

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI

Par M. André REICHARDT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015.....	8
A. LA POURSUITE EN 2015 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME ».....	9
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i>	9
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i>	11
B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » EN 2015.....	12
1. <i>L'architecture du programme</i>	13
2. <i>Les dépenses fiscales associées au programme</i>	14
3. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i>	15
II. LA CONSOLIDATION DE LA NOUVELLE DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES.....	18
III. LE RÉPIT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES.....	19
IV. L'AVENIR FRAGILISÉ DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE.....	21
V. LE DÉVELOPPEMENT DES MISSIONS DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE.....	23
VI. LA NÉCESSAIRE RÉORIENTATION DE L'AGENCE POUR LA CRÉATION D'ENTREPRISES.....	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 26 novembre 2014, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **M. André Reichardt** sur les crédits du programme « **Développement des entreprises et du tourisme** » de la mission « **Économie** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2015**.

Après avoir précisé que le programme faisait l'objet, une nouvelle fois, d'importantes modifications de périmètre, le rapporteur pour avis a indiqué que ses crédits devaient connaître à nouveau, en 2015, une **baisse significative d'environ 10 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, qui devraient s'élever respectivement à 860 et 875 millions d'euros.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la **nouvelle direction générale des entreprises**, créée en octobre 2014 en remplacement de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, était la principale direction tournée vers les entreprises, expressément **chargée de la simplification de leur environnement juridique**. Il a cité l'exemple du **projet « guichet entreprises »**, qui permet de créer son entreprise en ligne.

Le rapporteur pour avis a aussi rappelé que la **direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)** avait été profondément affectée ces dernières années par une forte réduction de ses effectifs et la réorganisation des services déconcentrés. Il a indiqué que, **si son activité poursuivait sa baisse en 2014, ses effectifs ne diminueraient pas en 2015** pour la deuxième année consécutive, permettant de consolider sa situation, d'autant que la DGCCRF est chargée de **contrôler l'application de la récente loi du 17 mars 2014 relative à la consommation**.

Le rapporteur pour avis a exprimé sa préoccupation quant à **l'avenir de l'Autorité de la concurrence**, dont les missions s'accroissent régulièrement avec une diminution de ses effectifs, au risque de **menacer le bon accomplissement de sa mission première de contrôle des règles de concurrence**.

Le rapporteur pour avis a évoqué les **évolutions qui attendent l'Institut national de la propriété industrielle**, avec **l'enregistrement d'indications géographiques non alimentaires** et **l'achèvement de la dématérialisation de l'ensemble de ses procédures**. Il a insisté sur la nécessité pour la compétitivité des entreprises de veiller à la protection de leurs innovations.

Enfin, le rapporteur pour avis a évoqué la **situation de l'Agence pour la création d'entreprises**, chargée de diffuser des informations sur la création d'entreprises, qui doit **faire évoluer son modèle économique dans la mesure où elle ne bénéficiera plus de subventions de l'État**.

La commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « **Développement des entreprises et du tourisme** » de la mission « **Économie** » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

Mesdames, Messieurs,

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

Le programme « Développement des entreprises et du tourisme » regroupe l'ensemble des crédits et dépenses fiscales consacrés au soutien aux entreprises, ainsi que les crédits destinés à la protection des consommateurs. Il relève du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, M. Emmanuel Macron. Sa mise en œuvre incombe, pour une large part, à la nouvelle direction générale des entreprises (DGE), qui a remplacé en octobre 2014 la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et à l'Autorité de la concurrence¹.

À titre liminaire, votre rapporteur souhaite saluer l'engagement de notre collègue Antoine Lefèvre, précédemment chargé du présent avis depuis 2011, date à laquelle votre commission s'est saisie pour la première fois de ce programme. En effet, notre collègue a pu procéder à un examen approfondi des conditions d'exécution de la mission de protection des consommateurs par les services déconcentrés tels qu'ils résultent de la réforme de l'administration territoriale de l'État, ainsi qu'à une évaluation du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité (EIRL), instauré en 2010, dont la mise en œuvre est loin d'avoir rencontré le succès escompté.

Le programme « Développement des entreprises et du tourisme » connaît une nouvelle modification de son périmètre dans le projet de loi de finances pour 2015. À périmètre constant, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement devraient **diminuer d'environ 10 %**, confirmant le fait que le programme, année après année, demeure très **fortement mis à contribution par l'effort budgétaire** de réduction des dépenses.

¹ Deux autres autorités administratives indépendantes, à vocation sectorielle, contribuent à la mise en œuvre du programme : l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Compte tenu des délais limités qui lui étaient impartis pour procéder à l'examen des crédits du programme et des activités des administrations et des organismes qui concourent à sa mise en œuvre, votre rapporteur s'en est tenu pour cette année à quelques observations générales sur la DGE, la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence, ainsi que sur l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), opérateur associé au programme, et sur l'Agence pour la création d'entreprises (APCE). Votre rapporteur a ainsi souligné la **fragilité de la DGCCRF**, dans une situation qui demeure dégradée en dépit de l'arrêt de la diminution de ses effectifs, **ainsi que de l'Autorité de la concurrence**, de plus en plus confrontée à une diminution de ses moyens de fonctionnement face à des missions croissantes de plus en plus difficiles à exercer.

Ces points de fragilité mis en lumière par son rapporteur incitent votre commission à la vigilance sur l'évolution en 2015 des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme ».

I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

Le présent programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme »¹ est l'un des trois programmes pérennes de la mission « Économie », avec les programmes n° 220 « Statistiques et études économiques »² et n° 305 « Stratégie économique et fiscale »³. Chaque année, la mission « Économie » connaît de substantiels changements de périmètre et de contenu, qui altèrent les possibilités de comparaison pluriannuelle des crédits qui lui sont affectés.

En outre, en dehors des trois programmes pérennes, la mission voit chaque année la création de programmes éphémères pour héberger les crédits destinés à financer des projets de soutien à l'investissement, ne correspondant pas à des actions administratives permanentes. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2014 avaient été créés trois programmes pour accueillir des crédits d'intervention destinés à financer des projets dans les domaines de l'industrie, de l'innovation et de l'économie numérique⁴, par l'intermédiaire de la Banque publique d'investissement et de la Caisse des dépôts et consignations, sous forme de subventions, de prises de participation, d'avances remboursables et de garanties de prêts, dans le cadre du nouveau programme d'investissements d'avenir annoncé par le Gouvernement en juillet 2013. Ces

¹ Le programme n° 134 actuel est issu de l'intégration du programme n° 223 « Tourisme » au sein du programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », qui comportait auparavant les crédits de fonctionnement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui ont été transférés vers la mission « Travail et emploi ».

² Crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

³ Crédits de la direction générale du Trésor, en large partie, des autorités de régulation financières et de la direction de la législation fiscale, ainsi que rémunération des missions d'intérêt général de la Banque de France (traitement du surendettement...).

⁴ Programmes n° 405 « Projets industriels », n° 406 « Innovation » et n° 407 « Économie numérique ».

trois programmes ne sont pas reconduits en 2015, mais la mission voit la création du programme n° 343 « Plan France très haut débit », pour porter des crédits destinés à contribuer au financement des réseaux déployés par les collectivités territoriales¹ en vue de la couverture intégrale du territoire en très haut débit d'ici 2022, annoncée par le Gouvernement en février 2013, en complément des crédits du Fonds national pour la société numérique.

De plus, votre rapporteur déplore que le programme « Développement des entreprises et du tourisme » fasse l'objet, comme les années précédentes, de changements de périmètre significatifs dans le projet de loi de finances pour 2015, ce qui rend plus difficile l'appréciation de l'évolution des crédits par rapport à l'année précédente. Si certaines évolutions de périmètre intervenues à l'occasion des lois de finances pour 2013 et 2014, ainsi que d'autres prévues pour 2015, contribuent à lui donner davantage de cohérence, au regard de son caractère composite, le périmètre du programme mériterait d'être dorénavant plus stabilisé.

A. LA POURSUITE EN 2015 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

À périmètre constant par rapport à 2014, les crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » connaissent une **nouvelle baisse significative dans le projet de loi de finances pour 2015**. Ce programme est celui qui subit la plus forte baisse de ses crédits parmi les trois programmes pérennes de la mission « Économie », comme les années précédentes. En effet, contrairement aux deux autres programmes de la mission, il se compose d'une part très importante de dépenses d'intervention, environ un tiers, qu'il est plus simple de réduire drastiquement que des dépenses de fonctionnement et *a fortiori* des dépenses de personnel². Ces deux autres programmes connaissent néanmoins une baisse notable de leurs crédits pour 2015.

Sur les trois programmes pérennes de la mission « Économie », le programme « Développement des entreprises et du tourisme » représente de l'ordre de la moitié de l'ensemble des crédits en 2015 comme en 2014.

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

Les crédits du programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme », à périmètre constant, c'est-à-dire en appréciant les crédits de la loi de finances initiale pour 2014 à l'aune des actions du programme dans le projet de loi de finances pour 2015, **les autorisations d'engagement diminuent de 9,88 % et les crédits de paiement de 10,14 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014**.

¹ Réseaux d'initiative publique, en complément des réseaux déployés par les opérateurs privés dans les zones les plus denses.

² Le programme ne comporte pas de dépenses d'investissement.

Dans le projet de loi de finances pour 2015 tel qu'il a été déposé par le Gouvernement, les autorisations d'engagement s'élèvent ainsi à 867,6 millions d'euros et les crédits de paiement à 874,5 millions d'euros. On observe ainsi une baisse de 95 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 99 millions d'euros en crédits de paiement.

Autorisations d'engagement du programme
(en euros)¹

	LFI 2014	PLF 2015 déposé	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	962 767 924	867 601 783	- 9,88 %

Crédits de paiement du programme
(en euros)²

	LFI 2014	PLF 2015 déposé	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	973 185 165	874 505 175	-10,14 %

Après un relèvement en 2014, consécutif à plusieurs années de baisse, le plafond d'emplois du programme « Développement des entreprises et du tourisme » devrait connaître une nouvelle diminution avec le projet de loi de finances pour 2015, à hauteur de 120 emplois, correspondant à des transferts pour 35 d'entre eux et à l'application du schéma d'emplois pour 85.

Évolution du plafond d'emplois du programme³

2011	2012	2013 (périmètre 2012)	2013	2014	PLF 2015
5772	5613	5521	5256	5339	5219

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015. Les chiffres pour 2014 sont établis pour le périmètre retenu par le projet de loi de finances pour 2015.

² Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015. Les chiffres pour 2014 sont établis pour le périmètre retenu par le projet de loi de finances pour 2015.

³ Emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

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

En première lecture, l'Assemblée nationale a majoré les crédits du programme de 8 millions d'euros, sur proposition du Gouvernement, pour abonder le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), en vue de contribuer au traitement de son stock de dossiers, dans le cadre des règles anciennes d'attribution des aides.

En seconde délibération, sur proposition du Gouvernement, une baisse de crédits a été appliquée au programme, comme à beaucoup d'autres, à hauteur de 7,7 millions d'euros, pour « garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État », c'est-à-dire conserver la même évolution globale de l'ensemble des dépenses de l'État.

Ainsi, comme l'illustrent les tableaux ci-après, la diminution des crédits du programme se trouve accentuée après l'examen par l'Assemblée nationale, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, avec une baisse respective de **10,69 %** et **10,10 %**. Dans le projet de loi de finances pour 2015 adopté par l'Assemblée nationale, les autorisations d'engagement s'élèvent à 859,8 millions d'euros et les crédits de paiement à 874,8 millions d'euros, soit une baisse de 103 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 98 millions d'euros en crédits de paiement.

Autorisations d'engagement du programme (en euros)¹

	LFI 2014	PLF 2015 adopté par l'AN	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	962 767 924	859 867 102	-10,69 %

Crédits de paiement du programme (en euros)²

	LFI 2014	PLF 2015 adopté par l'AN	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	973 185 165	874 870 494	-10,10 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015. Les chiffres pour 2014 sont établis pour le périmètre retenu par le projet de loi de finances pour 2015.

² Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015. Les chiffres pour 2014 sont établis pour le périmètre retenu par le projet de loi de finances pour 2015.

B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » EN 2015

Votre rapporteur relève deux changements de périmètre représentant des montants très significatifs.

D'une part, une action sort du programme. Il s'agit de l'action n° 5, créée en 2014 pour héberger les crédits du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés¹, destinés à prendre en charge une partie des indemnités de remboursement anticipé d'emprunts ou des intérêts des emprunts. Cette action représentait un montant de 50 millions d'euros. Ce transfert correspond à une préconisation de notre collègue Antoine Lefèvre l'année dernière, car ce fonds n'avait rien à voir avec le développement des entreprises dans la mesure où il s'agissait d'un concours financier apporté aux collectivités territoriales².

D'autre part, au sein de l'action n° 21 relative au développement du tourisme, la subvention de 30 millions d'euros attribuée à Atout France³ est transférée vers un programme du ministère des affaires étrangères, en raison de sa nouvelle compétence en matière de tourisme⁴. Ce transfert s'accompagne du transfert des crédits de personnel correspondant aux agents mis à disposition d'Atout France, pour un montant de près de 4 millions d'euros. Ce transfert de la tutelle d'Atout France explique une part de la baisse des crédits. Pour autant, le programme ne change pas d'intitulé⁵ et conserve les crédits de personnel et de fonctionnement qui correspondent à la sous-direction chargée de la politique du tourisme, au sein de la direction générale des entreprises. Les crédits dédiés au tourisme sont ainsi partagés entre deux programmes différents, ce qui ne contribue pas à la lisibilité de l'effort budgétaire en sa faveur.

Le projet de loi de finances pour 2015 comporte également une autre modification notable de périmètre, au sein de l'action n° 3, d'un montant plus limité de 10 millions d'euros, avec le transfert des dotations au Laboratoire national d'essais vers un autre programme⁶.

À périmètre constant, c'est-à-dire hors transfert de l'action n° 5, les modifications de périmètre au sein des actions correspondent à 45 millions d'euros des baisses de crédit du programme dans le projet de loi de finances pour 2015. Dans ces conditions, **la diminution des crédits du programme n'est plus que d'un peu plus de 50 millions d'euros.**

¹ Autrement appelés « emprunts toxiques ».

² Ce fonds figurait dans le programme, car il relevait de la responsabilité de la direction générale du Trésor, dont une partie des crédits figurent dans le programme.

³ Atout France est un groupement d'intérêt économique, opérateur de l'État, qui a pour mission de renforcer et de commercialiser l'offre touristique française ainsi que d'améliorer sa qualité.

⁴ Il s'agit du programme n° 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

⁵ L'intitulé « Développement des entreprises et du tourisme » s'explique par l'intégration en 2013 de l'ancien programme n° 223 « Tourisme », qui était l'un des programmes de la mission « Économie », en raison de sa petite taille, au sein du programme « Développement des entreprises et de l'emploi ».

⁶ Il s'agit du programme n° 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle, qui relève également du ministère de l'économie.

1. L'architecture du programme

Les crédits affectés au programme « Développement des entreprises et du tourisme » se répartissent dans le projet de loi de finances pour 2015 entre **treize actions**, comme dans la loi de finances pour 2013 :

- fonctionnement des services chargés de la mise en œuvre des dispositifs réglementaires et fiscaux destinés à améliorer l'environnement des entreprises, interventions financières en faveur des commerçants et artisans (notamment le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, FISAC) (action n° 2 : commerce, artisanat et services) ;

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

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

- fonctionnement d'UbiFrance, chargé de soutenir le développement international des entreprises françaises, et de l'Agence française pour les investissements internationaux (action n° 7 : développement international des entreprises et attractivité du territoire)¹ ;

- fonctionnement du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies² (action n° 8 : expertise, conseil et inspection) ;

- fonctionnement de trois autorités administratives indépendantes : l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, la Commission de régulation de l'énergie et l'Autorité de la concurrence (actions n° 13, 14 et 15 : régulation des communications électroniques et des postes, régulation et contrôle des marchés de l'énergie et mise en œuvre du droit de la concurrence) ;

- fonctionnement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), chargée du contrôle des règles de concurrence et de la protection et de la sécurité du consommateur (actions n° 16, 17 et 18 : régulation concurrentielle des marchés, protection économique du consommateur et sécurité du consommateur), et soutien aux

¹ Cette action regroupe à nouveau, comme jusqu'en 2012, les crédits de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) avec ceux d'UbiFrance. Ce regroupement préfigure la fusion entre ces deux organismes, prévue par le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, adopté par le Sénat le 5 novembre 2014.

² Le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) est issu de la fusion du conseil général des mines et du conseil général des technologies de l'information en 2009. Ses missions ont été élargies à l'économie en 2012.

organismes ou associations dans le domaine de la consommation (Institut national de la consommation et mouvement consumériste) ;

- interventions financières en faveur des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (interventions en garantie et en fonds propres, notamment par l'intermédiaire de BPI France)¹ (action n° 20 : financement des entreprises) ;

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

Votre commission des lois, au titre du suivi de ses compétences dans les domaines du droit des affaires et du droit de la consommation, s'intéresse prioritairement aux cinq actions suivantes, qui recouvrent une partie des crédits de la nouvelle direction générale des entreprises (DGE), ainsi que l'intégralité des crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de l'Autorité de la concurrence :

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

Par ailleurs, six opérateurs de l'État sont associés à ce programme², dont l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), qui intéresse plus particulièrement votre commission, compte tenu de ses missions. En revanche, l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) a perdu cette année sa qualité d'opérateur de l'État, à la suite de la décision de supprimer progressivement la subvention qui lui était versée sur les crédits du programme.

2. Les dépenses fiscales associées au programme

Outre les crédits budgétaires affectés au programme, des dépenses fiscales estimées à 7,8 milliards d'euros pour 2013 et 13,2 milliards d'euros pour 2014 sont associées au programme, correspondant à de nombreux avantages fiscaux, exonérations, réductions ou crédits de divers impôts et taxes d'État. Ces dépenses fiscales sont évaluées à **16,8 milliards pour 2015**.

La forte progression du montant de ces dépenses fiscales résulte de la montée en puissance du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), qui représente 50 % du montant estimé des dépenses fiscales totales associées au programme en 2014 et 60 % en 2015. Une part importante

¹ Poursuite des interventions d'OSEO, qui relevaient de cette action avant la création de la BPI. Les crédits de fonctionnement de l'AFII relevaient également de cette action en 2013 et 2014.

² Dans le projet de loi de finances pour 2014, dix opérateurs étaient associés au programme.

de ce montant résulte aussi de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée dans divers secteurs¹, pour un total estimé à 3,3 milliards en 2015.

Peuvent également être mentionnées l'exonération partielle de droits de succession sur les transmissions d'entreprises², la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des investissements au capital des petites et moyennes entreprises³ ou encore l'exonération d'impôt sur le revenu pour les dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions⁴.

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

3. L'évolution des crédits des actions du programme

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

Concernant l'action n° 2, qui regroupe une partie des crédits de la direction générale des entreprises, votre rapporteur relève une diminution de 20 millions d'euros des crédits d'intervention en matière de commerce et d'artisanat, qui affecte les dispositifs d'aide aux entreprises, en particulier le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Ainsi, la réduction des crédits du FISAC se poursuit année après année, au point que votre rapporteur s'interroge sur la pérennité de cet outil pourtant utile.

Votre rapporteur souligne que les crédits dévolus à l'Autorité de la concurrence (action n° 15) devraient connaître une diminution de 2,21 %, soit près de 500 000 euros sur un total un peu supérieur à 20 millions.

Enfin, s'agissant des crédits de la DGCCRF (actions n° 16, 17 et 18), ils devraient connaître une progression de 2,03 % en crédits de paiement, pour atteindre 242 millions d'euros, constitués pour la grande majorité de dépenses de personnel, à plus de 92 %, compte tenu de la mission de contrôle de cette administration. Les **seules dépenses de personnel de la DGCCRF** devraient d'ailleurs progresser davantage, en passant de 218,8 millions d'euros à 224,6 millions d'euros, soit une **augmentation de 2,65 %**, plus forte qu'entre 2013 et 2014. Il s'agirait donc de la deuxième année de répit, en 2015, pour une administration très fortement mise à contribution par l'effort budgétaire les années précédentes. Les dépenses de fonctionnement comme d'intervention devraient en revanche connaître un léger tassement.

¹ Restauration, hôtellerie et campings. On peut signaler le relèvement de 7 à 10 % du taux applicable à ces secteurs à compter du 1^{er} janvier 2014, minorant ainsi la dépense fiscale correspondante.

² Estimation à 500 millions d'euros pour 2015.

³ Estimation à 468 millions d'euros pour 2014.

⁴ Estimation à 240 millions d'euros pour 2015.

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

	LFI 2014	Part du programme dans la LFI 2014	PLF 2015 déposé	Part du programme dans le PLF 2015	Évolution
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	87 861 453	9,13%	77 262 608	8,91%	-12,06%
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	184 854 596	19,20%	151 240 887	17,43%	-18,18%
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	194 556 321	20,21%	173 083 402	19,95%	-11,04%
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	97 110 000	10,09%	108 770 209	12,54%	12,01%
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	18 630 865	1,94%	18 930 127	2,18%	1,61%
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 794 053	2,37%	22 700 239	2,62%	-0,41%
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	18 886 332	1,96%	19 043 410	2,19%	0,83%
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 701 450	2,15%	20 244 535	2,33%	-2,21%
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	72 025 466	7,48%	73 951 609	8,52%	2,67%
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	121 924 123	12,66%	123 101 087	14,19%	0,97%
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	45 223 685	4,70%	45 580 237	5,25%	0,79%
Action n° 20 : Financement des entreprises	43 250 863	4,49%	30 098 673	3,47%	-30,41%
Action n° 21 : Développement du tourisme	34 948 717	3,63%	3 594 760	0,41%	-89,71%
Total du programme	962 767 924	100,00%	867 601 783	100,00%	-9,88%

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015.

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

	LFI 2014	Part du programme dans la LFI 2014	PLF 2015 déposé	Part du programme dans le PLF 2015	Évolution
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	87 861 453	9,03%	66 804 440	7,64%	-23,97%
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	194 554 744	19,99%	167 314 562	19,13%	-14,00%
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	194 556 321	19,99%	173 083 402	19,79%	-11,04%
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	97 110 000	9,98%	108 770 209	12,44%	12,01%
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	18 630 865	1,91%	18 930 127	2,16%	1,61%
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 794 053	2,34%	22 700 239	2,60%	-0,41%
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	18 886 332	1,94%	19 043 410	2,18%	0,83%
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 701 450	2,13%	20 244 535	2,31%	-2,21%
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	72 023 117	7,40%	73 951 609	8,46%	2,68%
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	120 561 047	12,39%	123 101 087	14,08%	2,11%
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	45 222 210	4,65%	45 580 237	5,21%	0,79%
Action n° 20 : Financement des entreprises	43 250 863	4,44%	30 098 673	3,44%	-30,41%
Action n° 21 : Développement du tourisme	37 032 710	3,81%	4 882 645	0,56%	-86,82%
Total du programme	973 185 165	100,00%	874 505 175	100,00%	-10,14%

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2015.

II. LA CONSOLIDATION DE LA NOUVELLE DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES

En septembre 2014, une **nouvelle direction générale des entreprises** (DGE) s'est substituée à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), elle-même créée en 2009 par la fusion de plusieurs directions d'administration centrale du ministère de l'économie, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). La DGE reprend ainsi le nom d'une des directions avec laquelle a été constituée la DGCIS à l'origine.

Sans modification du périmètre de ses activités, cette direction générale du ministère de l'économie, créée par le décret n° 2014-1048 du 15 septembre 2014 modifiant le décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, a fait l'objet d'une réorganisation autour de trois services sectoriels¹ et trois services transversaux², par l'arrêté du 15 septembre 2014 portant organisation de la direction générale des entreprises. Il s'agit de la principale direction d'administration centrale tournée vers les entreprises dans leur diversité.

Outre l'adaptation de la formulation de ses missions, le décret du 15 septembre 2014 précité a expressément ajouté que la mission selon laquelle la DGE « *concourt à l'amélioration et à la simplification de l'environnement juridique des entreprises* », marquant ainsi **l'engagement pérenne des administrations dans le processus de simplification de la vie des entreprises**.

Votre rapporteur rappelle que la DGE dispose à l'échelon régional des services déconcentrés que sont les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui sont des services interministériels.

La contraction continue des crédits de la DGCIS puis désormais de la DGE la conduit aujourd'hui à faire des choix structurels sur ses missions, par exemple une réforme du FISAC³, pour passer d'une logique de guichet à une logique sélective d'appel à projets, ou la réduction du soutien financier au fonctionnement des pôles de compétitivité, les régions étant alors invitées à les soutenir, sans remise en cause néanmoins des financements pour leurs projets de recherche et développement⁴.

¹ Service de l'industrie, service de l'économie numérique et service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services.

² Service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises, service de l'action territoriale, européenne et internationale et secrétariat général.

³ Si le FISAC devait disposer, selon le projet de loi de finances pour 2015, d'un budget de 19,31 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,85 millions en crédits de paiement, majorés à 16,95 millions par l'Assemblée nationale, il a un stock de dossiers à solder d'environ 30 millions d'euros.

⁴ Situé dans un autre programme et doté de 100 millions d'euros, le fonds unique interministériels permet de financer les projets portés par les pôles de compétitivité, selon une logique d'appel à projets.

Parmi les différents projets ou chantiers de simplification de la vie des entreprises pilotés par la DGE, votre rapporteur tient à citer le **portail internet « guichet entreprises »**¹, élaboré et géré par un groupement d'intérêt public (GIP) associant notamment les chambres consulaires, les URSSAF et les greffiers des tribunaux de commerce. Aujourd'hui, ce site permet à tout créateur de réaliser en ligne l'ensemble des formalités déclaratives de création de son entreprise. S'agissant des demandes d'autorisation ou déclarations préalables spécifiques à l'exercice de certaines professions, le site ne permet à ce jour de les effectuer que pour 17 des 105 professions concernées par ce type de procédure². Les autres professions concernées devraient pouvoir être prises en charge sur le site dans les prochains mois, à l'occasion de la mise en place d'un nouvel outil informatique. Ultérieurement, le site devrait également permettre de procéder à des modifications et à des radiations, et pas seulement à des créations.

En 2013, 7 670 entreprises ont été créées grâce à ce site, après 11 560 en 2012 et 10 473 en 2011. Ces chiffres sont à rapprocher des 160 000 entreprises créées par an en 2011 et 2012, hors régime de l'auto-entrepreneur.

Fonctionnant principalement grâce à du personnel mis à disposition par l'État, le GIP verra sa convention expirer le 31 janvier 2015. Cette situation a été prise et plusieurs options sont envisagées pour assurer la continuité et le développement de l'activité du site internet.

III. UN NOUVEAU RÉPIT POUR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES

Chargée de la régulation concurrentielle des marchés, ainsi que de la protection économique et de la sécurité des consommateurs, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a vu son **activité profondément affectée ces dernières années** par deux facteurs : d'une part, une forte mise à contribution budgétaire, ainsi que cela a déjà été évoqué *supra*, avec une diminution de 10 % des effectifs en sept ans et, d'autre part, une réorganisation des services déconcentrés dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE).

Lorsqu'il était rapporteur pour avis du programme « Développement des entreprises et du tourisme », notre collègue Antoine Lefèvre avait analysé de façon approfondie l'impact de la RéATE sur les missions de la DGCCRF exercées par les nouvelles directions départementales interministérielles que sont, selon les départements, les directions départementales de la protection des

¹ Ce site internet est accessible à l'adresse suivante : <https://www.guichet-entreprises.fr/>

² Il s'agit des 17 professions suivantes : marchand de biens, activités commerciales ambulantes, vétérinaire, coiffure en salon, plomberie, construction, entretien et réparation des bâtiments, soins esthétiques à la personne autres que médicaux et paramédicaux et modelages esthétiques de confort sans finalité médicale, coiffure à domicile, maréchal-ferrant, ramonage, architecte, boucher, boulanger artisanal, charcutier, pâtisserie, confiseur-glacier et poissonnier.

populations (DDPP) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Il avait notamment constaté les difficultés d'organisation de ces nouvelles structures, l'isolement des agents de la DGCCRF en leur sein ainsi que les difficultés de gestion liées à la suppression du lien hiérarchique entre ces agents, placés sous l'autorité du préfet au sein des nouvelles directions départementales, et leur ancienne administration centrale. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ce sujet reste très sensible pour les agents et leurs organisations syndicales.

Il résulte du cumul de ces deux facteurs une baisse continue d'activité de la DGCCRF année après année, plus importante que la diminution des effectifs sur la même période, comme l'illustrent les tableaux ci-après. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, cette baisse se poursuit en 2014 malgré la stabilisation des effectifs.

Évolution de l'activité de contrôle de la DGCCRF

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Établissements contrôlés	179 608	177 768	164 872	159 906	153 800	142 000	137 000
Vérifications	1 023 216	937 888	900 132	869 529	853 000	740 000	721 000
Manquements constatés	156 165	149 646	146 400	162 593	156 000	142 000	123 300

Source : DGCCRF.

Évolution des effectifs de la DGCCRF¹

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	PLF 2015
3723	3362	3366	3263	3068	2992	2940	2955	2955

Source : DGCCRF.

Votre rapporteur relève que la réorganisation des services déconcentrés semble avoir pesé sur l'activité de contrôle au-delà de la seule diminution des effectifs. En effet, entre 2007 et 2013, les effectifs ont globalement baissé de 21 %, soit 783 emplois, mais en partie en raison de transferts². Hors transferts, ils ont baissé de 320 emplois, soit 10 % environ. Or, sur la même période, le nombre d'établissements contrôlés par les agents de la DGCCRF a diminué de 23,7 % et le nombre de vérifications de 29,5 %. Le nombre de manquements constatés n'a, lui, diminué que de 21 %, pouvant traduire un meilleur ciblage des contrôles.

¹ Les effectifs de la DGCCRF sont inférieurs au plafond d'emplois, fixé à 3071 pour 2015.

² Par exemple 294 emplois pour la création du service commun des laboratoires entre la DGCCRF et la direction générale des douanes et des droits indirects en 2008.

S'agissant des effectifs, le scandale de la « viande de cheval » a permis d'interrompre leur diminution, dans la mesure où 15 postes supplémentaires ont été créés en 2014, par priorité sur le contrôle de ces produits alimentaires. Les effectifs doivent être stables en 2015. Pour autant, **la situation reste fragile**, car la situation dégradée des services déconcentrés ne sera pas améliorée.

Votre rapporteur rappelle, en outre, que les agents de la DGCCRF ont en charge le contrôle de la **bonne application de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation**, qui a accru les prérogatives de la DGCCRF et qui comporte de nombreuses dispositions nouvelles qui sont, logiquement, des priorités pour les missions de contrôle des agents, ainsi que cela a été indiqué à votre rapporteur pour avis. Ces dispositions font ainsi partie des priorités de la directive nationale d'orientation de la DGCCRF pour 2015.

Dans ces conditions, la situation reste particulièrement préoccupante en termes de **capacité des administrations concernées à assurer correctement leur mission de contrôle**, au risque de menacer la sécurité et la santé des consommateurs comme la protection de leurs intérêts économiques, comme l'a montré le scandale de la « viande de cheval »¹. En tout état de cause, tous les secteurs d'activité relevant des agents de la DGCCRF ne peuvent sans doute plus être effectivement contrôlés, par manque d'effectifs et aussi, désormais, de compétences que celui-ci entraîne, *a fortiori* dans les départements comptant un nombre limité d'agents.

Votre rapporteur déplore que la mutualisation entre départements, qui pourrait porter sur les effectifs mais également sur certaines compétences spécifiques, ne fonctionne pas, car seuls deux emplois en équivalent temps plein travaillé sont mutualisés, selon les données fournies à votre rapporteur, en raison de l'absence de décisions des préfets en ce sens.

Sous la double influence de la pénurie des effectifs et de la réforme territoriale actuellement en débat au Parlement, **la question d'une nouvelle réorganisation des services déconcentrés de l'État devra se poser**, la RéATE n'étant alors qu'une première étape vers une organisation nouvelle. Celle-ci se conçoit de plus en plus comme régionalisée, sans préjudice d'implantations départementales. À moyen terme en effet, par manque d'effectifs notamment, le maintien d'une organisation départementale des services de l'État semble de plus en plus difficile à assurer.

IV. L'AVENIR FRAGILISÉ DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Créée en 2008 à la suite du Conseil de la concurrence, l'Autorité de la concurrence – autorité administrative indépendante collégiale – accomplit une triple mission de sanction des pratiques anticoncurrentielles, appuyée sur des

¹ Cette affaire n'était pas un scandale sanitaire menaçant la santé des consommateurs, mais une fraude économique.

pouvoirs d'enquête, de contrôle administratif des concentrations économiques ainsi que d'avis et d'expertise. Pour exercer ses missions, l'Autorité dispose d'outils procéduraux variés (déclarations d'engagements, procédures de non-contestation de griefs ou de clémence...). La mission la plus connue est celle consistant à sanctionner financièrement les pratiques anticoncurrentielles que sont les ententes et cartels ainsi que les abus de position dominante.

Évolution du nombre des décisions contentieuses sur des pratiques anticoncurrentielles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Décisions au fond	50	34	40	39	20	29	23
Mesures conservatoires	6	1	2	1	1	0	0
Total des décisions	56	35	42	40	21	29	23
Recours	25	12	12	8	6	10	10
Taux de recours	44,6 %	34,3 %	28,6 %	20,0 %	28,6 %	34,5 %	43,5 %
Recours examinés	25	12	12	8	6	7	-
Décisions confirmées	18	11	11	5	6	6	-
Taux de confirmation	72,0 %	90,9 %	91,7 %	62,5 %	100,0 %	85,7 %	-

Source : Autorité de la concurrence.

Entendu par votre rapporteur, le président de l'Autorité, M. Bruno Lasserre, s'est montré particulièrement préoccupé par **l'érosion régulière de ses crédits et de ses effectifs**, alors que **les missions de l'Autorité s'accroissent et génèrent des ressources importantes pour le budget de l'État**. Ainsi, l'Autorité comporte un effectif de 180 emplois aujourd'hui, mais 11 emplois en moins sont prévus sur la période 2015-2017. L'extension de ses prérogatives outre-mer, par la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer, s'est faite à effectif constant, alors qu'elle a été pleinement exercée. En outre, l'Autorité est de plus en plus souvent sollicitée pour son expertise par le Gouvernement ou les commissions parlementaires¹. Or, comme l'illustre le tableau ci-après, l'Autorité de la concurrence prononce 350 millions d'euros en moyenne de sanctions pécuniaires par an depuis dix ans, montant à rapporter à son budget aujourd'hui à peine supérieur à 20 millions d'euros.

¹ Par exemple, récemment, sur les concessions autoroutières ou les lignes régulières d'autocar.

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

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

Source : Autorité de la concurrence.

Ainsi que cela a été indiqué *supra*, les crédits de l'Autorité devraient diminuer de près de 500 000 euros dans le projet de loi de finances, cette baisse portant quasi exclusivement sur les dépenses de personnel.

À la suite de son prédécesseur, notre collègue Antoine Lefèvre, votre rapporteur exprime **sa plus vive inquiétude** quant aux effets de cette situation sur l'action de l'Autorité et à son impact sur la mission de contrôle des règles de concurrence, dans l'intérêt des consommateurs, alors que les infractions sont de plus en plus difficiles à caractériser. L'attrition progressive des moyens de fonctionnement et des capacités d'expertise de l'Autorité risque de fragiliser l'efficacité de ses enquêtes et la crédibilité même de ses décisions.

De plus, de nouvelles missions sont envisagées par le Gouvernement pour l'Autorité de la concurrence, dans le cadre du futur projet de loi relatif à la croissance en cours d'élaboration. Ces missions ne pourront qu'accentuer cette fragilité budgétaire, alors qu'elles sont assez éloignées de ses missions actuelles, puisqu'il s'agirait de contrôler l'application de nouvelles règles d'installation et d'indemnisation des notaires...

V. LE DÉVELOPPEMENT DES MISSIONS DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE

Établissement public administratif de l'État placé auprès du ministre de l'industrie, l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) est chargé d'enregistrer les demandes de titres de propriété industrielle, en particulier les brevets, les marques et les dessins et modèles et de diffuser toute information sur la protection des innovations des entreprises. La tutelle de l'INPI est assurée par la direction générale des entreprises (DGE).

Article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle

L'Institut national de la propriété industrielle est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé auprès du ministre chargé de la propriété industrielle.

Cet établissement a pour mission :

1° De centraliser et diffuser toute information nécessaire pour la protection des innovations et pour l'enregistrement des entreprises, ainsi que d'engager toute action de sensibilisation et de formation dans ces domaines ;

2° D'appliquer les lois et règlements en matière de propriété industrielle et de registre du commerce et des sociétés ; à cet effet, l'Institut pourvoit, notamment, à la réception des dépôts de demandes des titres de propriété industrielle ou annexes à la propriété industrielle, à leur examen et à leur délivrance ou enregistrement et à la surveillance de leur maintien ; il centralise le registre du commerce et des sociétés et le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales ; il assure la diffusion des informations techniques, commerciales et financières contenues dans les titres de propriété industrielle et instruments centralisés de publicité légale ; il statue sur les demandes d'homologation ou de modification des cahiers des charges des indications géographiques définies à l'article L. 721-2 ;

3° De prendre toute initiative en vue d'une adaptation permanente du droit national et international aux besoins des innovateurs et des entreprises ; à ce titre, il propose au ministre chargé de la propriété industrielle toute réforme qu'il estime utile en ces matières ; il participe à l'élaboration des accords internationaux ainsi qu'à la représentation de la France dans les organisations internationales compétentes.

L'INPI comporte 750 agents, dont 150 en région¹. Ne percevant aucune contribution de l'État, **son budget est alimenté par ses ressources propres**, tirées quasi exclusivement des redevances payées au titre de l'enregistrement des titres de propriété industrielle². Depuis trois ans, 30 % du résultat de l'INPI est reversé chaque année à l'État, qui ponctionne parfois aussi sa trésorerie.

Dans les prochains mois, l'INPI devra assurer deux missions nouvelles voulues par le législateur : l'enregistrement d'**indications géographiques non alimentaires**, pour protéger les savoir-faire industriels et artisanaux locaux, et le droit d'opposition aux demandes de protection de marques dans le domaine des indications géographiques par les collectivités territoriales.

Le contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'INPI et l'État pour la période 2013-2016 a prévu, comme axe particulier, l'amélioration du service aux entreprises. À cet égard, l'achèvement de la **dématérialisation de l'ensemble des procédures auprès de l'INPI**, qu'il s'agisse de l'enregistrement des dessins et modèles, des renouvellements des titres, du droit d'opposition aux marques ou encore du paiement des annuités des brevets³, doit être réalisé

¹ Sur ces 750 agents, on compte également 80 ingénieurs pour analyser les brevets, 80 juristes pour les marques et les dessins et modèles, ainsi que 80 informaticiens.

² Inchangé depuis 2006, le tarif des redevances a été réévalué de 4 % au 1^{er} juillet 2014.

³ L'enregistrement des marques et des brevets peut déjà avoir lieu de manière dématérialisée, de sorte que 80 % des dépôts sont dématérialisés. Possible depuis cette année, le dépôt dématérialisé des dessins et modèles concerne déjà 50 % des dépôts.

en mars 2015. La dématérialisation devrait permettre de réorienter une partie des emplois vers des missions plus qualitatives d'amélioration du service aux entreprises, par exemple le développement des visites d'entreprises pour faire connaître l'utilité de la protection, notamment pour les agents en région, qui assuraient jusque-là une fonction de guichet.

VI. LA NÉCESSAIRE RÉORIENTATION DE L'AGENCE POUR LA CRÉATION D'ENTREPRISES

Créée en 1979 en tant d'Agence nationale pour la création d'entreprises et devenue Agence pour la création d'entreprises en 1996, l'APCE a un statut d'association. Jusqu'en 2014, elle était également un opérateur de l'État¹.

Sa mission consiste à **promouvoir l'esprit d'entreprise et la création d'entreprise et à diffuser des informations pratiques** sur ce sujet auprès des différents publics concernés², y compris les organismes qui accompagnent les créateurs et les enseignants, à l'aide d'une expertise interne sérieuse. L'APCE fonctionne sur la base d'un site internet³, qui atteint 10 millions de visiteurs cumulés par an, et de différentes lettres électroniques d'information.

L'APCE a perdu en 2014 son statut d'opérateur de l'État, en raison de la décision de **supprimer progressivement la subvention qui lui est attribuée**, à la suite notamment d'un rapport de la Cour des comptes en février 2013⁴. Une **réorganisation de cette association** a donc été engagée en 2014, sous l'égide d'un nouveau président, M. Dominique Restino. Un plan de départ de près du quart des salariés a été organisé, pour atteindre aujourd'hui 32 salariés.

Votre rapporteur estime qu'une telle réorganisation suppose aussi une réelle diversification des ressources (développement des formations payantes pour les professionnels de l'accompagnement des créateurs, abonnements et autres services payants...) et la recherche d'autres partenaires, notamment les régions⁵ au titre de l'accompagnement des créateurs d'entreprise. L'État reste néanmoins au conseil d'administration⁶, et les autres partenaires (réseaux consulaires, Caisse des dépôts et consignations, conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et conseil national des barreaux) souhaitent la pérennité de

¹ Les opérateurs de l'État sont des organismes distincts de l'État, au statut juridique public ou privé, auxquels est confiée une mission de service public. Associés chacun à un programme budgétaire, ils contribuent aux objectifs des finances publiques. Placés sous le contrôle direct de l'État, ils sont financés majoritairement par l'État (subventions ou affectation de recettes).

² Outre la population générale des créateurs potentiels, actions spécifiques vis-à-vis des habitants des quartiers en difficultés ou des femmes.

³ Ce site est accessible à l'adresse suivante : <http://www.apce.com/>

⁴ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-dispositifs-de-soutien-a-la-creation-d-entreprises>

⁵ L'APCE a d'ores et déjà noué des partenariats avec une quinzaine, dont neuf ont mis en place des sites internet locaux dédiés à la création d'entreprises à l'aide des contenus de l'APCE.

⁶ Quatre ministères sont représentés : ministère de l'économie (direction générale des entreprises), du travail, de l'éducation nationale et de la jeunesse.

cette structure, ce qui semble démontrer la qualité de son expertise. Il reste toutefois à **trouver un nouveau modèle économique pérenne**.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 26 NOVEMBRE 2014

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Je souhaite d’abord rendre hommage à notre collègue Antoine Lefèvre, qui a été le premier titulaire de cet avis budgétaire en 2011, puisque notre commission n’examinait pas ce programme auparavant. Il a particulièrement approfondi la question de l’exercice des missions de protection des consommateurs par les services déconcentrés et les motifs du faible succès du régime de l’entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

Le programme n° 134 « Développement des entreprises » recouvre une partie des crédits de la direction générale des entreprises, ainsi que l’intégralité des crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de l’Autorité de la concurrence. Il recouvre aussi une partie des crédits de la direction générale du Trésor, ainsi que les crédits de deux autorités de régulation sectorielles.

Dans ce programme, cinq actions intéressent plus particulièrement notre commission au titre de ses compétences en droit des affaires et droit de la consommation, ainsi que deux opérateurs associés à la mission, l’Institut national de la propriété industrielle et l’Agence pour la création d’entreprises.

Quelques mots d’abord sur l’évolution du programme et de ses crédits. Ce programme est l’un des trois programmes pérennes de la mission « Économie ».

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les crédits diminuent de 10 % environ, tant en autorisations d’engagement qu’en crédits de paiement, par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, avec respectivement 867 et 874 millions d’euros. Cette diminution s’impute pour moitié sur les crédits de fonctionnement, pour moitié sur les crédits d’intervention, tandis que les dépenses de personnel ne devraient diminuer que de moins de 3 millions, sur un total de plus de 410 millions. Ces évolutions résultent à la fois de changements significatifs de périmètre et de réductions de certaines dépenses de fonctionnement et d’intervention, ce qui rend difficile l’appréciation de l’évolution des crédits.

Je relève deux changements de périmètre importants : le transfert vers le ministère des affaires étrangères d’une subvention de 30 millions d’euros à Atout France, en raison de la nouvelle compétence de ce ministère en matière de tourisme, qui s’intègre dans la diplomatie économique chère au ministre, ainsi que le transfert du fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts toxiques, ce qui correspondait à une préconisation de notre collègue

Antoine Lefèvre, car ceci n'avait rien à voir avec le développement des entreprises.

Il faut noter en particulier une réduction de 20 millions d'euros des crédits d'intervention sur les dispositifs d'aide aux entreprises en matière de commerce, ainsi qu'une diminution de 500 000 euros des crédits de l'Autorité de la concurrence, sur un total un peu supérieur à 20 millions. S'agissant des crédits de la DGCCRF, ils devraient connaître une progression de 2 % environ, pour atteindre un peu plus de 240 millions d'euros, constitués pour la grande majorité de dépenses de personnel. C'est une deuxième année de répit bienvenue pour une administration jusque-là fortement mise à contribution par l'effort budgétaire.

Pour conclure sur cette analyse des crédits, l'Assemblée nationale a majoré les crédits du programme de 8 millions d'euros, pour abonder le FISAC – on en a parlé en séance –, et en seconde délibération, le programme a connu un coup de rabet de 7,7 millions d'euros, comme beaucoup d'autres, pour « garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État ».

J'en viens à présent à mes observations sur l'activité et les perspectives des différentes administrations et organismes qui contribuent à la mise en œuvre du programme.

La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services a été réorganisée en octobre 2014, à périmètre constant, en direction générale des entreprises. C'est la principale direction d'administration centrale tournée vers les entreprises, qui pilote une partie des DIRECCTE au niveau régional. La contraction continue de ses crédits la conduit aujourd'hui à faire des choix structurels sur ses missions, par exemple la réforme du FISAC pour passer d'une logique de guichet à une logique d'appel à projet ou encore la réduction du soutien au fonctionnement des pôles de compétitivité, invitant les régions à les soutenir davantage.

La DGE contribue aussi à la politique de simplification de la vie des entreprises. Je veux citer un exemple précis : le portail internet « guichet entreprises ». Tout créateur peut réaliser en ligne l'ensemble des formalités de création de son entreprise, ainsi que les procédures supplémentaires spécifiques qui concernent 17 professions sur 105. L'ensemble de ces formalités supplémentaires doivent être prises en charge dans les prochains mois, de sorte que le guichet n'est pas aujourd'hui complètement fonctionnel. Seulement 7 600 entreprises ont été créées par ce moyen en 2013, après 11 500 en 2012.

Lors des dernières années, l'activité de la DGCCRF a été profondément affectée par deux facteurs : une forte mise à contribution budgétaire, avec une diminution de 10 % des effectifs en sept ans – on est un peu en dessous de 3 000 emplois aujourd'hui – et une réorganisation drastique des services déconcentrés qui a coupé l'administration centrale de ses agents dans ses anciens services départementaux, rattachés au préfet dans le cadre des directions départementales interministérielles, les DDPP et DDCSPP. Ce sujet

reste très sensible pour les agents, c'est un traumatisme qui n'est pas encore digéré. Le résultat, c'est une baisse continue des statistiques d'activité, qui se poursuit en 2014 malgré la stabilisation des effectifs. On m'a dit, ce qui est un peu étonnant, que les agents souffraient d'un défaut d'encadrement qui pénalisait leur activité. Cette diminution, de notoriété publique, n'est pas satisfaisante.

Dans ce contexte, il a y eu une nécessité de réagir au scandale de la viande de cheval, qui a été une fraude économique et non un problème sanitaire. On pourrait dire que, grâce à ce scandale, la DGCCRF a pu interrompre la baisse de ses effectifs : 15 postes créés en 2014 sur cette priorité et un effectif stable prévu pour 2015. La situation reste fragile, d'autant que la DGCCRF doit aussi contrôler les nouvelles dispositions issues de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Le président de l'Autorité de la concurrence m'a fait part de sa grande préoccupation quant à l'érosion régulière de ses crédits et de ses effectifs, alors que les missions de l'Autorité s'accroissent et génèrent des ressources importantes pour le budget de l'État, avec 350 millions d'euros d'amende en moyenne par an, à rapporter à son budget de 20 millions.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est un bon retour sur investissement !

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Il faut aussi savoir que l'extension de ses prérogatives outre-mer en 2012 s'est faite sans effectifs supplémentaires. Victime de son succès, l'Autorité est de plus en plus souvent sollicitée par le Gouvernement pour son expertise, comme sur les concessions autoroutières.

Les nouvelles missions annoncées pour l'Autorité dans le cadre du projet de loi relatif à la croissance vont accentuer cette fragilité budgétaire, alors qu'elles sont assez éloignées de son cœur de métier. Songeons qu'on pourrait lui confier le contrôle de l'installation et l'indemnisation des notaires... Il y a un vrai risque d'effet de ciseau ne lui permettant plus d'accomplir correctement des missions croissantes avec des moyens décroissants, au détriment de sa mission première de contrôle de la concurrence.

L'Institut national de la propriété industrielle est un établissement public de 750 personnes, qui vit de ses ressources propres que sont les redevances payées au titre de l'enregistrement des brevets, des marques, des dessins et modèles. La protection de l'innovation est un élément essentiel de la compétitivité des entreprises.

L'INPI devra bientôt gérer deux innovations récentes : l'enregistrement d'indications géographiques non alimentaires, pour protéger les savoir-faire industriels et artisanaux locaux, car les entreprises artisanales méritent d'être protégées, et le droit d'opposition sur les demandes de protection de marques dans le domaine des indications géographiques agricoles. Cela concerne les collectivités territoriales, lorsqu'une entreprise veut s'emparer de leur nom.

M. Pierre-Yves Collombat. – Laguiole...

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – La dématérialisation de l'ensemble des procédures auprès de l'INPI doit être achevée en mars 2015, ce qui devrait permettre de réorienter une partie des emplois vers des missions d'amélioration du service aux entreprises, notamment plus de visites d'entreprise, comme le prévoit le contrat d'objectif avec l'État.

L'Agence pour la création d'entreprises a pour mission de promouvoir l'esprit d'entreprise et de diffuser de l'information sur la création d'entreprise, par l'intermédiaire notamment d'un site internet, qui atteint 10 millions de visiteurs cumulés par an. L'APCE a perdu en 2014 son statut d'opérateur de l'État, en raison de la décision prise de supprimer progressivement la subvention qui lui est attribuée, à la suite d'un rapport de la Cour des comptes en 2013 qui était assez vitriolique... Une réorganisation a donc été engagée, avec un nouveau président et un plan de départ de près du quart des salariés.

La question de la pérennité de la structure s'est posée. À présent, il faut diversifier les ressources et rechercher d'autres partenaires : là encore, nous retrouvons les régions ! Le président de l'APCE n'a pas pu venir en audition car il faisait le tour des régions... L'État reste néanmoins au conseil d'administration, et les autres partenaires – réseaux consulaires, Caisse des dépôts, ordre des experts-comptables et conseil national des barreaux – souhaitent la pérennité de cette structure. Je trouve que beaucoup de personnes s'occupent de la création d'entreprises, l'APCE n'en est qu'une parmi d'autres, mais son expertise semble reconnue. Il faut toutefois qu'elle trouve un nouveau modèle économique.

Sous réserve de ces observations, qui appellent de notre part une certaine vigilance sur les points dont je vous ai parlé, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises ». Je rappelle que la commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie », au sein de laquelle se trouve ce programme.

M. Philippe Bas, président. – La qualité de votre rapport montre que le manque de temps ne vous a pas empêché de procéder à un examen approfondi, rien ne vous a échappé. Nous suivons l'avis de notre rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

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

M. Frédéric Chastenet de Géry, chef du service du soutien au réseau

M. Jean-Denis Forget, sous-directeur des ressources humaines, des affaires financières, de la qualité et de la performance

Direction générale des entreprises (DGE)

M. Benjamin Gallezot, adjoint au directeur général des entreprises

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

Mme Sonia Beurier, sous-directrice du droit des entreprises

Autorité de la concurrence

M. Bruno Lasserre, président

Institut national de la propriété industrielle (INPI)

M. Jean-Marc Le Parco, directeur général délégué

M. Yan Schmitt, chargé de mission

Agence pour la création d'entreprises (APCE)

Mme Laurence Piganeau, directrice de l'expertise et de la production