

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VIII

**DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI**

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugéy, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, *secrétaires* ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Leclercq, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106 et 107 (annexe n° 30) (2011-2012)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »</b> .....	9
<b>A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »</b> .....	9
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i> .....	9
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i> .....	11
<b>B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »</b> .....	13
1. <i>L'architecture du programme</i> .....	13
2. <i>Les dépenses fiscales associées au programme</i> .....	14
3. <i>Les objectifs et les indicateurs de performance du programme</i> .....	15
4. <i>L'évolution des crédits du programme dans le projet de loi de finances pour 2012</i> .....	15
<b>C. L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »</b> .....	18
1. <i>La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)</i> .....	18
2. <i>La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)</i> .....	20
3. <i>Les autres administrations concourant au programme</i> .....	22
4. <i>Les opérateurs de l'État associés au programme</i> .....	23
<b>II. AMÉLIORATION ET SIMPLIFICATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ENTREPRISES</b> .....	24
<b>A. LES MESURES RÉCENTES D'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ENTREPRISES</b> .....	24
1. <i>La poursuite du processus de simplification</i> .....	24
2. <i>Les ajustements du régime de l'auto-entrepreneur</i> .....	25
3. <i>La circulaire relative aux dates communes d'entrée en vigueur des textes relatifs aux entreprises</i> .....	26
<b>B. DE LA CRÉATION À LA PÉRENNISATION DES ENTREPRISES</b> .....	26
<b>C. UN PREMIER BILAN DE LA CRÉATION DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE</b> .....	29
1. <i>Le statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée</i> .....	29
2. <i>Des débuts modestes en attente de confirmation</i> .....	30
<b>III. PROTECTION ET SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS</b> .....	30
<b>A. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE PROTECTION ET DE SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS</b> .....	30
<b>B. L'IMPACT DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT SUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS</b> .....	31
1. <i>Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi</i> .....	32
2. <i>Les directions départementales interministérielles</i> .....	34

C. LA SITUATION ADMINISTRATIVE DIFFICILE DE LA COMMISSION DE LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS.....	37
<b>IV. RÉGULATION DES MARCHÉS ET MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE LA CONCURRENCE.....</b>	<b>39</b>
A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE.....	39
B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE DEPUIS SA CRÉATION.....	40
1. <i>La création de l'Autorité de la concurrence</i> .....	40
2. <i>L'organisation de l'Autorité de la concurrence</i> .....	40
3. <i>La triple mission de l'Autorité de la concurrence</i> .....	41
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>45</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 22 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission des lois a examiné<sup>1</sup>, sur le rapport pour avis de **M. Antoine Lefèvre**, les crédits du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie » du **projet de loi de finances pour 2012**.

Le rapporteur a rappelé l'apport de ce programme au soutien du tissu des entreprises françaises, notamment des petites et moyennes entreprises, et à la protection des intérêts des consommateurs.

Après avoir rappelé l'architecture de la mission et du programme, le rapporteur a indiqué que les crédits du programme connaîtraient en 2012 une **réduction forte**, plus importante que la moyenne de l'ensemble du budget, faisant part d'inquiétudes, partagées par la commission, sur le maintien de la capacité des administrations concernées à continuer à assumer leurs missions.

Le rapporteur a évoqué les diverses mesures récentes d'amélioration et de simplification de l'environnement juridique des entreprises. Il a présenté un **premier bilan, modeste, de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée**, ainsi que les dernières mesures d'encadrement du régime de l'auto-entrepreneur. A cet égard, la commission a rappelé ses interrogations persistantes sur ce régime et sur la concurrence qu'il pourrait exercer à l'égard d'autres formes d'exercice professionnel.

Le rapporteur s'est aussi inquiété des **conséquences de la réforme de l'administration territoriale de l'État** sur l'accomplissement des missions des services déconcentrés en matière de contrôle des marchés et de protection et de sécurité des consommateurs, soulignant néanmoins qu'il était encore trop tôt pour prononcer un jugement définitif.

Prenant acte de la proposition de son rapporteur d'émettre un avis favorable, la commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2012.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111121/lois.html>



Mesdames, Messieurs,

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie » regroupe l'ensemble des dispositifs, tant législatifs ou réglementaires que fiscaux, de soutien du tissu des entreprises françaises, quels que soient leur taille et leur secteur d'activité, que ce soit sur le territoire national ou pour favoriser leur expansion internationale. Il comporte aussi les crédits destinés à préserver l'intérêt des consommateurs, qu'il s'agisse de garantir la protection de leur santé et de leur sécurité ou de veiller à une mise en œuvre loyale des règles du commerce et de la concurrence.

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre commission des lois a décidé de se saisir pour avis des crédits inscrits au programme « Développement des entreprises et de l'emploi ». Elle a souhaité présenter ce nouvel avis budgétaire afin de vérifier l'emploi des crédits correspondant à son domaine de compétences en matière d'amélioration et de simplification de l'environnement juridique des entreprises, de protection et de sécurité des consommateurs, de régulation des marchés et de mise en œuvre du droit de la concurrence.

En raison du bref délai depuis sa nomination par votre commission, le 19 octobre dernier, votre rapporteur n'a pas disposé du temps nécessaire pour pouvoir examiner de façon aussi approfondie qu'il l'aurait souhaité l'emploi des crédits inscrits dans ce programme. Votre rapporteur tient néanmoins à remercier les agents et les services qui ont permis, malgré ce délai, que soient transmises une partie des réponses au questionnaire budgétaire, alors que le délai prévu par la loi organique relative aux lois de finances était déjà expiré<sup>1</sup>.

Dans le projet de loi de finances pour 2012, tel qu'il a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011, ce programme était doté de plus d'un milliard d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Il se situe bien évidemment dans un contexte budgétaire difficile de maîtrise des dépenses publiques et de réduction des déficits, contexte qu'illustre la décision du Gouvernement de stabiliser en valeur les

---

<sup>1</sup> L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose que les questionnaires budgétaires sont adressés au Gouvernement avant le 10 juillet et qu'il y est répondu avant le 10 octobre. Toutes les réponses n'ont pas été transmises.

crédits des missions du budget général de l'État, hors pensions, en 2012 par rapport à 2011 – ce qui représente une réduction en volume compte tenu de l'inflation –, et de stabiliser en volume les dépenses totales incluant la charge de la dette et les pensions. S'y ajoutent le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et la réduction de 2,5 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention. C'est à l'aune de cette norme budgétaire globale qu'il convient de juger l'évolution du programme.

Tel qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une diminution des autorisations d'engagement de 7,56 % et des crédits de paiement de 7,33 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances pour 2012 comporte une réduction plus drastique encore de 9,11 % en autorisations d'engagement et 8,87 % en crédits de paiement.

Votre commission observe donc que le programme « Développement des entreprises et de l'emploi », au regard de la réduction de ses crédits, est très fortement mis à contribution par l'effort de redressement budgétaire, bien plus que la norme budgétaire générale, alors que les actions qu'il porte sont indispensables au fonctionnement de notre économie en période de grave crise. Or, ce programme avait déjà subi une réduction importante de ses crédits dans la loi de finances pour 2011, au point que nos collègues rapporteurs pour avis de la commission de l'économie avaient évoqué « *un effort de maîtrise sans précédent* » des crédits. Dans ce contexte, votre commission exprime donc une vive et très profonde préoccupation quant à la capacité des administrations concernées à continuer à exercer leurs missions de manière efficace et satisfaisante, en particulier dans le domaine de la surveillance des marchés et de la protection des consommateurs.



## **I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »**

### **A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »**

La mission « Économie » comporte quatre programmes :

- le programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », qui fait l'objet du présent avis ;
- le programme n° 223 « Tourisme » ;
- le programme n° 220 « Statistiques et études économiques » ;
- le programme n° 305 « Stratégie économique et fiscale ».

Chaque programme est affecté de manière très différente par l'effort de maîtrise des dépenses budgétaires.

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

Ainsi que le montrent les tableaux ci-après, les crédits affectés à la mission « Économie » diminuent dans le projet de loi de finances pour 2012 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, de 2,90 % en autorisations d'engagement, passant de 2,056 à 1,998 milliard d'euros, et de 2,61 % en crédits de paiement, passant de 2,063 à 2,009 milliards d'euros. Cette forte diminution illustre bien la difficulté du contexte budgétaire actuel, marqué par la révision générale des politiques publiques (RGPP) et par un effort très important de réduction des dépenses et de maîtrise des déficits, effort qui s'est traduit pour la mission par l'application des deux principes généraux de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et de réduction de 2,5 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État et de ses opérateurs.

Au sein de la mission « Économie », le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » voit une diminution de ses crédits plus forte que la moyenne de la mission entre la loi de finances initiale pour 2011 et le projet de loi de finances pour 2012. Les autorisations d'engagement diminuent de 7,56 % en passant de 1,082 à 1 milliard d'euros, tandis que les crédits de paiement diminuent de 7,33 % en passant de 1,092 à 1,012 milliard d'euros. Cette réduction de crédits n'est certes pas aussi importante que celle touchant le programme « Tourisme » en pourcentage, mais elle est bien plus lourde par son montant, avec plus de 80 millions d'euros de moins. Elle résulte en partie d'une diminution des crédits destinés à OSEO au titre de ses activités de garantie, en raison de l'existence de ressources propres jugées suffisantes lui permettant de financer ces activités, et d'une nouvelle réduction des crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

A l'inverse, les crédits des deux autres programmes « Statistiques et études économiques »<sup>1</sup> et « Stratégie économique et fiscale »<sup>2</sup> connaissent une augmentation importante de leurs crédits entre 2011 et 2012. Cette évolution contrastée des différents programmes de la mission doit être rapportée à la norme globale d'évolution du budget : le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » est donc encore davantage mis à contribution que la moyenne dans l'effort de redressement budgétaire.

Le nombre d'emplois du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » devrait diminuer en 2012 à 5613<sup>3</sup>, contre 5772 en 2011, soit une diminution de 159 emplois. Près de 60 % des emplois se trouvent dans les services déconcentrés.

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » représente néanmoins plus de la moitié des crédits de la mission, même si cette proportion est moindre en projet de loi de finances pour 2012 qu'en loi de finances pour 2011, en raison de la baisse des crédits du programme : près de 53 % des crédits en 2011 contre à peine plus de 50 % en 2012.

**Autorisations d'engagement de la mission « Économie »**  
(en milliers d'euros)<sup>4</sup>

	LFI 2011	Part de la mission dans la LFI 2011	PLF 2012 déposé	Part de la mission dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Développement des entreprises et de l'emploi	1 081 884	52,57 %	1 000 133	50,05 %	- 7,56 %
Tourisme	52 874	2,57 %	43 200	2,16 %	- 18,30 %
Statistiques et études économiques	437 897	21,28 %	448 105	22,42 %	2,33 %
Stratégie économique et fiscale	485 230	23,58 %	506 815	25,36 %	4,45 %
Total de la mission	2 057 885	100,00 %	1 998 253	100,00 %	- 2,90 %

<sup>1</sup> Crédits de fonctionnement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

<sup>2</sup> Crédits de fonctionnement de la direction générale du Trésor, en large partie, des autorités de régulation financières et de la direction de la législation fiscale (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie), ainsi que rémunérations des missions d'intérêt général de la Banque de France, lesquelles représentent plus de 60 % des crédits du programme.

<sup>3</sup> Emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

<sup>4</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

**Crédits de paiement de la mission « Économie »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2011	Part de la mission dans la LFI 2011	PLF 2012 déposé	Part de la mission dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Développement des entreprises et de l'emploi	1 092 619	52,95 %	1 012 476	50,38 %	- 7,33 %
Tourisme	50 972	2,47 %	44 700	2,22 %	- 12,30 %
Statistiques et études économiques	434 594	21,06 %	445 505	22,17 %	2,51 %
Stratégie économique et fiscale	485 203	23,51 %	506 815	25,22 %	4,45 %
Total de la mission	2 063 388	100,00 %	2 009 496	100,00 %	- 2,61 %

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

L'effort de maîtrise des dépenses a été encore très fortement accentué à l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2012 par l'Assemblée nationale, ainsi que le montrent les tableaux ci-après, puisque la diminution des autorisations d'engagement de la mission atteint 4 % et celle des crédits de paiement s'en rapproche à 3,71 %.

Cet effort supplémentaire pèse certes sur tous les programmes, mais préserve relativement la progression des crédits des programmes « Statistiques et études économiques » et surtout « Stratégie économique et fiscale ».

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » passe sous le seuil du milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. La diminution des autorisations d'engagement a ainsi été portée de 7,56 % à 9,11 % et celle des crédits de paiement de 7,33 % à 8,87 %, atteignant des niveaux très élevés. Le programme va ainsi perdre près de 100 millions d'euros et du dixième de ses crédits d'une année sur l'autre, alors qu'il avait déjà été soumis à un régime particulièrement sévère par la loi de finances pour 2011.

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

**Autorisations d'engagement de la mission « Économie »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2011	Part de la mission dans la LFI 2011	PLF 2012 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Développement des entreprises et de l'emploi	1 081 884	52,57 %	983 311	49,78 %	- 9,11 %
Tourisme	52 874	2,57 %	41 967	2,12 %	- 20,63 %
Statistiques et études économiques	437 897	21,28 %	445 125	22,53 %	1,65 %
Stratégie économique et fiscale	485 230	23,58 %	505 106	25,57 %	4,10 %
Total de la mission	2 057 885	100,00 %	1 975 509	100,00 %	- 4,00 %

**Crédits de paiement de la mission « Économie »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2011	Part de la mission dans la LFI 2011	PLF 2012 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Développement des entreprises et de l'emploi	1 092 619	52,95 %	995 654	50,11 %	- 8,87 %
Tourisme	50 972	2,47 %	43 467	2,19 %	- 14,72 %
Statistiques et études économiques	434 594	21,06 %	442 525	22,27 %	1,82 %
Stratégie économique et fiscale	485 203	23,51 %	505 106	25,42 %	4,10 %
Total de la mission	2 063 388	100,00 %	1 986 752	100,00 %	- 3,71 %

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

***B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME  
« DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »***

**1. L'architecture du programme**

Les crédits affectés au programme « Développement des entreprises et de l'emploi », dont le périmètre n'est pas modifié par rapport à l'exercice précédent, se répartissent de la façon suivante, au sein de douze actions :

- interventions financières en faveur des petites et moyennes entreprises (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), accès au financement, via OSEO en garantie et en investissement) et crédits de fonctionnement des services chargés de la gestion des régimes d'autorisation en matière commerciale et de la mise en œuvre des divers dispositifs réglementaires et fiscaux destinés à améliorer l'environnement des entreprises (action n° 2 : moyens des politiques en faveur du tourisme et actions en faveur des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales) ;

- crédits de fonctionnement des services chargés d'appuyer le développement des entreprises industrielles, interventions financières en faveur de ces entreprises et contrôle métrologique (action n° 3) ;

- crédits de fonctionnement des services et organismes chargés du cadre législatif et réglementaire des postes et télécommunications (action n° 4 : développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information) ;

- crédits de fonctionnement d'Ubifrance, organisme chargé d'encourager le développement international des entreprises françaises, et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), chargée de favoriser l'accueil des investissements étrangers en France (action n° 7) ;

- crédits de fonctionnement du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (pour partie ancien Conseil général des mines) (action n° 8 : expertise, conseil et inspection) ;

- crédits de fonctionnement de trois autorités administratives indépendantes : l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) (action n° 13), la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (action n° 14) et l'Autorité de la concurrence (action n° 15) ;

- les crédits de fonctionnement des services chargés du contrôle du respect des règles de la concurrence (action n° 16), ainsi de la protection économique (action n° 17) et de la sécurité physique (action n° 18) du consommateur, grâce aux contrôles et enquêtes sur la qualité et la dangerosité des produits, alimentaires ou non, et des services, et crédits de soutien des organismes ou associations dans le domaine de la consommation (Institut national de la consommation et mouvement consommériste) ;

- crédits de fonctionnement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) (action n° 19).

D'un point de vue administratif, outre diverses agences ou autorités administratives ainsi que la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, sont inscrits au programme « Développement des entreprises et de l'emploi » tout ou partie des crédits de fonctionnement de plusieurs directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et direction générale du Trésor. Le responsable du programme est d'ailleurs le secrétaire général du ministère.

Au-delà du caractère quelque peu disparate des crédits regroupés au sein du programme, qui peuvent conduire à s'interroger sur sa cohérence autre qu'administrative, votre rapporteur doute de la pertinence du rattachement au programme des crédits de fonctionnement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. L'action n° 19 « moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle » pourrait utilement être rattachée à la mission « Travail et emploi », ce qui serait sans doute plus conforme à l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Une telle évolution permettrait de constituer un programme budgétaire centré sur le seul « Développement des entreprises ».

Votre rapporteur déplore également le caractère composite de l'action n° 2 « moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales », qui regroupe des crédits d'intervention et une partie des crédits de fonctionnement des fonctions support de la mission. Compte tenu de l'existence au sein de la mission d'un programme « Tourisme », sans doute serait-il plus pertinent d'y affecter les crédits dédiés au fonctionnement des services en charge du tourisme.

## **2. Les dépenses fiscales associées au programme**

Outre les crédits budgétaires, sont associées au programme des dépenses fiscales estimées à 6,6 milliards d'euros pour 2012, correspondant à de nombreux avantages fiscaux, exonérations, réductions ou crédits de divers impôts et taxes, dont près de la moitié résulte de l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée à 5,5 % dans le secteur de la restauration.

Figurent également parmi ces dépenses fiscales la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des investissements au capital des petites et moyennes entreprises, évaluée à plus de 500 millions d'euros pour 2012<sup>1</sup>, et l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit sur les transmissions d'entreprises, estimée à 500 millions d'euros en 2012.

---

<sup>1</sup> Estimation entre 750 et 800 millions d'euros par an pour 2010 et 2011.

L'ensemble de ces dépenses fiscales ne concernent au total pas moins de 78 dispositifs, qu'ils soient transversaux ou sectoriels, destinés à soutenir le développement des entreprises.

### **3. Les objectifs et les indicateurs de performance du programme**

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » comporte cinq objectifs, assortis d'indicateurs de performance :

- objectif n° 1 : renforcer l'efficacité des aides aux entreprises, qui concerne l'impact de l'accompagnement des entreprises aidées par OSEO ou par le FISAC ;

- objectif n° 2 : améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation, qui relève de la mission d'Ubifrance ;

- objectif n° 3 : répondre aux besoins des entrepreneurs en simplifiant l'environnement administratif des entreprises ;

- objectif n° 4 : assurer le fonctionnement loyal et la sécurité des marchés, qui correspond à l'activité de contrôle des administrations ;

- objectif n° 5 : rendre des décisions de qualité dans les délais, qui vise les trois autorités administratives indépendantes du programme.

Ces objectifs et les indicateurs de performance qui leur sont associés n'appellent de la part de votre rapporteur, qui en approuve la pertinence, pas d'observation particulière.

### **4. L'évolution des crédits du programme dans le projet de loi de finances pour 2012**

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les crédits du programme sont particulièrement touchés par l'effort budgétaire de réduction des dépenses, avec une réduction de 7,56 % des autorisations d'engagement et de 7,33 % des crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2012 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, et respectivement de 9,11 % et 8,87 % dans le projet de loi de finances tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale.

Cette évolution n'affecte cependant pas de manière identique toutes les actions du programme, telles qu'elles sont présentées en annexe du texte déposé du projet de loi de finances pour 2012, ainsi que l'illustrent les deux tableaux ci-après<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'autorisation budgétaire du Parlement ne portant que sur les crédits des missions et de leurs programmes, le montant des crédits alloués à chaque action budgétaire devra être réduit par le Gouvernement pour tenir compte de la réduction du montant des crédits du programme votée par l'Assemblée nationale.

**Autorisations d'engagement du programme « Développement des entreprises et de l'emploi »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2011	Part du programme dans la LFI 2011	PLF 2012 déposé	Part du programme dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Action n° 2 : Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales	184 942	17,09 %	137 387	13,74 %	- 25,71 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	230 299	21,29 %	209 038	20,90 %	- 9,23 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	209 804	19,39 %	202 354	20,23 %	- 3,55 %
Action n° 7 : Développement international et compétitivité des territoires	119 763	11,07 %	120 835	12,08 %	0,90 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	19 521	1,80 %	19 477	1,95 %	- 0,23 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23 080	2,13 %	23 316	2,33 %	1,02 %
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19 613	1,81 %	19 768	1,98 %	0,79 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 397	1,89 %	20 504	2,05 %	0,52 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	69 753	6,45 %	67 470	6,75 %	- 3,27 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	120 110	11,10 %	115 801	11,58 %	- 3,59 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	41 794	3,86 %	41 327	4,13 %	- 1,12 %
Action n° 19 : Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22 808	2,11 %	22 856	2,29 %	0,21 %
Total du programme	1 081 884	100,00 %	1 000 133	100,00 %	- 7,56 %

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.



**Crédits de paiement du programme « Développement des entreprises et de l'emploi »**  
(en milliers d'euros)<sup>1</sup>

	LFI 2011	Part du programme dans la LFI 2011	PLF 2012 déposé	Part du programme dans le PLF 2012	Progression entre la LFI 2011 et le PLF 2012
Action n° 2 : Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales	184 935	16,93 %	137 387	13,57 %	- 25,71 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	242 754	22,22 %	220 538	21,78 %	- 9,15 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	209 804	19,20 %	202 354	19,99 %	- 3,55 %
Action n° 7 : Développement international et compétitivité des territoires	119 752	10,96 %	120 835	11,93 %	0,90 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	19 521	1,79 %	19 477	1,92 %	- 0,23 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23 079	2,11 %	23 315	2,30 %	1,02 %
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19 613	1,80 %	19 768	1,95 %	0,79 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 396	1,87 %	20 504	2,03 %	0,53 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	69 753	6,38 %	67 468	6,66 %	- 3,28 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	118 409	10,84 %	116 648	11,52 %	- 1,49 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	41 794	3,83 %	41 326	4,08 %	- 1,12 %
Action n° 19 : Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22 808	2,09 %	22 855	2,26 %	0,21 %
Total du programme	1 092 618	100,00 %	1 012 475	100,00 %	- 7,33 %

Si la moitié des actions du programme devraient voir une stabilité du montant de leurs crédits, illustrant une certaine rigidité de la dépense ou leur caractère prioritaire pour le Gouvernement (autorités de régulation, Ubifrance,

<sup>1</sup> Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2012.

Agence française des investissements internationaux), certaines subiront une réduction parfois substantielle de leurs crédits.

Ainsi, les crédits destinés à la régulation des marchés et aux actions de protection des consommateurs vont diminuer (actions n° 16, 17 et 18). Les crédits destinés aux interventions financières en faveur des entreprises (OSEO et FISAC) et au fonctionnement des services de soutien aux entreprises vont connaître une diminution particulièrement substantielle, de l'ordre du quart de leur montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2011.

### ***C. L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »***

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à une profonde transformation des structures administratives concourant à la mise en œuvre du programme « Développement des entreprises et de l'emploi », à l'échelon de l'administration centrale et surtout à l'échelon territorial, au cours des années 2009 et 2010 : création de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, création du conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies en remplacement du conseil général des mines et du conseil général des technologies de l'information<sup>1</sup>, création de l'Autorité de la concurrence, réorganisation et mutualisation des services territoriaux par intégration, au niveau régional, au sein des nouvelles directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et, au niveau départemental, au sein de plus vastes directions départementales interministérielles (DDI)<sup>2</sup>...

#### **1. La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)**

Créée en janvier 2009, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a pris la suite de la direction générale des entreprises (DGE), de la direction du tourisme (DT) et de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il s'agissait de mettre en place une direction d'administration centrale plus transversale et compétente à l'égard de toutes les entreprises.

La compétence générale transversale de la DGCIS consiste à mettre en place un environnement favorable à la création et au développement des entreprises, en particulier par l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs législatifs et réglementaires et de mesures fiscales. Elle est également en

---

<sup>1</sup> Fusion du corps des ingénieurs des mines et du corps des ingénieurs des télécommunications (ingénieurs des télégraphes avant 1967).

<sup>2</sup> L'avis budgétaire de notre collègue Jean-Patrick Courtois sur le programme « Administration territoriale » évoque cette réorganisation des services déconcentrés. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-112-1/a11-112-1.html>

charge de divers secteurs d'activité déterminés de l'économie et assure la tutelle de divers organismes à vocation économique.

**Décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009  
relatif à la direction générale de la compétitivité,  
de l'industrie et des services**

(...)

**Article 2**

I. - La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services propose et met en œuvre les actions et les mesures, notamment financières, juridiques et scientifiques, propres à créer, sur le territoire national, un environnement favorable à la création et au développement des entreprises, notamment les petites ou moyennes entreprises, ainsi qu'au développement de l'industrie, du tourisme, du commerce, de l'artisanat, des services aux entreprises et aux personnes, des technologies de l'information, des communications électroniques et des professions libérales. Elle propose des mesures fiscales dans ces domaines.

Elle concourt aux politiques d'accompagnement des mutations économiques, de développement de la compétitivité internationale des entreprises et d'attractivité du territoire français ainsi qu'à la promotion du développement durable.

A ces titres, elle assure notamment les missions suivantes :

1° Dans les secteurs dont elle a la charge, elle propose toutes mesures concourant au développement de la recherche et de l'innovation dans les entreprises, en liaison avec le ministère chargé de la recherche et les établissements publics compétents, et les met en œuvre.

2° Elle élabore, met en œuvre et évalue les politiques de l'Etat dans les domaines de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, du tourisme, des services aux personnes et aux entreprises et des professions libérales ;

3° Elle veille à la promotion touristique de la France ; elle définit et met en œuvre la politique sociale du tourisme visant à permettre l'accès de tous aux vacances ;

4° Elle est chargée du soutien aux nouvelles technologies, de leur promotion et de leur diffusion auprès des entreprises ;

5° Elle élabore la réglementation relative aux postes et aux communications électroniques et assure son application, sous réserve des compétences de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

6° Elle définit les orientations relatives à la qualité, à la normalisation et à la propriété industrielle et veille à leur application ;

7° Elle élabore la réglementation en matière de métrologie légale et la met en œuvre conjointement avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;

8° Elle élabore et diffuse des études dans les domaines de sa compétence, sur le fondement, notamment, de données produites par le service statistique public ;

9° Elle élabore et veille à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux personnels et aux activités sociales de La Poste et de France Télécom ;

10° Dans le cadre des orientations générales définies par le secrétaire général du ministère, elle assure la gestion des corps des techniciens du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des techniciens supérieurs de l'industrie et des mines et des ingénieurs de l'industrie et des mines ;

11° En liaison avec les autres directions et ministères concernés, elle pilote, anime et coordonne les actions des services déconcentrés chargés de mettre en œuvre les politiques publiques entrant dans le champ de ses compétences ;

12° Elle assure une mission de coordination interministérielle en matière de contrôle des précurseurs chimiques de drogue et participe à la mission de contrôle à l'exportation des biens et technologies à double usage ;

13° Elle participe à la définition et à la mise en œuvre des actions de conversion et de restructuration dans les secteurs relevant de sa compétence, en liaison avec les services compétents.

II. - La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services assure la tutelle, notamment :

1° Pour le compte du ministre chargé de l'industrie :

- des établissements publics relevant de sa compétence et des agences en charge de l'innovation et de la recherche dans les entreprises ;

- des entreprises publiques relevant de sa compétence, sous réserve des attributions de la direction générale du Trésor et de la politique économique ; le cas échéant, elle assure leur contrôle ;

- dans son champ de compétence, des comités professionnels et des centres techniques industriels ;

2° Pour le compte du ministre chargé de l'artisanat, de l'Assemblée permanente des chambres de métiers ;

3° Pour le compte du ministre chargé de l'économie, de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ;

4° Pour le compte du ministre chargé de l'emploi, de l'Agence nationale des services à la personne ;

5° Pour le compte du ministre chargé du tourisme, de l'Agence nationale pour les chèques-vacances, de la Maison de la France et d'ODIT-France.

En outre, pour le compte des ministres chargés respectivement de l'économie et de l'artisanat, elle organise la tutelle des chambres de commerce et d'industrie et celle des chambres de métiers et de l'artisanat.

Entendu par votre rapporteur, M. Luc Rousseau, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, a présenté un bilan positif du fonctionnement de la direction générale depuis sa création, en dépit d'un effort de réduction de ses crédits bien plus fort que la moyenne budgétaire (180 emplois en moins au sein de la DGCIS depuis sa création).

## **2. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), créée en 1985<sup>1</sup>, a vu son décret constitutif

---

<sup>1</sup> Décret n° 85-1152 du 5 novembre 1985 portant création d'une direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes au ministère de l'économie, des

entièrement refondu par le décret n° 2001-1178 du 12 décembre 2001 puis complété par le décret n° 2009-36 du 12 janvier 2009, daté du même jour que le décret de création de la DGCIS.

La DGCCRF a pour mission première de veiller à la régulation et au bon fonctionnement des marchés. Pour ce faire, elle est chargée de préparer, de mettre en œuvre et de contrôler l'application de textes relatifs à la concurrence, à la contrefaçon et aux pratiques restrictives de concurrence et anticoncurrentielles, à l'information et à la protection des consommateurs et à la sincérité et la loyauté des relations commerciales.

**Décret n° 2001-1178 du 12 décembre 2001 relatif à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes  
modifié par le décret n° 2009-36 du 12 janvier 2009**

**Article 1<sup>er</sup>**

En application des dispositions législatives et réglementaires régissant les domaines de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes veille à la régulation et au bon fonctionnement des marchés sous leurs divers aspects. A cette fin, elle assure notamment les missions suivantes, sans préjudice des attributions des autres ministères et directions :

1° Elle élabore des projets de textes législatifs et des textes réglementaires relatifs à la concurrence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux contrefaçons, en assure la mise en œuvre, en contrôle l'application et, pour ce faire, assure le contrôle des concentrations et participe au suivi des marchés publics et des délégations de service public, ainsi qu'à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles ;

2° Elle élabore des projets de textes législatifs et des textes réglementaires relatifs à l'information des consommateurs et à la protection de leurs intérêts économiques, y compris leur endettement, en assure la mise en œuvre et en contrôle l'application ;

3° Elle élabore des projets de textes législatifs et des textes réglementaires relatifs à la sincérité et à la loyauté des transactions commerciales, à la qualité et à la sécurité des produits et services offerts sur le marché, à la certification de ces produits et services et aux appellations d'origine ainsi qu'aux fraudes et falsifications, en assure la mise en œuvre et en contrôle l'application ; elle réalise des essais sur tout produit dans le cadre de l'exécution de ses missions ;

4° Elle organise la concertation entre les organisations représentatives des intérêts collectifs des consommateurs et usagers et les représentants des professionnels, des services publics et des pouvoirs publics pour tout ce qui a trait aux problèmes de la consommation ;

5° Elle traite les affaires internationales se rapportant à ses attributions ;

6° Elle établit la programmation des enquêtes réalisées par ses services déconcentrés et à compétence nationale ;

7° Elle assure la mise en œuvre des contrôles de métrologie légale, en liaison avec la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services.

Ainsi, au sein du programme « Développement des entreprises et de l'emploi », la DGCCRF a en charge les trois actions suivantes :

- action n° 16 : régulation concurrentielle des marchés ;
- action n° 17 : protection économique du consommateur ;
- action n° 18 : sécurité du consommateur.

Dans le cadre de son rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2011, fait au nom de la commission de l'économie<sup>1</sup>, notre collègue Gérard Cornu a examiné l'année dernière les missions de cette administration. Il a rappelé que la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie avait étendu ces missions et en avait modifié de manière significative les conditions d'exercice, alors même que la révision générale des politiques publiques a conduit à une baisse importante de ses effectifs et de ses crédits budgétaires en quelques années.

Chaque année, la DGCCRF élabore, par discussions entre les services déconcentrés et l'administration centrale, une directive nationale d'orientation qui fixe les grands axes des activités de contrôle, en tenant compte également des priorités politiques du ministre, de la mise en œuvre de nouveaux textes législatifs et des demandes des instances communautaires. Cette directive comprend un plan de contrôle avec un calendrier, des entreprises ciblées... L'observatoire des réclamations des consommateurs, mis en place il y a plusieurs années et qui accueille en moyenne environ 100 000 réclamations par an, contribue aussi fortement à la directive, au travers d'une analyse synthétique des activités concernées et du type d'infraction en cause au travers de ces réclamations. Selon les indications données à votre rapporteur, ce sont les sujets récurrents du logement, de la téléphonie et d'Internet qui figurent en tête de ces réclamations.

### **3. Les autres administrations concourant au programme**

Outre la DGCIS et la DGCCRF, la direction générale du Trésor contribue au programme « Développement des entreprises et de l'emploi », au titre du financement de l'économie et des entreprises et du soutien au développement international des entreprises, missions qui lui sont attribuées, avec d'autres, par le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004<sup>2</sup>.

Pour mémoire, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, en raison de son rattachement au programme, discutable dans son principe selon votre rapporteur, contribue également au programme.

---

<sup>1</sup> Avis n° 115, tome III, 2010-2011. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a10-115-3/a10-115-3.html>

<sup>2</sup> Le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004 a créé la direction générale du Trésor et de la politique économique, renommée direction générale du Trésor en 2010, par fusion des anciennes direction du Trésor, direction des relations économiques extérieures et direction de la prévision et de l'analyse économique.

#### 4. Les opérateurs de l'État associés au programme

Neuf opérateurs de l'État<sup>1</sup> sont associés au programme, en raison de leur intervention dans le secteur économique et des financements qu'ils peuvent retirer du programme. Sont ainsi concernés :

- l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), établissement public à caractère industriel et commercial ;

- l'Agence nationale des fréquences (ANFr), établissement public administratif qui assure pour le compte de l'État la gestion de ses ressources domaniales que sont les fréquences radioélectriques ;

- l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), dont la tutelle est assurée par la DGCIS ;

- l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), qui dispose de statuts associatifs, chargée de promouvoir l'esprit d'entreprise ;

- l'Établissement public pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui intervient sur le volet économique de la politique de la ville ;

- le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA), chargé de financer des actions de promotion et de communication en faveur du développement de l'artisanat ;

- l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), chargé de la gestion des titres de propriété industrielle et de la centralisation du registre du commerce et des sociétés ;

- le Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), qui réalise études et analyses pour les autorités publiques et, dans un cadre commercial, pour les personnes privées, notamment sur la qualité et la sécurité des produits industriels, contribue au processus de normalisation et de certification et coordonne la métrologie française<sup>2</sup> ;

- Ubifrance, agence française pour le développement international des entreprises.

Ubifrance est le plus gros opérateur associé au programme, avec 1418 emplois prévus en 2012, en hausse par rapport à 2010 et 2011, illustrant la priorité gouvernementale pour le développement international des entreprises<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Les opérateurs de l'État sont des « organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public » au sens de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Doté de la personnalité morale, un opérateur de l'État se caractérise par une activité de service public, un financement assuré majoritairement par l'État et surtout un contrôle direct par l'État. Lui sont imposés les objectifs des finances publiques et le cadre budgétaire et comptable de l'État. Selon ces critères, l'Institut national de la consommation par exemple n'est pas qualifié d'opérateur de l'État.

<sup>2</sup> Il est à ce titre le correspondant français du Bureau international des poids et mesures.

<sup>3</sup> Cette évolution résulte du transfert à Ubifrance d'une partie des personnels des missions économiques du réseau international de la direction générale du Trésor, engagé en 2009.

Il est suivi par l'INPI, qui devrait disposer de 803 emplois pour 2012, et par le LNE, qui devrait disposer de 771 emplois pour 2012.

## **II. AMÉLIORATION ET SIMPLIFICATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ENTREPRISES**

Dans sa circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, le Premier ministre a estimé que « *la simplification et la stabilité du cadre réglementaire des entreprises sont un facteur important de leur compétitivité* ».

L'objectif n° 3 du programme consiste ainsi à répondre aux besoins des entrepreneurs en simplifiant l'environnement administratif des entreprises. Il est mesuré par un indicateur simple à évaluer et pour autant non dénué de pertinence, selon votre rapporteur, puisqu'il s'agit du rang de classement de la France dans l'étude « *Doing Business* » réalisée chaque année par la Banque mondiale à l'échelle de 180 pays, à partir d'une analyse de la réglementation des affaires et d'une évaluation de ses coûts, selon une grille de onze critères évalués par des experts. Cet indicateur correspond ainsi à un ordre de grandeur relatif de la complexité administrative ressentie dans la création et la gestion des entreprises. Ainsi, la France est passée du 31<sup>ème</sup> rang en 2009 au 26<sup>ème</sup> rang en 2010, l'objectif de 2011 étant de maintenir ce rang selon l'annexe au projet de loi de finances. Toutefois, il a été indiqué à votre rapporteur que la France était revenue au 29<sup>ème</sup> rang<sup>1</sup>. L'étude « *Doing Business* » souligne l'impact des processus permanents d'amélioration et de simplification des démarches des entreprises pour monter dans le classement.

### **A. LES MESURES RÉCENTES D'AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ENTREPRISES**

#### **1. La poursuite du processus de simplification**

Les Assises de la simplification le 29 avril 2011 ont permis d'élaborer 80 mesures de simplification appelant un aménagement de textes législatifs et réglementaires. Une partie de ces mesures ont été reprises dans la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, déposée le 28 juillet 2011 par notre collègue député Jean-Luc Warsmann, qui avait été préalablement missionné par le Premier ministre (armoires sécurisées numériques, simplification du bulletin de paie, déclaration sociale nominative unique, rationalisation des enquêtes statistiques publiques, extension du rescrit dans le champ social...). Ce texte est le quatrième déposé par notre collègue en matière de simplification, mais cette fois-ci il semble *a priori* plus circonscrit à la vie des affaires.

---

<sup>1</sup> Par comparaison, les États-Unis sont au 4<sup>ème</sup> rang, le Royaume-Uni au 6<sup>ème</sup> rang, l'Allemagne au 19<sup>ème</sup> rang, le Japon au 20<sup>ème</sup> rang, l'Espagne au 44<sup>ème</sup> rang et l'Italie au 87<sup>ème</sup> rang.



Si votre commission admet le principe de la simplification du droit dans le domaine de la vie des entreprises et des affaires, elle ne parvient pas à se satisfaire de la méthode retenue, consistant à examiner chaque année des textes composites et néanmoins consistants, sans ligne directrice claire. Pour reprendre l'expression que notre collègue Bernard Saugey, rapporteur en 2010 de la dernière loi de simplification, ces textes s'apparentent trop souvent à un « *assemblage hétéroclite de « cavaliers législatifs » en déshérence* » pour permettre un débat parlementaire réellement éclairé et approfondi, au point que des dispositions pourtant importantes, qui excèdent la simplification, peuvent passer inaperçues de nos collègues. Ainsi, la démarche législative de simplification doit elle-même être simple et s'effectuer par le biais de textes plus ciblés et sectoriels, permettant des débats plus resserrés.

La nomination d'un commissaire à la simplification, en novembre 2010, auprès du secrétaire général du Gouvernement, a vocation à compléter ce dispositif dans la préparation des textes réglementaires : il doit s'assurer de l'évaluation préalable des projets de texte ayant un impact sur les entreprises pour éviter toute réglementation inutile, selon un dispositif mis en place par la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011.

## **2. Les ajustements du régime de l'auto-entrepreneur**

Créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, le régime de l'auto-entrepreneur demeure contesté par les milieux de l'artisanat, qui lui reprochent de nourrir une concurrence déloyale, en raison de son régime fiscal et social très favorable, pour exercer des activités souvent artisanales.

Aussi plusieurs ajustements ont-ils été opérés, notamment l'obligation pour un auto-entrepreneur exerçant une activité artisanale d'attester qu'il dispose bien des qualifications professionnelles requises<sup>1</sup>.

Surtout, l'article 117 de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 a imposé une obligation de déclaration de chiffre d'affaires, même nul, un décret en Conseil d'État non encore publié devant mettre en place un mécanisme de sanction en cas de défaut de déclaration, et a ramené de 36 à 24 mois le délai d'absence de chiffre d'affaires au terme duquel le bénéfice du régime est perdu.

Le régime fiscal a également été ajusté à compter de 2011.

Votre rapporteur estime que le succès de l'auto-entrepreneur ne doit pas conduire à éluder la réflexion sur la pérennité et l'éventuelle évolution de ce dispositif et surtout des activités qu'il a permis de faire émerger et qui mériteraient de trouver leur place dans une forme classique d'entreprise.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-249 du 11 mars 2010 modifiant le décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers.

### **3. La circulaire relative aux dates communes d'entrée en vigueur des textes relatifs aux entreprises**

Par une circulaire du 23 mai 2011, le Premier ministre a rappelé que « *la stabilité et la prévisibilité du cadre réglementaire sont d'importants facteurs d'attractivité économique* ». Reprenant une proposition avancée par notre collègue Bruno Retailleau en conclusion d'une mission conduite en 2009-2010 auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur les entreprises de taille intermédiaire, consistant à « *concentrer l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles applicables aux entreprises autour d'un nombre réduit d'échéances fixes dans l'année* », la circulaire met en place « *un mécanisme de dates communes d'entrée en vigueur des textes concernant les entreprises : d'une part, chaque texte comportera un différé d'entrée en vigueur et, d'autre part, cette entrée en vigueur s'opérera à un nombre réduit d'échéances prédéterminées au cours de l'année* ». Le différé d'entrée en vigueur par rapport à la date de publication doit être d'au moins deux mois, et davantage pour les obligations nouvelles plus complexes. Les deux dates du 1<sup>er</sup> janvier et du 1<sup>er</sup> juillet sont retenues comme dates uniques d'entrée en vigueur de toute nouvelle disposition réglementaire relative aux entreprises, ou à défaut le 1<sup>er</sup> avril ou le 1<sup>er</sup> octobre, sauf dérogation particulière accordée par le commissaire à la simplification en raison d'un impératif de transposition de directive ou d'une exigence fixée par le législateur. Le site Légifrance assure une publicité particulière de ces textes. L'objectif est bien de faciliter la vie et de simplifier les contraintes des entrepreneurs, en leur offrant un délai suffisant pour s'adapter.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, au 8 novembre 2011, le dispositif était globalement respecté pour les textes entrant en vigueur en 2012 : dix-huit textes au 1<sup>er</sup> janvier 2012, un au 1<sup>er</sup> avril 2012, quatre au 1<sup>er</sup> juillet 2012 et deux au 1<sup>er</sup> octobre 2012.

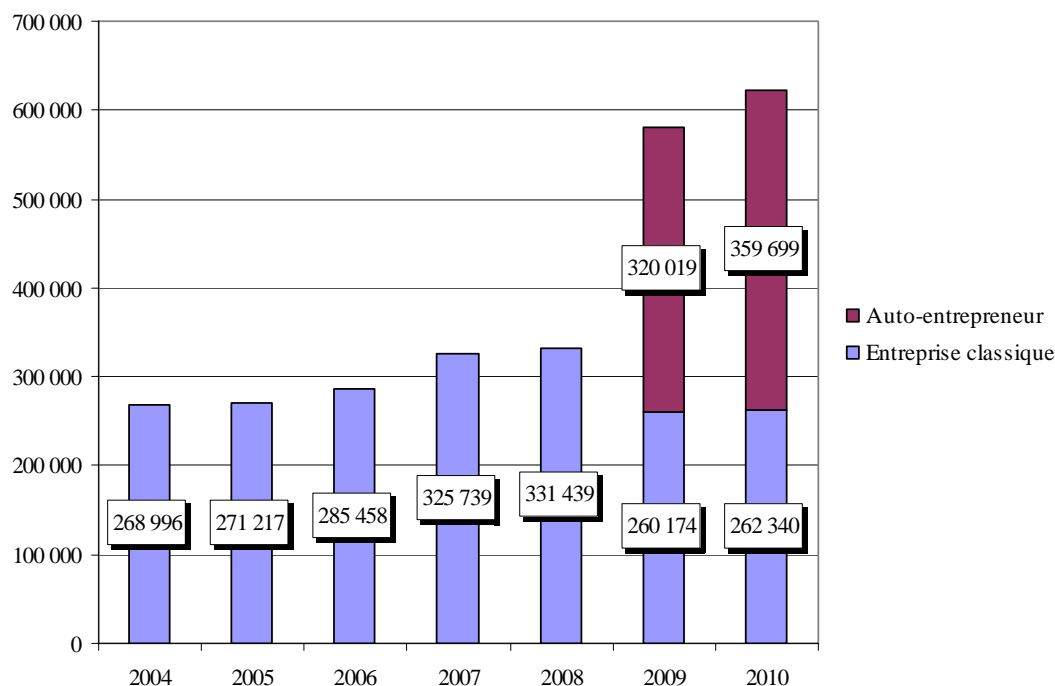
#### ***B. DE LA CRÉATION À LA PÉRENNISATION DES ENTREPRISES***

En matière de création d'entreprises, les deux principales mesures de ces dernières années sont la mise en place du guichet unique pour la création d'entreprises, depuis début 2010, résultant de la transposition de la directive dite « services », et la création du régime de l'auto-entrepreneur, dans le cadre de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, applicable depuis janvier 2009 et présentant un dispositif de paiement unique libérateur très avantageux pour l'impôt sur le revenu et les charges sociales.

Un nouveau record du nombre de créations d'entreprise a été atteint en 2010, avec 622 000 nouvelles entreprises. Ce chiffre correspond à 360 000 auto-entrepreneurs environ et 262 000 entreprises classiques, sous forme de société ou d'entrepreneur individuel. Comme l'illustre le graphique ci-après, la création de l'auto-entrepreneur produit un fort effet d'éviction sur les autres formes d'entreprise, plus à l'égard de l'entreprise individuelle traditionnelle

que des sociétés<sup>1</sup>, affectant le phénomène de hausse des créations engagée en 2006. Or, l'auto-entrepreneur n'est sans doute pas un régime d'entrepreneuriat durable pour une activité professionnelle à plein temps mais un dispositif pour faciliter l'exercice d'une activité apportant un complément de rémunération.

Évolution du nombre des créations d'entreprises<sup>2</sup>



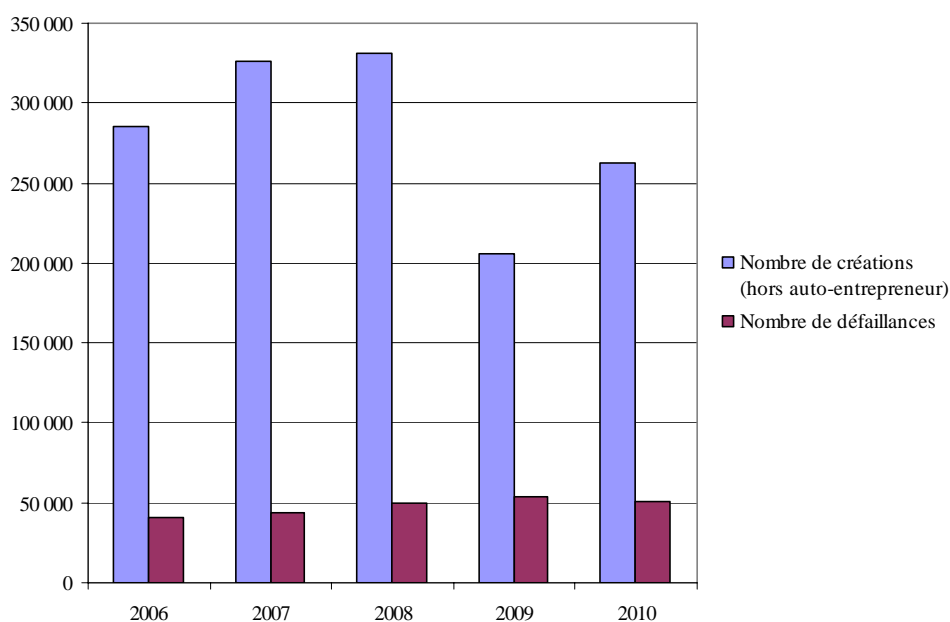
La création du régime de l'auto-entrepreneur continue à fortement dynamiser les statistiques de créations d'entreprises. Après un pic début 2010, il se crée encore plus de 20 000 auto-entrepreneurs chaque mois en 2011.

Au-delà de l'observation de la hausse des statistiques de créations d'entreprises, votre rapporteur estime que persiste le défi de la pérennisation des jeunes entreprises. Il est certes très intéressant de pouvoir désormais créer très facilement une entreprise, mais il est bien plus utile de développer les dispositifs d'accompagnement des entreprises créées. Ainsi, la progression des créations depuis 2006 s'accompagne de la progression des défaillances, sauf en 2010 où un retournement peut être constaté. Toutefois, il faut craindre que la dégradation de la situation économique en 2011 ne relance les défaillances. De plus, si l'on rapporte le nombre de défaillances au nombre de créations hors auto-entrepreneur, la situation se dégrade fortement en 2009.

<sup>1</sup> Après un fléchissement fin 2008, le nombre de créations de sociétés croît depuis fin 2009, mais le nombre de création d'entreprises individuelles continue lui à décliner.

<sup>2</sup> Source : INSEE.

### Évolution du nombre des créations et des défaillances d'entreprises<sup>1</sup>



Selon les informations transmises à votre rapporteur, le taux de survie de l'ensemble des entreprises est de 66 % à trois ans et 53 % à cinq ans.

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » est assorti d'indicateurs de performance sur l'impact de l'accompagnement des entreprises par OSEO et le FISAC qui correspondent à l'objectif n° 1 du programme, renforcer l'efficacité des aides aux entreprises. Le taux de pérennité à trois ans des entreprises nouvelles aidées par OSEO l'année de leur création est nettement supérieur au taux de pérennité à trois ans de l'ensemble des entreprises créées en France, à hauteur de 9 points d'écart en 2009 et de 14 points d'écart en 2010. Le taux de pérennité à trois ans des entreprises aidées par le FISAC s'élève quant à lui à 91 %, ce qui d'ailleurs incite à souhaiter le relèvement des crédits du FISAC.

#### L'Agence pour la création d'entreprises (APCE)

Créée en 1997, l'Agence pour la création d'entreprises a pris la suite de l'Association nationale pour la création d'entreprises. Sa mission est de susciter le désir d'entreprendre. Association relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, elle bénéficie du soutien financier de l'État à hauteur de 60 % de son budget et se trouve sous la tutelle du ministère chargé des petites et moyennes entreprises. Elle dispose d'un budget de 7,5 millions d'euros en 2011 et de 57 collaborateurs.

<sup>1</sup> Source : INSEE.

L'APCE exerce une mission d'information auprès du grand public : mission éditoriale, présence dans des salons, communication dans la presse et surtout gestion d'un site Internet de référence. Selon les informations données à votre rapporteur, le site devrait accueillir 9 millions de visiteurs uniques en 2011. Le site est actualisé quotidiennement par une équipe de juristes, qui répond par ailleurs à 600 questions d'internautes par semaine. L'Agence diffuse aussi une lettre électronique d'information quotidienne à 200 000 abonnés. Des partenariats ont été noués avec certaines régions pour monter des portails Internet régionaux. S'adressant au grand public, l'Agence joue un rôle d'intermédiation pour lui permettre de trouver la bonne information : elle vise le moment qui précède la création et se focalise sur le contenu des démarches de création.

L'APCE exerce également une mission de formation : un millier de formateurs sont formés par an (agents des réseaux consulaires, professionnels de l'entreprise, boutiques de gestion...). Elle est le seul organisme à proposer des formations sur la création d'entreprises. Elle a construit des modules de formation délivrés par ses collaborateurs ou par des formateurs extérieurs agréés.

L'APCE a été missionnée pour faire connaître et promouvoir le régime de l'auto-entrepreneur en 2009, puis le régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée en 2011.

L'APCE anime depuis 2006 le « comité synergie réseaux » qui regroupe les principaux acteurs de terrain de la création d'entreprise (réseaux consulaires, experts-comptables...).

Votre rapporteur relève également la problématique sous-jacente de la transmission et de la reprise d'entreprises dans la préoccupation plus générale de la pérennité des entreprises. Ainsi que l'a évoqué lors de son audition le directeur général de l'Agence pour la création d'entreprises, le plus souvent, les difficultés de la transmission résultent bien davantage d'un problème émotionnel et psychologique du cédant que d'un problème de cadre juridique ou fiscal, qui au demeurant a été amélioré.

### ***C. UN PREMIER BILAN DE LA CRÉATION DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE***

#### **1. Le statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée**

Satisfaisant une demande ancienne des milieux de l'artisanat, la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 a mis en place le nouveau statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL), qui repose sur le principe de la séparation du patrimoine personnel et du patrimoine professionnel. A défaut de constituer une société ou de souscrire une déclaration d'insaisissabilité de son domicile, cette séparation des patrimoines – qui a remis en cause le principe traditionnel de l'unicité du patrimoine d'une même personne – permet à un entrepreneur individuel qui souhaite protéger son patrimoine personnel et familial des créanciers professionnels d'affecter à son activité professionnelle une partie de ses biens, au sein d'un patrimoine professionnel d'affectation qui constitue le seul gage des créances professionnelles, sauf garanties concédées sur des biens personnels. La loi offre également la possibilité d'opter pour le régime de l'impôt sur les sociétés, ce qui est un avantage certain, alors qu'un entrepreneur individuel est soumis à l'impôt sur le revenu.

Ce nouveau statut a été pleinement opérationnel au début de l'année 2011, après la publication de l'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 portant adaptation du droit des entreprises en difficulté et des procédures de traitement des situations de surendettement à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et de plusieurs décrets d'application.

## **2. Des débuts modestes en attente de confirmation**

L'EIRL a fait l'objet d'une importante campagne de communication de la part du Gouvernement, campagne relayée par divers réseaux et par l'Agence pour la création d'entreprises, sollicitée à cet effet.

Selon les données transmises à votre rapporteur, 4908 entrepreneurs individuels à responsabilité limitée seulement avaient été déclarés à la date du 30 octobre 2011, dont trois quarts de créateurs et un quart d'entrepreneurs en activité ayant opté pour ce nouveau régime. De plus, 30 % de cet effectif est constitué d'auto-entrepreneurs. La plupart exerce une activité dans les travaux de construction et le commerce de détail. Ce nombre représente moins de 1 % du nombre total de créations d'entreprise sur cette même période.

En outre, trois textes d'application restent à prendre presque un an et demi après la promulgation de la loi : un décret relatif à l'intégration dans l'assiette des cotisations sociales d'une fraction des dividendes en cas d'option pour l'impôt sur les sociétés (clause anti-abus), un décret d'application de l'ordonnance adaptant le droit des entreprises en difficulté et un décret définissant les biens nécessaires devant être affectés pour garantir la neutralité fiscale du régime de l'EIRL.

## **III. PROTECTION ET SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS**

### ***A. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE PROTECTION ET DE SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS***

La confiance est la finalité première de la politique de protection et de sécurité des consommateurs.

D'une part, il faut garantir au consommateur qu'il doit pouvoir avoir confiance dans le produit, alimentaire ou non, ou le service qu'il achète. Le respect des règles de sécurité des consommateurs vise à préserver l'intégrité physique et la santé de toute menace qu'un produit mal conçu ou dangereux pourrait comporter. Par la rigueur et la fréquence des opérations de contrôle et de surveillance et grâce à la réalisation de tests et d'analyses techniques, les produits dangereux comme les services risqués peuvent être sortis du marché par l'autorité publique.

D'autre part, il faut également garantir au consommateur qu'il doit pouvoir avoir confiance dans le professionnel qui lui vend un produit ou un service. Il doit disposer d'une information loyale sur les produits et services et être protégé des pratiques commerciales abusives et trompeuses par un arsenal législatif adapté, qui garantit un équilibre entre le consommateur et le professionnel, et des sanctions effectives et dissuasives. Ces pratiques peuvent être réprimées de même par des opérations de surveillance des marchés et de contrôle régulier des professionnels.

Le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » porte la politique de protection économique et de sécurité des consommateurs. Il s'appuie sur les agents en administration centrale de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), au sein de son service national d'enquête, dans les laboratoires du service commun des laboratoires partagé avec la direction générale des douanes, ainsi que dans les services déconcentrés. Ces agents sont le bras armé nécessaire du contrôle des produits et services et des professionnels, sans lesquels les règles de protection du consommateur déterminées par le législateur demeureraient lettre morte. Votre commission souhaite insister sur le caractère indispensable de leur travail. Pour cette raison, votre commission s'inquiète des risques que la réduction de leurs effectifs fait peser sur la portée et la réalité des contrôles.

Le programme participe également au fonctionnement de l'Institut national de la consommation (INC) et des trois commissions qui lui ont été rattachées<sup>1</sup>. Il contribue au financement du mouvement consumériste par le versement de subventions aux diverses associations nationales et locales de défense des consommateurs, ainsi qu'au financement du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

## ***B. L'IMPACT DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT SUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS***

Déclinaison de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) a notamment consisté à regrouper les services déconcentrés à l'échelon régional en un nombre plus restreint de directions régionales, parfois communes à plusieurs ministères, sous l'autorité du préfet de région et dotées le cas échéant d'unités territoriales, et les services déconcentrés à l'échelon départemental, selon l'importance démographique du département, en deux ou trois directions départementales interministérielles, relevant à ce titre du Premier ministre<sup>2</sup> et

---

<sup>1</sup> *Commission des clauses abusives, Commission de la sécurité des consommateurs et Commission de la médiation de la consommation.*

<sup>2</sup> *Les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles sont inscrits au programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Ce programme est évoqué par notre collègue Jean-Patrick Courtois à l'occasion de son avis budgétaire sur le programme « Administration territoriale ». Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-112-1/a11-112-1.html>*

plus de ministères, sous l'autorité des préfets de département, afin de renforcer la cohérence et l'unité d'action des services de l'État et de mutualiser leurs moyens de fonctionnement. La RéATE rompt ainsi avec la logique verticale ministérielle. Elle est officiellement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>1</sup>.

Dans ce nouveau contexte administratif, votre rapporteur s'interroge sur la continuation des missions de protection des consommateurs, jusque là accomplies par les directions régionales et départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, services déconcentrés de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, exclusivement affectés à ces missions. Dans la logique *a priori* positive de mutualisation des moyens déconcentrés de l'État, il existe un risque de dilution et d'affaiblissement de certaines missions, en fonction des priorités locales et des personnels qui leur sont consacrés, *a fortiori* dans un contexte de réduction des crédits comme des effectifs. Entendue par votre rapporteur, Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale de l'Autorité de la concurrence, a fait part d'interrogations de même nature, l'Autorité étant en principe destinataire de remontées de terrain de la part des agents de l'État sur les pratiques anticoncurrentielles : il semblerait que les remontées soient bien moins nombreuses et de moindre qualité. Elle a paru craindre une perte du savoir-faire actuel d'enquête des agents spécialisés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Elle a estimé néanmoins qu'il était encore trop tôt pour porter un jugement définitif.

A cet égard, notre collègue Dominique de Legge, rapporteur de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, estimait en juin 2011 : « *La combinaison de l'éloignement géographique des directions déconcentrées et de la diminution de leurs effectifs contribue à la perte de compétences et de connaissance du terrain.* »

### **1. Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi**

Dans le cadre des missions relevant du programme « Développement des entreprises et de l'emploi », créées par le décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont issues de la fusion de huit directions ou services qui étaient jusque là des

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, n° 666, 2010-2011, pp. 81 et suivantes. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r10-666-1/r10-666-1.html>

Dans le cadre de la RéATE, les régions monodépartementales d'outre-mer sont dotées quant à elles, depuis janvier 2011, d'une nouvelle organisation de l'administration territoriale de l'État qui leur est propre.



services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère du travail, de l'emploi et de la santé :

- direction régionale et directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP), y compris les services d'inspection du travail ;

- direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) ;

- services de développement industriel et de métrologie de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ;

- direction régionale du commerce extérieur (DRCE) ;

- délégation régionale au tourisme (DRT) ;

- service du délégué régional au commerce et à l'artisanat (DRCA) ;

- chargé de mission régional à l'intelligence économique (CRIE).

Les DIRECCTE sont organisées en trois pôles : politique du travail (« pôle T »), entreprises, économie et emploi (« pôle 3 E ») et concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie (« pôle C »).

Les DIRECCTE peuvent s'appuyer pour certaines missions sur des unités territoriales, de niveau infra-régional mais pas forcément départemental. Le ressort territorial de certaines d'entre elles peut être étendu à des régions limitrophes afin de réaliser des enquêtes relatives aux pratiques à caractère anticoncurrentiel sur un territoire plus vaste.

**Décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009  
relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises,  
de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi**

**Article 1<sup>er</sup>**

Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi sont des services déconcentrés communs au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Dans chaque région, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi exerce, sous l'autorité du préfet de région et, pour les missions relevant de sa compétence, sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département, les missions définies à l'article 2, à l'exception de celles relatives aux actions d'inspection de la législation du travail mentionnées au 1<sup>o</sup> dudit article, d'une part, et, d'autre part, des pouvoirs d'enquête et d'investigation exercés sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

**Article 2**

Sous réserve des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'État, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi est chargée :

1<sup>o</sup> De la politique du travail et des actions d'inspection de la législation du travail ;

2° Des actions de développement des entreprises et de l'emploi, notamment dans les domaines de l'innovation et de la compétitivité des entreprises, en France et à l'étranger, du marché du travail, de la formation professionnelle continue, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales, des services et du tourisme, ainsi que de celles, définies par le ministre chargé de l'économie, dans les domaines de l'intelligence économique et, pour ce qui la concerne, de la sécurité économique ;

3° Des actions de contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales entre entreprises, de protection économique des consommateurs et de sécurité des consommateurs ainsi que de contrôle dans le domaine de la métrologie.

En relation, le cas échéant, avec d'autres administrations compétentes, la direction régionale assure le pilotage des politiques de l'État susmentionnées, au besoin en élaborant un plan d'action régional, et évalue la performance de leur application.

Elle met en œuvre les actions de développement des entreprises, celles relatives aux relations commerciales entre entreprises, ainsi que les actions en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle.

S'il semble que les DIRECCTE soient perçues de manière positive par les entreprises et l'ensemble des acteurs économiques, dans une logique de guichet unique pour les questions d'emploi, de droit du travail, de concurrence et de consommation, la lisibilité de l'action territoriale de l'État, pour les élus et les usagers, en matière de protection et de sécurité des consommateurs est perfectible, en particulier avec la mise en place des directions départementales interministérielles.

## **2. Les directions départementales interministérielles**

Créées par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, les nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) sont au nombre de deux ou trois selon l'importance démographique des départements : une direction départementale des territoires et une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations, cette dernière étant scindée dans certains départements.

La direction départementale de la protection des populations a repris les missions des services vétérinaires et des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Elle est ainsi chargée de la protection économique et de la sécurité des consommateurs et de la régulation des marchés. Elle peut en outre être chargée d'autres missions en rapport avec la protection des populations (certaines affaires de défense et de protection civile, éducation et sécurité routières).

**Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles**

**Article 1er**

Les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département.

**Article 2**

I. - Dans chaque département sont créées les directions départementales interministérielles suivantes :

1° Sous réserve des dispositions du 2°, une direction départementale des territoires ou, dans les départements du littoral, une direction départementale des territoires et de la mer, et une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations ;

2° Dans les départements dont la liste figure en annexe 1, une direction départementale des territoires, ou, dans les départements du littoral, une direction départementale des territoires et de la mer, une direction départementale de la cohésion sociale et une direction départementale de la protection des populations.

(...)

**Article 5**

I. - La direction départementale de la protection des populations est compétente en matière de politiques de protection de la population.

A ce titre, elle met en œuvre dans le département les politiques relatives à la protection et à la sécurité des consommateurs ;

1° En veillant :

- a) A la conformité, à la qualité et à la sécurité des produits et prestations ;
- b) A l'hygiène et à la sécurité des produits alimentaires ;
- c) A la santé et à l'alimentation animales, à la traçabilité des animaux et des produits animaux dont elle assure la certification ;
- d) A la protection des animaux domestiques et de la faune sauvage captive, aux conditions sanitaires d'élimination des cadavres et des déchets animaux ;
- e) A assurer l'inspection d'installations classées pour la protection de l'environnement, exerçant des activités agricoles et une partie des activités agroalimentaires ;
- f) A la loyauté des transactions ;
- g) A l'égalité d'accès à la commande publique ;

2° En contrôlant :

- a) Les ventes soumises à autorisation et les pratiques commerciales réglementées, au besoin en réprimant les pratiques illicites ;
- b) L'exercice de la médecine vétérinaire, la délivrance et l'utilisation des médicaments vétérinaires ainsi que la production et la distribution des aliments médicamenteux.

II. - Elle concourt :

- 1° A la surveillance du bon fonctionnement des marchés ;
- 2° Au contrôle des produits importés et exportés ;
- 3° A la prévention des pollutions, des nuisances et des risques technologiques ;
- 4° A la prévention des risques sanitaires ;

- 5° A la prévention des crises et à la planification de sécurité nationale ;
- 6° A la surveillance biologique du territoire et aux actions de maintien du bon état sanitaire des végétaux ;
- 7° A la promotion des pratiques agricoles favorables à la qualité des productions végétales, préservant la santé publique et l'environnement ;
- 8° Aux mesures de police dans les exploitations agricoles relatives à la sécurité sanitaire alimentaire et à l'utilisation des produits phytosanitaires, des matières fertilisantes et des organismes génétiquement modifiés ;
- 9° A la certification sanitaire des végétaux et de leurs produits ainsi qu'aux mesures de contrôle des échanges intracommunautaires des végétaux et de leurs produits.

III. - Elle peut être chargée :

1° D'actions dans le domaine des affaires de défense et de la protection civile, à l'exception de l'organisation et du contrôle des exercices et de la planification, des activités d'alerte des populations, de gestion des crises et d'animation du réseau des organismes œuvrant dans le champ de la sécurité civile ;

2° Seule, ou conjointement avec la direction départementale des territoires ou avec les services de la préfecture, de l'éducation et de la sécurité routières.

#### **Article 6**

Dans les départements où elle est créée, la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations est chargée des missions définies aux articles 4 et 5, à l'exception de la mise en œuvre des politiques relatives aux fonctions sociales du logement lorsque celle-ci est confiée à la direction départementale des territoires.

Selon l'annexe 1 du décret du 3 décembre 2009, 46 départements sont pourvus d'une direction de la protection des populations (DDPP) distincte de la direction de la cohésion sociale (DDCS)<sup>1</sup> : il s'agit des départements les plus peuplés. A l'inverse, les autres départements sont dotés d'une direction de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

La logique de mutualisation des moyens et de réduction des effectifs qui a prévalu dans la mise en place des DDI en tant que structures interministérielles fait peser un risque de dilution des missions de protection des consommateurs, *a fortiori* lorsqu'elles sont reprises au sein de vastes DDCSPP. En effet, les agents chargés jusque là de ces missions peuvent être attirés vers d'autres tâches, ne serait-ce que celles des anciens services vétérinaires, en fonction des effectifs et des priorités qui seront fixées localement, sous l'autorité des préfets de département, puisque ce ne sont plus des services déconcentrés de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Si votre rapporteur admet qu'il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de cette réorganisation, il sera particulièrement vigilant à l'avenir sur l'évaluation qui pourra être dressée de la mise en place des DDI. Selon le chef du service du soutien au réseau de la DGCCRF, M. Pierre Fond, entendu par

---

<sup>1</sup> La DDCS est compétente en matière de politiques de cohésion sociale et de politiques relatives à la jeunesse, aux sports, à la vie associative et à l'éducation populaire.

vos rapporteurs, l'année 2010 a constitué une année de « rodage » de cette réorganisation administrative, qui n'est pas encore achevée à ce jour et dont les gains ne sont pas encore aboutis, sur la question de la rationalisation des implantations notamment. Cette situation explique un certain fléchissement des résultats d'activité en 2010, qui seraient en amélioration en 2011.

### **C. LA SITUATION ADMINISTRATIVE DIFFICILE DE LA COMMISSION DE LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS**

L'article 62 de la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, dans un souci de rationalisation, a placé auprès de l'Institut national de la consommation la Commission de la sécurité des consommateurs et la Commission des clauses abusives, auxquelles il a adjoint une nouvelle Commission de la médiation de la consommation. Il a prévu que ces instances disposeraient de services communs dirigés par un directeur général. L'Institut doit établir chaque année un rapport d'activité qui comporte les propositions de modifications législatives ou réglementaires émanant des trois commissions, ainsi que leurs avis et les suites qui y sont données. Conçue à la suite des Assises de la consommation qui se sont tenues le 26 octobre 2009, cette réorganisation a rencontré dans son principe l'accord des instances concernées, car la mutualisation des personnels devait permettre d'amplifier leurs capacités d'action, d'expertise technique et de communication.

L'Institut national de la consommation, établissement public national, est « *un centre de recherche, d'information et d'étude sur les problèmes de la consommation* » (article L. 531-1 du code de la consommation).

Instituée par la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services et composée de magistrats, de personnalités qualifiées et à parité de représentants des professionnels et des consommateurs, la Commission des clauses abusives est chargée de rechercher les clauses abusives dans les « *modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels à leurs contractants non professionnels ou consommateurs* » (articles L. 534-1 à L. 534-3 du code de la consommation). Elle est saisie par le ministre chargé de la consommation, les associations agréées de défense des consommateurs et les professionnels eux-mêmes et peut se saisir d'office. Elle « *recommande la suppression ou la modification des clauses qui présentent un caractère abusif* », mais ne dispose d'aucun pouvoir de nature juridictionnelle ou de sanction.

Créée par la loi n° 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs et composée de magistrats, à parité de représentants des organisations professionnelles et des associations de consommateurs, ainsi que d'experts, la Commission de la sécurité des consommateurs est chargée « *d'émettre des avis et de proposer toute mesure de nature à améliorer la prévention des risques en matière de sécurité des produits ou des services* » (articles L. 534-4 à L. 534-6 du code de la consommation). Elle « *recherche et recense les informations de toutes origines sur les dangers présentés par les*

*produits et services* ». Elle peut être saisie par toute personne physique ou morale et peut se saisir d'office. Les autorités judiciaires peuvent solliciter son avis à l'occasion d'un litige. Une partie de l'activité de la Commission consiste à faire connaître au public ses avis. Depuis sa mise en place en 1985, à la date du 30 septembre 2011, la Commission a rendu 357 avis, ainsi que 83 avis sur des projets de décret.

Composée à parité de représentants des consommateurs et des professionnels, ainsi que de personnalités qualifiées, la nouvelle Commission de la médiation de la consommation est chargée « *d'émettre des avis et de proposer des mesures de toute nature pour évaluer, améliorer et diffuser les pratiques de médiation non judiciaires en matière de consommation* » (article L. 534-7 du code de la consommation). Il s'agit d'une instance purement consultative et de concertation, dont la création témoigne de la volonté du Gouvernement de favoriser le développement de la médiation en tant que mode alternatif et non judiciaire de règlement des litiges. Néanmoins, le sujet de la médiation demeure encore aujourd'hui à clarifier, confronté à plusieurs modèles : médiation d'entreprise, médiation sectorielle et médiation publique.

Pour l'exercice de leurs missions, ces commissions peuvent demander la communication de toute information ou consulter sur place tout document nécessaire et convoquer toute personne en audition. Elles doivent appliquer le principe du contradictoire puisqu'elles doivent entendre les professionnels concernés et, sauf urgence, les personnes concernées avant de rendre un avis.

La Commission de la sécurité des consommateurs est la seule des trois dotée de personnel en nombre important<sup>1</sup>, jusque là mis à disposition par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Entendu par votre rapporteur, M. Luc Machard, président de la Commission, a exposé le blocage administratif qui faisait obstacle au regroupement effectif des commissions auprès de l'Institut national de la consommation et à la constitution d'un service commun, plus d'un an après l'entrée en vigueur de la loi. Les crédits de personnel n'ont pas été transférés de l'État à l'Institut, ne permettant pas à ce dernier de recruter les agents correspondant pour assurer le fonctionnement de la Commission, de sorte que le service commun n'existe toujours pas. La question des locaux de la Commission n'est pas non plus résolue.

Votre rapporteur exprime son étonnement face à ce blocage, qui porte atteinte au travail et à la crédibilité d'une instance reconnue et, indirectement, à la sécurité des consommateurs eux-mêmes. Il appelle le Gouvernement à y remédier dans les délais les plus brefs, c'est-à-dire à simplement appliquer la loi votée par le Parlement en 2010.

---

<sup>1</sup> La Commission disposait de 15 agents, jusqu'à ce que trois départs ne soient pas remplacés. Sur ces agents, cinq conseillers techniques réalisent des études de faisabilité et des cahiers des charges pour faire conduire des tests et essais par des laboratoires indépendants, en particulier le Laboratoire national d'essais. Après analyse des résultats des tests, la Commission organise des auditions, avant d'adopter son avis sur les produits ou systèmes testés.

## **IV. RÉGULATION DES MARCHÉS ET MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE LA CONCURRENCE**

### ***A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE***

Les articles L. 430-1 et L. 430-2 du code de commerce forment le socle législatif de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles que sont les ententes et les abus de position dominante.

La lutte contre les pratiques anticoncurrentielles doit aussi se situer dans le contexte du marché unique européen. Les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdisent respectivement les ententes et les abus de position dominante, « *dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté* ». Il existe deux niveaux de prise en compte, et donc de sanction, des pratiques anticoncurrentielles.

#### **Article L. 420-1 du code de commerce**

Sont prohibées même par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société du groupe implantée hors de France, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à :

- 1° Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ;
- 2° Faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ;
- 3° Limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ;
- 4° Répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement.

#### **Article L. 420-2 du code de commerce**

Est prohibée, dans les conditions prévues à l'article L. 420-1, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées ou en conditions de vente discriminatoires ainsi que dans la rupture de relations commerciales établies, au seul motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées.

Est en outre prohibée, dès lors qu'elle est susceptible d'affecter le fonctionnement ou la structure de la concurrence, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées, en pratiques discriminatoires visées au I de l'article L. 442-6 ou en accords de gamme.

Outre les ententes et les abus de position dominante, qui concernent l'organisation de l'offre sur le marché et dont la répression revient en premier lieu à l'Autorité de la concurrence, le code de commerce sanctionne les infractions aux obligations d'information et de transparence qui incombent au professionnel et diverses pratiques restrictives de concurrence (revente à un

prix inférieur au prix d'achat...). Ces infractions sont constatées en particulier par les agents relevant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et doivent être sanctionnées par le juge judiciaire. Ce contrôle s'étend au respect des règles de concurrence dans les marchés publics.

## **B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE DEPUIS SA CRÉATION**

Les crédits de fonctionnement de l'Autorité de la concurrence sont l'objet exclusif de l'action n° 15 « mise en œuvre du droit de la concurrence » du programme « Développement des entreprises et de l'emploi ». Ces crédits augmentent de 0,52 % dans le projet de loi finances pour 2012 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, pour s'établir à 20,5 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Entendue par votre rapporteur, Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale de l'Autorité de la concurrence, a estimé que celle-ci disposait de moyens suffisants pour assurer l'accomplissement de ses missions. L'Autorité de la concurrence devrait disposer de 187 emplois en 2012.

### **1. La création de l'Autorité de la concurrence**

Autorité administrative indépendante prenant la suite du Conseil de la concurrence, l'Autorité de la concurrence a été instituée par l'article 95 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, complété par l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence.

L'entrée en vigueur des dispositions de la loi de modernisation de l'économie relatives à l'Autorité de la concurrence était conditionnée par la promulgation de cette ordonnance, prévue par la loi elle-même, et qui devait articuler les compétences du ministre de l'économie et celles de l'Autorité de la concurrence, et doter celle-ci de compétences en matière de contrôle des pratiques anticoncurrentielles et d'avis sur les questions de concurrence, de règles de fonctionnement et de procédures, d'une capacité d'agir en justice et de moyens d'investigation renforcés.

### **2. L'organisation de l'Autorité de la concurrence**

Selon l'article L. 461-1 du code de commerce, « *les attributions confiées à l'Autorité de la concurrence sont exercées par un collège composé de dix-sept membres, dont un président, nommés pour une durée de cinq ans par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie* ». Le collège comprend, outre son président nommé « *en raison de ses compétences dans les domaines juridique et économique* », six membres ou anciens membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes ou des autres



juridictions administratives ou judiciaires, cinq personnalités qualifiées et cinq personnalités exerçant ou ayant exercé leurs activités dans les secteurs de la production, de la distribution, de l'artisanat, des services ou des professions libérales. Les mandats sont renouvelables, celui du président ne l'étant qu'une fois. L'article L. 461-2 traite notamment de la prévention des conflits d'intérêts des membres du collège : chaque membre doit informer le président des intérêts et fonctions économiques qu'il détient ou acquiert et « *ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées* », sans limitation de durée.

L'article L. 461-4 prévoit que l'Autorité de la concurrence « *dispose de services d'instruction dirigés par un rapporteur général nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du collège* », afin de procéder aux investigations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Le rapporteur général nomme des rapporteurs généraux adjoints, des rapporteurs, permanents ou non, et les enquêteurs des services d'instruction. Ainsi, une vingtaine d'agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, provenant du service national d'enquête, ont été transférés à l'Autorité pour devenir rapporteurs. Outre ces services propres, les antennes territoriales de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes contribuent aux investigations.

L'article L. 461-4 institue une fonction de conseiller auditeur auprès de l'Autorité, « *possédant la qualité de magistrat ou offrant des garanties d'indépendance et d'expertise équivalentes* » et « *nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du collège* », chargé de recueillir les observations des parties sur le déroulement des procédures et d'en informer le président, en vue de garantir le respect des droits des parties.

### **3. La triple mission de l'Autorité de la concurrence**

L'Autorité exerce une fonction contentieuse en matière de répression des pratiques anticoncurrentielles, fonction qui n'est pas un monopole puisque le juge judiciaire peut aussi être saisi d'infractions aux règles de concurrence. Dans ce domaine, il existe une grande continuité de l'activité avec le Conseil de la concurrence. Procéduralement toutefois, les services d'instruction, placés sous l'autorité du rapporteur général, sont mieux distingués du collège appelé à juger, de manière à clairement dissocier la phase d'instruction et la phase de jugement. Le rapporteur général peut lancer des enquêtes à visée contentieuse, de sorte qu'il fixe des secteurs prioritaires d'investigation. Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, a indiqué à votre rapporteur qu'elle avait fixé les priorités suivantes : la grande distribution, l'économie numérique et les services financiers (notamment les commissions sur les paiements par chèque ou carte bancaire), puis les transports collectifs, l'audiovisuel et le secteur agricole.

L'Autorité traite, à un rythme stable, environ soixante à soixante-dix affaires contentieuses par an. Celles-ci peuvent donner lieu à des sanctions pécuniaires ou à des procédures négociées (prise d'engagements par les sociétés, qui doivent ensuite être vérifiés). Les pratiques qui sont le plus souvent sanctionnées sont les ententes. A cet égard, l'Autorité dispose d'un programme de clémence, qui permet à une entreprise de dénoncer une entente à laquelle elle participe, en contrepartie d'une immunité ou d'une diminution des sanctions (quelques cas par an).

#### Évolution du nombre et de la nature des décisions contentieuses depuis 2006<sup>1</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010
Affaires instruites	40	50	34	40	39
Mesures conservatoires	3	6	1	2	1
Désistement ou classement	34	26	25	21	34
<i>Total 1</i>	77	82	66	63	74
Sursis à statuer	4	2	1	4	1
<i>Total 2</i>	81	84	67	67	75

En 2010, le délai moyen d'examen d'une affaire était de 16 mois.

L'Autorité applique le droit communautaire lorsque le cas le requiert, c'est-à-dire lorsque les pratiques visées sont susceptibles d'affecter de façon sensible le commerce entre États membres, en application des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le 16 mai 2011, l'Autorité a publié un communiqué pour rendre publics les critères retenus pour calculer le montant des sanctions<sup>2</sup>, afin de leur donner une valeur pédagogique. Les amendes prononcées peuvent atteindre plusieurs centaines de millions d'euros : 534 millions en 2005 en matière de téléphonie mobile, 575 millions en 2008 pour le cartel de l'acier, 385 millions en 2010 pour les commissions interbancaires sur les chèques.

---

<sup>1</sup> Source : rapport d'activité pour 2010 de l'Autorité de la concurrence.

<sup>2</sup> Selon les critères généraux fixés par la loi et dans le respect du principe d'individualisation de la sanction, le calcul porte sur la part du chiffre d'affaires issu de la pratique anticoncurrentielle et prend en compte la gravité de l'infraction, un coefficient étant appliqué en fonction de la durée de l'infraction.

**Évolution des sanctions pécuniaires depuis 2005<sup>1</sup>**  
(montants en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de décisions prononçant des sanctions pécuniaires	31	13	24	16	15	12
Nombre d'entreprises ou groupes d'entreprises sanctionnés	131	162	82	65	49	50
Montant des sanctions	754,1	127,9	220,4	630,3	205,5	439,5
Nombre d'organisations professionnelles sanctionnées	6	16	12	17	9	2
Montant des sanctions	0,26	0,38	0,6	1	1,1	3
Montant total des sanctions	754,4	128,2	221	631,3	206,6	442,5

Les décisions de l'Autorité en matière contentieuse sont susceptibles d'appel devant une chambre spécialisée de la cour d'appel de Paris. En 2010, seuls 20 % des décisions ont fait l'objet d'un appel, contre environ un tiers les années précédentes, le taux de confirmation des décisions variant de 72 % à 91 % ces dernières années<sup>2</sup>.

L'Autorité exerce également une fonction de contrôle des opérations économiques de concentration (fusions ou acquisitions d'entreprises), fonction partagée, d'une part, avec la Commission européenne et, d'autre part, avec le ministre chargé de l'économie, selon la taille des opérations. Il s'agit d'une compétence nouvelle par rapport au Conseil de la concurrence, qui relevait du ministre auparavant, pour laquelle la transition s'est bien déroulée selon les informations données à votre rapporteur : l'Autorité s'est d'abord appuyée sur les lignes directrices qui guidaient le contrôle du ministre, avant d'élaborer ses propres lignes directrices de contrôle, pour conserver dans un premier temps une certaine visibilité pour les entreprises. Concernant la répartition des dossiers entre l'Autorité et la Commission européenne, une communication de cette dernière a fixé un faisceau d'indices pour justifier sa compétence (au moins trois Etats membres concernés, caractère transfrontalier). Il existe en pratique un dialogue efficace entre l'Autorité et la Commission, qui permet une répartition harmonieuse des affaires. Les décisions de l'Autorité dans ce domaine peuvent être contestées devant le Conseil d'État.

L'Autorité exerce enfin une fonction consultative, sur saisine extérieure, et peut se saisir d'office. Depuis sa création, elle s'est autosaisie à cinq reprises, notamment sur les thèmes du croisement des bases de données des clients des sociétés de télécommunications, des jeux en ligne et de la distribution. Elle devrait publier en 2012 un avis sur la réparation automobile

<sup>1</sup> Source : rapport d'activité pour 2010 de l'Autorité de la concurrence.

<sup>2</sup> Dans l'affaire du cartel de l'acier, jugée en 2008 par l'Autorité, la cour d'appel a confirmé les faits mais a divisé par huit le montant de l'amende, à 74 millions d'euros, en considération du contexte de crise économique.

et les pièces détachées ainsi qu'un avis sur le commerce électronique. Les saisines par les autorités judiciaires sont très rares.

Au total, l'Autorité rend environ 300 décisions et avis par an, ce qui représente une activité lourde, qui ne s'accompagne pas d'un accroissement des moyens humains.

L'Autorité participe également au réseau européen des autorités en charge de la concurrence.

En 2011, l'Autorité a lancé deux consultations : la première porte sur les programmes de conformité des entreprises en droit de la concurrence (formation des dirigeants et des salariés), pratique encouragée par l'Autorité, et la seconde porte sur la non-contestation de griefs devant l'Autorité, qui permettrait d'obtenir une réduction de la sanction en contrepartie de la prise d'engagements, notamment sur un programme de conformité. Ces deux sujets illustrent l'état d'esprit pragmatique de l'Autorité, dont la finalité est avant tout la bonne régulation des marchés et non la sanction.

\* \* \*

Bien que votre rapporteur lui ait proposé d'émettre un avis favorable, votre commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2012.

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

#### Autorité de la concurrence

- **Mme Virginie Beaumeunier**, rapporteure générale
- **Mme Liza Bellulo**, chef du service du président

#### Agence pour la création d'entreprises

- **M. Alain Belais**, directeur général
- **Mme Dominique Mentha**, directrice

#### Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

- **M. Luc Rousseau**, directeur général
- **Mme Lucile Prévot**, chef du bureau des affaires budgétaires et financières

#### Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)

- **M. Pierre Fond**, chef de service de la coordination et des ressources
- **M. Jean-Denis Forget**, sous-directeur des ressources humaines et de la gestion

#### Commission de la sécurité des consommateurs

- **M. Luc Machard**, président
- **M. Jean-Philippe Cicurel**, secrétaire général