

N° 170

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Par M. André REICHARDT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 169 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016.....	8
A. LA POURSUITE EN 2016 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	8
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i>	8
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i>	10
B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » EN 2016.....	11
1. <i>L'architecture du programme</i>	12
2. <i>Les dépenses fiscales associées au programme</i>	13
3. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i>	14
II. LES NOUVELLES MISSIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE À L'ÉGARD DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT	19
III. UN PREMIER BILAN POUR L'OPTION DE CONFIDENTIALITÉ DES COMPTES POUR LES MICRO-ENTREPRISES.....	22
IV. UN NOUVEL AXE DE RÉFLEXION : L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES DANS LES TERRITOIRES.....	24
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 25 novembre 2015, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné¹, sur le rapport de **M. André Reichardt**, **rapporteur pour avis**, les crédits du programme « **Développement des entreprises et du tourisme** » de la mission « **Économie** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2016**.

Le rapporteur pour avis a d'abord souligné que les crédits et les emplois du programme devraient connaître une nouvelle diminution en 2016, de l'ordre de 1 % en autorisations d'engagement et de plus de 4 % en crédits de paiement, dans un périmètre quasiment inchangé. Il a précisé que les effectifs de la direction générale des entreprises allaient poursuivre leur décline, tandis que la stabilisation des effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes serait maintenue en 2016.

Par ailleurs, le rapporteur pour avis a présenté les conditions dans lesquelles l'Autorité de la concurrence préparait la mise en œuvre de ses nouvelles compétences à l'égard des professions réglementées du droit, issues de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Pour assurer l'exercice de ces missions, le budget de l'Autorité devrait progresser de 10 % en 2016, lui permettant en particulier de recruter une quinzaine de collaborateurs.

L'Autorité de la concurrence devra rendre d'ici fin février 2016 des avis sur les tarifs des professions réglementées du droit et une proposition de carte pour l'installation de nouveaux professionnels dans les zones insuffisamment dotées. Pour lui permettre d'élaborer correctement cette carte (collecte de données, logiciels de cartographie, recours à des prestataires spécialisés...), la commission a adopté un **amendement** présenté par son rapporteur pour majorer à cette fin les crédits de fonctionnement alloués à l'Autorité.

Le rapporteur pour avis a également présenté un premier bilan sur le thème de l'accompagnement des entreprises dans les territoires, dans le cadre de la réforme des compétences des collectivités territoriales. Alors que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a renforcé le rôle des régions, notamment avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, le rapporteur a relevé que de nombreuses interrogations se font jour sur le rôle des services déconcentrés en matière de développement économique local, compte tenu de la baisse continue de leurs moyens, sans que soit remis en cause le rôle de l'État au niveau national, notamment dans le soutien aux filières industrielles.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, sous réserve de l'adoption de son amendement, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2016.

¹ Le compte rendu de la réunion de la commission 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 du tourisme », au sein de la mission « Économie », au titre de ses compétences en matière de droit des entreprises, de simplification de leur environnement juridique, de protection et de sécurité des consommateurs, de régulation des marchés et de mise en œuvre du droit de la concurrence.

Le programme « Développement des entreprises et du tourisme » regroupe l'ensemble des crédits et dépenses fiscales consacrés au soutien aux entreprises, ainsi que les crédits destinés à la protection des consommateurs et à la régulation concurrentielle des marchés. Il relève du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Sa mise en œuvre incombe, pour une large part, à la direction générale des entreprises (DGE) et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), en administration centrale et dans les services déconcentrés, ainsi qu'à l'Autorité de la concurrence¹.

Le programme « Développement des entreprises et du tourisme » connaîtra comme les années précédentes une **nouvelle réduction de ses crédits dans le projet de loi de finances pour 2016**. À périmètre presque constant, les autorisations d'engagement devraient diminuer de 1 % environ et les crédits de paiement de plus de 4 %, confirmant le fait que le programme demeure très **fortement mis à contribution par l'effort budgétaire**.

Cette année, votre rapporteur a plus spécialement étudié la préparation par l'Autorité de la concurrence de la mise en œuvre de ses nouvelles missions relatives aux professions juridiques et judiciaires réglementées, le premier exercice d'application de l'option de confidentialité des comptes pour les micro-entreprises et la question plus vaste de l'accompagnement des entreprises dans les territoires. Il prolongera sa réflexion sur ces sujets l'année prochaine.

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

I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

Avec les programmes n° 220 « Statistiques et études économiques »¹, n° 305 « Stratégie économique et fiscale »² et n° 343 « Plan "France très haut débit" »³, le **programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme »** est l'un des programmes pérennes de la mission « Économie ». Si chaque année la mission « Économie » connaît des changements de périmètre qui altèrent souvent les possibilités de comparaison pluriannuelle des crédits qui lui sont affectés, votre rapporteur reconnaît que les changements prévus dans le projet de loi de finances pour 2016 sont très limités.

A. LA POURSUITE EN 2016 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

À périmètre constant par rapport à 2015, les crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » connaissent une **nouvelle baisse significative dans le projet de loi de finances pour 2016**, comme dans les lois de finances précédentes.

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

Dans le projet de loi de finances pour 2016, les crédits du programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme » devraient diminuer à nouveau, par rapport aux crédits ouverts par la loi de finance initiale pour 2015. **Les autorisations d'engagement devraient diminuer de 0,91 % et les crédits de paiement de 4,14 %**. Les autorisations d'engagement devraient ainsi passer de 859 millions d'euros à 851 millions et les crédits de paiement de 874 à 838.

Le programme bénéficiant de quelques millions supplémentaires en raison de deux modifications ponctuelles de son périmètre conduisant à des transferts en provenance d'autres programmes⁴, la diminution des crédits est un peu plus importante à périmètre constant.

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 financières et de la direction de la législation fiscale, ainsi que rémunération des missions d'intérêt général de la Banque de France (traitement du surendettement...).

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

⁴ Voir *infra*.

Autorisations d'engagement du programme
(en euros)¹

	LFI 2015	PLF 2016 déposé	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	859 547 500	851 713 250	- 0,91 %

Crédits de paiement du programme
(en euros)¹

	LFI 2015	PLF 2016 déposé	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	874 550 892	838 352 966	- 4,14 %

Après un relèvement en 2014 consécutif à plusieurs années de baisse, le plafond d'emplois du programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme » devrait connaître une nouvelle diminution avec le projet de loi de finances pour 2016, plus limitée que celle de 2015, à hauteur de 27 emplois. Cette **baisse apparemment modeste** masque en réalité, du fait de changements de périmètre, une **diminution plus importante des emplois du programme**. En effet, l'impact des schémas d'emplois entraîne la suppression de 62 emplois pour 2016, à laquelle il faut ajouter 4 emplois au titre de corrections techniques. L'effet net des changements de périmètre du programme est de 39 emplois supplémentaires².

Évolution du plafond d'emplois du programme³

2011	2012	2013 (périmètre 2012)	2013	2014	2015	PLF 2016
5772	5613	5521	5256	5339	5254	5227

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2016.

² En raison principalement du transfert des services compétents en matière d'intelligence économique. Voir *infra*.

³ Emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

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

En première lecture du projet de loi de finances pour 2016, l'Assemblée nationale a **légèrement minoré** les crédits du programme, de moins de 1 million d'euros. Les autorisations d'engagement sont ramenées à près de 851 millions d'euros et les crédits de paiement à 837 millions d'euros.

Autorisations d'engagement du programme (en euros)¹

	LFI 2015	PLF 2016 adopté par l'AN	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	859 547 500	850 863 250	- 1,01 %

Crédits de paiement du programme (en euros)¹

	LFI 2015	PLF 2016 adopté par l'AN	Évolution
Développement des entreprises et du tourisme	874 550 892	837 502 966	- 4,24 %

La diminution des crédits adoptée par l'Assemblée nationale résulte de l'adoption de divers amendements qui, selon le cas, ont augmenté ou diminué les crédits du programme.

Un **amendement de seconde délibération** du Gouvernement a eu pour effet de revenir sur une majoration des crédits du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) adoptée par nos collègues députés et destinée au comité professionnel de la distribution des carburants. Par ce même amendement, le Gouvernement a également tiré les conséquences sur les crédits de la mission de l'adoption d'un amendement gouvernemental mettant en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2016 le **volet financier du protocole relatif à l'avenir de la fonction publique**, issu du dialogue social avec les organisations syndicales². Il a également minoré les crédits à hauteur de plus de 10 millions d'euros pour tenir compte des autres votes intervenus sur la deuxième partie du projet de loi de finances majorant les dépenses et ne pas dégrader le solde budgétaire à l'issue de l'examen par l'Assemblée nationale, et ainsi « *garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État* » selon son exposé des motifs.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2016.

² Majoration des crédits de 1,48 million d'euros.

En outre, lors de la discussion des crédits de la mission « Économie », à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de majoration des crédits à hauteur de 3,58 millions d'euros, visant à préparer la **création de l'Agence France Entrepreneur**, annoncée le 20 octobre 2015 par le Président de la République pour favoriser le développement économique par la création d'entreprises et le soutien des entreprises dans les territoires les plus en difficulté. Selon l'exposé des motifs de cet amendement, la constitution de cette agence repose à la fois sur la mutualisation de moyens existants, dégagés par d'autres amendements sur les différents programmes budgétaires concernés, et sur l'ouverture de 2 millions d'euros supplémentaires. Cette agence s'appuiera sur les organismes d'accompagnement existants. Lors des auditions conduites par votre rapporteur a été évoquée l'hypothèse selon laquelle cette agence serait constituée à partir de l'actuelle Agence pour la création d'entreprises (APCE), laquelle a pourtant subi ces dernières années une importante réorganisation du fait de la décision du Gouvernement de supprimer la subvention qui lui était attribuée¹.

B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » EN 2016

Votre rapporteur relève deux changements de périmètre importants, n'ayant pas cependant d'impact financier lourd sur le programme.

D'une part, les **crédits de l'économie sociale et solidaire** qui relevaient jusque-là du programme n° 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire » seront transférés en 2016 sur programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », pour un montant d'un peu plus de 4 millions d'euros, presque exclusivement des crédits d'intervention.

D'autre part, dans la perspective de la création auprès des ministères économiques et financiers d'une **nouvelle structure interministérielle pour les questions d'intelligence économique**, les crédits et les effectifs de la délégation interministérielle à l'intelligence économique, rattachée au Premier ministre, et du service de coordination à l'intelligence économique, rattaché au secrétaire général des ministères économiques et financiers, seront transférés en 2016 respectivement des deux programmes n° 139 « Coordination du travail gouvernemental » et n° 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » vers le programme n° 134.

Ces modifications de périmètre représentent quelques millions d'euros supplémentaires seulement pour le programme. Elles n'ont pas pour effet de

¹ Association créée en 1979, l'APCE a pour mission de promouvoir l'esprit d'entreprise et la création d'entreprise et à diffuser des informations pratiques sur ce sujet auprès des différents publics concernés, sur la base d'une expertise interne, d'un site internet et de lettres électroniques d'information. À la suite d'un rapport de la Cour des comptes en 2013, le Gouvernement a décidé de supprimer progressivement la subvention allouée à l'APCE, lui faisant perdre son statut d'opérateur de l'État et lui imposant une importante réorganisation.

masquer une baisse beaucoup plus importante des crédits à périmètre constant. Votre rapporteur se félicite donc de cette **relative stabilité du périmètre du programme pour 2016**.

1. L'architecture du programme

Par rapport aux exercices précédents, le programme « Développement des entreprises et du tourisme » comporte **quatorze actions** dans le projet de loi de finances pour 2016, au lieu de treize depuis 2013, du fait de la création d'une nouvelle action « **économie sociale et solidaire** ».

En dehors de la création de cette nouvelle action qu'il juge pertinente, compte tenu de la compétence du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique dans ce domaine, votre rapporteur constate la **relative stabilité de l'architecture globale du programme** cette année, laquelle assure une meilleure lisibilité et permet de mieux apprécier l'évolution de ses crédits.

Les crédits affectés au programme sont désormais répartis en **quatorze actions** (nouvelle action n° 22) :

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

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

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

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

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

- fonctionnement de trois autorités administratives indépendantes : l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, la Commission de régulation de l'énergie et l'Autorité de la concurrence (actions

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

n^{os} 13, 14 et 15 : régulation des communications électroniques et des postes, régulation et contrôle des marchés de l'énergie et mise en œuvre du droit de la concurrence) ;

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

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

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

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

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

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

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

2. Les dépenses fiscales associées au programme

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

La forte progression du montant de ces dépenses fiscales résulte de la montée en puissance du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), qui représente presque les deux tiers du montant estimé des dépenses fiscales totales associées au programme en 2015 et en 2016. Une part importante de ce montant résulte aussi de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée dans divers secteurs¹, pour un total estimé à 3,2 milliards d'euros en 2016.

Peuvent également être mentionnées l'exonération partielle de droits de succession sur les transmissions d'entreprises², la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des investissements au capital des petites et moyennes entreprises³ ou encore le dispositif temporaire de suramortissement pour les investissements réalisés entre avril 2015 et avril 2016⁴.

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

3. L'évolution des crédits des actions du programme

La répartition par action des crédits du programme est celle figurant dans l'annexe au projet de loi de finances déposé par le Gouvernement. Elle ne tient pas compte de la réduction des crédits votée par l'Assemblée nationale.

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

¹ Restauration, hôtellerie et campings.

² Estimation à 500 millions d'euros pour 2016.

³ Estimation à 620 millions d'euros pour 2016.

⁴ Estimation à 500 millions d'euros pour 2016.

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

	LFI 2015	Part du programme dans la LFI 2015	PLF 2016 déposé	Part du programme dans le PLF 2016	Évolution
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	76 664 993	8,92 %	68 065 681	7,99 %	- 11,22 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	149 945 385	17,44 %	150 501 131	17,67 %	+ 0,37 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	172 524 266	20,07 %	162 140 346	19,04 %	- 6,02 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	108 770 209	12,65 %	103 848 129	12,19 %	- 4,53 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	18 930 127	2,20 %	18 966 725	2,23 %	+ 0,19 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 349 881	2,60 %	21 552 772	2,53 %	- 3,57 %
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	18 688 870	2,17 %	18 881 324	2,22 %	+ 1,03 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 006 747	2,33 %	32 219 805	3,78 %	+ 61,04 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	73 833 795	8,59 %	73 908 315	8,68 %	+ 0,10 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	122 336 755	14,23 %	120 107 333	14,10 %	- 1,82 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	45 507 622	5,29 %	43 704 298	5,13 %	- 3,96 %
Action n° 20 : Financement des entreprises	26 436 355	3,08 %	26 427 295	3,10 %	- 0,03 %
Action n° 21 : Développement du tourisme	3 552 495	0,41 %	7 020 749	0,82 %	+ 97,63 %
Action n° 22 (nouveau) : Économie sociale et solidaire			4 369 347	0,51 %	
Total du programme	859 547 500	100,00 %	851 713 250	100,00 %	- 0,91 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2016.

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

	LFI 2015	Part du programme dans la LFI 2015	PLF 2016 déposé	Part du programme dans le PLF 2016	Évolution
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	74 306 823	8,50 %	63 065 681	7,52 %	- 15,13 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	166 019 062	18,98 %	155 423 284	18,54 %	- 6,38 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	172 524 266	19,73 %	162 140 346	19,34 %	- 6,02 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises et attractivité du territoire	108 770 209	12,44 %	103 848 129	12,39 %	- 4,53 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	18 930 127	2,16 %	18 966 725	2,26 %	+ 0,19 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 349 881	2,56 %	21 552 772	2,57 %	- 3,57 %
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	18 688 870	2,14 %	18 881 324	2,25 %	+ 1,03 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 006 747	2,29 %	22 021 489	2,63 %	+ 10,07 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	73 833 795	8,44 %	73 908 315	8,82 %	+ 0,10 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	122 336 755	13,99 %	120 107 333	14,33 %	- 1,82 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	45 507 622	5,20 %	43 704 298	5,21 %	- 3,96 %
Action n° 20 : Financement des entreprises	26 436 355	3,02 %	26 427 295	3,15 %	- 0,03 %
Action n° 21 : Développement du tourisme	4 840 380	0,55 %	3 936 628	0,47 %	- 18,67 %
Action n° 22 (nouveau) : Économie sociale et solidaire			4 369 347	0,52 %	
Total du programme	874 550 892	100,00 %	838 352 966	100,00 %	- 4,14 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2016.

La diminution importante des crédits de l'action n° 2, qui regroupe une partie des crédits de la direction générale des entreprises (DGE), traduit entre autres la poursuite de la baisse des crédits alloués au **fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (FISAC), engagée depuis de nombreuses années. En outre, la DGE connaîtra une nouvelle réduction de ses effectifs, de l'ordre d'une trentaine comme les années précédentes.

En revanche, les crédits affectés à l'**Autorité de la concurrence** (action n° 15) devraient fortement progresser en 2016, pour soutenir financièrement les nouvelles compétences qui lui ont été attribuées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques à l'égard des **professions réglementées du droit** – que votre rapporteur analyse *infra* – et pour prendre en compte, s'agissant des autorisations d'engagement, le montant des loyers des baux renouvelés des locaux loués par l'Autorité pour la totalité de leur durée, soit neuf ans¹. Cette augmentation fait suite à plusieurs années de baisse progressive des crédits et des emplois.

Enfin, les crédits alloués à la DGCCRF (actions nos 16, 17 et 18) devraient connaître une légère diminution, pour atteindre près de 238 millions d'euros, constitués à 93 % de dépenses de personnel. Les seules dépenses de personnel de la DGCCRF devraient elles aussi connaître une diminution pour 2016, sans remettre en cause la stabilisation des effectifs depuis 2014, ainsi que l'ont indiqué les représentants de la DGCCRF entendus par votre rapporteur.

L'évolution envisagée des crédits alloués à la DGCCRF permet donc de **maintenir le répit ouvert en 2014 dans la diminution des emplois**. Toutefois, votre rapporteur constate que les **difficultés rencontrées dans l'exercice des missions**, liées à la réorganisation des services déconcentrés par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) de 2010, dans un contexte de forte baisse des effectifs sur de nombreuses années, perdurent. Le fait que les agents de la DGCCRF dans les directions départementales² ne soient plus placés sous l'autorité hiérarchique de la DGCCRF, mais du préfet, pour l'exercice de leurs missions de contrôle demeure un sujet de préoccupation majeur dans cette administration, tant pour sa hiérarchie que pour ses organisations syndicales.

Ces difficultés expliquent sans doute assez largement la baisse continue d'activité de la DGCCRF année après année, plus importante que la diminution des effectifs sur la même période, comme l'illustre le tableau ci-après. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, cette baisse se poursuit en 2015 malgré la stabilisation des effectifs.

¹ Le montant cumulé des loyers représente environ 10 millions d'euros pour les baux renouvelés. Cette hausse des autorisations d'engagement est donc purement technique.

² Selon les départements, directions départementales de la protection des populations ou directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations, services interministériels placés sous l'autorité des préfets de département.

Évolution de l'activité de contrôle de la DGCCRF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Établissements contrôlés	172 300	166 600	160 100	153 800	141 700	137 200	126 600
Nombre de visites	257 200	253 700	238 300	231 700	214 700	206 700	185 900
Manquements constatés	149 600	147 200	163 300	157 800	141 800	124 100	112 000

Source : DGCCRF

Pour la troisième année consécutive, les emplois affectés à la DGCCRF seront donc maintenus en 2016, mais la situation reste fragile. Dès lors, comme son prédécesseur, notre collègue Antoine Lefèvre, votre rapporteur demeure préoccupé par la **capacité réelle des administrations concernées à assurer leur mission de contrôle**, au risque d'affaiblir la protection des consommateurs. Cette préoccupation est plus forte dans certains départements aux effectifs très restreints, alors que les agents sont chargés de mettre en œuvre de nombreuses réformes, notamment celles issues de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée dans certains secteurs, mais aussi de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, qui a instauré un dispositif de sanctions administratives en remplacement de sanctions pénales pour une partie des infractions en matière de consommation et de concurrence, présenté dans l'encadré ci-après.

Mise en œuvre par la DGCCRF du nouveau dispositif de sanctions administratives institué par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation

Ce nouveau dispositif a été progressivement déployé dans les services déconcentrés à partir de l'automne 2014. Le bilan est le suivant au 26 octobre 2015 :

- 1 849 sanctions administratives prononcées ;
- 1 233 amendes notifiées, pour un montant de près de 3,5 millions d'euros ;
- 567 titres de perception des amendes ont été émis, dont 273 ont déjà été recouvrés ;
- 33 demandes de recours.

Source : DGCCRF

Pour pallier une partie de ces difficultés, il existe aujourd'hui un enjeu de mutualisation des effectifs entre services départementaux, laquelle est à ce jour manifestement insuffisante, voire à terme un enjeu de réorganisation de ces missions de protection des consommateurs et de surveillance des marchés à l'échelon régional et plus départemental¹.

II. LES NOUVELLES MISSIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE À L'ÉGARD DES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES DU DROIT

Créée en 2008 à la suite du Conseil de la concurrence, l'Autorité de la concurrence – autorité administrative indépendante collégiale – accomplit une triple mission de sanction des pratiques anticoncurrentielles, appuyée sur des pouvoirs d'enquête, de contrôle administratif des opérations de concentration économique ainsi que d'avis et d'expertise. Le tableau ci-après présente certains aspects de la mission de sanction.

Évolution du nombre des décisions contentieuses sur des pratiques anticoncurrentielles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Décisions au fond	50	34	40	39	20	29	23	20
Mesures conservatoires	6	1	2	1	1	0	0	2
Total des décisions	56	35	42	40	21	29	23	22
Recours	25	12	12	8	6	10	10	14
Taux de recours	44,6 %	34,3 %	28,6 %	20,0 %	28,6 %	34,5 %	43,5 %	63,6 %
Recours examinés	25	12	12	8	6	9	9	5
Décisions confirmées	18	11	11	5	6	6	8	5
Taux de confirmation	72,0 %	90,9 %	91,7 %	62,5 %	100,0 %	66,7 %	88,9 %	100,0 %

Source : Autorité de la concurrence

Votre rapporteur observe que le taux de recours sur les décisions contentieuses de l'Autorité de la concurrence rendues en matière de pratiques anticoncurrentielles tend à s'accroître ces dernières années. Néanmoins, le taux de confirmation des décisions de l'Autorité reste globalement satisfaisant sur la même période.

¹ À cet égard, une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration est en cours, pour évaluer les modalités d'exercice de ces missions par les services départementaux et pour proposer des évolutions, en matière notamment d'inter-départementalisation et de meilleure articulation entre échelon régional et échelon départemental, sans que soit remise en cause leur organisation actuelle issue de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), laquelle a été confirmée par le Premier ministre au niveau départemental.

Le montant des sanctions pécuniaires prononcées en 2014 a atteint un record en dépassant le milliard d'euros, comme le montre le tableau ci-après, pour un budget de l'Autorité un peu supérieur à 20 millions d'euros. Entendu par votre rapporteur, le président de l'Autorité de la concurrence a indiqué que ce montant devrait être dépassé en 2015. Votre rapporteur relève, en outre, que trois des sept décisions de sanctions en 2014 concernent l'outre-mer.

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

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

Source : Autorité de la concurrence

Après plusieurs années d'érosion régulière des crédits et des effectifs, fragilisant ses capacités de contrôle des règles de la concurrence et donc *in fine* la crédibilité même de ses décisions, alors que les infractions sont de plus en plus difficiles à caractériser, l'Autorité de la concurrence devrait connaître en 2016 une progression de son budget. À cet égard, votre rapporteur relève que l'action n° 15 regroupant les crédits alloués à l'Autorité est la seule qui devrait **augmenter de façon significative en 2016 par rapport à 2015, avec plus de 10 % de hausse.**

Une telle évolution s'explique par la prise en compte des nouvelles missions confiées à l'Autorité de la concurrence par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, à l'égard principalement des **professions juridiques et judiciaires réglementées** : avis sur les tarifs de ces professions, proposition de cartographie pour définir des zones d'implantation pour de nouveaux professionnels tous les deux ans et avis sur la démographie des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation tous les deux ans également.

L'Autorité doit prochainement rendre son avis obligatoire sur le projet de décret¹ fixant le cadre tarifaire de l'ensemble des professions concernées², sur la base duquel devront être pris avant fin février 2016 des arrêtés fixant les tarifs de chaque profession, lesquels devraient être soumis par le Gouvernement à

¹ Selon le président de l'Autorité de la concurrence, un premier projet de décret a été transmis, mais le Gouvernement ayant fait savoir qu'il entendait le rectifier, un projet rectificatif devrait être transmis.

² Article L. 444-7 du code de commerce.

l'avis facultatif de l'Autorité, selon le président de cette dernière, faute de quoi elle pourrait s'en saisir d'office¹. Ces avis devront être rendus publics.

S'agissant des règles d'installation, dans le cadre d'un avis sur la liberté d'installation, l'Autorité doit proposer d'ici fin février 2016, pour les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, une cartographie des besoins, et donc des zones dans lesquelles l'implantation de nouveaux professionnels s'avérerait pertinente, s'appuyant sur une importante collecte de données.

L'accroissement des crédits de l'Autorité porte essentiellement sur les dépenses de personnel, afin de lui permettre de **procéder aux recrutements nécessaires pour l'exercice de ses nouvelles missions**. Toutefois, ceux-ci ne pourront intervenir qu'au 1^{er} janvier 2016. Ainsi, alors que l'Autorité dispose en 2015 de 182 emplois, contre 187 en 2008, le plafond d'emplois devrait être relevé à 192 au 1^{er} janvier 2016 et 197 au 1^{er} janvier 2017, soit une augmentation totale de 15 emplois². Le président de l'Autorité de la concurrence a d'ailleurs indiqué à votre rapporteur que ces recrutements n'étaient pas aisés à réaliser dans des délais aussi brefs, compte de la technicité des compétences recherchées.

Toutefois, les **crédits de fonctionnement** prévus dans le projet de loi de finances pour 2016, en dépit de leur légère progression, **apparaissent encore insuffisants** pour assurer correctement, notamment, le travail de cartographie, en raison de sa technicité et du caractère transitoire de la période actuelle, avec des recrutements effectifs en janvier seulement (collecte de données, logiciels de cartographie, recours à des prestataires spécialisés...).

Compte tenu des débats difficiles qui ont accompagné l'attribution de ces compétences à l'Autorité de la concurrence lors de l'examen de la loi du 6 août 2015 précitée, votre rapporteur juge indispensable que l'Autorité dispose des moyens suffisants pour garantir la rigueur et la qualité de ses avis et de ses propositions en la matière. Aussi votre commission a-t-elle adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** majorant de 300 000 euros les crédits de fonctionnement de l'Autorité de la concurrence, par prélèvement sur les crédits de l'action n° 1 du programme « Stratégie économique et fiscale »³.

Le président de l'Autorité a indiqué à votre rapporteur que l'exercice des nouvelles missions ne se ferait pas au détriment des missions actuelles, les emplois correspondants aux missions actuelles ne devant pas être amputés au profit des missions nouvelles. Une nouvelle unité administrative sera créée, avec les 15 emplois nouveaux, sous l'autorité d'un rapporteur général adjoint, pour traiter en priorité, mais pas exclusivement, des questions concernant les professions réglementées. Lorsqu'il délibérera sur les questions de cartographie, le collège de l'Autorité sera complété par deux personnalités qualifiées.

¹ Article L. 462-2-1 du code de commerce.

² Le président de l'Autorité de la concurrence a indiqué qu'il avait demandé 22 emplois supplémentaires.

³ Action « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen », dotée de 363 millions d'euros.

III. UN PREMIER BILAN POUR L'OPTION DE CONFIDENTIALITÉ DES COMPTES POUR LES MICRO-ENTREPRISES

En application de l'ordonnance n° 2014-86 du 30 janvier 2014 allégeant les obligations comptables des micro-entreprises et petites entreprises, prise sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, les sociétés qui correspondent à la définition des micro-entreprises « *peuvent déclarer que les comptes annuels qu'elles déposent ne seront pas rendus publics* » (article L. 232-25 du code de commerce). Sont par principe exclus de cette option de confidentialité des comptes les établissements de crédit ou d'assurance et les sociétés cotées ou celles dont l'activité consiste à gérer des portefeuilles de participation¹. Pour autant, **l'obligation de dépôt des comptes au registre du commerce et des sociétés (RCS) n'a pas été remise en cause**, même si de nombreuses simplifications ont été réalisées en matière d'obligations et de documents comptables.

Une micro-entreprise est une entreprise qui ne dépasse pas à la clôture de l'exercice précédent deux des trois seuils suivants : 350 000 euros de total de bilan, 700 000 euros de montant net du chiffre d'affaires et 10 salariés².

L'ouverture de cette faculté – conforme à la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels – répond à une **revendication ancienne et récurrente** de certaines sociétés voulant éviter de dévoiler à leurs concurrents leurs documents comptables, afin qu'ils ne puissent pas en tirer d'informations utiles. Votre rapporteur rappelle toutefois que la publicité légale des comptes, dans le modèle français, vise d'abord à assurer la **confiance dans les relations commerciales**, permettant de connaître la consistance économique et financière d'un éventuel partenaire commercial, client ou fournisseur. À cet égard, il relève que la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a ouvert aux « *personnes morales, relevant de catégories définies par arrêté des ministres chargés de l'économie et des finances, qui financent ou investissent, directement ou indirectement, dans les entreprises ou fournissent des prestations au bénéfice de ces personnes morales* »³ la possibilité de consulter les comptes réputés confidentiels, pour leur permettre d'exercer leurs activités relatives au financement des entreprises.

Le décret devant préciser les modalités d'application du dispositif issu de l'ordonnance n° 2014-86 du 30 janvier 2014 précitée a été longtemps attendu et n'a été pris par le Gouvernement que le 15 octobre 2014. En conséquence, ce dispositif n'a pas pu être pleinement utilisé sur l'exercice 2013, du fait des règles

¹ En outre, la déclaration de confidentialité n'est pas opposable aux autorités judiciaires, aux autorités administratives ainsi qu'à la Banque de France.

² Articles L. 123-16-1 et D. 123-200 du code de commerce.

³ Établissements de crédit, sociétés d'investissement, agences de notation, assureurs-crédit...

en matière de dépôt des comptes au RCS, dans le mois¹ de leur approbation par l'assemblée des associés ou des actionnaires – dans les deux mois en cas de dépôt électronique –, laquelle se réunit à cette fin dans les six mois de la clôture de l'exercice².

Selon les chiffres communiqués à votre rapporteur, sur l'exercice 2013, 1,872 million de sociétés étaient soumises à l'obligation de dépôt des comptes au RCS. Seules 1,085 million de sociétés les ont déposés, soit une proportion de 58 % seulement, qui demeure stable au fil des années. L'absence de dépôt des comptes annuels n'entraîne pas de sanction³, mais dans ce cas le président du tribunal de commerce est informé par le greffier et peut décider d'enjoindre la société à déposer ses comptes⁴, sous astreinte, et toute personne intéressée peut demander au président du tribunal d'enjoindre la société aux mêmes fins⁵. Votre rapporteur relève ainsi que la réalité comptable des sociétés françaises, c'est le non-dépôt des comptes pour une part très importante des sociétés.

Les statistiques fournies à votre rapporteur, présentées dans le tableau ci-après, semblent démontrer un fort engouement des entreprises pour l'option de confidentialité, suscitant sans doute les inquiétudes des sociétés finançant ou investissant dans les entreprises mentionnées *supra*, auxquelles la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée a permis d'accéder aux comptes déposés mais non publiés, compte tenu du risque de manque de transparence dans les relations de financement et de crédit.

Nombre de sociétés ayant opté pour la confidentialité de leurs comptes⁶

	Nombre de sociétés déposantes	Nombre de déclarations de confidentialité	Proportion
Clôture 2013	1 084 822	43 206	3,98 %
Clôture 2014	955 194	258 386	27,05 %
Clôture 2015	84 648	31 662	37,40 %

Source : Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

¹ Articles L. 232-21 à L. 232-23 du code de commerce.

² Voir notamment les articles L. 223-26 et L. 225-100 du code de commerce.

³ En revanche, le fait pour un dirigeant de société de ne pas établir de comptes ou de ne pas soumettre les comptes à l'assemblée des associés ou des actionnaires constitue une infraction pénale (voir notamment les articles L. 241-4, L. 241-5, L. 242-6 et L. 242-8 du code de commerce).

⁴ Articles L. 232-24 et L. 611-2 du code de commerce. Certains présidents de tribunaux de commerce ont mis en place une politique active de relance en cas de non-dépôt des comptes. Le registre du commerce et des sociétés du ressort du tribunal de commerce de Grenoble atteint ainsi un taux de dépôt des comptes de 92 %. La grande majorité des greffiers des tribunaux de commerce organisent déjà la relance des comptes non déposés.

⁵ Article L. 238-1 du code de commerce.

⁶ Chiffres au 17 novembre 2015. Les chiffres des exercices 2014 et 2015 ne sont pas définitifs.

Entendu par votre rapporteur, le président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), lesquels sont chargés de la tenue du RCS, a rappelé que l'absence de dépôt des comptes était un indice fiable utilisé pour la détection des difficultés des entreprises, dans le cadre des prérogatives du président du tribunal. Ainsi, près des deux tiers des sociétés qui connaissent une procédure de liquidation judiciaire n'ont pas déposé leurs comptes dans les deux années précédant l'ouverture de la procédure.

Le président du CNGTC a également indiqué à votre rapporteur que les greffiers n'étaient pas en mesure de vérifier que les sociétés demandant le bénéfice de la confidentialité de leurs comptes remplissaient bien les critères de la micro-entreprise, rien n'étant prévu à cet égard par le décret du 15 octobre 2014 précité. Les greffiers doivent se contenter d'une déclaration sur l'honneur du déclarant. Votre rapporteur en déduit que le dispositif, tel qu'il a été mis en œuvre, peut être une source de fraude à la loi.

En tout état de cause, votre rapporteur juge peu probable que l'option de confidentialité incite les sociétés qui ne déposent pas leurs comptes à les déposer, exprimant son scepticisme à l'égard de ce dispositif.

En outre, il rappelle que la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 précitée a étendu aux petites entreprises, dans les mêmes conditions que pour les micro-entreprises, la possibilité de demander que leur compte de résultat ne soit pas rendu public, comme le permet également la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 précitée¹. Une petite entreprise est une entreprise qui ne dépasse pas deux des trois seuils suivants : 4 millions d'euros de total de bilan, 8 millions d'euros de montant net du chiffre d'affaires et 50 salariés². Cette possibilité trouvera à s'appliquer à compter de l'année prochaine, sur les comptes de l'exercice 2015.

IV. UN NOUVEL AXE DE RÉFLEXION : L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES DANS LES TERRITOIRES

En complément du suivi de l'exercice par les services déconcentrés des missions de protection des consommateurs, engagé par son prédécesseur, notre collègue Antoine Lefèvre – suivi qui mérite d'être prolongé, compte tenu des importantes difficultés rencontrées par les agents et les services concernés –, votre rapporteur a souhaité ouvrir cette année un **nouvel axe de réflexion, sur l'accompagnement des entreprises dans les territoires**.

Dans le cadre de cette réflexion, votre rapporteur a voulu commencer par entendre en audition la direction générale des entreprises (DGE), Bpifrance, Business France, l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie, CCI France et les organisations professionnelles d'employeurs, en

¹ Le droit français a ainsi mis en œuvre l'essentiel des facultés de confidentialité offertes par la directive.

² Articles L. 123-16 et D. 123-200 du code de commerce.

vue de dresser un premier constat. Compte tenu des prochaines élections régionales, l'Association des régions de France (ARF) n'a pas pu répondre à son invitation.

Plusieurs problématiques relèvent de ce thème, en particulier le rôle des régions dans l'accompagnement des entreprises, après le renforcement de leurs compétences en matière de développement économique et la clarification des compétences économiques des collectivités territoriales par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le rôle de Bpifrance au niveau territorial, le rôle des services déconcentrés de l'État, en particulier les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (pôles « 3E »¹ des DIRECCTE), et les commissaires au redressement productif et le rôle des chambres consulaires, ainsi que le soutien et l'animation des pôles de compétitivité. Votre rapporteur s'interroge sur **l'efficacité de la pluralité des acteurs et leur coordination** dans ce champ de l'accompagnement des entreprises dans les territoires.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée a clarifié les compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique, en donnant un rôle premier aux régions, par l'intermédiaire notamment du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et en supprimant la clause de compétence générale pour les départements. Elle a également expressément prévu que les régions pouvaient soutenir les actions collectives des entreprises en la matière ainsi que les pôles de compétitivité, ce qu'elles faisaient déjà en pratique. La lisibilité des compétences économiques au niveau local s'en trouve ainsi améliorée.

En revanche, cette loi n'a pas modifié les compétences de l'État dans le domaine du développement économique, ce que déplore votre rapporteur, pour tenir compte de la réorganisation des compétences des collectivités. Selon les représentants de la DGE entendus par votre rapporteur, 550 de ses agents au sein des pôles « 3E » des DIRECCTE s'occupent de développement économique et d'accompagnement des entreprises, soit la moitié environ des effectifs de cette direction, l'autre moitié étant affectée en administration centrale.

Parmi les conclusions de la revue des missions de l'État, présentées par le Premier ministre le 12 juillet 2015, trois axes ont été retenus pour les missions de développement économique de l'État en région assurées par les DIRECCTE, avec le souci de limiter les chevauchements avec les autres acteurs : déclinaison au niveau régional des politiques publiques², accompagnement des entreprises et veille stratégique sur le tissu économique local, en lien avec le commissaire au redressement productif. L'administration centrale de la DGE étant en contact avec les grandes entreprises prioritairement, le public des petites et moyennes

¹ *Entreprises, emploi et économie.*

² *Par exemple, promouvoir auprès notamment des petites entreprises le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) ou le mécanisme fiscal temporaire de suramortissement.*

entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) relève plutôt de la compétence prioritaire des DIRECCTE.

Votre rapporteur souligne toutefois la **difficulté à maintenir pour les PME et les ETI une présence de proximité des services de l'État**, dans la future carte des grandes régions, avec des effectifs réduits de 550 agents, qui plus est en diminution constante année après année¹, rendant la gestion locale de plus en plus difficile. Plusieurs scénarii sont à l'étude sur l'organisation territoriale des DIRECCTE dans les grandes régions.

Votre rapporteur admet néanmoins que les politiques économiques de l'État et des treize futures régions sont complémentaires : il ne saurait y avoir, en effet, treize politiques industrielles ou treize politiques d'attractivité. Il existe une politique industrielle nationale, des politiques nationales de filières comme une politique nationale des pôles de compétitivité, par exemple, sans préjudice des déclinaisons locales à l'initiative des régions elles-mêmes. En outre, d'une région à l'autre, la coopération avec l'État est variable, certaines régions étant plus impliquées que d'autres dans l'action économique ou dans une logique partenariale avec les autres acteurs dont l'État. Demeure également la question de l'articulation entre les compétences économiques des régions et celles des métropoles, que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée n'a pas pleinement clarifiée, au détriment de la lisibilité de l'action publique locale pour les acteurs des milieux économiques.

Toutefois, l'État n'a plus vocation à jouer un rôle d'accompagnement financier individuel des entreprises². Le niveau de ses crédits d'intervention ne le permet plus et les DIRECCTE n'ont plus de crédits déconcentrés à cette fin. Dès lors, **il appartiendra d'abord aux régions de soutenir financièrement les entreprises de leur territoire**, de façon individuelle comme collective. Une telle évolution, selon votre rapporteur, ne peut rester à terme sans conséquence sur l'organisation des acteurs locaux du développement économique. La question de la **coordination de la multiplicité des acteurs locaux de l'accompagnement des entreprises** se pose, avec des situations variables d'une région à l'autre : elle fonctionne très mal dans certaines régions.

Compte tenu de la tension croissante sur les effectifs de la DGE dans les DIRECCTE, au détriment du bon exercice des missions, comme de la baisse drastique des crédits d'intervention, votre rapporteur s'interroge sur la **capacité des services déconcentrés de l'État à continuer à assumer dans les territoires, à terme, des missions de développement économique et d'accompagnement des entreprises**. Dès lors, la dispersion des agents chargés de ces missions dans plusieurs entités publiques mérite d'être réévaluée.

¹ Selon les représentants de la DGE, ses effectifs dans les DIRECCTE perdent une quinzaine d'emplois par an.

² Sous réserve des appels à projet du programme des investissements d'avenir (PIA) et de la contribution au financement de la gouvernance des pôles de compétitivité

De plus, dans le cadre de la nouvelle carte régionale, votre rapporteur rappelle que les agences régionales de développement économique devront être réorganisées.

Concernant l'**action territoriale de Bpifrance**, votre rapporteur tient à rappeler en premier lieu que ses comités régionaux d'orientation¹ sont présidés de droit par les présidents de région. Bpifrance dispose de 45 implantations régionales en métropole et outre-mer et devraient en créer de nouvelles en 2016, dans une logique de proximité territoriale. En matière de financement des entreprises, 90 % des décisions sont prises au niveau local.

Compte tenu de l'histoire des organismes ayant précédé Bpifrance², les partenariats noués avec les acteurs locaux sont anciens et nombreux. Bpifrance a ainsi conclu une vingtaine de conventions de partenariat stratégique avec des régions, outre les fonds régionaux de garantie ou d'investissement³ gérés pour le compte des régions pour presque toutes. Au travers de ces outils, Bpifrance peut offrir une prestation d'interlocuteur unique aux entreprises, en agrégeant les outils de financement proposés par les divers acteurs. En outre, Bpifrance propose aux régions une ingénierie financière et technique pour mettre en place leurs outils ainsi que des plateformes internet. Des partenariats locaux sont également conclus avec des acteurs locaux compétents pour l'accompagnement des entreprises⁴.

Votre rapporteur souligne néanmoins que Bpifrance ne s'adresse pas à l'ensemble du tissu économique local, mais par priorité aux PME et ETI. Ainsi, sauf en matière de garantie bancaire, les très petites entreprises (TPE) ne font pas partie de son public habituel, alors qu'elles contribuent à l'économie et à l'emploi localement de manière significative. Toutefois, les représentants de Bpifrance entendus par votre rapporteur ont indiqué que Bpifrance travaillait sur un projet de **prêts de développement pour de petits montants destiné aux TPE**, selon une procédure dématérialisée permettant de simplifier l'accès et de réduire les coûts de gestion.

Votre rapporteur perçoit ainsi une montée en puissance de Bpifrance en tant que financeur des entreprises, le cas échéant pour le compte d'autrui, au détriment des services de l'État, qui ne disposent plus de moyens d'intervention financière désormais.

¹ Ces comités formulent un avis sur l'action de Bpifrance dans la région et veille à sa cohérence avec la stratégie régionale de développement économique.

² OSEO, qui a regroupé notamment la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) et SOFARIS, et CDC Entreprises.

³ Il existe aujourd'hui 95 fonds régionaux ou interrégionaux d'investissement, qu'il faudra réorganiser en fonction de la nouvelle carte des régions, améliorant ainsi l'efficacité de l'effet de levier.

⁴ Par exemple, Bpifrance a conclu un partenariat avec l'agence de développement économique de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour accompagner des entreprises de croissance sélectionnées en commun.

Le représentant de Business France¹ entendu par votre rapporteur a indiqué que des **programmes d'internationalisation des entreprises** ont été mis en place avec certaines régions, en ciblant des entreprises à fort potentiel de développement à l'export. Toutefois, nombre de prestations que peut proposer Business France aux régions semble entrer dans le champ des appels d'offres, ce qui limite la possibilité de construire des partenariats dans la durée. Un accord a été néanmoins signé avec l'ARF en 2015.

En outre, les **conventions conclues entre l'ancienne Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et les agences régionales de développement économique** ont été reconduites en 2014². Toutefois, par défaut de coordination, la communication économique des régions à l'étranger semble donner une image de rivalité entre elles plus que de complémentarité.

Les représentants des deux réseaux consulaires entendus par votre rapporteur ont tenu un discours relativement critiques à l'égard des services de l'État, considérant qu'ils jouaient un rôle de moins en moins actif et de plus en plus d'observateur ou de simple animateur, en raison du recul croissant des missions et des crédits de l'État vis-à-vis des entreprises. De plus, comme les aides de l'État ont quasiment disparu, **les régions sont devenues les principaux soutiens financiers des entreprises**. Si l'État doit garder un rôle d'impulsion au niveau national, dans les politiques de filières industrielles notamment, il n'a plus les moyens localement d'être le premier coordonnateur du développement économique, face à des régions renforcées. Il appartiendra néanmoins à l'État, au niveau national, de veiller à la cohérence et à l'homogénéité des actions des régions en matière économique, pour assurer un traitement comparable des entreprises, limiter les rivalités en matière d'attractivité des territoires pour les entreprises françaises comme pour les investissements internationaux et veiller à la coordination des différents acteurs locaux, notamment entre les régions, les chambres consulaires et Bpifrance, dans l'intérêt économique local.

Les représentants des deux réseaux consulaires ont insisté sur le besoin de renforcer **le soutien et l'accompagnement des TPE et des PME**, souvent écartées de fait des actions menées, y compris des programmes régionaux. Seul un **renforcement des actions économiques de proximité** permettra, selon votre rapporteur, un tel renforcement, de façon à adapter au plus près du terrain les modalités de l'action régionale aux spécificités des entreprises les plus petites.

Ainsi, votre rapporteur dresse un premier bilan selon lequel le rôle des DIRECCTE en matière de développement économique semble en recul, du fait de la perte de leurs capacités opérationnelles et financières, voire contesté par les autres acteurs locaux, tandis que la montée en puissance des régions suscite à la fois attentes et inquiétudes. Dans ce contexte, l'existence même de services

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

² Business France accompagne environ 1 200 projets d'implantation d'entreprises étrangères par an : ces projets sont diffusés auprès des agences régionales en vue de proposer des offres d'implantation aux investisseurs étrangers. Environ 400 projets se concrétisent par an.

déconcentrés dans ce domaine a pu être remise en cause, dès lors que le soutien qu'on peut en attendre n'existerait plus. La question de la gestion de proximité du développement économique a aussi été souvent évoquée.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de l'amendement proposé par son rapporteur, votre commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2016.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

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

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

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

Direction générale des entreprises (DGE)

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

M. Thierry Lange, adjoint au chef de service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises

Autorité de la concurrence

M. Bruno Lasserre, président

Mme Isabelle Sevajols, secrétaire générale

M. David Viros, chef du service du président

Bpifrance

Mme Marie Adeline-Peix, directrice exécutive, directrice des partenariats régionaux et de l'action territoriale

M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

CCI France

M. Dominique Brunin, directeur International, Industrie, Innovation, Intelligence économique

M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

M. René Doche, directeur général adjoint

Mme Béatrice Saillard, directeur du département des relations institutionnelles nationales

Business France

M. Lorenzo Cornuault, directeur du réseau France

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC)

M. Philippe Bobet, président

M. Jean Pouradier Duteil, vice-président

Union professionnelle artisanale (UPA)

M. Pierre Burban, secrétaire général

Mme Caroline Duc, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement

Contribution écrite

Mouvement des entreprises françaises (MEDEF)