

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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 2019,

TOME V

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Par M. André REICHARDT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, 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, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME N° 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019	9
A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » EN 2019	9
1. <i>Une importante simplification de l'architecture du programme, avec la réduction de treize à huit du nombre des actions</i>	9
2. <i>Des changements très limités dans le périmètre du programme</i>	12
3. <i>Des dépenses fiscales très importantes associées au programme</i>	12
B. LA POURSUITE EN 2019 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS »	13
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i>	13
2. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i>	14
3. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i>	19
II. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES MOYENS DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DES PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME	20
A. UNE STABILISATION DES MOYENS ALLOUÉS À L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE, DONT L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE SE DÉVELOPPE EN DIRECTION DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT	20
B. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES, IMPOSANT UNE RÉORGANISATION DES MISSIONS ET DES SERVICES DÉCONCENTRÉS	26
C. UNE FORTE BAISSÉ DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES, ABSORBÉE PAR LES SEULS SERVICES DÉCONCENTRÉS	30
III. SOUS L'EFFET DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, DES PROGRÈS DANS LA COORDINATION ET LA MUTUALISATION DES ACTIONS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES DANS LES TERRITOIRES	31
A. LES PROGRÈS DANS L'ARTICULATION ENTRE LES RÉGIONS ET LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE	33
B. LA CONCRÉTISATION DE LA MUTUALISATION ENTRE BUSINESS FRANCE ET LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE POUR LE SOUTIEN DES ENTREPRISES À L'EXPORT	35
C. UN RECENTRAGE DRASTIQUE DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, NE DISSIPANT PAS L'INTERROGATION RÉCURRENTÉ SUR LEUR RÔLE	37
LISTÉ DES PERSONNES ENTENDUES	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 20 novembre 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné¹, sur le rapport pour avis de **M. André Reichardt**, les crédits du programme « **Développement des entreprises et régulations** » de la mission « **Économie** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2019**.

Le projet de loi de finances prévoyait initialement une **diminution très forte de 13,16 % des autorisations d'engagement et de 7,80 % des crédits de paiement**, sur un périmètre quasiment inchangé par rapport à 2018.

L'Assemblée nationale a ramené cette diminution à **10,90 % pour les autorisations d'engagement et 6,35 % pour les crédits de paiement**. Une telle diminution reste particulièrement lourde. Le programme demeure **fortement mis à contribution par l'effort budgétaire**, et il le sera bien davantage en 2019 que les années précédentes.

La mise en œuvre de ce programme 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 et dans les services déconcentrés, ainsi qu'à l'Autorité de la concurrence. Le rapporteur a donc présenté la **situation de ces administrations** : si celle de l'Autorité de la concurrence reste préservée, dans le cadre du développement de ses missions à l'égard des professions réglementées du droit, celle de la DGCCRF et, surtout, de la DGE, continue de se dégrader.

Le rapporteur a également présenté les évolutions positives prévues en matière de **politiques d'accompagnement des entreprises dans les territoires** et de **coordination des différents acteurs intervenant dans ces politiques**, sujet d'étude examiné depuis plusieurs années : rationalisation des acteurs, sous l'effet de la contrainte budgétaire et dans le contexte de la montée en puissance des régions, avec la forte restructuration des services déconcentrés de la DGE et la concrétisation du partenariat « Team France Export » entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie, associant aussi les régions, et meilleure articulation entre les régions et les chambres de commerce et d'industrie, dans le cadre de la mise en œuvre des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Sous réserve de ces observations, sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et régulations »** de la mission « **Économie** » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

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

Mesdames, Messieurs,

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

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

Ce programme regroupe l'ensemble des crédits consacrés au soutien aux entreprises, auxquels il convient d'ajouter d'importantes dépenses fiscales, ainsi que les crédits destinés aux missions de protection des consommateurs et de régulation concurrentielle des marchés. Il relève du ministre de l'économie et des finances. Sa mise en œuvre incombe, pour une 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 l'**Autorité de la concurrence**.

Le programme devrait connaître en 2019 une diminution très forte de ses autorisations d'engagement et de ses crédits de paiement, dont l'ampleur a été diminuée par nos collègues députés en première lecture. Ainsi, **alors que le projet de loi de finances prévoyait initialement une diminution de 13,16 % des autorisations d'engagement et de 7,80 % des crédits de paiement, celle-ci a été ramenée respectivement à 10,90 % et 6,35 %**, avec un périmètre quasiment inchangé par rapport à 2018. Une telle évolution reste très lourde et affecte les effectifs comme les moyens d'action de la DGE et, dans une moindre mesure, de la DGCCRF. L'Autorité de la concurrence est, quant à elle, préservée.

Ainsi, le programme « Développement des entreprises et régulations » demeure **fortement mis à contribution par l'effort budgétaire**, et même bien davantage en 2019 que les années précédentes.

Votre rapporteur a examiné la situation des administrations concernées par le programme. Ainsi, **la poursuite de la baisse des emplois au sein de la DGCCRF impose de revoir à terme le champ de ses missions et l'organisation des services déconcentrés en charge de la protection des consommateurs.** Compte tenu des choix opérés par le Gouvernement en matière de réforme de l'organisation territoriale de l'État, la réorganisation attendue de ces services ne pourra se faire qu'au niveau départemental, alors qu'une régionalisation aurait été plus pertinente. S'agissant de l'Autorité de la concurrence, votre rapporteur a notamment étudié son **activité consultative concernant certaines professions réglementées du droit**, dans le prolongement des années précédentes.

En outre, votre rapporteur a poursuivi cette année encore son étude sur le thème des **politiques d'accompagnement des entreprises dans les territoires** et de la **coordination des différents acteurs intervenant dans ces politiques.**

Dans ce contexte budgétaire très contraint, l'année 2019 devrait voir une **restructuration des services déconcentrés de la DGE**, avec la suppression programmée de 70 % de leurs emplois. Une telle évolution tire les conséquences du manque de moyens de l'État et de la montée en puissance des régions dans le domaine du développement économique local. Votre rapporteur, qui appelait de ses vœux une telle réforme au nom de la rationalisation des acteurs chargés du soutien aux entreprises, ne peut que l'approuver.

L'année 2019 devrait également voir la **concrétisation du partenariat « Team France Export »** entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie, associant également les régions. Chacun de ces deux réseaux est lui-même soumis à une baisse importante de ses crédits, incitant nécessairement à trouver des mutualisations.

L'**articulation entre régions et chambres de commerce et d'industrie** s'améliore, dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

Ainsi, certes sous l'effet de la contrainte budgétaire, l'année 2019 verra globalement un **renforcement de la coordination et de la mutualisation entre les différents acteurs du développement économique et une rationalisation du fait de la réforme des services déconcentrés.** Certaines de ces perspectives, déjà perceptibles l'année dernière, avaient été présentées par votre rapporteur.

Dès lors, au vu de ces évolutions positives, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et régulations »** inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

I. LE PROGRAMME N° 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

Avec les programmes n° 220 « Statistiques et études économiques »¹, n° 305 « Stratégie économique et fiscale »² et n° 343 « Plan "France très haut débit" »³, le **programme n° 134 dénommé « Développement des entreprises et régulations »**⁴ depuis 2018 est l'un des quatre programmes pérennes de la mission budgétaire « Économie ».

A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » EN 2019

Après d'importantes modifications intervenues en 2017, le périmètre du programme est resté relativement stable en 2018 et devrait le rester en 2019. En revanche, il devrait connaître une importante refonte de son architecture en 2019, avec la réduction du nombre de ses actions budgétaires, résultant du regroupement de plusieurs d'entre elles.

1. Une importante simplification de l'architecture du programme, avec la réduction de treize à huit du nombre des actions

L'architecture du programme fait l'objet d'une **importante refonte dans le projet de loi de finances pour 2019**, après une stabilité dans le projet de loi de finances pour 2018, faisant suite à la sortie en 2017 de l'action n° 14 « Contrôle des marchés de l'énergie »⁵ et à la création en 2016 de l'action n° 22 « Économie sociale et solidaire »⁶. Contrairement à d'autres, ce programme se caractérise, dans la durée, par une **relative instabilité de son architecture et du périmètre des diverses politiques publiques qui en relèvent**.

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

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

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

⁴ Le programme était auparavant intitulé « Développement des entreprises et du tourisme ».

⁵ Crédits attribués à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), transférés vers le programme n° 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ».

⁶ Cette action ne regroupe aujourd'hui qu'une partie extrêmement faible des crédits destinés à soutenir ce secteur économique, dont la responsabilité ne relève plus du ministère de l'économie et des finances, mais du ministère de la transition écologique et solidaire, auquel la délégation à l'économie sociale et solidaire a été transférée en 2017, avec la création d'un poste de haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale auprès du ministre de la transition écologique et solidaire. Ceci illustre l'instabilité du rattachement ministériel de la politique en faveur de l'économie sociale et solidaire.

Le nombre des actions du programme est **réduit de treize à huit**, par le regroupement de plusieurs d'entre elles, en vue d'améliorer leur lisibilité selon les éléments fournis à votre rapporteur, et l'intitulé d'une action est modifié.

Les crédits affectés au programme n° 134 se répartissent dorénavant en **huit actions** dans le projet de loi de finances pour 2019 :

- fonctionnement de l'Agence nationale des fréquences et de l'Agence du numérique, soutien d'actions en faveur du développement numérique et des télécommunications et compensation du coût des missions de service public de La Poste (action n° 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique »)¹ ;

- fonctionnement de Business France, chargé de favoriser l'accueil des investissements internationaux et de soutenir le développement international des entreprises françaises, financement d'événements en lien avec ces missions, rémunération de Bpifrance Assurance Export², chargé de gérer les garanties à l'export pour le compte de l'État, et, à partir de 2019, soutien de Bpifrance Financement, chargé des interventions financières en faveur des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire et innovantes (action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire », absorbant l'action n° 20 « Financement des entreprises ») ;

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

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

- crédits résiduels en faveur de l'économie sociale et solidaire (action n° 22 « Économie sociale et solidaire ») ;

- au sein d'une nouvelle action unique, fonctionnement de la direction générale des entreprises (DGE), chargée de la mise en œuvre des dispositifs réglementaires et fiscaux destinés à améliorer l'environnement des entreprises et du soutien au développement et à la compétitivité des entreprises industrielles, soutien aux pôles de compétitivité et à l'Association française de normalisation (AFNOR), interventions financières en faveur des commerçants et artisans, notamment avec le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), ainsi que des entreprises industrielles (incluant la « compensation carbone » bénéficiant aux entreprises électro-intensives³), contrôle métrologique et certains crédits de la politique en faveur du tourisme

¹ Cette action s'intitulait jusqu'à présent « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information ».

² Bpifrance Assurance Export est un opérateur qui a été spécialement créé pour gérer les activités de garantie publique au commerce extérieur, dispositif jusque-là géré par Coface.

³ Elle devrait représenter plus de 100 millions d'euros en 2019, soit plus du tiers des crédits de l'action.

(action n° 23 « Industrie et services », regroupant les actions n°s 2 « Commerce, artisanat et services », 3 « Actions en faveur des entreprises industrielles » et 21 « Développement du tourisme ») ;

- au sein d'une nouvelle action unique, 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 des consommateurs, et soutien aux organismes et associations œuvrant dans le domaine de la consommation, en particulier l'Institut national de la consommation et le mouvement consumériste (action n° 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur », regroupant les actions n°s 16 « Régulation concurrentielle des marchés », 17 « Protection économique du consommateur » et 18 « Sécurité du consommateur »).

Ainsi, la nouvelle action n° 23 « Industrie et services », fusionnant les actions n°s 2, 3 et 21, regroupe la plupart des crédits de la direction générale des entreprises (DGE), qui est également responsable de l'action n° 4, tandis que la nouvelle action n° 24, fusionnant les actions n°s 16, 17 et 18, regroupe désormais tous les crédits de la DGCCRF.

S'agissant de la DGCCRF, une telle rationalisation est bienvenue selon votre rapporteur, dès lors que les mêmes missions peuvent être menées, le plus souvent, par les mêmes agents ou les mêmes services en matière de protection du consommateur.

Par ailleurs, votre rapporteur estime que l'action n° 22, qui ne regroupe que des crédits résiduels en faveur de l'économie sociale et solidaire, pour un montant inférieur à 20 000 euros de crédits de paiement prévus en 2019, devrait être transférée vers un programme du ministère de la transition écologique et solidaire, aujourd'hui compétent pour ce secteur économique. L'essentiel de ces crédits lui a déjà été transféré en 2018, pour près de 5 millions d'euros.

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 trois actions suivantes, concernant les activités de la DGE, de la DGCCRF et de l'Autorité de la concurrence :

- action n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence » ;
- action n° 23 « Industrie et services » ;
- action n° 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur ».

Par ailleurs, quatre 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

¹ Les ressources de l'INPI proviennent uniquement de ses propres produits, essentiellement les redevances perçues sur les titres de propriété industrielle. Il ne perçoit aucune subvention.

des droits de propriété industrielle, ainsi que Business France¹, 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.

2. Des changements très limités dans le périmètre du programme

Après des changements notables de périmètre en 2016 puis 2017, pour des montants importants, le programme n° 134 ne devrait pas connaître de changements significatifs de périmètre en 2019, comme en 2018.

Les principales modifications du périmètre sont les suivantes :

- transfert de crédits en provenance du programme « Coordination du travail gouvernemental » destinés au financement du contrôle par l'ARCEP des activités de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), dans le cadre du renforcement de la politique de cybersécurité ;

- transfert de crédits à destination du programme « Coordination du travail gouvernemental » au titre de la contribution du ministère de l'économie et des finances au financement de la création de la délégation interministérielle aux jeux paralympiques de 2024 ;

- transfert de crédits à destination du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » correspondant au financement de l'accès des directions départementales interministérielles (DDI) – au sein desquelles se trouvent des agents relevant du programme n° 134 – au réseau interministériel de l'État (RIE), qui est le réseau unifié de communications électroniques auquel sont raccordées l'ensemble des administrations de l'État.

Représentant des flux entrants ou sortants inférieurs à 600 000 euros de façon cumulée, **ces changements de périmètre sont très minimes au regard du volume des crédits du programme**, de l'ordre de 900 millions d'euros.

3. Des dépenses fiscales très importantes associées au programme

Outre les crédits budgétaires affectés au programme, y sont associées des dépenses fiscales particulièrement importantes. Après plusieurs années de progression dynamique, un tassement du montant estimé de ces dépenses est attendu en 2019. Ainsi, après 12,8 milliards d'euros en 2014, 19,2 milliards en 2015, 20,7 milliards en 2016, 24,7 milliards en 2017 et 28,5 milliards en 2018, **le montant attendu en 2019 est estimé à 28,1 milliards d'euros**. Il correspond à de

¹ Si l'essentiel de ses subventions provient du programme n° 134 « Développement des entreprises et régulations », Business France perçoit également des subventions 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 la moitié de ses ressources.

nombreux avantages fiscaux, exonérations, réductions ou bien crédits de divers impôts et taxes d'État.

S'il sera supprimé pour les salaires versés à partir de 2019 et remplacé par une baisse des cotisations sociales patronales, le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) devrait encore représenter près de 70 % du montant total estimé des dépenses fiscales associées au programme en 2019, avec un montant estimé à 19,6 milliards d'euros.

Une part importante des dépenses fiscales résulte aussi de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée dans divers secteurs¹, pour un total en croissance constante année après année, estimé à 3,9 milliards d'euros en 2019, après 3,7 milliards en 2018, 3,6 en 2017 et 3,2 en 2016.

Peuvent également être mentionnés le tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au profit des entreprises électro-intensives, pour plus d'un milliard d'euros, l'exonération partielle de droits de succession sur les transmissions d'entreprises ainsi que le dispositif exceptionnel du suramortissement, qui a pris fin le 14 avril 2017, mais produira des effets fiscaux jusqu'en 2022, et qui permet de déduire du résultat imposable des entreprises 40 % du prix de revient de certains biens.

La réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune opérée en 2018 a conduit à la suppression de certaines dépenses fiscales, à commencer par la réduction d'impôt au titre des investissements réalisés au capital des petites et moyennes entreprises, estimée à 660 millions d'euros en 2017.

L'ensemble des dépenses fiscales associées au programme concerne au total **74 dispositifs, transversaux ou sectoriels**, visant à soutenir les entreprises, avec des montants financiers extrêmement variables d'un dispositif à l'autre.

B. LA POURSUITE EN 2019 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS »

À périmètre globalement inchangé, **les crédits du programme n° 134 vont connaître une nouvelle fois une baisse dans le projet de loi de finances pour 2019**, en crédits de paiement, comme dans les lois de finances précédentes, mais également en autorisations d'engagement, contrairement à 2018. La hausse des autorisations d'engagement en 2018 était toutefois purement optique.

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

Dans le projet de loi de finances pour 2019, les crédits du programme n° 134 « Développement des entreprises et régulations » devaient **diminuer** par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, dans la continuité des lois de finances précédentes, mais de façon plus marquée, de **13,16 % en autorisations**

¹ Restauration, hôtellerie et campings.

d'engagement et 7,80 % en crédits de paiement, comme l'illustrent les tableaux ci-après.

Le volume des autorisations d'engagement passait ainsi de plus d'un milliard d'euros à seulement 891 millions et celui des crédits de paiement de 982 à 905 millions d'euros.

Autorisations d'engagement du programme
(en euros)¹

	LFI 2018	PLF 2019 déposé	Évolution
Développement des entreprises et régulations	1 026 555 154	891 421 564	- 13,16 %

Crédits de paiement du programme
(en euros)²

	LFI 2018	PLF 2019 déposé	Évolution
Développement des entreprises et régulations	982 025 142	905 454 821	- 7,80 %

2. L'évolution des crédits des actions du programme

La répartition par action des crédits du programme est celle figurant dans l'annexe au projet de loi de finances déposé par le Gouvernement. La diminution des crédits n'affecte pas de la même façon toutes les actions, comme l'illustrent les tableaux ci-après.

Une partie de la forte baisse des autorisations d'engagement prévue en 2019 résulte mécaniquement de l'attribution ponctuelle en 2018 d'un surcroît non reproductible d'autorisations d'engagement concernant deux actions : en effet, la diminution concernant l'action n° 4 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique » fait suite à la forte hausse de 2018 qui correspondait au financement pluriannuel du maintien du signal horaire et celle concernant l'action n° 13 « Régulation des communications électroniques et des postes » fait suite à la forte hausse de 2018 qui correspondait à l'ensemble des loyers du nouveau bail de l'ARCEP. Ces facteurs expliquent largement la baisse plus marquée en 2019 des autorisations d'engagement par rapport à celle des crédits de paiement.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2019.

² Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2019.

La forte baisse de 22,84 % des crédits de paiement destinés à l'action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire », lesquels passent de 195 à 151 millions d'euros, résulte pour l'essentiel de la **non-reconduction de crédits d'intervention alloués à Bpifrance Financement pour alimenter divers dispositifs de soutien au financement des entreprises**¹, qui figuraient dans l'ancienne action n° 20 « Financement des entreprises ». Ces crédits représentaient pourtant de l'ordre de 40 millions d'euros en 2018, soit presque un doublement par rapport aux crédits prévus en 2017. Si cette non-reconduction est justifiée par l'amélioration de l'accès des entreprises au crédit bancaire et par les sommes importantes dont dispose encore Bpifrance pour mener ces actions, selon les indications fournies à votre rapporteur, elle s'avère néanmoins **préoccupante au regard des problèmes persistants de financement des petites et moyennes entreprises**.

La diminution des crédits de l'action n° 7 correspond également à la **poursuite programmée de la baisse de la subvention à Business France**, dans le cadre de son plan de transformation et de réduction des dépenses prévu avec l'État jusqu'en 2022, avec une réduction de 2,5 millions d'euros² et une baisse de son plafond d'emplois de 1 513 à 1 493. Elle correspond enfin à une nouvelle baisse des crédits destinés à la rémunération de Bpifrance Assurance Export³ au titre de la gestion des garanties publiques à l'export, pour 7,5 millions d'euros. **Si ces évolutions sont elles aussi préoccupantes, compte tenu de l'objectif affiché d'internationalisation des entreprises françaises**, elles conduisent pour Business France à une utile mutualisation avec d'autres acteurs, présentée *infra*.

L'action n° 7 bénéficie toutefois d'un abondement de 6 millions d'euros correspondant au financement de divers événements internationaux ponctuels de portée économique⁴.

La diminution de 8,62 % des autorisations d'engagement et de 6,24 % des crédits de paiement de l'action n° 23 « Industrie et services » correspond outre à la baisse des crédits de personnel de la direction générale des entreprises (DGE), à la suppression des crédits finançant les actions collectives en faveur des entreprises industrielles et à la **mise en extinction du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC)**, qui représentent respectivement 3 et 15 millions d'euros. S'agissant du FISAC, ne seront prévus en 2019 que des crédits de paiement destinés à honorer les engagements pris, mais plus aucun projet nouveau ne sera soutenu. En revanche, des crédits sont prévus, à hauteur de près de 4 millions d'euros, afin de financer des actions de communication à l'international en faveur de la

¹ Fonds de garantie pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises au crédit bancaire, couverture des investissements de certains fonds de capital-risque et des investissements en capital des entreprises, participation aux levées de fonds des entreprises innovantes et en croissance...

² 92,76 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2019. Les subventions en provenance des deux autres programmes représentent moins de 10 millions d'euros et sont relativement stables.

³ 52,04 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus en 2019.

⁴ Participation du ministère de l'économie et des finances à la présidence française du G7 en 2019, exposition universelle de Dubaï en 2020...

« French Tech », initiative lancée en 2013 en vue de valoriser les start-ups françaises, mieux coordonner les actions publiques en leur faveur et encourager leur développement¹.

Par ailleurs, également au titre de l'action n° 23, la subvention à l'Agence France Entrepreneur, créée en 2016 pour remplacer l'Agence pour la création d'entreprises, avec des missions plus larges², doit être supprimée en 2019, le Gouvernement ayant décidé que cette agence devait être intégrée à Bpifrance, dans une logique de simplification des dispositifs nationaux de soutien à l'entrepreneuriat et d'interlocuteur unique à destination des créateurs d'entreprise en matière d'information, d'orientation, d'accompagnement et de financement. Si votre rapporteur approuve une telle rationalisation, il ne peut que déplorer les atermoiements du Gouvernement sur le sort de cette agence au cours des dernières années.

Enfin, l'évolution des crédits intéressant l'Autorité de la concurrence (action n° 15), la direction générale des entreprises (action n° 23) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (action n° 24) est présentée *infra* de façon plus détaillée. **Si l'Autorité de la concurrence doit bénéficier d'une hausse de ses crédits de paiement en 2019, tel n'est pas le cas pour les deux directions générales, qui continueront à être fortement mises à contribution en matière d'effort budgétaire.**

¹ Outre l'État, participent à cette initiative la Caisse des dépôts et consignations, Bpifrance et Business France, avec des financements dédiés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir.

² Diffusion d'une information de référence sur la création et la reprise d'entreprise, mission historique de l'Agence pour la création d'entreprises, mais également coordination de l'action de l'État en direction des réseaux d'accompagnement des créateurs et repreneurs d'entreprises et soutien à ces réseaux.

Autorisations d'engagement du programme réparties par action

(en euros)¹

	LFI 2018	Part du programme dans la LFI 2018	PLF 2019 déposé	Part du programme dans le PLF 2019	Évolution
Action n° 4 : Développement des postes, des télécommunications et du numérique	196 723 987	19,16 %	167 620 495	18,80 %	- 14,79 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	194 594 024	18,96 %	150 903 733	16,93 %	- 22,45 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	18 760 216	1,83 %	18 803 582	2,11 %	+ 0,23 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	53 515 576	5,21 %	20 758 833	2,33 %	- 61,21 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	21 641 537	2,11 %	21 526 834	2,41 %	- 0,53 %
Action n° 22 : Économie sociale et solidaire	149 780	0,01 %	70 000	0,01 %	- 53,26 %
Action n° 23 : Industrie et services	305 917 371	29,80 %	279 540 486	31,36 %	- 8,62 %
Action n° 24 : Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur (DGCCRF)	235 252 663	22,92 %	232 197 601	26,05 %	- 1,30 %
Total du programme	1 026 555 154	100,00 %	891 421 564	100,00 %	- 13,16 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2019.

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

	LFI 2018	Part du programme dans la LFI 2018	PLF 2019 déposé	Part du programme dans le PLF 2019	Évolution
Action n° 4 : Développement des postes, des télécommunications et du numérique	176 740 310	18,00 %	172 600 495	19,06 %	- 2,34 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	195 569 872	19,91 %	150 903 733	16,67 %	- 22,84 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	18 782 707	1,91 %	18 803 582	2,08 %	+ 0,11 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	27 023 129	2,75 %	22 596 386	2,50 %	- 16,38 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	21 640 933	2,20 %	22 626 230	2,50 %	+ 4,55 %
Action n° 22 : Économie sociale et solidaire	0	0,00 %	19 400	0,00 %	-
Action n° 23 : Industrie et services	306 392 553	31,20 %	287 259 846	31,73 %	- 6,24 %
Action n° 24 : Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur (DGCCRF)	235 875 638	24,02 %	230 645 149	25,47 %	- 2,22 %
Total du programme	982 025 142	100,00 %	905 454 821	100,00 %	- 7,80 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2019.

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

Même si l'Assemblée nationale ne se prononce que le 20 novembre sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2019 en première lecture, votre rapporteur a néanmoins voulu examiner les modifications apportées aux crédits du programme n° 134 « Développement des entreprises et régulations » par nos collègues députés.

Au cours de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale ainsi que lors de la seconde délibération demandée par le Gouvernement, **le montant des crédits alloués au programme n° 134 a été modifié de façon notable**, avec un accroissement de 23,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 14,2 millions d'euros en crédits de paiement. Ainsi, **la baisse des autorisations d'engagement en 2019 serait ramenée de 13,16 % à 10,90 % et celle des crédits de paiement de 7,80 % à 6,35 %**.

Autorisations d'engagement du programme (en euros)¹

	LFI 2018	PLF 2019 adopté par l'AN	Évolution
Développement des entreprises et régulations	1 026 555 154	914 634 095	- 10,90 %

Crédits de paiement du programme (en euros)²

	LFI 2018	PLF 2019 adopté par l'AN	Évolution
Développement des entreprises et régulations	982 025 142	919 667 352	- 6,35 %

Cette majoration des crédits correspond à plusieurs objectifs :

- à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, le **rétablissement du FISAC**, à hauteur des crédits prévus en 2018, représentant une augmentation de 14 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5 millions d'euros en crédits de paiement pour le programme (action n° 23) ;

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2019.

² Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2019.

- un **abondement des crédits de personnel de la DGCCRF**, à hauteur de 1,4 million d'euros, pour renforcer le contrôle des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire (action n° 24) ;

- à l'initiative du Gouvernement, un accroissement des crédits pour un montant de 10 millions d'euros, afin de financer la stratégie nationale pour un numérique inclusif, sous la forme d'appels à projets auprès des opérateurs de service public et des collectivités territoriales (action n° 4) ;

- pour un peu plus d'un million d'euros, **le rétablissement de crédits affectés à Bpifrance Financement**, à titre symbolique puisque le montant était de 40 millions en 2018, en vue de faciliter l'accès au financement des petites et moyennes entreprises (action n° 7) ;

- le rétablissement des subventions pour des associations de tourisme social, à hauteur de 140 000 euros (action n° 23).

S'y ajoute, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement, minorant les crédits du programme pour 3,337 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, visant essentiellement à réaliser des économies budgétaires.

II. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES MOYENS DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DES PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME

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

La situation de l'Autorité de la concurrence devrait revenir à celle de 2017, le projet de loi de finances pour 2019 se caractérise pour les deux directions générales par une **forte réduction de leurs moyens d'action**, comme en 2018, alors que la situation était plus contrastée les années précédentes.

A. UNE STABILISATION DES MOYENS ALLOUÉS À L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE, DONT L'ACTIVITÉ CONSULTATIVE SE DÉVELOPPE EN DIRECTION DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT

Le montant des autorisations d'engagement allouées à l'Autorité de la concurrence, au titre de l'action n° 15 du programme, devrait se tasser de 0,53 % en 2019, mais **celui de ses crédits de paiement devrait fortement augmenter de 4,55 %**, passant de 21,641 millions d'euros à 22,626 millions d'euros, soit près d'un million d'euros en plus, **après une forte baisse en 2018 de 4,19 %** par rapport au niveau de 2017, qui était de 22,604 millions d'euros. Il s'agit ainsi en réalité d'un **retour au niveau de crédits de 2017**. Votre rapporteur rappelle que

les trois quarts des crédits alloués à l'Autorité sont consacrés à des dépenses de personnel.

Le plafond d'emplois reviendrait au niveau de 2017, c'est-à-dire 197, après une augmentation optique momentanée à 202 en 2018, alors même que les crédits de personnel dévolus à l'Autorité étaient en réalité en réduction. Votre rapporteur avait d'ailleurs dénoncé cette situation contradictoire. En pratique, les effectifs de l'Autorité sont donc stables depuis leur progression en 2016 et 2017, qui visait à lui permettre de prendre en charge les nouvelles missions qui lui avaient été confiées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques à l'égard de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées. Le plafond d'emplois est ainsi passé de 182 en 2015 à 197 en 2017, après plusieurs années d'érosion régulière.

L'activité de l'année 2017 a été très soutenue pour l'Autorité en matière de décisions d'autorisation de concentration, avec un record de 236 décisions, après 230 en 2016. Un nombre encore supérieur est attendu en 2018.

En revanche, l'activité s'est située dans la moyenne en matière de pratiques anticoncurrentielles, avec 27 décisions, comme l'illustre le tableau ci-après. Le taux de confirmation des décisions au fond de l'Autorité par la cour d'appel de Paris¹ demeure toujours très élevé année après année. En revanche, le taux de recours depuis 2016 contre ses décisions est faible, ce qui suggère une meilleure acceptation par les entreprises concernées.

Évolution du nombre des décisions contentieuses sur des pratiques anticoncurrentielles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Décisions au fond	50	34	40	39	20	29	23	20	20	31	27
Total des décisions²	56	35	42	40	21	29	23	22	20	31	27
Recours	25	12	12	8	6	10	10	14	8	9	5
Taux de recours	44,6 %	34,3 %	28,6 %	20,0 %	28,6 %	34,5 %	43,5 %	63,6 %	40,0 %	29,0 %	18,5 %
Recours examinés	25	12	12	8	6	10	10	14	7	7	2
Décisions confirmées	18	11	11	5	6	7	8	13	6	7	2
Taux de confirmation	72,0 %	90,9 %	91,7 %	62,5 %	100 %	70,0 %	80,0 %	92,8 %	85,7 %	100 %	100 %

Source : Autorité de la concurrence

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

² Incluant les décisions au fond et les décisions prononçant des mesures conservatoires.

En mettant à part les deux records de 2014 et 2015, au-delà du milliard d'euros, le montant cumulé des sanctions pécuniaires prononcées en 2017 est élevé, avec près de 500 millions d'euros, pour un nombre limité de 9 décisions, ainsi que l'indique le tableau ci-après. Deux décisions représentent à elles seules plus de 80 % de ce montant¹. Le montant attendu en 2018 devrait être inférieur, mais celui de 2019 pourrait être plus important, au vu des affaires en cours.

Évolution des sanctions pécuniaires des pratiques anticoncurrentielles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de décisions prononçant des sanctions pécuniaires	24	16	15	12	8	13	10	7	9	14	9
Montant total des sanctions pécuniaires <i>(en millions d'euros)</i>	221,0	631,3	206,6	442,5	419,8	540,5	160,5	1 013,6	1 252,3	203,2	497,8

Source : Autorité de la concurrence

En matière de pratiques anticoncurrentielles également, l'Autorité de la concurrence prépare la publication d'un communiqué pour faire connaître les lignes directrices qu'elle applique dans la nouvelle procédure de transaction, telle qu'elle a été mise en place par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, au terme de trois ans de pratique. En outre, l'article 71 *bis* du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), actuellement en cours de discussion, comporte une habilitation en vue de transposer la future directive visant à doter les autorités de concurrence des États membres de l'Union européenne des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur (directive dite « ECN+ ») et de prendre diverses mesures de simplification de la procédure contentieuse.

Par ailleurs, l'exercice des prérogatives de l'Autorité de la concurrence concernant certaines **professions réglementées juridiques et judiciaires** a donné lieu à une importante activité consultative depuis l'année dernière.

En application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée, l'Autorité doit fournir plusieurs avis au Gouvernement² :

- un avis sur les règles de détermination des tarifs des notaires, des huissiers de justice, des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers des tribunaux de commerce et des administrateurs et mandataires judiciaires, ainsi que des droits et émoluments des avocats intervenant en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires ;

¹ Abus de position dominante d'Engie, pour 100 millions d'euros, et cartel des linos, pour 302 millions.

² Articles L. 462-2-1, L. 462-4-1 et L. 462-4-2 du code de commerce.

- un « avis sur la liberté d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires », comportant des recommandations pour augmenter « de façon progressive » le nombre d'offices et une cartographie pour définir des zones d'implantation de nouveaux professionnels ;

- un « avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation », comportant des recommandations pour augmenter « de façon progressive » le nombre d'offices.

Les **avis sur la liberté d'installation** doivent être rendus au moins tous les deux ans, dans le cadre d'une composition spéciale du collège de l'Autorité de la concurrence, comportant deux personnalités qualifiées supplémentaires. L'élaboration de ces avis a donné lieu à des consultations publiques préalables de la part de l'Autorité. L'activité consultative de l'Autorité à ce titre a été très importante depuis 2016.

Sur la base des avis rendus par l'Autorité sur la liberté d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, le Gouvernement établit, par arrêté conjoint des ministres de l'économie et de la justice, une carte, valable deux ans, identifiant des zones dites de libre installation, en fixant le nombre d'offices à créer par zone, et des zones dites d'installation contrôlée, dans lesquelles l'installation est soumise à autorisation du ministre de la justice, selon les procédures anciennes¹.

Dans les zones de libre installation, si le nombre des candidatures est plus important que celui des nouveaux offices envisagés, une procédure de tirage au sort est organisée². Ainsi, compte tenu des critères permettant de concourir³, plus de 36 000 candidatures ont été enregistrées pour les nouveaux offices notariaux ouverts à la création depuis novembre 2016, exigeant un lourd processus de tirage au sort⁴. Dans les zones d'installation contrôlée, l'Autorité doit être consultée sur toute demande de création d'office si le ministre de la justice envisage de refuser la demande⁵.

¹ Article 52 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

² La procédure de nomination a été fixée par le décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels.

³ Possibilité de présenter une candidature dans plusieurs zones, possibilité pour les sociétés déjà titulaires d'un office de déposer une candidature et possibilité pour les sociétés d'être titulaires de plusieurs offices. Ces critères résultent des décrets n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels et n° 2016-1509 du 9 novembre 2016 relatif aux sociétés constituées pour l'exercice de la profession de notaire.

⁴ Un contentieux sur les modalités du tirage au sort des candidatures aux nouveaux offices a conduit à l'annulation d'un premier arrêté par le Conseil d'État et à la prise d'un second arrêté.

⁵ L'Autorité de la concurrence a rendu à ce jour 307 avis à ce titre.

Avant l'expiration de la première période de deux ans, par un avis du 31 juillet 2018¹, l'Autorité s'est prononcée pour la seconde fois sur l'installation des notaires, en préconisant une nouvelle progression de leur nombre, certes plus modérée, avec 700 nouveaux professionnels d'ici 2020, dans un nombre plus faible de zones de libre installation, devant s'ajouter aux 1 650 proposés en 2016. Elle a estimé que le « *potentiel* » à l'horizon 2024 était de 1 800 à 2 300 nouvelles installations. Elle a également suggéré dans cet avis des améliorations dans le processus de désignation des nouveaux notaires, notamment afin de limiter le phénomène des candidatures multiples.

À l'issue de la première période de deux ans, l'objectif initialement prévu de 1 650 nouveaux notaires était presque atteint, avec 1 620 nominations². **À ce jour, le Gouvernement n'a pas encore pris l'arrêté ouvrant la seconde période pour la nomination de nouveaux notaires**, plus de trois mois après l'avis de l'Autorité de la concurrence. À cet égard, votre rapporteur relève que le Gouvernement a mis un an pour prendre les arrêtés concernant les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires³.

Le tableau ci-après rend compte de l'activité consultative de l'Autorité en matière d'installation des professions réglementées du droit depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée.

¹ Cet avis est consultable à l'adresse suivante :

http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?lang=fr&id_rub=683&id_article=3244

² Lors de son audition, le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence a avancé le nombre de 1 613 nouveaux notaires.

³ Ces deux professions seront regroupées au sein d'une nouvelle profession unique de commissaire de justice en 2022, en vertu de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice, prise sur le fondement de l'article 61 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

**Mise en œuvre des nouvelles prérogatives de l’Autorité de la concurrence
et du Gouvernement concernant l’installation de certaines professions réglementées du droit**

Profession concernée	Avis de l’Autorité	Proposition de l’Autorité	Décision du Gouvernement	Réalisation à l’issue des deux ans
Notaires	1 ^{er} avis : 09/06/2016	1 650 nouveaux notaires d’ici 2018	Arrêté du 16 septembre 2016 reprenant la proposition de l’Autorité, avec un seuil intermédiaire de 1 002 nouveaux offices la première année	1 620 nouveaux notaires nommés et 1 666 nouveaux offices créés ¹
	2 ^{ème} avis : 31/07/2018	700 nouveaux notaires d’ici 2020	<i>En attente</i>	-
Huissiers de justice	1 ^{er} avis : 20/12/2016	202 nouveaux huissiers de justice d’ici 2018	Arrêté du 28 décembre 2017 reprenant la proposition de l’Autorité	<i>En cours</i>
Commissaires-priseurs judiciaires	1 ^{er} avis : 20/12/2016	42 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires d’ici 2018	Arrêté du 28 décembre 2017 prévoyant 41 nouveaux commissaires-priseurs judiciaires d’ici 2018	<i>En cours</i>
Avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation	1 ^{er} avis : 10/10/2016	4 nouveaux offices d’ici 2018	Arrêté du 5 décembre 2016 reprenant la proposition de l’Autorité	Nominations en 2017
	2 ^{ème} avis : 25/10/2018	4 nouveaux offices d’ici 2020	<i>En attente</i>	-

Source : Commission des lois

S’agissant des **règles de détermination des tarifs**, l’Autorité a rendu deux avis les 29 janvier et 22 février 2016², préalablement à la publication du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l’accès au droit et à la justice. Si la loi a prévu que les tarifs devaient être révisés au moins tous les cinq ans, ce décret a retenu une période de référence des tarifs de vingt-quatre mois, imposant par conséquent leur révision tous les deux ans³. Dans le cadre prévu par ce décret, les tarifs sont fixés par arrêté conjoint des ministres de l’économie et de la justice. Les projets d’arrêté doivent être portés à la connaissance de l’Autorité, qui n’est pas tenue de rendre un avis.

¹ Chiffres publiés sur le portail du ministère de la justice dédié aux officiers publics ou ministériels : <https://opm.justice.gouv.fr/content/bilan-des-nominations-dans-un-office-de-notaire-%C3%A0-cr%C3%A9er-pour-la-p%C3%A9riode-2016-2018>

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

³ Article R. 444-2 du code de commerce.

Sur la base de ce décret, le Gouvernement a pris une première série d'arrêtés relatifs aux tarifs réglementés en 2016, qui se sont limités à opérer une baisse générale des tarifs existants : le 26 février 2016 les arrêtés concernant les greffiers des tribunaux de commerce, les huissiers de justice, les notaires et les commissaires-priseurs judiciaires, puis le 28 mai 2016 un second arrêté pour les commissaires-priseurs judiciaires¹ et l'arrêté concernant les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires. Au bout de deux ans, il a pris le 27 février 2018 une seconde série d'arrêtés, qui se sont bornés à reconduire les tarifs de 2016 pour les commissaires-priseurs judiciaires, les huissiers de justice et les notaires et à opérer une nouvelle baisse générale pour les administrateurs et mandataires judiciaires et les greffiers des tribunaux de commerce.

Alors que la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée prévoit le principe d'une tarification acte par acte, ces deux séries d'arrêtés illustrent la difficulté d'y parvenir, en raison notamment de l'insuffisance des données statistiques issues de la comptabilité analytique des professionnels concernés, au point que le Gouvernement a proposé, à l'article 11 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, d'en venir à une tarification « *sur la base d'un objectif de taux de résultat moyen (...) dont le montant est estimé globalement pour chaque profession pour l'ensemble des prestations tarifées* ». À cet égard, votre rapporteur rappelle que l'Autorité de la concurrence avait plaidé en 2016 pour une méthode globale de fixation des tarifs, permettant une mutualisation entre les tarifs des différents actes et visant ainsi la viabilité économique globale des études, comme le Sénat l'avait fait sans succès en 2015 lors des débats législatifs.

B. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES, IMPOSANT UNE RÉORGANISATION DES MISSIONS ET DES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Les crédits de paiement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dans le cadre de la nouvelle action n° 24 du programme, devraient subir une **forte baisse de 2,22 % en 2019** par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, faisant suite à une baisse équivalente de 2,21 % entre la loi de finances initiale pour 2018 et la loi de finances initiale pour 2017.

Comme en 2018, la DGCCRF devrait connaître en 2019 la **suppression de 45 emplois**, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés, son plafond d'emplois étant réduit à 2 959. Cette seconde année de baisse significative intervient après quatre années de stabilisation, de 2014 à 2017, pour une administration de contrôle qui avait été très fortement mise à contribution auparavant par la réduction des effectifs de fonctionnaires. Selon la directrice générale, entendue par votre rapporteur, la DGCCRF en 2019 est moins mise à contribution que d'autres directions du ministère de l'économie et

¹ Le premier arrêté n'avait été pris que pour trois mois.

des finances, en raison des exigences de protection et de sécurité des consommateurs.

La baisse des statistiques d'activité de la DGCCRF, plus marquée que celle de ses effectifs, illustre bien les difficultés persistantes qu'elle rencontre dans l'exercice de ses missions. Ainsi, sur dix ans, de 2008 à 2017, le nombre de visites par les agents de la DGCCRF a diminué de 36 %, alors que ses effectifs globaux ont diminué de 21 %. Cette évolution confirme l'idée, déjà avancée par votre rapporteur comme par son prédécesseur, notre collègue Antoine Lefèvre, que la baisse d'activité ne résulterait pas seulement de la baisse des effectifs, mais sans doute aussi de l'évolution de l'organisation des services déconcentrés au sein desquels sont placés les agents de la DGCCRF.

Pour autant, la proportion de visites donnant lieu à la constatation de manquements progresse depuis quelques années, suggérant un meilleur ciblage des contrôles sur les établissements à risque, même si elle a marqué le pas en 2017, selon les données transmises à votre rapporteur, le nombre de manquements constatés lors des visites passant sous le seuil de 100 000.

Évolution de l'activité de contrôle de la DGCCRF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Établissements contrôlés	172 289	166 579	160 038	153 748	141 696	137 134	126 587	119 413	116 219	112 686
Nombre de visites	257 215	253 772	238 333	231 724	214 725	206 683	185 940	174 352	168 078	165 001
Manquements constatés	149 639	147 202	163 311	157 788	141 804	124 031	111 491	116 683	114 646	97 683
Proportion des manquements sur les visites	58,18 %	58,01 %	68,52 %	68,09 %	66,04 %	60,01 %	59,96 %	66,92 %	68,21 %	59,20 %

Source : DGCCRF

Ainsi, votre rapporteur considère que **la situation de la DGCCRF reste fragile, en raison de l'organisation et des effectifs des services déconcentrés**, au sein des directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), directions départementales interministérielles placées sous l'autorité des préfets, qui accueillent les agents de la DGCCRF.

Environ 1 800 emplois sont localisés au niveau départemental, dans les DDPP et DDCSPP, et 600 au niveau régional, dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), au sein des pôles C. Dans 30 % des DDPP et DDCSPP, le nombre des agents de la DGCCRF est inférieur à 9 et, dans 50 %, il est inférieur à 12,

souvent sans encadrement par des cadres issus de la DGCCRF¹. La directrice générale a estimé que la taille critique pour assurer une mission opérationnelle de contrôle était une équipe de 10 à 12 agents.

Compte tenu de ces effectifs en réduction, votre rapporteur s'interroge, comme les années précédentes, sur la **capacité de cette administration à assurer pleinement sa mission de contrôle**. Il avait estimé que le niveau atteint par les effectifs dans les services déconcentrés ne permettait plus de considérer comme optimale une organisation à l'échelon départemental, prônant par conséquent une régionalisation des missions de protection des consommateurs.

Or, dans une circulaire du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics², le Premier ministre, tout en confirmant le maintien de la répartition actuelle des missions et des services entre les échelons régional et départemental, a invité les préfets de région à formuler des propositions pour mieux organiser les services départementaux, dans une logique de modularité et de mutualisation, en développant les coopérations interdépartementales³. La circulaire précise que ces évolutions ne doivent pas conduire à régionaliser les missions exercées par les directions départementales interministérielles, ce dont il résulte que les agents de la DGCCRF ne quitteront pas ces directions.

Dans ces conditions, si la perspective d'une mutualisation des moyens par la régionalisation est désormais écartée, votre rapporteur juge indispensable de **renforcer la mutualisation des effectifs et des compétences entre équipes départementales** des agents de la DGCCRF placés dans les DDPP et DDCSPP. Le niveau de mutualisation est en effet aujourd'hui extrêmement faible⁴. Cette évolution est toutefois laissée à ce jour à l'appréciation des préfets, au cas par cas, ce que déplore votre rapporteur, car elle mériterait d'être recherchée de façon systématique. Il conviendra par conséquent d'évaluer l'année prochaine les choix d'évolution organisationnelle réalisés dans chaque région.

À ce jour, il existe une expérimentation dans les trois départements du Doubs, de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort, comportant une équipe unique regroupant les agents de la DGCCRF affectés dans les trois directions départementales sous l'autorité fonctionnelle unique d'un cadre de la DGCCRF, dans le cadre d'un mécanisme administrativement lourd de délégation de gestion des directions départementales de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort à celle du Doubs. Selon la directrice générale, cette expérimentation produirait de bons résultats en termes d'amélioration de l'activité de contrôle.

¹ 17 % des cadres des DDPP et DDCSPP sont issus de la DGCCRF.

² Cette circulaire n'a pas fait l'objet d'une publication officielle.

³ Services communs à plusieurs départements limitrophes, exercés par une direction départementale d'une compétence à l'échelle de plusieurs départements, mise à disposition de compétences d'une direction départementale au profit d'une autre...

⁴ Il existe des compétences mutualisées au sein des pôles C des DIRECCTE, exercées par des agents qui peuvent intervenir en appui des agents plus polyvalents des DDPP et DDCSPP.

Votre rapporteur rappelle que le ministre de l'économie et des finances, dans la perspective de la démarche « Action publique 2022 », s'était engagé à ce que soient rétablis de véritables services déconcentrés de la DGCCRF, dans le cadre d'une chaîne hiérarchique incluant, au niveau régional, le pôle C des DIRECCTE, lequel aurait pu devenir la structure de pilotage de l'ensemble des équipes constituées au niveau infrarégional. Telle ne sera donc pas l'évolution des services déconcentrés chargés de la protection des consommateurs.

L'externalisation de certaines missions simples de contrôle est aussi envisagée dans la circulaire précitée. À cet égard, le ministre de l'économie et des finances a d'ailleurs évoqué ces derniers mois une telle évolution pour les contrôles d'hygiène dans les restaurants, à titre d'exemple, permettant de faire face à la réduction des effectifs en recentrant les agents sur les contrôles les plus complexes ou sensibles. La question se pose de la prise en charge du coût des contrôles ainsi externalisés, qui pourrait être mis à la charge des établissements contrôlés eux-mêmes, par exemple dans un mécanisme de certification opéré par des organismes privés, sous le contrôle de la DGCCRF. Un tel recentrage des missions s'appuierait aussi davantage sur les signalements effectués par les consommateurs, encouragés grâce à l'outil numérique, afin de mieux cibler les contrôles. En tout état de cause, ces évolutions ne sont pas à ce jour arbitrées.

Ainsi, par rapport à l'année dernière, **les chantiers restent entiers pour l'avenir et la transformation de la DGCCRF**. La réduction des effectifs impose plus que jamais une réforme des missions et des services déconcentrés.

Par ailleurs, votre rapporteur a entendu en audition les magistrats de la Cour des comptes ayant participé à l'élaboration d'un référé en 2017 sur l'action de la DGCCRF en matière de protection économique du consommateur, dans le contexte notamment du développement du commerce électronique. Ce référé a été rendu public en mars 2018, assorti des réponses des ministres de la justice et de l'économie¹. La Cour a formulé plusieurs recommandations, pour une part de nature législative, en particulier le renforcement du montant des sanctions administratives en cas de manquement d'un professionnel, afin de les rendre plus dissuasives, la possibilité de prévoir l'indemnisation des consommateurs lésés dans le cadre d'une transaction administrative conclue par la DGCCRF et un professionnel en cas de manquement ou une publicité plus systématique des sanctions administratives prononcées. L'objectif recherché est de rendre le droit de la consommation plus effectif. La Cour suggère aussi de proposer au niveau européen un mécanisme d'assistance administrative pour le recouvrement des sanctions prononcées en cas de manquement d'un professionnel situé dans un autre État membre, visant notamment le commerce en ligne.

¹ Ce référé est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laction-de-la-dgccrf-en-matiere-de-protection-economique-du-consommateur>

Dans le contexte actuel, il semble à votre rapporteur que l'organisation de la DGCCRF et celle des services déconcentrés chargés de la protection des consommateurs mériteraient également un contrôle de la Cour des comptes.

C. UNE FORTE BAISSÉ DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES, ABSORBÉE PAR LES SEULS SERVICES DÉCONCENTRÉS

La direction générale des entreprises (DGE) devrait connaître en 2019 une **nouvelle diminution de ses effectifs, mais dans des proportions bien plus fortes que les années précédentes.**

Les crédits de personnel de la DGE sont tous portés par l'action n° 23 du programme, dont le plafond d'emplois serait réduit de 1 514 à 1 418. **Cette réduction des effectifs concernera intégralement les services déconcentrés,** c'est-à-dire les emplois situés au sein des pôles 3E des DIRECCTE, dans le cadre d'un **recentrage des missions de ces services,** présenté *infra*, au-delà de la baisse du plafond d'emplois puisque 300 postes devraient être concernés sur un total de 420. La DGE va ainsi piloter une décrue massive de ses effectifs dans les territoires, sans remise en cause toutefois en 2019 des 730 agents en poste dans l'administration centrale.

S'agissant de l'évolution de l'administration centrale, votre rapporteur renvoie aux recommandations formulées par la Cour des comptes en 2017 dans un référé, évoqué l'année dernière. Le poids interministériel de la DGE et la transversalité de son organisation étaient jugés insuffisants et son expertise sectorielle inégale, d'autant que son action est concurrencée par d'autres acteurs mieux dotés financièrement, comme Bpifrance ou le secrétariat général pour l'investissement, chargé du pilotage du programme d'investissements d'avenir. Les effectifs en administration centrale étaient jugés trop élevés, compte tenu de ceux consacrés à des tâches de gestion, notamment de gestion de dossiers.

La réorganisation administrative ayant abouti à la création de la DGE par regroupement successif de plusieurs directions resterait donc inachevée, selon la Cour, même si son rôle stratégique est incontestable, de sorte que son administration centrale doit encore être réformée selon votre rapporteur. Les représentants de la DGE entendus par votre rapporteur lui ont indiqué qu'**une revue des missions de la direction était engagée,** à effectif constant toutefois.

S'agissant des services déconcentrés, votre rapporteur rappelle que la Cour des comptes, observant que les pôles 3E ont représenté les deux tiers des réductions d'effectifs dans les DIRECCTE depuis 2010, considérait que la DGE avait nettement privilégié ses effectifs en administration centrale dans le cadre des suppressions d'emplois qu'elle a connues année après année et qu'elle manquait d'ancrage territorial.

III. SOUS L'EFFET DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, DES PROGRÈS DANS LA COORDINATION ET LA MUTUALISATION DES ACTIONS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES DANS LES TERRITOIRES

Dans le prolongement de ses travaux des exercices précédents, votre rapporteur poursuit cette année son **analyse des politiques d'accompagnement des entreprises dans les territoires** et des différents acteurs qui y contribuent : régions, services déconcentrés de l'État, établissements publics, dont les réseaux consulaires et Business France, pôles de compétitivité, Bpifrance... En effet, la dispersion des acteurs et leur manque de coordination altèrent la lisibilité et l'efficacité de ces politiques de soutien à l'activité économique.

L'année dernière, votre rapporteur avait observé pour la première fois de nouvelles initiatives et de nouvelles formes de coordination, impliquant en particulier les régions, les chambres de commerce et d'industrie et Business France, sans changement toutefois du côté des services de l'État. Ces évolutions aujourd'hui se confirment et s'amplifient, y compris pour les services de l'État.

La **baisse régulière**, année après année, **des crédits alloués à la plupart des acteurs de l'accompagnement des entreprises dans les territoires conduit aujourd'hui à de réelles mutualisations et coordinations** en la matière, avec en particulier le rapprochement et la mise en commun de moyens entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie à l'international, et à un repli significatif des services déconcentrés de l'État, longtemps attendu et pleinement approuvé par votre rapporteur, car cohérent avec la **montée en puissance des régions**, aujourd'hui clairement identifiées comme les principales responsables de la politique de soutien aux entreprises. Ces éléments de rationalisation, certes sous la contrainte budgétaire – laquelle est légitime selon votre rapporteur –, améliorent la lisibilité de cette politique.

L'affirmation concrète du rôle de pilotage stratégique exercé par les régions, au-delà de l'évolution des compétences régionales dans le cadre posé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, traduit aussi le fait qu'elles sont les collectivités les moins en difficulté d'un point de vue financier, ce qui leur permet de mettre en place des politiques et des dispositifs de soutien aux entreprises.

Ainsi, selon votre rapporteur, fortes de l'exercice de leur compétences, **les régions ont vocation à assurer la coordination de tous les acteurs locaux intervenant en matière de développement économique et d'accompagnement des entreprises dans les territoires.**

Le renforcement des compétences économiques des régions

Avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le législateur a décidé que la région devait être « *la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* »¹. Il a également décidé que « *le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région* »², le financement et la mise en œuvre de ces aides pouvant donner lieu à des conventions conclues avec les métropoles, les communes et les intercommunalités.

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

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016. L'année 2016 a donc été consacrée à l'élaboration des premiers SRDEII par les régions.

Dans ce contexte en évolution, votre rapporteur déplore cependant que Bpifrance ne participe pas davantage à ces mutualisations et à ces politiques partenariales avec les autres acteurs et pas seulement avec les régions. Au-delà de ses activités bancaires, elle développe en effet des outils d'accompagnement des entreprises, certains élaborés en lien avec les régions, qui participent à leur financement, dans le cadre d'un réseau territorial en croissance, à l'inverse des autres acteurs. Elle doit aussi reprendre l'Agence France Entrepreneur. Votre rapporteur plaide en effet en faveur de **l'offre la plus intégrée en matière d'accompagnement des entreprises dans les territoires**, de façon à **améliorer l'efficacité de cette politique au-delà de la diversité de ses opérateurs et de ses financements**.

Par ailleurs, **la réforme de la politique des pôles de compétitivité se fait toujours attendre**, alors que la phase IV de cette politique va s'ouvrir pour quatre ans au 1^{er} janvier 2019, à l'issue d'un processus d'appel à candidatures en vue de labelliser les pôles pour cette nouvelle phase. Évoquée par votre rapporteur l'année dernière, cette réforme devrait clarifier les responsabilités respectives de l'État et des régions, afin de concentrer le soutien de l'État sur les pôles les plus structurants nationalement, sans toutefois se borner à transférer *de facto* aux régions le soutien des autres pôles. Il conviendra donc d'analyser ce qui résultera de ce processus d'appel à candidatures et de labellisation, dont les résultats doivent être rendus publics en décembre 2018.

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

² Article L. 1511-2 du même code.

³ Article L. 4251-13 du même code.

A. LES PROGRÈS DANS L'ARTICULATION ENTRE LES RÉGIONS ET LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Le législateur a prévu une obligation de compatibilité avec le SRDEII de la stratégie définie, dans le réseau des chambres de commerce et d'industrie et dans celui des chambres de métiers et de l'artisanat, par chaque chambre de région. En outre, dans l'élaboration des SRDEII, les régions ont généralement associé les chambres de commerce et d'industrie, au-delà de la seule obligation légale de transmission pour avis du projet de schéma. Le cadre résultant du SRDEII a ainsi amélioré l'articulation entre les régions et les chambres de commerce et d'industrie.

Aujourd'hui, **chaque région de métropole est liée par convention avec la chambre de région**¹. Toutes les conventions incluent les questions du soutien à l'international, de la digitalisation des entreprises, de la création et de la transmission des entreprises et de l'intelligence économique.

À présent, l'article 13 *sexies* du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises veut conforter les relations entre les régions et les chambres, en prévoyant la conclusion systématique de conventions pour la mise en œuvre du SRDEII. Dans ces conditions, les chambres pourront être des opérateurs des régions. L'article 13 du même projet de loi veut aller plus loin, en prévoyant qu'une chambre régionale ou métropolitaine puisse être désignée comme agence de développement économique respectivement d'une région ou d'une métropole². Les régions peuvent ainsi bénéficier du maillage territorial des chambres. Cette **logique de conventionnement**, qui peut donner lieu à des contreparties financières au profit des chambres, doit permettre de **rationaliser et d'optimiser à terme les moyens** et **d'éviter les doublons**, pour une politique plus efficace d'accompagnement des entreprises³. Votre rapporteur estime que **les régions doivent organiser leurs structures de développement économique**, qu'il s'agisse de services ou d'agences, **en prenant mieux en compte les autres acteurs**, dont elles doivent assurer la coordination et la complémentarité dans le cadre du SRDEII.

Selon le représentant de CCI France entendu par votre rapporteur, les chambres ont aujourd'hui intégré que le cadre stratégique du développement économique local est défini par la région et qu'elles doivent y trouver leur place. En revanche, elles ne sont pas toujours associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des régimes d'aides directes aux entreprises mis en place par les régions, de sorte que des progrès doivent être réalisés en la matière.

¹ Ont été conclues des conventions-cadres dans douze régions et, en Nouvelle Aquitaine, une série de conventions thématiques.

² C'est déjà le cas en Martinique.

³ À titre d'exemple, la région Normandie a délégué au réseau des chambres de commerce et d'industrie la mission d'accompagnement pour la création et la transmission d'entreprises.

Selon Régions de France, les dépenses d'investissement des régions en faveur de l'action économique ont augmenté de 400 millions d'euros entre 2016 et 2017, dans le cadre de la montée en puissance de leur compétence en matière de développement économique. Régions de France met en avant la dimension partenariale des stratégies économiques régionales, dans le cadre de la mise en œuvre des SRDEIL, avec les chambres de commerce et d'industrie, mais aussi avec Bpifrance et Business France.

Votre rapporteur relève néanmoins que le produit de la taxe pour frais de chambre attribué aux chambres de commerce et d'industrie doit diminuer de 400 millions d'euros d'ici 2022, selon la trajectoire financière décidée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, dans la continuité des années précédentes. Cette évolution impose des réorganisations – incluant la suppression de nombreux emplois –, mais aussi des mutualisations avec d'autres acteurs. Elle inquiète toutefois les régions, pour qui les chambres sont des partenaires dans la mise en œuvre des politiques régionales, d'autant que les chambres vont passer plusieurs années à se réorganiser.

S'agissant des chambres de métiers et de l'artisanat, il apparaît qu'**elles ne sont pas toujours des interlocuteurs habituels des régions** au même titre que les chambres de commerce et d'industrie. Cette situation semble résulter d'une organisation des chambres généralement départementalisée¹.

Les représentants de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat entendus par votre rapporteur ont indiqué qu'il fallait gagner en crédibilité auprès des régions, en régionalisant le réseau, comme le prévoit l'article 13 *bis* A du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, et en offrant des services homogènes et de qualité sur l'ensemble du territoire régional, grâce à une mutualisation des moyens. Il existe aujourd'hui, en effet, une grande hétérogénéité entre les chambres. À ce jour, **le réseau n'est pas totalement adapté pour développer des partenariats avec les régions**². L'artisanat n'est d'ailleurs pas toujours pris en compte dans les SRDEIL.

Enfin, votre rapporteur indique que **la question du rapprochement ou de la mutualisation de ces deux réseaux consulaires demeure**, éventuellement en incluant les chambres d'agriculture, dans un contexte de baisse des crédits, sans remettre en cause pour autant l'identité de chaque réseau. À cet égard, le projet de loi précité, dans ses articles 13 *bis* C et 13 *bis* D, prévoit des plans de mutualisation au niveau régional et la faculté de mutualiser certaines fonctions au niveau départemental entre les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat³.

¹ Les chambres sont organisées au niveau régional dans trois régions seulement : Hauts-de-France, Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pays-de-la-Loire. Il s'agit aujourd'hui d'une faculté seulement.

² À titre d'exemple, la région Bretagne a créé un service de l'artisanat, au motif que les chambres de métiers et de l'artisanat, départementales, n'étaient pas un partenaire suffisamment pertinent.

³ Dans certains départements, il existe déjà une mutualisation poussée, par exemple l'Allier et le Gard.

B. LA CONCRÉTISATION DE LA MUTUALISATION ENTRE BUSINESS FRANCE ET LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE POUR LE SOUTIEN DES ENTREPRISES À L'EXPORT

Dans un contexte de baisse des moyens de Business France, les enjeux de coordination avec les autres acteurs de l'internationalisation sont importants, à commencer par les régions et les chambres de commerce et d'industrie, avec un souci de cohérence des stratégies des différents acteurs.

L'année dernière, votre rapporteur avait fait état du partenariat en cours de construction entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie, pour renforcer les complémentarités, au niveau territorial mais aussi à l'étranger. Officiellement présenté par le Premier ministre en février 2018, ce partenariat, dénommé « Team France Export », consiste à mutualiser les effectifs des deux réseaux pour **mettre en place des interlocuteurs uniques à l'export pour les entreprises dans les territoires**. Il s'inscrit dans le cadre du plan de transformation de Business France et a donné lieu à la conclusion d'un accord entre Business France et CCI France fin 2017.

Ce partenariat comporte le redéploiement d'agents de Business France basés à l'étranger ou dans les deux quartiers généraux de Paris et Marseille vers les chambres de commerce et d'industrie¹, devant s'ajouter aux agents des chambres déjà chargés de l'international, afin de former des équipes mixtes plus étoffées et plus compétentes, en matière de marchés comme de filières, alliant la connaissance du tissu local des chambres et la connaissance de l'international, sous l'autorité fonctionnelle d'un responsable de la chambre. Ce redéploiement est aujourd'hui en cours.

À l'étranger, ce réseau « Team France Export » devrait s'appuyer sur des acteurs privés, dans certains pays, pour l'accompagnement des entreprises françaises, en substitution d'agents de Business France, ou sur des équipes mixtes entre des acteurs privés et Business France. Des appels d'offres sont en cours, pour un transfert de mission en janvier 2019 à ces acteurs, qui pourraient être dans un certain nombre de cas des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger². Ainsi, en Belgique, à Singapour, en Norvège, aux Philippines, en Hongrie et au Maroc, un partenaire privé devrait remplacer Business France. Dans certains grands pays, le Japon, l'Espagne et la Russie, ainsi que Hong Kong, des équipes mixtes sont prévues.

¹ Dans ce cadre, Business France a mis en place un plan de départ volontaire pour ses agents qui ne souhaiteraient pas changer de poste, sous forme de rupture conventionnelle collective. Des licenciements pourront intervenir si nécessaire.

² Ces structures sont des associations de droit local, à la différence des chambres sur le territoire français, qui sont des établissements publics. Les chambres françaises à l'étranger sont toutefois très disparates et n'ont pas toutes les moyens, notamment les salariés, pour assurer une mission d'accompagnement des entreprises françaises dans le pays dans lequel elles sont implantées.

Cette restructuration du réseau international de Business France ne concerne que les effectifs consacrés à la mission de soutien des entreprises françaises à l'export, mais pas ceux dédiés à la mission d'attractivité et d'aide à l'implantation des entreprises étrangères en France. Ce désengagement devrait concerner 90 emplois entre 2018 et 2022, permettant en partie le renforcement des équipes en France, auprès des chambres de commerce et d'industrie.

La nouvelle organisation, en France comme à l'étranger, devrait être en place à l'été 2009, selon le directeur général de Business France, entendu par votre rapporteur.

Ce partenariat doit également s'appuyer sur des **outils informatiques communs**, incluant un système de gestion de relation client et une plate-forme numérique unique pour les entreprises, déployés en 2019 et 2020 et permettant de suivre chaque entreprise accompagnée, sur le territoire français comme à l'étranger, pour un investissement de 10 millions d'euros de 2019 à 2022. Le financement doit en être assuré sur les fonds propres de Business France pour 4 millions d'euros et par des subventions supplémentaires de l'État à hauteur de 6 millions d'euros. L'objectif de ce partenariat est aussi de garantir l'homogénéité dans la qualité et le prix des prestations offertes aux entreprises françaises, dans les territoires comme à l'étranger.

Les régions sont également parties prenantes de ce partenariat, compte tenu de leur compétence en matière d'internationalisation des entreprises. Une convention a été conclue en février 2018 entre Business France, CCI France et Régions de France, et fait l'objet d'une déclinaison dans des conventions avec chaque région.

Votre rapporteur s'est inquiété de l'**impact de la baisse des crédits des chambres de commerce et d'industrie sur cette nouvelle organisation** et sur le risque de réduction des effectifs dédiés à l'export dans les chambres, annihilant une partie du bénéfice du partenariat « Team France Export » sur le territoire français. Selon le directeur général de Business France et le représentant de CCI France, il est prévu de sécuriser cette mission internationale des chambres dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance entre l'État et CCI France, par un financement par la taxe sur frais de chambre. Cette mission représente un budget de 60 millions d'euros environ. Néanmoins le risque d'érosion des effectifs demeure.

Enfin, votre rapporteur observe que ce partenariat renforcé n'existe pas avec les chambres de métiers et de l'artisanat, lesquelles au demeurant ne sont guère en mesure aujourd'hui d'appuyer des actions à l'international, alors que l'artisanat représente 17 milliards d'euros à l'export. La réforme du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat doit aussi permettre de développer de tels partenariats.

C. UN RECENTRAGE DRASTIQUE DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, NE DISSIPANT PAS L'INTERROGATION RÉCURRENTÉ SUR LEUR RÔLE

À l'instar de nombreux acteurs locaux, votre rapporteur s'interroge de façon récurrente sur la valeur ajoutée, au niveau local, des services des pôles 3E des DIRECCTE consacrés au développement économique, compte tenu de leurs moyens d'action très limités¹ et de la montée en puissance des régions dans ce domaine. L'année dernière, il appelait d'ailleurs à une réflexion de fond sur leur évolution, compte tenu de la baisse régulière de leurs effectifs, alors que d'autres acteurs se réforment et se coordonnent dans les territoires et sont aujourd'hui plus dynamiques. Il indiquait que **la question de la présence économique territoriale de l'État reste plus que jamais posée**, car il n'est plus qu'un interlocuteur parmi d'autres et ne bénéficie plus de la même légitimité qu'auparavant, et qu'**un nouveau modèle d'action économique locale doit être mis en place, autour de la région.**

Or, la DGE connaîtra en 2019 une **importante restructuration de ses services déconcentrés**, au sein des pôles 3E des DIRECCTE, correspondant à une réduction drastique des effectifs, représentant 300 emplois sur un effectif total de 420 aujourd'hui relevant de la DGE. Selon les représentants de la DGE entendus par votre rapporteur, il s'agit de **tirer les conséquences de la montée en puissance du rôle des régions en matière de développement économique et d'accompagnement des entreprises et du manque de lisibilité résultant du trop grand nombre d'acteurs intervenant en la matière dans les territoires.** Votre rapporteur ne peut que se féliciter d'une telle évolution, qui traduit enfin les recommandations qu'il formule depuis plusieurs années.

Dans un premier temps, en effet, après l'adoption de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, l'État n'avait pas voulu remettre en cause les missions de ses services déconcentrés en matière d'accompagnement des entreprises. Désormais, alors que les régions commencent à mettre en œuvre les SRDEII et compte tenu de la contrainte budgétaire, le Gouvernement a considéré qu'il fallait recentrer les missions des services déconcentrés, dans une dimension plus stratégique et dans la recherche d'une complémentarité avec les régions, pour éviter les doublons et remédier au défaut de coordination avec la multiplicité des acteurs de l'accompagnement des entreprises, qui eux-mêmes se réorganisent, par exemple les chambres de commerce et d'industrie ou Business France.

Le document publié par le Gouvernement à l'occasion de la réunion du comité interministériel de la transformation publique le 29 octobre 2018 indique d'ailleurs expressément que le ministère de l'économie et des finances a « *engagé le recentrage de son action de soutien et d'accompagnement des entreprises, via une*

¹ Ces services ne disposent plus de crédits d'intervention à attribuer.

refonte de son réseau territorial, prenant acte du développement de la compétence de développement économique des régions »¹.

Cette réduction drastique des effectifs correspond à un recentrage sur trois missions jugées fondamentales pour l'État : la déclinaison de la politique nationale de soutien aux filières industrielles stratégiques, l'accompagnement des entreprises en difficulté et le soutien à l'innovation. Les emplois supprimés concernent le tourisme, le commerce, l'artisanat et les services.

Pour autant, cette réforme du champ de compétence des pôles 3E des DIRECCTE ne va pas complètement mettre fin aux risques de chevauchements ou au défaut de coordination. En effet, le soutien à l'innovation fait partie des missions des régions, au travers des SRDEII, et les régions peuvent également accompagner les entreprises en difficulté et apporter un soutien aux filières stratégiques sur leur territoire, de sorte que des doublons pourront subsister entre les services de l'État et les autres acteurs. Votre rapporteur estime donc que **la recherche de complémentarité et de coordination devra se poursuivre**.

Ainsi, au niveau déconcentré, l'État ne peut certes pas se désintéresser du sort des entreprises en difficulté. Par une circulaire du 20 juin 2018², le ministre de l'économie et des finances a précisé le dispositif d'accompagnement de ces entreprises par les services de l'État : les commissaires au redressement productif, renommés commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises, doivent « *prioritairement se focaliser sur les entreprises industrielles de plus de 50 salariés* » – celles de plus de 400 salariés relevant de la compétence du comité interministériel de restructuration industrielle au niveau national. Rattachés aux préfets de région et placés au sein des DIRECCTE, en s'appuyant sur les agents des pôles 3E, les commissaires ont pour vocation de mobiliser l'ensemble des acteurs nationaux et locaux en vue d'accompagner les entreprises en difficulté, notamment les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI).

D'un autre côté, le législateur a spécifiquement prévu que la région pouvait accorder des aides à des entreprises en difficulté, pouvant prendre la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables³. En outre, la région peut mettre en place des dispositifs plus larges d'accompagnement de ces entreprises, d'autant que celles de moins de 50 salariés ne sont pas la priorité pour les services de l'État.

¹ Ce document est consultable à l'adresse suivante :

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/10/action_publicque_2022_-_notre_strategie_pour_la_transformation_de_laction_publicque_-_29_octobre_2018.pdf

² Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/06/cir_43697.pdf

³ Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales. Les modalités de versement des aides et les mesures qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. Les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Cette profonde réorganisation ne dispense pas, selon votre rapporteur, de s'interroger sur le maintien même de services déconcentrés spécifiques sur la question de l'accompagnement des entreprises dans les territoires, compte tenu des autres acteurs existants, en dehors des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises.

S'agissant des agents concernés par cette restructuration, ils pourront présenter leur candidature sur les 120 emplois restant au 1^{er} janvier 2019 ou être accompagnés pour trouver d'autres postes, le cas échéant dans les services des régions ou dans d'autres services de l'État, tout en bénéficiant d'une garantie de rémunération pendant six ans en cas de changement de poste. La DGE espère parvenir dans l'année 2019 à ce redéploiement concernant 300 agents.

Une telle évolution, positive en termes de rationalisation des acteurs, suppose également de veiller à la question du financement de l'exercice de leurs compétences par les régions. À cet égard, les représentants de Régions de France entendus par votre rapporteur se sont inquiétés d'un « *transfert masqué* » de compétences vers les régions. Une telle question excède toutefois le champ du présent rapport. Plus largement, les représentants de Régions de France ont fait part de leur inquiétude quant au cumul des réorganisations des services de l'État, des chambres de commerce et d'industrie et de Business France et à leurs effets négatifs potentiels sur les régions. En tout état de cause, la réforme des DIRECCTE n'a pas donné lieu à une concertation préalable avec les régions, ce que déplore votre rapporteur, témoignant du manque habituel de coordination entre les services de l'État et les régions et autres acteurs locaux.

Il faudra apprécier, le moment venu, si cette réorganisation contribue à une clarification effective et suffisante des responsabilités respectives de l'État et des régions en matière d'accompagnement des entreprises.

*

* *

Compte tenu de ces observations, votre commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cour des comptes

M. Christian Charpy, président de section à la première chambre

M. Tangi Le Roux, rapporteur extérieur

Ministère de l'économie et des finances

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Mme Virginie Beaumeunier, directrice générale

M. Alexandre Chevallier, directeur de cabinet adjoint de la directrice générale

Direction générale des entreprises

M. Xavier Merlin, chef du service de l'action territoriale, européenne et internationale

M. Jean-Pierre Bailet, sous-directeur des ressources humaines et de la communication

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

Autorité de la concurrence

M. Stanislas Martin, rapporteur général

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat

M. Jacques Garau, directeur général

Mme Véronique Mattéoli, adjoint du directeur des relations institutionnelles

M. Thierry Bachtanick, directeur de l'appui à l'organisation et aux projets du réseau

CCI France

M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Business France

M. Christophe Lecourtier, directeur général

M. Henri Baissas, directeur général délégué

Régions de France

M. Harold Huwart, co-président de la commission du développement économique

M. Jean-Philippe Breton, conseiller chargé du développement économique

Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère parlementaire