités

En 2019 a été engagée **une revue des missions de la DGCCRF en vue de l'élaboration d'un plan stratégique pluriannuel**. Ses conclusions n'ont, pour l'heure, pas été rendues publiques, mais les documents budgétaires font état de la volonté de la direction générale de « *concentrer ses forces sur son cœur de métier, les enquêtes au service de la lutte contre les fraudes économiques* », en s'intéressant plus particulièrement aux nouveaux modèles économiques et aux risques émergents.

Le programme national d'enquêtes pour 2020 devrait porter la trace de cette inflexion. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la direction générale souhaiterait approfondir ses enquêtes sur les nouvelles pratiques commerciales et les nouveaux marchés liés à la transition écologique (allégations environnementales, ventes en vrac, produits reconditionnés...), les risques sanitaires émergents (produits de grande consommation présentant un risque d'exposition aux produits chimiques ou aux ondes électromagnétiques), ou encore les nouveaux modèles économiques liés au numérique (plateformes de vente de produits et service, télémédecine...).

Cet effort de structuration et de hiérarchisation mérite d'être encouragé. Souhaitons qu'il ne soit pas contrarié par la tendance récurrente du législateur ou du pouvoir réglementaire à confier à la DGCCRF de nouvelles tâches qui ne correspondent pas aux priorités qu'on lui assigne par ailleurs...

2. De nouveaux outils numériques

Les nouvelles technologies numériques peuvent également être d'un secours précieux pour **faciliter la détection des infractions et orienter les contrôles des enquêteurs**. À cet effet, **une cellule numérique** a été créée en 2018 au sein du service national des enquêtes, composée d'agents spécialisés dans l'exploration et l'analyse de données. Un outil appelé « *Polygraphe* » est en cours de développement, pour un coût de 300 000 euros sur deux ans, destiné à la détection des faux avis sur Internet, qui nuisent aux consommateurs et empêchent le fonctionnement loyal des marchés. Un partenariat a également été conclu avec le Commissariat à l'énergie atomique pour créer une plateforme de recueil et d'analyse de données en langage naturel, et un autre avec la mission Etalab pour déceler les clauses abusives dans les contrats de consommation.

Par ailleurs, une application en ligne dite « *SignalConso* » est en voie de finalisation pour faciliter les signalements des consommateurs et, le cas échéant, la correction spontanée des irrégularités signalées par les professionnels.

3. L'indispensable réorganisation du réseau déconcentré de la DGCCRF

À la suite de la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) en 2010, les anciens services déconcentrés de la DGCCRF aux niveaux régional et départemental ont été intégrés à de nouvelles directions interministérielles, à savoir :

- au niveau départemental, les directions départementales de la protection des populations (DDPP), où ont été réunies les anciennes unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (UDCCRF) avec les services vétérinaires, et qui sont regroupées dans les départements les moins peuplés au sein de directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP, également en charge des politiques d'insertion, du contrôle des établissements et services sociaux, *etc.*) ;

- au niveau régional, les DIRECCTE, dont les pôles 3 C se sont vu attribuer un rôle de coordination et réalisent eux-mêmes certaines enquêtes.

Cette organisation a, depuis l'origine, été critiquée, en ce qu'elle rompt la chaîne de commandement entre l'administration centrale, l'échelon régional et l'échelon départemental. **Elle n'a pas non plus toujours produit les synergies recherchées** : si la collaboration des agents chargés de la protection des consommateurs et des contrôles vétérinaires au sein des DDPP est évidemment utile, leur métier est trop différent de celui des agents chargés des politiques d'insertion pour que leur cohabitation au sein d'une même direction soit vraiment fructueuse.

À cela s'est ajoutée la **réduction progressive des effectifs**, qui, dans les départements les plus ruraux, ne laisse subsister au sein des DDCSPP que quatre ou cinq agents en charge de la protection des consommateurs, alors que la directrice générale estimait l'an dernier, devant votre rapporteur, à dix ou douze agents la taille critique nécessaire pour assurer une mission opérationnelle de contrôle¹.

¹ Selon la Cour des comptes, un tiers des services de l'État dans les départements disposent désormais de moins de huit agents relevant de la DGCCRF, toutes missions confondues : voir le référé S2019-0568 du 14 mars 2019, dont il est question ci-après. Voir, sur ces évolutions, les remarques que formulait déjà notre collègue Antoine Lefèvre dans son avis n° 154 (2012-2013), t. VIII, sur le projet de loi de finances pour 2013, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a12-154-8/a12-154-8.html>.

Face à ce constat, **votre rapporteur plaide naguère pour une régionalisation des missions de contrôle du fonctionnement concurrentiel des marchés et de protection des consommateurs actuellement dévolues aux DDPP ou aux DDCSPP.**

Le Gouvernement actuel l'a exclu. **Le Premier ministre a toutefois réaffirmé, dans une circulaire du 12 juin 2019, sa volonté de promouvoir les coopérations interdépartementales**, y compris par « *la création de pôles de compétences multidépartementaux qui concourent à renforcer la qualité du service rendu grâce au partage d'expertise, particulièrement nécessaire lorsqu'il s'agit de faire appel à des compétences rares¹* ».

Ces regroupements, qui semblent se heurter à la résistance de certaines préfectures, restent malheureusement trop rares dans le domaine de la concurrence et de la protection des consommateurs : selon les informations recueillies par votre rapporteur, une seule équipe interdépartementale a, pour l'heure, été mise en place, entre la Sarthe et la Mayenne.

Votre rapporteur, comme l'an dernier, appelle à accélérer ce mouvement, au risque de voir s'étioler l'exercice de ces missions régaliennes essentielles à la protection de nos concitoyens comme au bon fonctionnement de notre économie.

C. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE COORDINATION AVEC L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE POUR LA RÉPRESSION DES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES

Par un référé du Premier président de la Cour des comptes daté du 14 mars 2019, l'attention de votre rapporteur a également été appelée sur la nécessité de rechercher une meilleure articulation entre l'action de la DGCCRF et celle de l'Autorité de la concurrence dans le domaine de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles.

Le système français de répression des pratiques anticoncurrentielles

La politique française de la concurrence repose, depuis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie*, sur la coexistence de **deux institutions publiques** - une autorité administrative indépendante, l'Autorité de la concurrence, et un service ministériel doté d'un réseau déconcentré, la DGCCRF - et de **deux droits distincts** :

- le **droit des pratiques anticoncurrentielles** (ententes, abus de position dominante, prix abusivement bas) et des concentrations, d'orientation macroéconomique et dont l'objet est d'assurer le bon fonctionnement des marchés grâce à une concurrence effective ;

¹ *Circulaire du 12 juin 2019* relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

- le **droit des pratiques restrictives de concurrence** (déséquilibres contractuels, rupture brutale de relations commerciales établies) et de la transparence des relations commerciales, d'orientation plutôt micro-économique et dont la principale finalité est plutôt de garantir des relations loyales et équilibrées entre partenaires commerciaux.

La DGCCRF, au nom du ministre de l'économie, est seule chargée des enquêtes et des sanctions portant sur les pratiques restrictives de concurrence. En ce qui concerne les pratiques anticoncurrentielles, en revanche, les compétences sont partagées.

S'agissant du pouvoir de sanction :

- l'Autorité de la concurrence a une compétence générale pour sanctionner les pratiques anticoncurrentielles définies aux articles L. 420-1 à L. 420-2 et L. 420-5 du code de commerce, y compris lorsque les faits, par leur incidence sur le commerce entre États membres, sont susceptibles de recevoir une qualification tirée des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (la Commission européenne étant alors habilitée à évoquer l'affaire) ;

- le ministre de l'économie est compétent pour sanctionner les pratiques affectant un marché de dimension locale, sous réserve que le chiffre d'affaires réalisé en France par chacune des entreprises concernées soit inférieur à 50 millions d'euros, et que leur chiffre d'affaire cumulé ne dépasse pas 200 millions d'euros.

Les agents habilités de la DGCCRF et les services d'instruction de l'Autorité de la concurrence disposent, les uns et les autres, de pouvoirs d'enquête pour rechercher et constater les infractions aux règles susmentionnées.

Des procédures sont aménagées afin de coordonner l'action des deux institutions :

- lorsque la DGCCRF a connaissance de faits (« *indices* ») susceptibles de constituer une pratique anticoncurrentielle et souhaite entreprendre une enquête à leur sujet, elle doit en informer le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence, qui peut prendre la direction des investigations dans un délai d'un mois ;

- lorsque la DGCCRF a réalisé une enquête, elle doit en communiquer le résultat ainsi que l'ensemble des pièces de la procédure au rapporteur général de l'Autorité, qui peut alors proposer à celle-ci de se saisir d'office du dossier, dans un délai de deux mois ; à défaut, le ministre de l'économie peut prendre lui-même les sanctions prévues à l'article L. 464-9 du code de commerce, saisir l'Autorité ou classer l'affaire ;

- inversement, l'Autorité de la concurrence peut, lorsqu'elle a été saisie d'une affaire, rejeter cette saisine lorsque les faits sont susceptibles d'être sanctionnés par le ministre de l'économie ;

- à la demande du rapporteur général de l'Autorité, des agents de la DGCCRF sont mis à sa disposition pour la réalisation des visites et saisies prévues à l'article L. 450-4 du même code.

La Cour, tout en relevant que l'architecture institutionnelle issue de la loi du 4 août 2008 est aujourd'hui stabilisée et, dans l'ensemble, satisfaisante, appelle à renforcer son efficacité et à réduire les délais de traitement des dossiers (dix mois en moyenne pour les affaires de dimension locale traitées par la seule DCGGRF, cinq ans pour les affaires portées devant l'Autorité de la concurrence et même six ans lorsqu'une enquête a été préalablement conduite par la DGCCRF).

Ses recommandations portent, en premier lieu, sur le réseau de la DGCCRF. La Cour appelle à renforcer le « pilotage » du réseau des enquêteurs, en réduisant notamment de onze à huit mois l'objectif relatif à la durée des enquêtes. Afin de prendre en compte la diminution progressive des effectifs, elle propose de renforcer la polyvalence des agents, alors que les pratiques anticoncurrentielles et restrictives de concurrence sont aujourd'hui traitées par des structures distinctes. Elle recommande enfin de revoir l'organisation territoriale du réseau « afin de l'adapter aux enjeux économiques » et de faire correspondre l'échelon d'exercice de la politique de la concurrence aux bassins d'emploi plutôt qu'aux frontières administratives classiques.

En second lieu, la Cour formule le souhait d'un renforcement de la coopération entre la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence. Une meilleure coordination entre les services enquêteurs éviterait que l'Autorité ne reprenne intégralement l'instruction de dossiers ayant déjà fait l'objet d'une étude approfondie de la part de la direction générale. En amont, des synergies doivent être recherchées pour améliorer la détection des pratiques anticoncurrentielles, par le développement d'outils communs de signalement et de traitement de l'information. Enfin, la Cour appelle les deux institutions à coordonner étroitement leur action d'information à destination des petites entreprises.

Votre rapporteur a plaisir à constater que ces recommandations sont déjà, pour partie, en voie d'être appliquées. Un protocole de coopération a été signé le 14 juin 2019 par la présidente de l'Autorité de la concurrence et la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, où sont pris plusieurs engagements visant notamment à réduire les délais de traitement des dossiers :

- dans le cas où le rapporteur général de l'Autorité, à la suite de la transmission d'indices de la part de la DGCCRF, décide de conduire les investigations, la durée de celles-ci ne devrait pas excéder seize mois en moyenne jusqu'à une éventuelle saisine de l'Autorité (auquel cas s'entamerait la phase d'instruction proprement dite) ou au classement du dossier ;

- dans le cas où la DGCCRF conduit elle-même l'enquête, celle-ci devrait être conclue dans un délai moyen de neuf mois ;

- lorsque, ayant reçu le rapport d'enquête de la DGCCRF, l'Autorité décide de se saisir d'office, elle s'efforcera, « sous réserve de difficultés particulières ou d'élargissement de l'enquête », de traiter l'affaire dans un délai d'un an ;

- de même, lorsque, à la suite du refus d'une entreprise de se conformer à une injonction prononcée ou d'accepter une transaction proposée sur le fondement de l'article L. 464-9 du code de commerce, le ministre de l'économie saisit l'Autorité, celle-ci s'efforcera de traiter l'affaire dans le délai d'un an ;

- enfin, **une réflexion commune doit être engagée en vue d'harmoniser les techniques d'enquête**, et l'Autorité pourra notamment « donner accès à sa documentation, à ses outils rédactionnels et à ses bases juridiques internes aux enquêteurs DGCCRF qui souhaiteraient disposer d'outils pratiques facilitant la rédaction d'enquête selon les standards de preuve de l'Autorité ». **L'harmonisation des méthodes et des standards probatoires doit permettre aux services instructeurs de l'Autorité de s'appuyer pleinement sur le travail déjà accompli, le cas échéant, par les agents de la DGCCRF.**

En ce qui concerne plus particulièrement cette dernière, la directrice générale a fait part à votre rapporteur de ses réserves quant à l'idée d'affecter indifféremment les agents au contrôle des pratiques anticoncurrentielles et restrictives de concurrence, un certain degré de spécialisation lui paraissant nécessaire. Il lui semble néanmoins possible de renforcer les **mutualisations** entre les équipes. Demeure la question de **l'organisation territoriale du réseau de la DGCCRF**, sur laquelle **votre rapporteur réitère son appel à ce qu'une réflexion soit engagée sans délai.**

Enfin, **des évolutions législatives devront être envisagées** pour renforcer l'efficacité de notre système de contrôle et de répression des pratiques anticoncurrentielles. Entre autres mesures, la **directive du 11 décembre 2018 dite « ECN + »**¹, qui doit être transposée avant le 4 février 2021, exige notamment **que le législateur français attribue à l'Autorité de la concurrence la faculté de se fixer des priorités et de rejeter une saisine qu'elle ne considérerait pas comme prioritaire** (règle dite de « l'opportunité des poursuites »²). Concomitamment, il conviendra d'élargir les cas où le ministre de l'économie est habilité à prononcer lui-même des sanctions. **Votre rapporteur invite donc le Gouvernement à remédier dans les meilleurs délais à la censure de l'article 211 de la loi « PACTE »**, qui prévoyait une habilitation à légiférer par ordonnance en la matière, en présentant devant le Parlement un projet de loi comprenant les dispositions nécessaires.

¹ Directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

² Cette dénomination est impropre, car ce pouvoir n'appartiendrait pas à une autorité de poursuite (ce que n'est pas le rapporteur général), mais à l'autorité investie du pouvoir de sanction, une fois saisie.

IV. L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE : BILAN D'ÉTAPE DE LA RÉFORME DE LA RÉGULATION DE L'INSTALLATION DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT

L'année 2019 a, une nouvelle fois, été très riche pour l'Autorité de la concurrence, aussi bien au titre de ses activités consultatives que de sa mission de contrôle des concentrations et de ses attributions contentieuses en matière de pratiques anticoncurrentielles.

Parmi les avis rendus cette année, on peut notamment citer plusieurs avis importants sur la concurrence en outre-mer¹, ainsi qu'un avis rendu à la demande de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le secteur de l'audiovisuel².

En ce qui concerne le **contrôle des concentrations**, l'Autorité a fait un large usage de sa faculté de subordonner l'autorisation d'une opération à des engagements détaillés des entreprises concernées, par exemple à propos de la création par les sociétés TF1, France Télévisions et M6 d'une plateforme commune de diffusion de services audiovisuels dénommée Salto (« l'anti-Netflix »)³. Par ailleurs, la première décision prise par l'Autorité, en 2018, de sanctionner une entreprise – en l'occurrence, Fnac Darty – pour non-respect des engagements pris à l'occasion d'une opération de concentration vient d'être confirmée par le Conseil d'État⁴, ce qui ne peut que conforter l'autorité des décisions prises en la matière.

Pour ce qui est de la **répression des pratiques anticoncurrentielles**, l'Autorité a sanctionné un abus d'exploitation caractérisé par des prix de vente excessifs, ce qu'elle n'avait pas fait depuis 2009⁵. Elle a également sanctionné plusieurs ententes parmi des professions réglementées, visant notamment à faire échec aux dispositions prises au cours des dernières années par le législateur pour renforcer la concurrence au sein de ces professions, par la suppression de tarifs⁶ ou l'installation de nouveaux professionnels⁷.

¹ Avis 19-A-09 du 11 avril 2019 relatif aux tarifs des professions réglementées du droit en outre-mer et 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer, après l'avis 18-A-09 du 3 octobre 2018 relatif à la situation concurrentielle sur les marchés des matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion.

² Avis 19-A-04 du 21 février 2019 relatif à une demande d'avis de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée nationale dans le secteur de l'audiovisuel.

³ Décision n° 19-DCC-157 du 12 août 2019 relative à la création d'une entreprise commune par les sociétés France Télévisions, TF1 et Métropole Télévision.

⁴ Conseil d'État, 7 novembre 2019, n° 424702.

⁵ Décision 18-D-17 du 20 septembre 2018 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de l'élimination des déchets d'activités de soins à risque infectieux en Corse.

⁶ Décision 19-D-12 du 24 juin 2019 relative à des pratiques mises en œuvre par des notaires dans le secteur de la négociation immobilière.

⁷ Décision 19-D-13 du 24 juin 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des huissiers de justice.

On peut donc se féliciter de la **stabilité des moyens** dévolus à l'Autorité, qui connaîtrait même une **légère hausse de ses effectifs** l'an prochain. Selon la présidente de l'Autorité, entendue par votre rapporteur, ces moyens nouveaux serviront à **renforcer les moyens d'investigation** dont dispose celle-ci, notamment par la création d'**une unité numérique** au sein des services d'instruction.

Évolution des effectifs de l'Autorité de la concurrence

Plafond d'emplois (en ETPT)				Schéma d'emploi (en ETP)			
Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Écart 2020/2019
190	190	199	+9	1	0	4	+4

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Votre rapporteur a choisi de porter plus particulièrement son attention sur l'exercice, par l'Autorité de la concurrence, des attributions nouvelles qui lui ont été confiées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, dite « *Macron* » en matière d'**installation des professions réglementées du droit**. Nous arrivons, en effet, après deux ans, à la **fin de la première période d'application de la réforme**, et il est temps d'en dresser un premier bilan.

A. LE RÉGIME D'INSTALLATION DES NOTAIRES, HUISSIERS DE JUSTICE, COMMISSAIRES-PRISEURS JUDICIAIRES ET AVOCATS AUX CONSEILS INSTITUÉ PAR LA LOI « MACRON » DU 6 AOÛT 2015

La réforme de 2015 a profondément modifié les conditions d'installation de ces quatre catégories d'officiers publics ou ministériels que sont les notaires, les huissiers de justice, les commissaires-priseurs judiciaires et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (également appelés avocats aux conseils), en attribuant à l'Autorité de la concurrence un rôle qui lui était jusque-là tout à fait étranger.

Sous l'étendard de la « liberté d'installation », la loi « Macron » a, en réalité, institué un mécanisme de régulation administrative de l'augmentation du nombre d'offices et de professionnels libéraux, afin de renforcer la concurrence au sein de ces professions et de mieux répondre aux besoins de la population.

En ce qui concerne les **notaires, les huissiers et les commissaires-priseurs de justice**, l'article 52 de la loi « *Macron* » distingue deux types de zones :

- les **zones dites d'installation libre**, délimitées par une carte établie conjointement par les ministres de la justice et de l'économie, sur proposition

de l'Autorité de la concurrence¹, où sont formulées des recommandations en termes d'augmentation du nombre d'offices et de professionnels. Dans ces zones, tout demandeur remplissant les conditions d'accès à la profession doit en principe être nommé dans un office créé conformément aux recommandations mentionnées ci-dessus, par le ministre de la justice ; lorsque le nombre de demandeurs excède les recommandations – ce qui est toujours le cas, et de très loin – il est procédé à un tirage au sort² ;

- les **zones dites d'installation contrôlée**, où l'implantation d'offices supplémentaires « *serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et à compromettre la qualité du service rendu* », et où le ministre de la justice peut, par conséquent, refuser la création d'un nouvel office, après avis de l'Autorité de la concurrence.

Ce dispositif ne s'applique pas en Alsace-Moselle, où l'installation des officiers publics ou ministériels obéit à un autre régime que celui en vigueur dans le reste de la France : tous les offices y sont pourvus par concours, sans que les titulaires aient le droit de présenter leur successeur.

Pour ce qui est des **avocats aux conseils**, dont les offices sont tous situés en région parisienne, il n'est pas établi de cartographie mais **l'Autorité de la concurrence est chargée de formuler des recommandations sur l'augmentation du nombre d'offices³, lesquelles lient le garde des sceaux** puisque celui-ci ne peut refuser de créer un nombre d'offices correspondant aux recommandations de l'Autorité et d'y nommer les demandeurs remplissant les conditions d'accès à la profession⁴. Si le nombre de demandeurs excède le nombre d'offices à créer, les nominations sont faites au choix par le garde des sceaux, après avis d'une commission *ad hoc*⁵.

B. LA MÉTHODOLOGIE DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

On s'intéressera ici à la méthodologie suivie par l'Autorité de la concurrence pour établir ses propositions de carte des zones d'installation des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires, ainsi que les recommandations associées aux zones d'installation « *libre* ». Celle

¹ Dans les conditions fixées à l'article L. 462-4-1 du code de commerce.

² Les conditions de nomination sont précisées par le décret n°73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire.

³ Article L. 462-4-2 du code de commerce.

⁴ Article 3 de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe irrévocablement, le nombre des titulaires, et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre.

⁵ Cette commission est composée du directeur des affaires civiles et du sceau, d'un conseiller d'État, d'un conseiller et d'un avocat général à la Cour de cassation, ainsi que d'un avocat aux conseils en exercice (décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation).

qui a été retenue à propos des avocats aux conseils n'en diffère pas foncièrement, si ce n'est que la délimitation de zones d'installation n'avait pas lieu d'être - tous les offices étant situés en région parisienne - et que les incertitudes pesant sur l'évolution de la demande ainsi que la limitation du vivier de candidats disponibles ont conduit l'Autorité à une approche particulièrement prudente¹.

1. La délimitation des zones d'installation

a) Le choix d'une subdivision territoriale pertinente

Pour les professions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire, l'Autorité de la concurrence est appelée à proposer **une délimitation des zones d'installation « libre » et « contrôlée » en fonction de critères tenant au niveau et aux perspectives d'évolution de l'offre de services et de la demande**².

Afin de mener les études statistiques nécessaires pour savoir là où ces critères sont ou non remplis, l'Autorité doit commencer par subdiviser le territoire français³ et, pour cela, rechercher une subdivision adaptée.

Elle s'est inspirée, pour ce faire, de la notion de « *marché pertinent géographique* » utilisée en droit de la concurrence, définie comme le lieu de rencontre entre l'offre et la demande et délimitée à partir d'un faisceau d'indices (la réalité des flux d'échanges, la disponibilité des produits ou des services en cause, les écarts de prix constatés d'un territoire à l'autre, la distance parcourue par les clients ou leur temps de parcours jusqu'au prestataire).

En ce qui concerne les notaires, par exemple, l'Autorité de la concurrence a constaté que, pour l'essentiel de leurs activités, sous monopole ou concurrentielles, ils intervenaient dans un ressort territorial limité à une trentaine de kilomètres autour de leur office. Pour les besoins de la cartographie, il était nécessaire de délimiter des zones sans recoupement, et c'est pourquoi l'Autorité a recherché, parmi les segmentations habituelles du

¹ Aucun objectif de chiffre d'affaires à moyen terme n'a été fixé pour les avocats aux conseils. Le niveau actuel, très élevé, du chiffre d'affaires moyen des offices et le faible nombre d'offices nouveaux envisagés ont conduit l'Autorité à estimer que le risque de devoir indemniser les titulaires actuels en raison de la dépréciation de la valeur patrimoniale de leur droit de présentation était négligeable.

² Ces critères sont fixés à l'article 1^{er} du décret n° 2016-216 du 26 février 2016 relatif à l'établissement de la carte instituée au I de l'article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Ils ont trait, pour ce qui concerne l'offre de services, au nombre et à la localisation des offices installés, au chiffre d'affaires des offices, au nombre de professionnels nommés dans ces offices en tant que titulaires, associés ou salariés, etc., en pour ce qui concerne la demande, à la démographie et aux évolutions de la situation économique ayant une incidence directe sur l'activité des professionnels, par exemple celle des marchés immobiliers et fonciers en ce qui concerne les notaires.

³ À l'exclusion des trois départements d'Alsace-Moselle, ainsi que de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton, où la réforme n'est pas applicable.

territoire (subdivisions administratives, zonage d'études...), laquelle s'approchait le plus de la dimension du marché des prestations notariales. C'est finalement le périmètre des **zones d'emploi** au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui a été retenu¹.

Pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, c'est l'**échelon départemental** qui a été choisi².

b) Le classement en zone d'installation « libre » ou « contrôlée »

Pour déterminer si chacune des zones ainsi délimitées (par référence aux zones d'emploi ou aux départements, selon le cas) devait être classée en tant que zone d'installation « libre » ou « contrôlée », l'Autorité s'est fondée sur le **chiffre d'affaires annuel moyen par professionnel libéral** (titulaire d'un office ou associé au sein d'une société titulaire) dans la zone considérée, corrigé de ses évolutions prévisibles (liées notamment aux évolutions tarifaires et démographiques).

S'agissant des **notaires**, l'Autorité a estimé que devaient être classées comme zones d'installation contrôlée celles où le chiffre d'affaires moyen corrigé des notaires libéraux était inférieur à 450 000 euros (hors taxes) ou le deviendrait en cas d'installation d'un nouveau confrère. Compte tenu du taux de marge moyen de quelque 30 %, cela représente un revenu brut mensuel d'environ 11 000 euros. Les contributions recueillies ayant conduit l'Autorité à considérer que la viabilité d'un office pourrait être mise à mal par un chiffre d'affaires annuel inférieur à 300 000 euros par professionnel libéral, elle a choisi de retenir, par sécurité, un seuil plus élevé de moitié, qu'elle a qualifié d'« *hypothèse prudente et protectrice des offices en place comme des candidats à l'installation* ».

Ce seuil a été fixé à un niveau moins élevé pour les **huissiers de justice** et les **commissaires-priseurs judiciaires**, soit à 325 000 euros et 195 000 euros respectivement, en tenant compte du chiffre d'affaires moyen de ces professions, du taux de marge et, pour les commissaires-priseurs judiciaires, du fait qu'ils sont également habilités à réaliser des ventes volontaires en dehors de leur office.

¹ Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux. Une exception a été faite, cependant, pour la région parisienne (en raison notamment de la concentration dans cette région des transactions immobilières de grande valeur, y compris pour des biens situés hors d'Île-de-France) et pour les départements et collectivités d'outre-mer (afin de tenir compte du report de la demande depuis des zones d'emploi dépourvues d'office vers des zones limitrophes ou, dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, du fait que le zonage par zones d'emploi n'y est pas utilisé).

² Avis nos 16-A-25 du 20 décembre 2016 et 16-A-26 du même jour.

2. Les recommandations en matière d'installation : les difficultés liées au double impératif d'augmenter graduellement le nombre de professionnels et de limiter l'atteinte à la valeur patrimoniale des offices

Afin de déterminer le nombre d'offices à créer et de nouveaux professionnels libéraux à installer dans chaque zone, le plus simple aurait été de calculer le nombre total souhaitable de professionnels de manière à ce que leur chiffre d'affaires moyen rejoigne le seuil précédemment fixé à 450 000 euros, 325 000 euros ou 195 000 euros, selon le cas.

Toutefois, le législateur a imposé de procéder à une augmentation progressive du nombre d'offices et de professionnels, « *de manière à ne pas bouleverser les conditions d'activité des offices existants*¹ ».

En outre, la tâche de l'Autorité de la concurrence a été compliquée par le fait que le Conseil constitutionnel a déclaré contraire au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques les dispositions de la loi « *Macron* » prévoyant l'indemnisation, par le titulaire du nouvel office, du titulaire d'un office antérieurement créé dont la valeur patrimoniale aurait été affectée par sa création. Néanmoins, sur le fondement du même principe, la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois serait engagée dans le cas où le titulaire d'un office subirait un préjudice anormal et spécial du fait de la création d'un nouvel office.

Dès lors, **l'Autorité de la concurrence a dû adapter ses recommandations afin que les nouvelles installations n'aient pas pour effet de porter atteinte à la valeur patrimoniale des offices existants au-delà de ce qu'autorise la jurisprudence constitutionnelle.** Au vu de celle-ci, elle a estimé que le caractère excessif de la dépréciation de la valeur patrimoniale d'un office ne pouvait être constaté que si cette dépréciation excédait 35 %².

Par conséquent, l'Autorité a fixé dans chaque zone, **à l'horizon de dix ans**, un objectif d'installation de nouveaux professionnels libéraux correspondant au plus petit des deux nombres suivants :

- le quotient du chiffre d'affaires total prévisionnel par le chiffre d'affaire moyen estimé souhaitable, diminué du nombre actuel de professionnels libéraux et arrondi à l'entier inférieur (seuil 1) ;

¹ Article 52 précité de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

² L'Autorité s'est fondée sur le fait que, dans le cas où une loi supprimait purement et simplement le droit de présentation de certaines professions, le Conseil constitutionnel avait jugé qu'une indemnisation fixée à 65 % de la valeur de l'office n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation : voir la décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001, sur la suppression du monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navires.

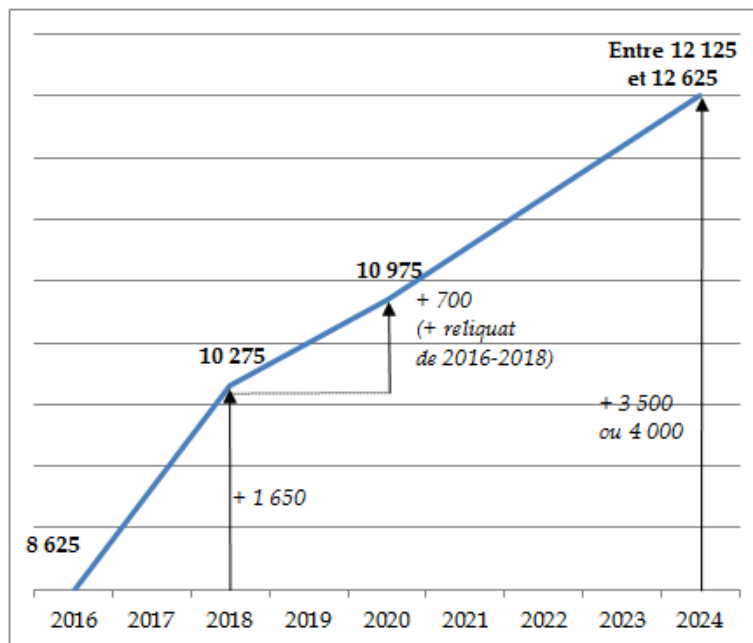
- le quotient du chiffre d'affaires prévisionnel total de la zone par 65 % du chiffre d'affaires moyen actuel de la zone, diminué du nombre actuel de professionnels libéraux et arrondi à l'entier inférieur (seuil 2).

$$\text{Seuil 1} = \frac{\text{CA prévisionnel total de la zone}}{\text{CA cible}} - \text{Nb actuel}$$

$$\text{Seuil 2} = \frac{\text{CA prévisionnel total de la zone}}{65 \% \text{ du CA par professionnel libéral de la zone}} - \text{Nb actuel}$$

Elle a ensuite formulé, **pour chaque période bisannuelle d'application de la carte**, des recommandations en termes d'installation de nouveaux professionnels libéraux tendant à assurer la **progressivité** de l'augmentation prévue sur dix ans. Pour les notaires, par exemple, qui étaient au nombre de 8 625 en février 2016¹, l'Autorité a recommandé l'installation de 1 650 nouveaux notaires libéraux entre 2016 et 2018, puis 700 entre 2018 et 2020, l'objectif étant situé entre 3 500 et 4 000 à l'horizon 2024.

Les recommandations de l'Autorité de la concurrence en vue de l'installation de nouveaux notaires libéraux



Source : commission des lois du Sénat

¹ Il ne s'agit ici que des notaires libéraux (titulaires ou associés), auxquels il faut ajouter 1 243 notaires salariés.

**Recommandations en termes de création d'offices
et d'installation de nouveaux professionnels libéraux**

L'article 52 de la loi « *Macron* » n'est pas explicite sur le point de savoir si les recommandations jointes à la carte des zones d'installation libre et contrôlée doivent être formulées en termes de **créations d'offices** ou d'**installation de nouveaux professionnels libéraux**. Comme l'a indiqué l'Autorité de la concurrence dans une note explicative du 1^{er} juillet 2016¹, **les recommandations en termes d'installation de nouveaux professionnels libéraux ont nécessairement priorité, car l'on ne peut préjuger de la forme que prendront les nouveaux offices** (dont pourront être titulaires, soit des personnes physiques, soit des sociétés). L'objectif poursuivi est bien de renforcer la concurrence et d'améliorer l'offre de service en augmentant le nombre de professionnels libéraux en activité. Par conséquent :

- l'objectif en termes d'installation de nouveaux professionnels libéraux peut être atteint avant qu'aient été créés tous les offices prévus, si un grand nombre des nouveaux offices sont attribués à des sociétés associant plusieurs professionnels qui n'exerçaient pas précédemment sous forme libérale ;

- à l'inverse, tous les offices prévus peuvent avoir été créés sans que les recommandations en termes de nouveaux professionnels libéraux aient été atteintes, parce que les nouveaux offices ont été attribués à des professionnels qui exerçaient déjà libéralement (à des personnes physiques qui exerçaient précédemment en société, ou à des sociétés comportant moins d'associés que précédemment).

Les propositions de l'Autorité de la concurrence ont, pour l'essentiel, été suivies par les ministres de la justice et de l'économie², et sa méthodologie a été validée par le Conseil d'État qui, statuant au contentieux, a notamment considéré que les recommandations en termes d'installations jointes à la première carte des zones d'installation de notaires, fondées « *sur une estimation du potentiel d'installation de nouveaux notaires jusqu'en 2024 (...) et sur une contrainte tenant à ce que l'installation de nouveaux professionnels n'entraîne pas une réduction du chiffre d'affaires moyen par office de plus de 35 %* », n'étaient pas entachées d'une erreur manifeste d'appréciation³.

Votre rapporteur pour avis émet néanmoins une réserve sur la manière dont a été prise en compte l'éventuelle dépréciation de la valeur patrimoniale des offices. En effet, la méthode retenue ne garantit nullement que cette valeur ne diminuera pas de plus de 35 % à une échéance supérieure à dix ans, au cas où la création de nouveaux offices devrait se poursuivre, et alors même que la durée moyenne de pratique professionnelle dans un office est sans doute très supérieure à dix ans, même

¹ *Délibération du 1^{er} juillet 2016* portant adoption, en complément de l'avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016 relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux, d'une notice explicative sur la notion de « recommandations sur le rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels » dans les zones mentionnées au I de l'article 52 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

² *Voir les tableaux chiffrés ci-après.*

³ *Conseil d'État, 16 octobre 2017, n° 403815.*

si l'on manque de statistiques sur ce point. **Il existe donc un risque réel que la responsabilité de l'État soit engagée** parce que le titulaire d'un office aurait vu sa valeur patrimoniale diminuer de plus de 35 % entre la date de son « *acquisition* » et celle de sa « *cession* »¹.

C. DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS, MALGRÉ UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE

1. Les difficultés de mise en œuvre du nouveau régime d'installation

La mise en œuvre des recommandations d'installation arrêtées par les ministres compétents dans les zones dites d'installation libre n'a pas été sans difficultés.

En effet, le décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 précité prévoit que, dans chacune de ces zones, le garde des sceaux nomme les candidats dans l'ordre d'enregistrement des demandes (qui sont horodatées au millionième de seconde), à moins que, dans les vingt-quatre heures suivant la date d'ouverture du dépôt des demandes, le nombre de candidatures ait excédé les recommandations formulées pour la zone considérée, auquel cas il est procédé à un tirage au sort. Or, comme l'on pouvait s'y attendre, c'est ce qui s'est produit : en ce qui concerne le notariat, par exemple, **plus de 30 000 candidatures** ont été enregistrées au niveau national entre le 16 et le 17 novembre 2016, émanant d'environ 7 500 candidats, alors que l'arrêté du 16 septembre 2016 prévoyait l'installation de **1 650 nouveaux notaires libéraux** au cours de la première période biennale.

Conformément à la réglementation, il a donc fallu procéder à un tirage au sort manuel des candidats enregistrés dans chaque zone concernée, soit **247 tirages au sort** qui ont mobilisé un représentant de l'Autorité de la concurrence, deux représentants de la direction des affaires civiles et du sceau, un magistrat et un représentant du Conseil supérieur du notariat pendant **soixante-seize demi-journées** entre février et septembre 2017. Entre-temps, certains candidats tirés au sort en rang utile dans une zone se sont désistés, parce qu'ils l'avaient également été dans une autre zone jugée plus attractive. Il a alors fallu faire appel aux suivants dans l'ordre du tirage au sort. Parmi ces derniers, certains, qui n'attendaient plus leur nomination et n'avaient donc pas pris les dispositions financières et matérielles nécessaires, ont également renoncé. Au total, le ministère de la justice a recensé **2 350 candidatures caduques pour cause de dossier incomplet**,

¹ L'Autorité a rattaché la prise en compte de la diminution éventuelle de la valeur patrimoniale des offices à l'obligation légale de garantir une augmentation progressive du nombre d'offices et de professionnels. Il s'agit en fait de deux impératifs distincts. Peut-être la norme tendant à ce que l'augmentation du nombre de professionnels n'entraîne pas une diminution de plus de 35 % de la valeur patrimoniale des offices aurait-elle dû être fixée à une échéance supérieure à dix ans – à moins que l'on n'accepte de prendre le risque de devoir indemniser les titulaires dans vingt ou trente ans.

3 400 renoncations à candidature et 130 refus de prêter serment après nomination.

Faute de candidatures suffisantes après les renoncations, il a été nécessaire de procéder dans une trentaine de zones à un appel à manifestation d'intérêt, dans les conditions prévues au II de l'article 52 de la loi « *Macron* ». Comme le notait l'Autorité de la concurrence dans son avis du 31 juillet 2018, « *il apparaît même dans certaines zones que des notaires en nombre suffisant ne pourront être nommés avant l'adoption de la nouvelle carte, alors même qu'un grand nombre de candidatures avaient été déposées*¹ ». Comme on le verra, **cette prédiction s'est vérifiée.**

Les difficultés semblent avoir été encore plus grandes pour la nomination aux nouveaux offices d'huissiers de justice et, à un moindre degré, de commissaires-priseurs judiciaires, puisqu'un grand nombre de professionnels restent à nommer alors qu'approche la fin de la période d'application des premières cartes arrêtées pour ces professions.

2. Des résultats globalement conformes aux objectifs poursuivis par le législateur

Malgré ces difficultés, les résultats obtenus après deux ans s'approchent des recommandations initialement formulées et sont globalement conformes aux objectifs poursuivis par le législateur, consistant à augmenter graduellement le nombre de professionnels en exercice.

L'application du régime d'installation des professions réglementées du droit issu de la loi « *Macron* » du 6 août 2015

Profession concernée	Avis de l'Autorité	Proposition de l'Autorité	Décision du Gouvernement	Réalisation après deux ans ²
Notaires	1 ^{er} avis : 09/06/2016	1 650 nouveaux notaires libéraux jusqu'en 2018	Arrêté du 16 septembre 2016 prévoyant la création de 1 002 nouveaux offices et la nomination de 1 650 nouveaux notaires	1 620 nouveaux notaires nommés et 1 666 nouveaux offices créés
	2 ^{ème} avis : 31/07/2018	700 nouveaux notaires libéraux jusqu'en 2020	Arrêté du 3 décembre 2018 prévoyant la création de 479 nouveaux offices et la nomination de 733 nouveaux notaires	<i>En cours</i>
Huissiers de justice	1 ^{er} avis : 20/12/2016	202 nouveaux huissiers de justice libéraux jusqu'en 2018	Arrêté du 28 décembre 2017 prévoyant la création de 127 nouveaux offices et la nomination de 202 nouveaux huissiers de justice	<u>À la date du 13/11/2019,</u> 165 offices avaient été créés et 159 nouveaux huissiers installés

¹ Avis n° 18-A-08 du 31 juillet 2018, § 147.

² Chiffres publiés sur le portail dédié du ministère de la justice : <https://opm.justice.gouv.fr>.

Profession concernée	Avis de l'Autorité	Proposition de l'Autorité	Décision du Gouvernement	Réalisation après deux ans ²
Commissaires-priseurs judiciaires	1 ^{er} avis : 20/12/2016	42 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires libéraux jusqu'en 2018	Arrêté du 28 décembre 2017 prévoyant la création de 36 nouveaux offices et la nomination de 41 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires	<i>À la date du 27/10/2019, 38 offices avaient été créés et 36 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires installés</i>
Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	1 ^{er} avis : 10/10/2016	4 nouveaux offices jusqu'en 2018	Arrêté du 5 décembre 2016 créant 4 nouveaux offices	Nominations en 2017
	2 ^{ème} avis : 25/10/2018	4 nouveaux offices jusqu'en 2020	Arrêté du 22 mars 2019 créant 4 nouveaux offices	<i>En cours</i>

Source : commission des lois du Sénat

En ce qui concerne les huissiers de justice, les données statistiques disponibles sur le site Internet du ministère de la justice indiquent déjà, cependant, que **sur les 43 nouveaux huissiers libéraux restant à nommer au titre de la première période biennale, 38 ne pourront pas l'être, faute de candidatures suffisantes dans les zones concernées**. Il s'agit des départements de la Gironde, de la Nièvre, du Rhône, de tous les départements franciliens à la seule exception des Hauts-de-Seine, de la Martinique, ainsi que de la zone formée par la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. De même, **cinq des six¹ commissaires-priseurs judiciaires restant à nommer ne pourront l'être**, dans le Maine-et-Loire, l'Orne, les Deux-Sèvres, en Guyane et à la Réunion.

3. Une procédure qui doit encore être améliorée

Face à ces difficultés, l'Autorité de la concurrence a formulé **plusieurs recommandations visant à améliorer le régime d'installation** des officiers publics ou ministériels issu de la loi « Macron », **qui, pour l'heure, n'ont pas toutes été mises en œuvre**.

En ce qui concerne la **procédure de nomination aux offices créés**, l'Autorité a d'abord recommandé de **limiter le nombre de candidatures**, afin de réduire les délais de traitement des dossiers et de tirage au sort, mais aussi d'inciter les candidats à « *privilégier des projets sérieux, dans des secteurs qu'ils connaissent et pour lesquels ils ont un réel projet d'installation* », ce qui serait de nature à réduire le nombre de renoncations. Ainsi, elle a proposé de fixer pour règle qu'une même personne physique ou morale ne puisse se porter candidate dans plus de trois zones au cours des vingt-quatre

¹ Il reste bien six commissaires-priseurs judiciaires à nommer quoiqu'il ait déjà été procédé à 36 nominations, parce que deux professionnels ont été nommés au lieu d'un (au sein d'un office unique) dans le Val-d'Oise.

premières heures (le dépôt ultérieur de candidatures restant possible, notamment pour pourvoir les zones où le nombre de candidats serait insuffisant), et qu'une personne physique ne puisse, à titre individuel ou en tant qu'associée, formuler plus d'une demande par zone. Le **décret du 9 novembre 2018**¹ a fait droit à cette seconde proposition, non à la première.

Le Gouvernement n'a pas non plus donné suite à une autre recommandation de l'Autorité, qui consiste, d'une part, à imposer aux candidats postulant dans plusieurs zones d'exprimer un ordre de préférence entre celles-ci, d'autre part, à recourir à un algorithme d'appariement entre l'offre et la demande. Dès lors, en effet, que les candidatures seraient ordonnées, le tirage au sort déterminant de son côté l'ordre des candidats dans chaque zone, il serait possible d'automatiser l'appariement des candidatures et des affectations disponibles et d'accélérer ainsi considérablement la procédure.

Votre rapporteur note d'ailleurs que **le gain de temps ainsi réalisé permettrait, en contrepartie, de fixer à un niveau suffisamment élevé le nombre de candidatures maximal par personne, afin de laisser les choix ouverts et de limiter les comportements stratégiques** qui aboutissent à un résultat d'ensemble sous-optimal par rapport aux préférences des candidats et aux effets du tirage au sort².

L'Autorité de la concurrence a également recommandé d'**inverser la logique de la procédure applicable dans les zones dites d'installation contrôlée.** Dans ces zones, rappelons-le, le ministre de la justice peut rejeter une demande de création d'un office, après avis de l'Autorité. Or, au cours de la période d'application de la première carte, malgré 67 avis favorables de l'Autorité (sur un total de 307 demandes d'avis), un seul office a été créé dans une telle zone, dans un contexte d'ailleurs très spécifique³. Il serait donc plus simple, plus conforme à la pratique et beaucoup moins chronophage pour l'Autorité que, dans les zones où aucun besoin n'a été identifié au moment de l'élaboration bisannuelle de la carte des zones d'installation, la création d'offices soit désormais prohibée en principe, sauf décision contraire du garde des sceaux, prise après avis de l'Autorité. Cela nécessitera l'intervention du législateur.

¹ Décret n° 2018-971 du 9 novembre 2018 modifiant la procédure de nomination dans un office créé de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire.

² Des comportements stratégiques seraient inévitables si le nombre de zones où une même personne peut être candidate était limité : certaines renonceraient à se porter candidates dans des zones où elles s'attendraient à une forte demande. En l'état actuel de la réglementation, telle que modifiée par le décret du 9 novembre 2018, on peut s'attendre à des comportements stratégiques au sein d'une même zone : pour multiplier leurs chances, deux personnes physiques préféreront se porter toutes deux candidates à titre individuel plutôt qu'en tant qu'associées.

³ Il s'agissait d'assurer la continuité de l'offre de services notariaux à Saint-Pierre-et-Miquelon, où n'existait auparavant aucun office, les fonctions de notaire étant alors exercées par un fonctionnaire notaire-greffier.

En revanche, **vo**tre rapporteur se félicite que le Gouvernement ait donné suite aux recommandations formulées par l’Autorité visant à abaisser certaines barrières à l’entrée dans les professions réglementées du droit, en assouplissant les conditions dans lesquelles les notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires et avocats aux conseils peuvent recourir à la **sollicitation personnalisée** et à la **proposition de services en ligne**¹. Les professionnels nouvellement installés pourront ainsi, sans enfreindre les règles déontologiques applicables, communiquer plus facilement sur la création de leur office, leurs prestations et leurs tarifs et honoraires.

*

* *

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* » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

¹ Décret n° 2019-257 du 29 mars 2019 relatif aux officiers publics ou ministériels.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'économie et des finances

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

Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale

M. André Schwob, chef de service

Direction générale des entreprises (DGE)

M. Alain Schmitt, chef du service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises

Mme Tiphaine Le Pichon, cheffe du bureau du pilotage des conventions et des marchés

Autorité de la concurrence

Mme Isabelle de Silva, présidente

M. Mathias Pigeat, chef de service

Chambres de commerce et de l'industrie (CCI France)

M. Jérôme Pardigon, directeur de cabinet

M. Bernard Falck, directeur général

Chambres de métiers et de l'artisanat (CMA France)

M. Jacques Garau, directeur général

M. Samuel Deguara, directeur des relations institutionnelles

Régions de France

M. Jules Nyssen, délégué général