

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°31a) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	9
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	9
1. <i>Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale</i>	10
2. <i>Les crédits votés en première lecture par l'Assemblée nationale</i>	12
B. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	14
1. <i>L'architecture du programme</i>	14
2. <i>Les dépenses fiscales associées au programme</i>	16
3. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i>	16
C. L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	20
1. <i>La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)</i>	21
a) <i>Les missions de la DGCCRF</i>	21
b) <i>Une baisse sévère et continue des effectifs</i>	23
c) <i>Une baisse de l'activité de contrôle</i>	25
d) <i>L'évolution des moyens juridiques de la DGCCRF</i>	27
2. <i>La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)</i>	30
a) <i>Les missions de la DGCIS</i>	30
b) <i>Le bilan d'activité de la DGCIS</i>	31
3. <i>L'Autorité de la concurrence</i>	32
a) <i>La triple mission de l'Autorité de la concurrence</i>	32
b) <i>Les moyens de fonctionnement de l'Autorité de la concurrence</i>	33
c) <i>Le bilan d'activité de l'Autorité de la concurrence</i>	34
d) <i>L'articulation entre la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence</i>	38
II. LES ÉVOLUTIONS DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ENTREPRISES	39
A. DES MODIFICATIONS À VENIR POUR L'AUTO-ENTREPRENEUR	40
B. UN BILAN ENCORE MODESTE POUR L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE	42
C. LA POURSUITE DU PROCESSUS DE SIMPLIFICATION	45
1. <i>Les mesures de simplification récentes ou en cours</i>	46
2. <i>La poursuite du déploiement du guichet unique pour la création d'entreprise</i>	48
3. <i>L'annonce de nouvelles mesures de simplification</i>	49
III. LA DIFFICILE CONDUITE DES MISSIONS DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS	51
A. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	51
1. <i>La création de nouvelles directions régionales et de nouvelles directions départementales</i>	52

2. Le renforcement de l'autorité des préfets	57
3. Le mécontentement persistant des personnels	58
4. Le point de vue des représentants des consommateurs	60
5. Un premier bilan demandé par le Gouvernement.....	61
B. UNE SITUATION INQUIÉTANTE POUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS.....	63
1. Une perte durable de visibilité	64
2. Des difficultés de gestion dans les directions départementales.....	65
3. La juxtaposition de métiers différents.....	67
4. Le risque de désengagement du contrôle de certains secteurs	69
IV. LE RAPPROCHEMENT INACHEVÉ DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION ET DES TROIS COMMISSIONS.....	70
A. LA SITUATION FINANCIÈRE PRÉCAIRE DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION.....	70
1. Les missions de l'Institut national de la consommation	70
2. Un déclin budgétaire difficile à enrayer	73
B. LES MISSIONS DES TROIS COMMISSIONS COMPÉTENTES DANS LE DOMAINE DE LA CONSOMMATION	75
1. La Commission des clauses abusives.....	76
2. La Commission de la sécurité des consommateurs.....	76
3. La Commission de la médiation de la consommation	77
C. UN RAPPROCHEMENT ENCORE INACHEVÉ DEUX ANS APRÈS.....	79
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	85
ANNEXE 2 - DÉPLACEMENT À L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION	87
ANNEXE 3 - DÉPLACEMENT EN RÉGION PICARDIE	88
ANNEXE 4 - DÉPLACEMENT EN RÉGION CENTRE	89

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 28 novembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, la commission des lois a examiné¹, sur le rapport pour avis de **M. Antoine Lefèvre**, les crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » du **projet de loi de finances pour 2013**.

Après avoir indiqué que le programme bénéficiait d'un périmètre plus cohérent en 2013 avec l'intégration de l'ancien programme « Tourisme » ainsi que la sortie des crédits de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et des crédits d'aide au transport de presse, le rapporteur a exposé l'évolution des crédits entre 2012 et 2013, marquée par une **nouvelle baisse**, mais moindre que les années précédentes où la programme avait été **sévèrement mis à contribution par l'effort budgétaire**.

Concernant les administrations pilotant le programme, le rapporteur a rappelé la forte baisse des effectifs comme de l'activité de la DGCCRF depuis 2007, l'année 2013 devant conduire à une **stabilisation** avec 3000 emplois. Il a aussi signalé la décision du Conseil constitutionnel du 12 octobre 2012, qui a conforté l'Autorité de la concurrence dans ses procédures et ses missions.

Concernant l'environnement juridique des entreprises, le rapporteur a évoqué le bilan à venir de l'auto-entrepreneur, a exposé la **modestie du bilan de l'EIRL**, avec 11 387 entreprises seulement au 30 septembre 2012, et s'est félicité de la poursuite du processus de simplification dans le cadre du pacte pour la compétitivité annoncé par le Gouvernement.

Enfin, dans le domaine du droit de la consommation, le rapporteur a détaillé les difficultés de l'accomplissement des missions de contrôle réalisées par les agents de la DCGGRF dans les **services déconcentrés**, à la suite de la réforme de l'administration territoriale de l'État et dans le contexte de baisse des effectifs, **s'interrogeant désormais sur la réalité du contrôle dans certains secteurs et des risques qui en découlent pour le consommateur**. Il a également indiqué que le regroupement administratif et technique décidé en 2010 entre l'Institut national de la consommation et les trois commissions compétentes en matière de consommation n'était toujours pas achevé.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2013.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121126/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Pour la deuxième année consécutive, votre commission est saisie des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme »¹ de la mission « Économie ». Elle a décidé de se saisir de ces crédits à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, au titre de ses compétences en matière de droit des entreprises, d'amélioration et de simplification de leur environnement juridique, de protection et de sécurité des consommateurs, de régulation des marchés et de mise en œuvre du droit de la concurrence.

Ce programme regroupe l'ensemble des dispositifs, tant législatifs ou réglementaires que fiscaux, de soutien des entreprises françaises. Il comporte également les crédits destinés à préserver les intérêts 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.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteur n'avait pas disposé du temps nécessaire pour examiner d'une manière aussi approfondie qu'il l'aurait souhaité l'emploi des crédits du programme, compte tenu de sa désignation quelques semaines plus tôt. Aussi avait-il présenté de manière détaillée, dans son avis budgétaire, les actions du programme entrant dans le domaine de compétences de votre commission des lois.

Dans la perspective du projet de loi de finances pour 2013, outre le traditionnel examen de l'évolution des crédits, votre rapporteur a souhaité examiner deux sujets particuliers relevant de la protection des consommateurs.

D'une part, le présent avis s'attache à mieux apprécier l'impact de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) sur l'exercice des missions des services déconcentrés de l'État en matière de concurrence, de consommation et de répression des fraudes. Dans un contexte de réduction sévère et continue depuis plusieurs années des effectifs des agents relevant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), votre commission s'interroge sur la capacité réelle

¹ Dans le projet de loi de finances pour 2013, le programme « Tourisme » a été intégré dans le programme « Développement des entreprises et de l'emploi », ce dernier voyant en conséquence son intitulé modifié en « Développement des entreprises et du tourisme ».

des nouvelles directions départementales interministérielles créées en 2010 à assurer leurs missions de contrôle du respect du droit de la consommation. Votre rapporteur a donc effectué plusieurs déplacements afin d'apprécier la situation sur le terrain. Il lui est apparu qu'avec la poursuite de la réduction de leurs effectifs, ces services ne seront très bientôt plus – voire pour certains ne sont déjà plus – en mesure d'assurer correctement toutes leurs missions de contrôle, au risque de la santé et de la sécurité des consommateurs.

D'autre part, le présent avis dresse un bilan du rapprochement administratif et technique opéré par la loi en 2010 entre l'Institut national de la consommation (INC) et les trois commissions compétentes en matière de consommation : la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), la Commission des clauses abusives (CCA) et la Commission de la médiation de la consommation (CMC). Malgré la bonne volonté reconnue de l'INC, ce rapprochement demeure manifestement inachevé, chaque commission n'ayant pas encore trouvé les moyens d'un fonctionnement satisfaisant, alors que la situation financière de l'INC s'avère de plus en plus fragile. Votre commission déplore que, plus de deux ans après l'adoption de la réforme par le Parlement, la réforme ne soit toujours pas pleinement effective. Elle invite instamment le Gouvernement à remédier très rapidement à cette situation, dès le début de l'exécution de la loi de finances pour 2013.

Votre rapporteur tient à remercier particulièrement les personnels qui l'ont accueilli dans les services déconcentrés de l'État, ainsi que les préfets, dont l'aide a permis le bon déroulement de ses déplacements. Il souhaite aussi remercier les personnels de l'INC pour leur accueil et les personnes qu'il a pu entendre en audition. Il déplore en revanche que trois questions soient restées sans réponse à son questionnaire budgétaire, en particulier une question sur le bilan du régime de l'auto-entrepreneur et ses perspectives d'évolution, dont on sait qu'il demeure un sujet de controverse dans les milieux économiques.

Compte tenu du contexte budgétaire difficile, l'évolution des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » telle qu'elle est envisagée pour 2013 laisse votre rapporteur perplexe quant à la possibilité de rapidement redresser les situations observées dans les services déconcentrés et à l'INC. Dans le projet de loi de finances pour 2013, tel qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale, ce programme voit une réduction de ses crédits de l'ordre de 19 %, qu'il convient certes de relativiser en raison des modifications de périmètre prévues pour 2013. A périmètre constant, les crédits diminuent environ de 3 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement. Cette réduction de crédits vient s'ajouter aux réductions des années précédentes, ce programme ayant déjà été très fortement mis à contribution par l'effort de redressement budgétaire.

Ainsi, comme l'année dernière, votre commission exprime une vive et profonde préoccupation quant à la capacité des administrations concernées à continuer à exercer leurs missions de manière efficace et satisfaisante, en particulier leurs missions de contrôle – missions régaliennes – dans le domaine la protection des consommateurs.

I. LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

La mission « Économie » comporte dorénavant trois programmes :

- le programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme », qui fait l'objet du présent avis ;
- le programme n° 220 « Statistiques et études économiques »¹ ;
- le programme n° 305 « Stratégie économique et fiscale »².

Chacun de ces programmes est affecté de manière très différente par l'effort de maîtrise des dépenses budgétaires prévu pour 2013.

Dans la loi de finances pour 2012, cette mission comportait en effet quatre programmes, le quatrième étant le programme n° 223 « Tourisme », qui a été intégré au programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme » dans le projet de loi de finances pour 2013, sous l'action n° 21 « Développement du tourisme ». Selon votre rapporteur, cette intégration est une simplification qui accroît la cohérence administrative et budgétaire au regard des missions exercées au sein du programme n° 134, d'autant que le tourisme fait partie des attributions d'une des principales administrations déjà en charge des crédits de ce programme³.

Par ailleurs, votre rapporteur se félicite de la sortie du programme des crédits correspondant au fonctionnement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, réduisant ainsi son caractère composite et lui donnant davantage de cohérence, *a fortiori* avec l'intégration des crédits du programme « Tourisme ». Ce transfert répond à la proposition formulée par votre rapporteur l'année dernière, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2012, de déplacer ces crédits vers la mission « Travail et emploi », ce qui est nettement plus conforme à l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

S'il salue de la pertinence de ces deux modifications de périmètre⁴, votre rapporteur estime désormais nécessaire de stabiliser le périmètre du programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme », afin de pouvoir mieux en apprécier l'évolution des crédits et des emplois.

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

² Crédits de la direction générale du Trésor, en large partie, des autorités de régulation dans le domaine financier et de la direction de la législation fiscale, ainsi que rémunération des missions d'intérêt général de la Banque de France pour plus de 60 % des crédits du programme.

³ Depuis sa création en 2009, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) est compétente en matière de tourisme, par sa sous-direction du tourisme.

⁴ Les comparaisons chiffrées effectuées entre le projet de loi de finances pour 2013 et la loi de finances pour 2012 reposent sur des chiffres pour 2012 recalculés sur la base des modifications de périmètre intervenant dans le projet de loi de finances pour 2013, tels qu'ils sont présentés dans l'annexe au projet de loi de finances pour la mission « Économie ».

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

Les autorisations d'engagement ouvertes au titre de la mission dans la loi de finances initiale pour 2012 s'élevaient à 1,975 milliard d'euros, après 2,058 milliards en 2011. Dans le projet de loi de finances pour 2013 elles ne se montent plus qu'à 1,798 milliard. Quant aux crédits de paiement, après 2,063 milliards d'euros en 2011, ils s'élevaient à 1,987 milliard en 2012. Dans le projet de loi de finances pour 2013, ils ne s'élèvent plus qu'à 1,802 milliard. Ainsi que le précisent les tableaux ci-après, les crédits affectés à la mission « Économie » devraient donc diminuer à nouveau en 2012, mais bien davantage qu'entre 2011 et 2012, avec une réduction prévue de 8,99 % des autorisations d'engagement et de 9,29 % des crédits de paiement.

Autorisations d'engagement de la mission « Économie » (en milliers d'euros)¹

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Développement des entreprises et du tourisme	1 025 279	51,90 %	832 814	46,32 %	- 18,77 %
Statistiques et études économiques	445 125	22,53 %	456 307	25,38 %	+ 2,51 %
Stratégie économique et fiscale	505 106	25,57 %	508 766	28,30 %	+ 0,72 %
Total de la mission	1 975 510	100 %	1 797 888	100 %	- 8,99 %

Crédits de paiement de la mission « Économie » (en milliers d'euros)¹

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Développement des entreprises et du tourisme	1 039 122	52,30 %	838 275	46,51 %	- 19,33 %
Statistiques et études économiques	442 525	22,27 %	455 128	25,25 %	+ 2,85 %
Stratégie économique et fiscale	505 106	25,42 %	508 766	28,23 %	+ 0,72 %
Total de la mission	1 986 753	100 %	1 802 169	100 %	- 9,29 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

Ainsi, une fois de plus, au sein de la mission « Économie », c'est le programme « Développement des entreprises et du tourisme » qui est mis à contribution le plus lourdement en matière d'effort budgétaire. Alors que les deux autres programmes « Statistiques et études économiques » et « Stratégie économique et fiscale » bénéficient d'une augmentation de leurs crédits une nouvelle fois en 2013, le programme « Développement des entreprises et du tourisme » est amputé de près d'un cinquième de ses crédits, seul des trois programmes contribuant à l'effort de diminution des crédits de la mission. Les autorisations d'engagement diminuent de 18,77 % en passant de 1,025 milliard d'euros à 833 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement diminuent de 19,33 % en passant de 1,039 milliard d'euros à 838 millions d'euros.

Il convient cependant de nettement relativiser cette baisse des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme ». En effet, la majorité de cette baisse s'explique par deux transferts très significatifs¹ :

- transfert des crédits d'intervention au titre de l'aide au transport de presse, consistant en une dotation attribuée à la Poste (une partie de l'action n° 4 du programme) vers le programme n° 180 « Presse », pour un montant de 143 millions d'euros ;

- transfert des crédits de personnel et des crédits de fonctionnement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (intégralité de l'action n° 19 du programme), déjà évoqué, vers le programme n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », pour un montant de 23 millions d'euros.

En retirant un montant de 166 millions d'euros, correspondant à ces deux transferts, du montant des crédits de la loi de finances pour 2012, afin de neutraliser ces transferts pour pouvoir comparer convenablement l'évolution des crédits entre 2012 et 2013, ainsi que le montrent les tableaux ci-après, la réduction des crédits du programme envisagée pour 2013 est moindre, mais elle demeure tout à fait significative, avec une baisse de plus de 3 % des autorisations d'engagement et de 4 % des crédits de paiement.

Par conséquent, le programme « Développement des entreprises et du tourisme » demeure bien le seul à être mis à contribution pour la mission « Économie », au titre de l'effort budgétaire souhaité par le Gouvernement en 2013, dans une proportion certes moindre que les années précédentes, mais néanmoins toujours sévèrement. Ces taux d'évolution sont ainsi à rapprocher de ceux de l'année précédente, qui avaient connu une diminution de 7,56 % en autorisations d'engagement et de 7,33 % en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2012 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

¹ D'autres transferts plus ponctuels vers d'autres programmes sont opérés par le projet de loi de finances pour 2013, pour des montants qui peuvent être jugés peu significatifs pour réaliser des comparaisons entre 2012 et 2013.

Autorisations d'engagement de la mission « Économie » avec neutralisation en 2012 des transferts opérés dans le projet de loi de finances pour 2013
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2012 corrigée	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Développement des entreprises et du tourisme	859 280	47,49 %	832 814	46,32 %	- 3,08 %

Crédits de paiement de la mission « Économie » avec neutralisation en 2012 des transferts opérés dans le projet de loi de finances pour 2013
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2012 corrigée	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Développement des entreprises et du tourisme	873 122	47,95 %	838 275	46,51 %	- 3,99 %

Par ailleurs, alors qu'il représentait la moitié des crédits de la mission « Économie » en 2012 et davantage en 2011, le programme « Développement des entreprises et du tourisme » n'en représente à peine plus que 46 % dans le projet de loi de finances pour 2013.

Le nombre d'emplois du programme « Développement des entreprises et du tourisme » devrait poursuivre sa baisse en 2013. Après 5772 en 2011 puis 5613 en 2012, le plafond d'emplois du programme² devrait s'abaisser en 2013 à 5521 à périmètre constant et à 5256 dans le cadre du nouveau périmètre du programme (sortie des emplois affectés à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle). Plus de 62 % des emplois relevant des administrations du programme sont situés dans les services déconcentrés en 2013, principalement dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et dans les directions départementales interministérielles.

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

En première lecture du projet de loi de finance, l'Assemblée nationale a réduit de quelques centaines de milliers d'euros le montant des crédits des trois programmes de la mission « Économie », en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ainsi que le montrent les tableaux ci-après. Ces diminutions résultent d'un amendement présenté en seconde délibération par le Gouvernement, destiné notamment à gager des ouvertures de crédit opérées

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

² Emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi. Ces modifications ne devraient pas affecter les grandes évolutions du programme « Développement des entreprises et du tourisme ».

Autorisations d'engagement de la mission « Économie »
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Développement des entreprises et du tourisme	1 025 279	51,90 %	832 146	46,31 %	- 18,84 %
Statistiques et études économiques	445 125	22,53 %	456 032	25,38 %	+ 2,45 %
Stratégie économique et fiscale	505 106	25,57 %	508 657	28,31 %	+ 0,70 %
Total de la mission	1 975 510	100 %	1 796 836	100 %	- 9,04 %

Crédits de paiement de la mission « Économie »
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2012	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Développement des entreprises et du tourisme	1 039 122	52,30 %	837 607	46,50 %	- 19,39 %
Statistiques et études économiques	442 525	22,27 %	454 853	25,25 %	+ 2,79 %
Stratégie économique et fiscale	505 106	25,42 %	508 657	28,24 %	+ 0,70 %
Total de la mission	1 986 753	100 %	1 801 117	100 %	- 9,34 %

En neutralisant les deux transferts significatifs opérés par le projet de loi de finances pour 2013, l'évolution du programme « Développement des entreprises et du tourisme » n'est pas fondamentalement modifiée après le vote de l'Assemblée nationale, avec une baisse de plus de 3 % des autorisations d'engagement et d'un peu plus de 4 % des crédits de paiement.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

Autorisations d'engagement de la mission « Économie » avec neutralisation en 2012 des transferts opérés dans le projet de loi de finances pour 2013
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2012 corrigée	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Développement des entreprises et du tourisme	859 280	47,49 %	832 146	46,31 %	- 3,16 %

Crédits de paiement de la mission « Économie » avec neutralisation en 2012 des transferts opérés dans le projet de loi de finances pour 2013
(en milliers d'euros)¹

	LFI 2012 corrigée	Part de la mission dans la LFI 2012	PLF 2013 adopté par l'AN	Part de la mission dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Développement des entreprises et du tourisme	873 122	47,95 %	837 607	46,50 %	- 4,07 %

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

1. L'architecture du programme

Les crédits affectés au programme « Développement des entreprises et du tourisme » se répartissent dans le projet de loi de finances pour 2013 entre treize actions, une action étant supprimée (action n° 19 : moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle), deux actions étant créées (action n° 20 : financement des entreprises et attractivité du territoire ; action n° 21 : développement du tourisme) et deux actions étant modifiées (action n° 2 : commerce, artisanat et service ; action n° 7 : développement international des entreprises). Votre rapporteur estime que ces modifications apportées dans les actions du programme leur donne plus d'homogénéité et de cohérence, de la même manière que les modifications apportées au périmètre du programme. Il ne peut que s'en féliciter, pour la lisibilité du programme.

Les crédits se répartissent entre les treize actions suivantes :

- fonctionnement des services chargés de la mise en œuvre des divers dispositifs réglementaires et fiscaux destinés à améliorer l'environnement des entreprises, interventions financières en faveur des commerçants et artisans

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

(notamment le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, FISAC) (action n° 2 : commerce, artisanat et services¹) ;

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

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

- fonctionnement principalement d'Ubifrance, chargé d'encourager et de soutenir le développement international des entreprises françaises (action n° 7 : développement international des entreprises²) ;

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

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

- fonctionnement des services chargés du contrôle du respect des règles de concurrence (action n° 16 : régulation concurrentielle des marchés), ainsi de la protection (action n° 17 : protection économique du consommateur) et de la sécurité du consommateur (action n° 18 : sécurité du consommateur) et soutien des organismes ou associations dans le domaine de la consommation (Institut national de la consommation et mouvement consumériste) ;

- interventions financières³ en faveur des PME et entreprises de taille intermédiaire (interventions d'OSEO en garantie et en fonds propres), fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), chargée de favoriser l'accueil des investissements étrangers (action n° 20 : financement des entreprises et attractivité du territoire) ;

- politique en faveur du tourisme, reprenant les crédits du programme n° 223 « Tourisme », notamment fonctionnement du groupement d'intérêt économique Atout France (action n° 21 : développement du tourisme).

Votre commission des lois, au titre du suivi de ses compétences dans les domaines du droit des affaires et du droit de la consommation, s'intéresse prioritairement aux cinq actions suivantes, qui recouvrent en partie les crédits

¹ Cette action est utilement modifiée et rendue plus homogène en 2013. Elle s'intitulait en 2012 : 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.

² Cette action comportait également en 2012 les crédits de l'Agence française pour les investissements internationaux, qui rejoignent en 2013 la nouvelle action n° 20.

³ Ces interventions financières relevaient en 2012 de l'action n° 2.

de la DGCIS, ainsi que l'intégralité des crédits de la DGCCRF et de l'Autorité de la concurrence :

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

2. Les dépenses fiscales associées au programme

Outre les crédits budgétaires, des dépenses fiscales estimées à plus de 8 milliards d'euros pour 2012 sont associées au programme, correspondant à de nombreux avantages fiscaux, exonérations, réductions ou crédits de divers impôts et taxes d'État, dont près de la moitié résulte de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée dans plusieurs secteurs¹.

Peuvent également être mentionnés l'exonération partielle de droits de succession sur les transmissions d'entreprises², la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des investissements au capital des petites et moyennes entreprises³ ou l'abattement sur les cessions de titres des dirigeants de petite ou moyenne entreprise partant à la retraite⁴.

L'ensemble de ces dépenses fiscales concerne au total pas moins de 72 dispositifs transversaux ou sectoriels, destinés à soutenir les entreprises.

3. L'évolution des crédits des actions du programme

Ainsi qu'il a été indiqué, les crédits du programme sont touchés par l'effort budgétaire de réduction des dépenses, avec une réduction évaluée à 3 % en autorisations d'engagement et à 4 % en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, à périmètre identique, en tenant compte des deux importants transferts de crédits opérés par le projet de loi de finances pour 2013.

Cette évolution globale n'affecte cependant pas de manière identique toutes les actions du programme, telles qu'elles sont présentées en annexe du projet de loi de finances pour 2013, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après.

¹ La dépense fiscale résultant du taux réduit dans le secteur de la restauration est estimée à plus de 3 milliards d'euros pour 2012. La dépense fiscale résultant du taux réduit dans le secteur des hôtels et campings, évaluée à plus d'un milliard d'euros pour 2012, est dorénavant une dépense fiscale associée au programme n° 134, du fait de l'intégration du programme « Tourisme ».

² Estimation à 500 millions d'euros pour 2012.

³ Estimation à 320 millions d'euros pour 2012, en réduction par rapport aux années précédentes.

⁴ Estimation à 375 millions d'euros pour 2012.

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

	LFI 2012	Part du programme dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part du programme dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	131 931	12,87 %	101 298	12,16 %	- 23,22 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	203 914	19,89 %	203 067	24,38 %	- 0,42 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	200 552	19,56 %	44 905	5,39 %	- 77,61 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises	118 038	11,51 %	104 200	12,51 %	- 11,72 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	19 455	1,90 %	17 906	2,15 %	- 7,96 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 960	2,24 %	22 884	2,75 %	- 0,33 %
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19 368	1,89 %	19 352	2,32 %	- 0,09 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 295	1,98 %	20 646	2,48 %	+ 1,73 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	67 296	6,56 %	70 484	8,46 %	+ 4,74 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	115 505	11,27 %	121 086	14,54 %	+ 4,83 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	41 222	4,02 %	42 716	5,13 %	+ 3,62 %
Action n° 19 : Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22 773	2,22 %	-	-	-
Action n° 20 : Financement des entreprises et attractivité du territoire	-	-	19 700	2,37 %	-
Action n° 21 : Développement du tourisme	41 968	4,09 %	44 569	5,35 %	+ 6,20 %
Total du programme	1 025 279	100 %	832 814	100 %	- 18,77 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

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

	LFI 2012	Part du programme dans la LFI 2012	PLF 2013 déposé	Part du programme dans le PLF 2013	Évolution entre la LFI 2012 et le PLF 2013
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	131 931	12,70 %	101 298	12,08 %	- 23,22 %
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	215 413	20,73 %	213 667	25,49 %	- 0,81 %
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	200 552	19,30 %	44 905	5,36 %	- 77,61 %
Action n° 7 : Développement international des entreprises	118 038	11,36 %	104 200	12,43 %	- 11,72 %
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	19 455	1,87 %	17 906	2,14 %	- 7,96 %
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 960	2,21 %	22 884	2,73 %	- 0,33 %
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19 368	1,86 %	19 352	2,31 %	- 0,09 %
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 295	1,95 %	20 646	2,46 %	+ 1,73 %
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	67 293	6,48 %	70 485	8,41 %	+ 4,74 %
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	116 352	11,20 %	121 828	14,53 %	+ 4,71 %
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	41 221	3,97 %	42 716	5,10 %	+ 3,63 %
Action n° 19 : Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22 773	2,19 %	-	-	-
Action n° 20 : Financement des entreprises et attractivité du territoire	-	-	19 700	2,35 %	-
Action n° 21 : Développement du tourisme	43 468	4,18 %	38 688	4,62 %	- 11,00 %
Total du programme	1 039 122	100 %	838 275	100 %	- 19,33 %

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2013.

La forte diminution des crédits affectés aux actions n° 2 (commerce, artisanat et services) et n° 7 (développement international des entreprises) ne s'explique que partiellement par la création de la nouvelle action n° 20 (financement des entreprises et attractivité du territoire) et le transfert vers cette nouvelle action de crédits issus des actions n° 2 et 7 (en particulier ceux correspondant aux interventions financières en faveur des entreprises, pour les dispositifs OSEO notamment). En effet, à périmètre comparable, le montant global de ces crédits voit une diminution de 9,91 % dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Cette baisse concerne les crédits d'intervention, pour un montant d'environ 25 millions d'euros pour l'ensemble des trois actions¹, et dans une bien moindre mesure les crédits de fonctionnement, tandis que les crédits de personnel sont appelés à progresser.

La baisse des trois quarts des crédits de l'action n° 4 (développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information) résulte du transfert hors du programme, déjà évoqué, de l'aide au transport de presse. De même, la suppression de l'action n° 19 (moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle) correspond à la sortie du programme, déjà évoquée également, des crédits de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Ces modifications permettent de donner une plus grande cohérence au programme et à ses actions.

Concernant les crédits des autorités administratives indépendantes qui relèvent du programme, votre rapporteur observe qu'en 2013 seuls les crédits attribués à l'Autorité de la concurrence verront une augmentation, de 1,73 %, concernant quasi exclusivement les crédits de personnel, alors que les crédits des autres autorités, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et Commission de régulation de l'énergie, verront un tassement. Dans le projet de loi de finances pour 2012, les crédits des trois autorités avaient tous augmenté, d'au plus 1 %, et plus modestement pour l'Autorité de la concurrence avec 0,53 %.

Enfin, votre rapporteur note avec satisfaction la très nette progression dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 des crédits des actions n° 16 (régulation concurrentielle des marchés), n° 17 (protection économique du consommateur) et n° 18 (sécurité du consommateur), qui englobent tous les crédits de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Selon les actions, les crédits augmentent de 3,62 % à 4,83 % en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement. Globalement pour ces trois actions, les autorisations d'engagement progressent ainsi de 4,58 % et les crédits de paiement de 4,52 %. Cette progression fait suite à des baisses très sévères des crédits les années précédentes. Elle recouvre une stabilité des crédits de

¹ Sont notamment concernées la suppression des dotations budgétaires aux activités de garantie d'OSEO et une nouvelle diminution des crédits alloués au FISAC.

fonctionnement, une légère diminution des crédits d'intervention¹ et une hausse notable des crédits de personnel, qui représentent de l'ordre de 91 % du montant total des crédits des trois actions. Les crédits de personnel passent, pour les trois actions globalement, de 203,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012 à 214,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, soit une progression de 5,3 %. Cependant, selon les informations données à votre rapporteur, cette progression ne fait que corriger l'insuffisance de l'évaluation en 2012 des dépenses de rémunération nécessaires, de sorte que l'année 2013 ne donnera pas lieu à des créations de postes à la DGCCRF.

Concernant les crédits de personnel, votre rapporteur regrette, dans un souci de la lisibilité, concernant les actions pilotées par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), qu'ils ne soient pas ventilés davantage entre les différentes actions concernées du programme, en particulier les actions n° 4 (développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information) et n° 21 (développement du tourisme).

C. L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui relève du ministère de l'économie et des finances, et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), qui relève du ministère du redressement productif, sont les principales administrations concernées par le programme « Développement des entreprises et du tourisme ». La direction générale du Trésor, qui relève du ministère de l'économie et des finances, contribue également au programme.

Trois autorités administratives indépendantes sont financées sur les crédits de ce programme : Autorité de la concurrence, dont votre commission suit l'activité et les compétences, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et Commission de régulation de l'énergie.

La plupart des structures administratives et organismes qui relèvent de ce programme ont été transformés par la révision générale des politiques publiques (RGPP), à l'échelon central et surtout à l'échelon territorial.

Par ailleurs, dix opérateurs de l'État sont associés à ce programme, dont notamment l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) et l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), auxquels votre commission est plus particulièrement intéressée, compte tenu de leurs missions.

Votre rapporteur a ainsi entendu en audition la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, l'adjoint au directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, ainsi que

¹ Ces crédits d'intervention correspondent à la subvention allouée à l'Institut national de la consommation (INC), incluant les crédits relatifs aux trois commissions placées auprès de lui en 2010 (voir infra p. 70), ainsi qu'aux subventions versées aux associations de consommateurs et au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

le président de l'Autorité de la concurrence. Il a également souhaité entendre la sous-directrice du droit économique, à la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice : la chancellerie n'est certes pas concernée par les crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme », mais elle contribue grandement à l'élaboration de la législation économique comme à sa mise en œuvre, sans oublier le rôle de la justice commerciale.

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

Créée en 1985 dans sa configuration actuelle, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a vu son décret constitutif entièrement refondu par le décret n° 2001-1178 du 12 décembre 2001 puis complété par le décret n° 2009-36 du 12 janvier 2009.

a) Les missions de la DGCCRF

La DGCCRF a pour mission de veiller au bon fonctionnement des marchés dans l'intérêt des consommateurs. Pour ce faire, elle est chargée de préparer, de mettre en œuvre et de contrôler l'application des 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. Elle est aussi chargée de la mise en œuvre des obligations communautaires en matière de surveillance des marchés, en tant qu'autorité de surveillance du marché européen sur le territoire français. Les priorités d'enquêtes de la DGCCRF sont fixées chaque année, depuis 2005, par une directive nationale d'orientation (DNO)¹.

La DGCCRF intervient par conséquent dans le domaine du droit de la consommation et, en complément de l'Autorité de la concurrence, dans le domaine du droit de la concurrence. Étant chargée du contrôle du respect de la loi dans le domaine économique et de la protection des consommateurs, elle assume par conséquent une activité régaliennne, qui justifie l'attribution de pouvoirs d'enquête, le cas échéant sous le contrôle de l'autorité judiciaire², aux agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour rechercher et constater les infractions et manquements au droit de la consommation et au droit de la concurrence.

¹ La directive nationale d'orientation pour 2012 est consultable à l'adresse suivante :

http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/dgccrf/dgccrf/dno/dno2012/DNO_2012.pdf

² Les pouvoirs d'enquête résultent des articles L. 450-1 à L. 450-4, L. 450-7 et L. 450-8 du code de commerce, ainsi qu'à l'article L. 141-1 du code de la consommation, qui y renvoie. Pour les agents habilités de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ces pouvoirs comportent l'accès à tous locaux et documents professionnels, l'absence d'opposabilité du secret professionnel, les visites et saisies sur autorisation judiciaire...

La directive nationale d'orientation (DNO) de la DGCCRF

Chaque année, la DNO détermine les thèmes de contrôle prioritaires et fixe les actions d'enquête communes à tous les services de France ou aux services d'une région.

Le contenu de la DNO s'articule chaque année autour des trois mêmes axes, qui sont déclinés par secteurs à contrôler, évoluant année après année, et qui peuvent se recouper selon les secteurs :

- répondre aux obligations communautaires en matière de surveillance des marchés (exécution de plans de contrôles pluriannuels, qui concernent également la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture ; distinction des contrôles sur les produits non alimentaires, des contrôles sur les produits alimentaires et des contrôles spécifiques dans le cadre des organisations communes de marchés, d'opérations ponctuelles simultanées ou de dispositifs d'alerte) ;
- contribuer à assurer le fonctionnement concurrentiel des marchés et l'équilibre des relations commerciales (recherche des pratiques anticoncurrentielles ; recherche de pratiques restrictives de concurrence, en matière d'équilibre des relations commerciales et de délais de paiement) ;
- veiller à la loyauté des pratiques commerciales et à la conformité et la sécurité des produits et services au bénéfice du consommateur (contrôles des pratiques commerciales illicites ; contrôle de la conformité et de la sécurité des produits et services).

La mise en œuvre des contrôles exercés au titre des obligations européennes est aussi assurée par le contrôle de la première mise sur le marché (CPMM) et par les contrôles conduits au titre de la conformité et de la sécurité des produits.

L'élaboration annuelle de la DNO fait l'objet d'un processus de réflexion interne de la DGCCRF et de consultation de ses partenaires : autres administrations centrales (DGCIS, direction générale de l'alimentation, direction générale des douanes...), autorités administratives indépendantes (notamment l'Autorité de la concurrence et la Commission de la sécurité des consommateurs) et représentants des consommateurs et des professionnels. Les préfets de région sont associés.

Sont également pris en compte pour l'élaboration de la DNO les priorités gouvernementales, qui se matérialisent dans des dispositions législatives ou réglementaires nouvelles dont il convient de contrôler l'application, l'analyse des marchés et la détection des produits et services susceptibles de présenter des risques ou des anomalies, les éléments qui ressortent des enquêtes en cours, sans oublier les réclamations des consommateurs, recensées dans le « baromètre des réclamations ».

Mis en place en juillet 2007, le « baromètre des réclamations » est alimenté par les réclamations adressées par les consommateurs à la DGCCRF et aux services déconcentrés compétents. Ces réclamations se sont élevées à 90 125 en 2011, poursuivant une baisse déjà constatée les années précédentes. Elles sont classées par catégorie de professionnels ou d'opérateurs, par pratique signalée et par modalité de transaction. Ce baromètre permet de mieux connaître les sujets qui préoccupent les consommateurs et les secteurs dans lesquels les litiges sont plus nombreux et *in fine* d'améliorer sur cette base l'efficacité et la réactivité des contrôles. Il donne également des indications en vue d'éventuelles modifications législatives ou réglementaires. Le « baromètre des réclamations » est en cours de refonte et un nouvel outil devrait être opérationnel en 2013.

Pour l'année 2011, dernier exercice clos, 213 enquêtes nationales ont été conduites dans le cadre de la DNO, conduisant à près de 170 000 contrôles dans plus de 116 000 établissements. Près de 44 000 rappels à la réglementation ont été effectués, plus de 7 400 mesures administratives et injonctions ont été prononcées, plus de 10 000 procès-verbaux d'infraction ont été transmis au procureur de la République.

La part des actions de contrôle liées à des enquêtes prévues par la DNO représente aujourd'hui de 70 à 80 % de l'activité des services déconcentrés en charge des missions de contrôle des règles de concurrence et de protection et sécurité des consommateurs, selon les départements. Compte tenu de la réduction des effectifs, cette part est croissante ces dernières années, laissant une marge limitée pour la poursuite de priorités locales, le traitement des plaintes locales et des urgences.

Ainsi, au sein du programme « Développement des entreprises et du tourisme », 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.

b) Une baisse sévère et continue des effectifs

La DGCCRF représente dans le projet de loi de finances pour 2013 28,13 % des autorisations d'engagement et 28,04 % des crédits de paiement du programme, mais 52,6 % des crédits de personnel du programme, pour un montant de 214,7 millions d'euros sur un total de 408 millions d'euros. Elle représente également 57,1 % du plafond d'emplois du programme en 2013. La DGCCRF est une administration qui pèse par ses effectifs dans le programme.

Évolution du plafond d'emplois des actions relevant de la DGCCRF

	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Action n° 16	991	966	946
Action n° 17	1551	1500	1482
Action n° 18	607	587	573
Total des trois actions	3149	3053	3001
Total du programme	5772	5613	5256
Part de la DGCCRF sur le total du programme	54,5 %	54,4 %	57,1 %

L'évolution du plafond d'emplois montre bien que la progression significative de 5,3 % des dépenses de personnel de la DGCCRF entre la loi de finances initiale pour 2012 et le projet de loi de finances 2013 doit être relativisée, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, puisque la DGCCRF va perdre une cinquantaine d'emplois en 2013, après en avoir perdu une centaine en 2012 et deux centaines en 2011. La réduction d'emplois se poursuit ainsi en 2013, année où le plafond d'emplois devrait atteindre le seuil de 3000.

Dans ce contexte, la DGCCRF entend préserver en 2013 les emplois déconcentrés. Les effectifs de la DGCCRF sont répartis entre l'administration centrale, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), ainsi que les directions départementales de la protection des populations (DDPP) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Répartition et évolution des effectifs cibles de la DGCCRF de 2010 à 2013

	2010		2011		2012		2013	
Niveau central	654	19,4 %	617	19,6 %	600	19,7 %	548	18,3 %
Niveau régional	714	21,3 %	691	21,9 %	676	22,1 %	676	22,5 %
Niveau départemental	1990	59,3 %	1841	58,5 %	1777	58,2 %	1777	59,2 %
Total	3358	100 %	3149	100 %	3053	100 %	3001	100 %

Source : DGCCRF. Le niveau national inclut les services à compétence nationale et le niveau régional inclut l'outre-mer.

La DGCCRF a dû subir ces dernières années une baisse sévère de ses effectifs. Selon les informations données à votre rapporteur, elle a été soumise à un effort supérieur au principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ces dernières années. Sur la période 2007-2012, les effectifs ont diminué de 21 %. En d'autres termes, la DGCCRF et son réseau principalement ont perdu un agent sur cinq en cinq ans.

Concernant les services déconcentrés, comme l'illustre le tableau ci-après, si la part des emplois du niveau départemental reste relativement stable dans le nombre total des emplois de la DGCCRF tandis que la part du niveau régional progresse régulièrement, la baisse des effectifs a pesé davantage sur le niveau départemental, avec 10,7 % entre 2010 et 2012, que le niveau régional, avec seulement 5,3 %, soit un rythme deux fois moindre.

Cette réduction des effectifs se ressent très directement au niveau des services déconcentrés, dont les agents sont chargés des actions de contrôle que la loi confie à la DGCCRF : 50 % des directions départementales comptent de six à douze agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, incluant les cadres, et 30 % moins de dix agents. Les effectifs d'enquêtes sur le terrain sont ainsi très réduits.

Les statistiques d'effectifs des directions départementales qui ont été communiquées à votre rapporteur sont évidemment analogues et parfois plus sévères. Dans la DDPP de la Somme, les effectifs des agents de la DGCCRF devraient passer de 17 en 2010 à 14 en 2013. La DDCSPP du Loir-et-Cher compte 8 agents de la DGCCRF en 2012, pour un effectif théorique de 9, alors qu'en 2005 il y avait un effectif de 13 agents, soit une baisse d'un tiers. La DDPP de l'Aisne compte 12 agents en 2012, alors qu'on en recensait 18 en 2006, soit une baisse d'un tiers également. A recours de cette évolution, la DDCSPP du Cher compte 11 agents en 2012, contre 12 en 2009, mais l'objectif cible du ministère est de 8 dans le Cher, de sorte que les effectifs vont devoir diminuer. La DDPP du Loiret dispose de 13 emplois en 2012 contre 21 en 2010, soit une baisse de près de 40 %.

Au sein des DDPP et DDCSPP, cette baisse des effectifs des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ne paraît pas avoir d'équivalent aussi fort chez les agents qui relèvent du ministère de

l'agriculture, des anciens services vétérinaires. Ainsi, la DDPP de l'Aisne en 2013 devrait compter 12 agents relevant de la DGCCRF et 39 relevant de la DGAL, alors que les services antérieurs en 2006 comptaient 18 agents de la DGCCRF et 39 de la DGAL. Cette situation différenciée a pu faire dire que le ministère de l'économie et des finances, porteur de la RGPP, avait tenu à faire preuve d'exemplarité en matière de réduction d'effectifs.

L'annexe au projet de loi de finances pour 2013 relative à la mission « Économie » évoque pour 2013, de façon bienvenue, une « *stabilisation des emplois de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ». Cette stabilisation fait suite à plusieurs années de réduction drastique des emplois de cette direction.

Lors de son discours à l'occasion du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique, le 1^{er} octobre 2012, le Premier ministre a indiqué que les agents « *demandent tout simplement à ce que leurs moyens d'action soient en adéquation avec les missions qui leur sont confiées* ». Cette affirmation est particulièrement pertinente pour les agents en poste dans les services déconcentrés, dont les missions n'ont pas été réduites.

Votre rapporteur s'interroge sur la capacité de poursuivre toutes les missions de la DGCCRF, avec la même qualité qu'auparavant, alors que ses effectifs ont subi une telle diminution. Pour autant, il ne saurait affirmer que certaines missions sont aujourd'hui secondaires et peuvent être abandonnées sans dommage, car de fait il existe déjà des missions jugées secondaires, qui ne sont plus prioritaires depuis longtemps, comme par exemple le suivi des commissions d'appel d'offres des collectivités territoriales, sauf exception. D'ores et déjà, certains cadres rencontrés par votre rapporteur expliquent que certains contrôles ne se font plus ou sont faits à des échéances très éloignées. L'expression qui – spontanément – est venue dans les propos de nombreuses personnes rencontrées est qu'en matière d'effectifs, on était arrivé « à l'os », voire déjà « à la moelle ».

c) Une baisse de l'activité de contrôle

Les statistiques nationales fournies à votre rapporteur traduisent très clairement une baisse des indicateurs d'activité de la DGCCRF, corollaire à la baisse de ses effectifs, à la suite du pic d'activité enregistré en 2007, ainsi que l'illustre le tableau ci-après. En dehors du nombre de manquements relevés, qui peut s'expliquer par un meilleur ciblage des contrôles comme par un moindre respect des règles par les professionnels, l'ensemble des indicateurs d'activité sont en forte baisse. Ces évolutions s'expliquent par la réduction des effectifs cumulée, en 2010 et 2011, aux effets de la réorganisation, qui a pesé sur l'activité des agents. Votre rapporteur observe que le nombre d'enquêtes fixées par la DNO a diminué, tenant compte de l'évolution des effectifs, alors même que la part de ces enquêtes dans l'activité des services déconcentrés a eu tendance à croître ces dernières années pour atteindre 70 voire 80 %.

Évolution de l'activité de contrôle de la DGCCRF

	2007	2011	Évolution
Nombre d'établissements contrôlés	175 000	153 000	- 12,6 %
Nombre d'actions de contrôle	1 023 000	854 000	- 16,5 %
Nombre d'enquêtes de portée nationale fixées par la DNO	281	213	- 24,2 %
Nombre de manquements relevés	90 495	96 335	+ 6,4 %

Source : DGCCRF.

Les statistiques d'activité des directions départementales qui ont été communiquées à votre rapporteur sont évidemment analogues. Elles font en général apparaître une diminution de l'activité année après année, alors même que les indicateurs par agent (nombre de visites par agent, taux de présence sur le terrain, nombre de suites par agent...) montrent souvent un effort accru.

Ainsi, les agents de la DGCCRF de la DDPP de l'Aisne ont réalisé jusqu'à 1553 visites d'établissements et 6452 actions de contrôle en 2007, ils n'en font plus que respectivement 1116 et 4861 en 2011 et, au 9 novembre 2011, respectivement 884 et 3574. Les agents de la DDPP du Loiret ont réalisé 1673 visites d'établissements et 56 procès-verbaux en 2011 et respectivement 1175 et 33 seulement au 15 novembre 2012. Les agents de la DDCSPP du Cher, de façon un peu atypique, ont vu remonter leurs statistiques en 2011, mais après plusieurs années de baisse régulière, 4652 actions de contrôle en 2007 et seulement 2934 en 2010, 1061 visites en 2007 et 835 en 2010.

Dans ces conditions, l'organisation des priorités nécessaire pour faire face à la réduction des effectifs conduit à ce que les agents soient en priorité affectés aux tâches déterminées par la directive nationale d'orientation (DNO), en particulier celles relatives aux obligations européennes de contrôle. Ces tâches représentent de l'ordre de 70 à 80 % du contrôle aujourd'hui, en augmentation régulière, laissant ainsi de moins en moins de temps pour les actions locales ou les plaintes directes des consommateurs. Pour assurer la mise en œuvre de la DNO et respecter toutes les orientations qu'elle fixe, les services sont conduits à réduire le nombre d'entreprises contrôlées.

Une autre conséquence, moins quantifiable, de la baisse d'activité liée à la baisse des effectifs, est le risque de diminution de la qualité des enquêtes, avec des enquêtes conduites plus rapidement et de façon plus superficielle. Ainsi que cela a été dit à votre rapporteur, les agents n'ont plus toujours le temps de mener les enquêtes de façon aussi approfondie qu'ils le voudraient, au risque de ne pas pouvoir prouver certaines infractions. D'un point de vue qualitatif également, certains secteurs d'activité risquent d'être négligés, *a fortiori* si les équipes départementales ne disposent plus, faute d'effectifs, des compétences économiques et techniques nécessaires pour les contrôler.

Enfin, la réduction des effectifs entame la capacité de réaction, pour faire face par exemple à des réclamations ponctuelles de consommateurs, auxquelles il n'est pas toujours possible de donner suite. Le moindre arrêt pour maladie perturbe le fonctionnement de tout un service. L'accueil du public dans des permanences devient plus compliqué à organiser.

d) L'évolution des moyens juridiques de la DGCCRF

Concernant les moyens juridiques d'action de la DGCCRF, le mode normal de contrôle¹, en dehors des simples rappels à la réglementation qui ne constituent pas des sanctions, consiste en la transmission au procureur de la République, aux fins de poursuites pénales et, s'il y a lieu, au prononcé des sanctions pénales prévues par la loi, d'un procès-verbal de constatation d'une infraction ou d'un manquement commis par un professionnel².

Toutefois, dans le domaine du droit de la consommation, la période récente se caractérise par une montée en puissance assez rapide des mesures de police administrative et notamment des mesures d'injonction, jugées plus efficaces au regard de l'objectif prioritaire recherché, qui n'est pas la sanction du professionnel mais une régularisation de son comportement fautif en vue d'un retour rapide à une situation normale de respect de la réglementation.

Suites données aux contrôles en matière de protection économique du consommateur et de sécurité du consommateur

	2009		2010		2011	
Manquements en matière de protection économique du consommateur	86 031	100 %	100 807	100 %	95 172	100 %
<i>dont rappels à la réglementation</i>	74 978	87,1 %	88 702	88,0 %	82 012	86,2 %
<i>dont infractions relevées par procès-verbal</i>	8 942	10,4 %	8 765	8,7 %	9 051	9,5 %
<i>dont mesures de police administrative</i>	2 111	2,5 %	3 340	3,3 %	4 109	4,3 %
Manquements en matière de sécurité du consommateur	47 421	100 %	47 700	100 %	47 358	100 %
<i>dont rappels à la réglementation</i>	35 648	75,2 %	36 664	76,9 %	36 007	76,1 %
<i>dont infractions relevées par procès-verbal</i>	4 797	10,1 %	3 460	7,2 %	3 422	7,2 %
<i>dont mesures de police administrative</i>	6 976	14,7 %	7 576	15,9 %	7 929	16,7 %
Total des manquements	133 452	100 %	148 507	100 %	142 530	100 %
<i>dont rappels à la réglementation</i>	110 626	82,9 %	125 366	84,4 %	118 019	82,8 %
<i>dont infractions relevées par procès-verbal</i>	13 739	10,3 %	12 225	8,2 %	12 473	8,7 %
<i>dont mesures de police administrative</i>	9087	6,8 %	10 916	7,4 %	12 038	8,5 %

Source : DGCCRF.

¹ Sauf pour les pratiques anticoncurrentielles, qui font intervenir l'Autorité de la concurrence.

² Article L. 450-2 du code de commerce.

Ces mesures administratives constituent une part croissante des suites données en cas de constatation d'un manquement par un professionnel, pour atteindre en 2011 quasiment la moitié des suites données à un manquement, hors rappels à la réglementation. Comme l'illustre le tableau ci-dessus, elles sont majoritaires pour les manquements constatés en matière de sécurité des consommateurs, qui représentent le tiers des manquements constatés.

D'une part, pour assurer la protection économique du consommateur, le V de l'article L. 141-1 du code de la consommation attribue, depuis 2005¹, aux agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes la possibilité, « *après une procédure contradictoire, [d']enjoindre au professionnel, en lui impartissant un délai raisonnable, de se conformer à ces obligations, de cesser tout agissement illicite ou de supprimer toute clause illicite* ». L'absence de mise en conformité dans le délai prescrit conduit à la constatation de l'infraction et à l'engagement de poursuites pénales.

D'autre part, pour assurer la sécurité du consommateur, les articles L. 218-3 à l'article L. 218-5-2 du code de la consommation attribuent aux agents habilités, dont les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ou, selon les cas, aux préfets la faculté d'ordonner diverses mesures administratives, sous peine de sanctions pénales si elles ne sont pas respectées : mesures correctives, fermeture de l'établissement ou arrêt de l'une de ses activités, suspension de mise sur le marché, retrait, rappel ou destruction de produits susceptibles de présenter un danger, obligation de mise en conformité de produits ou de prestations de services, obligation de procéder à des contrôles par un tiers.

De plus, la DGCCRF dispose également d'un pouvoir de transaction depuis 2005², lui permettant, après accord du procureur de la République, pour les contraventions et les délits qui ne sont pas punis d'une peine de prison, de proposer à l'auteur d'une infraction l'extinction de l'action publique s'il respecte les obligations prévues par la transaction (paiement d'une amende et mise en conformité de son comportement). Toutes les infractions ne peuvent pas faire l'objet d'une transaction. Prévu aux articles L. 141-2 et L. 216-11 du code de la consommation, ce pouvoir de transaction est utilisé de manière croissante depuis sa création, en raison de sa simplicité, puisqu'il représentait en 2011 plus de 60 % des suites données aux dossiers de contentieux pénal.

Ainsi, les pouvoirs d'injonction et de transaction constituent pour la DGCCRF des outils juridiques jugés efficaces dans le domaine du contrôle du respect du droit de la consommation, alternatifs à la saisine du procureur de la

¹ Ordonnance n° 2005-1086 du 1^{er} septembre 2005 instaurant un règlement transactionnel pour les contraventions au code de commerce et au code de la consommation et portant adaptation des pouvoirs d'enquête et renforcement de la coopération administrative en matière de protection des consommateurs.

² Ordonnance n° 2005-1086 du 1^{er} septembre 2005 précitée.

République aux fins de poursuites pénales. Comme le relève la DGCCRF, ces outils contribuent également au désencombrement de l'institution judiciaire.

Concernant le champ du droit de la concurrence, la DGCCRF dispose également de pouvoirs d'injonction et de transaction, tant pour les pratiques anticoncurrentielles, également contrôlées par l'Autorité de la concurrence, que pour les pratiques restrictives de concurrence.

Depuis 2008¹, la DGCCRF dispose de pouvoirs d'injonction et de transaction en vue du contrôle des pratiques anticoncurrentielles (ententes, abus de position dominante, prix abusivement bas), en application de l'article L. 464-9 du code de commerce, pour des pratiques affectant un marché de dimension locale, ne relevant pas du droit communautaire et dont l'Autorité de la concurrence ne s'est pas saisie. Attribué au ministre chargé de l'économie et mis en œuvre par la DGCCRF, ce pouvoir d'injonction peut s'exercer à condition que le chiffre d'affaires de chaque entreprise concernée ne dépasse pas 50 millions d'euros et que le chiffre d'affaires cumulé des entreprises concernées ne dépasse pas 100 millions d'euros.

Le pouvoir de transaction s'exerce dans les mêmes conditions. Le montant de la transaction ne peut excéder 75 000 € ou 5 % du dernier chiffre d'affaires connu si cette valeur est plus faible. L'article L. 464-9 du code de commerce précise que « *l'exécution dans les délais impartis des obligations résultant de l'injonction et de l'acceptation de la transaction éteint toute action devant l'Autorité de la concurrence pour les mêmes faits* ». Les transactions sont portées à la connaissance de l'Autorité de la concurrence. En cas d'inexécution d'une injonction ou de refus d'une transaction, l'Autorité de la concurrence est saisie pour y donner les suites utiles².

Depuis l'entrée en vigueur de ces mécanismes, selon les informations fournies à votre rapporteur, 15 affaires ont donné lieu à 29 injonctions et 19 transactions. En 2011, huit dossiers de pratiques anticoncurrentielles locales ont donné lieu à quinze injonctions et à sept acceptations de transaction, ce qui montre l'appropriation de ces nouvelles procédures par la DGCCRF. En outre, 68 rapports d'enquête ont été établis en 2011.

Pour le contrôle des pratiques restrictives de concurrence³, pratiques qui affectent l'équilibre des relations commerciales (transparence des relations commerciales, pratiques commerciales déloyales, comportements abusifs dans

¹ Ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence.

² En cas de constatation d'une pratique anticoncurrentielle, il n'y a pas de transmission d'un procès-verbal d'infraction au procureur de la République, mais s'il y a lieu saisine de l'Autorité de la concurrence.

³ Le contrôle des pratiques restrictives de concurrence relève de ce que l'on appelle la « brigade de contrôle de la loi de modernisation de l'économie » (« brigade LME ») de la DGCCRF, installée en 2009 pour suivre le contrôle des dispositions modifiées par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie concernant ces pratiques. Le champ de contrôle de la « brigade LME » s'est étendu depuis, compte tenu des évolutions de la DGCCRF, à l'ensemble des pratiques restrictives de concurrence, en remplacement des effectifs chargés de cette mission. Les effectifs de la « brigade LME » représentent 120 agents, répartis dans les services régionaux.

les relations commerciales entre les professionnels), la DGCCRF dispose de prérogatives comparables à celles qui sont les siennes dans le domaine du droit de la consommation (rappel à la réglementation, établissement et transmission de procès-verbaux pour suites pénales pour certaines infractions, pouvoir de transaction), mais également de l'engagement d'actions civiles, pour certains manquements qui engagent selon la loi la responsabilité de leur auteur, en vue de leur cessation et le cas échéant d'une amende civile¹. Institué en 2005² à l'article L. 470-4-1 du code de commerce, le pouvoir de transaction est conçu, quant à lui, dans des termes similaires à ceux du code de la consommation, mais ne semble pas utilisé. En 2011, 359 rappels à la réglementation ont été effectués, 588 procès-verbaux d'infraction ont été établis, 70 jugements ont été prononcés en matière pénale et 8 en matière civile.

Ces outils en droit de la concurrence poursuivent les mêmes objectifs qu'en droit de la consommation, c'est-à-dire une efficacité et une rapidité dans la cessation des comportements illicites, dans l'intérêt des consommateurs. Selon la DGCCRF, les pouvoirs d'injonction et de transaction ont vocation à devenir ses principaux moyens juridiques d'action pour exercer sa compétence de surveillance concurrentielle des marchés.

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

Constituée par le décret n° 2009-37 du 12 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, compétente à l'égard de toutes les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité et quelle que soit leur taille.

a) Les missions de la DGCIS

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 charge de divers secteurs d'activité déterminés et assure la tutelle de divers organismes à vocation économique, par exemple les chambres consulaires. Le soutien au développement international des entreprises, en revanche, ne relève pas directement de la DGCIS (rôle d'Ubifrance et de la direction générale du Trésor), ni l'encouragement à l'accueil d'investissements étrangers (rôle de l'AFII et de la direction générale du Trésor).

¹ Par exemple les règles de la coopération commerciale, fixées par l'article L. 442-6 du code de commerce, qui sont à l'origine de la majorité du contentieux en matière civile.

² Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

Les effectifs relevant de la DGCIS sont répartis entre l'administration centrale et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Ainsi, au sein du programme « Développement des entreprises et du tourisme », la DGCIS a en charge les quatre actions suivantes :

- action n° 2 : commerce, artisanat et services ;
- action n° 3 : actions en faveur des entreprises industrielles ;
- action n° 4 : développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information ;
- action n° 21 : développement du tourisme.

Ainsi que cela a été indiqué plus haut, les crédits de la DGCIS sont amenés à diminuer à nouveau en 2013, dans la continuité d'un effort bien plus élevé que la moyenne ces dernières années. Une nouvelle diminution des emplois est prévue en 2013, atteignant ainsi une baisse totale de plus de 200 emplois depuis la création de la DGCIS. Pour autant, cette diminution ne met pas en péril les missions, compte tenu des conditions dans lesquelles elles sont exercées, qui ne reposent d'abord sur un volume d'effectifs. Pour conserver sa crédibilité vis-à-vis d'interlocuteurs économiques, il est nécessaire toutefois de continuer à disposer de crédits d'intervention, qui subissent dans le projet de loi de finances pour 2013 une baisse très forte.

b) Le bilan d'activité de la DGCIS

Concrètement, la DGCIS accomplit une grande diversité de missions ayant pour finalité commune la compétitivité des entreprises françaises.

Dans la continuation des orientations fixées par les états généraux de l'industrie, engagés fin 2009 et clos le 4 mars 2010, la DGCIS pilote diverses actions de soutien des secteurs industriels. Elle anime la Conférence nationale de l'industrie, instance de concertation sur les politiques industrielles présidée par le Premier ministre¹, et douze comités stratégiques nationaux de filière (construction automobile, construction aéronautique, industries de la chimie et des matériaux, industries de santé...).

La DGCIS est également chargée de la politique d'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises, priorité en 2013 dans la continuité de l'annonce du « pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » annoncé par le Premier ministre le 6 novembre 2012. A ce titre, elle promeut le renforcement du « patriotisme économique » et contribue à la politique de soutien à l'innovation. Elle assure aussi un suivi des pôles de compétitivité, qui ont été créés en 2005 et doivent entrer dans une troisième phase en 2013.

La DGCIS participe activement à la politique de simplification des normes et des démarches administratives pour les entreprises. Elle a piloté, à

¹ Décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif à la conférence nationale de l'industrie.

ce titre, les assises de la simplification, qui ont eu lieu le 29 avril 2011 pour la première édition et le 6 décembre 2011 pour la seconde édition. A ce titre, elle travaille à d'éventuels ajustements sur le régime de l'auto-entrepreneur¹.

La DGCIS met en œuvre divers dispositifs de soutien au secteur du commerce et de l'artisanat : gestion du FISAC, qui devrait faire l'objet d'une réforme en 2013 compte tenu de la forte baisse de ses crédits et de son incapacité financière à répondre aux demandes, dispositifs de soutien à la restauration ou aux métiers d'art, tutelle sur l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)... Elle assure aussi le secrétariat de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), qui examine en appel les décisions des commissions départementales.

Enfin, la DGCIS participe à la politique en faveur de la création et du développement des entreprises, avec sa tutelle sur l'Agence pour la création d'entreprises (APCE). Elle est responsable des statuts d'auto-entrepreneur et d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et de leur promotion et assure le pilotage du projet de guichet unique pour la création d'entreprise.

3. 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'ensemble des dispositions relatives à l'Autorité sont entrées en vigueur avec la publication de l'ordonnance.

a) La triple mission de l'Autorité de la concurrence

Le législateur a confié à l'Autorité de la concurrence une triple mission d'avis, de contrôle contentieux et de contrôle administratif, définie en particulier aux articles L. 430-4 et L. 462-1 à L. 462-6 du code de commerce.

Premièrement, l'Autorité de la concurrence exerce un rôle consultatif, par lequel elle rend des avis : sur toute question de concurrence, à la demande du Gouvernement, de commissions parlementaires concernées, de collectivités territoriales, d'organisations professionnelles et syndicales, d'organisations agréées de consommateurs et de divers autres organismes ; sur tout projet de texte réglementaire, obligatoirement, à la demande du Gouvernement ; sur une pratique anticoncurrentielle à la demande d'une juridiction (deux demandes formulées en 2011 par la cour d'appel de Paris, auxquelles il a été répondu en 2012) ; de sa propre initiative sur toute question de concurrence.

Deuxièmement, l'Autorité de la concurrence remplit une mission de contrôle contentieux des pratiques anticoncurrentielles, par lequel elle peut

¹ Voir infra p. 40.

prononcer à l'encontre des entreprises responsables divers types de décisions et de sanctions (articles L. 464-1 à L. 464-3), sur saisine du ministre chargé de l'économie (DGCCRF), des entreprises ou de son rapporteur général.

Les décisions de l'Autorité sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel de Paris, le recours n'étant pas suspensif. L'Autorité prononce des sanctions pécuniaires et injonctions, ainsi que des mesures conservatoires et des astreintes. Elle peut recevoir de la part des entreprises responsables des engagements de nature à mettre un terme aux pratiques anticoncurrentielles, de façon à diminuer le montant des sanctions, engagements dont elle assure un suivi scrupuleux et dont elle sanctionne le non-respect. Elle pratique aussi une procédure de clémence pour les entreprises responsables qui dénoncent ces pratiques, permettant là encore l'atténuation des sanctions.

Troisièmement, l'Autorité de la concurrence exerce une fonction de contrôle administratif des opérations de concentration économique¹, par lequel elle autorise les opérations répondant à des critères économiques de taille. Ces opérations doivent lui être préalablement notifiées par les parties en cours de négociation². L'autorisation peut être assortie d'engagements pris par les parties ou d'injonctions ou prescriptions en vue d'éviter toute atteinte au fonctionnement concurrentiel du marché concerné, dont l'Autorité assure un suivi scrupuleux. L'autorisation peut être retirée ou révisée si les engagements ou injonctions ne sont pas respectées. Les décisions en matière d'autorisation des concentrations sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

b) Les moyens de fonctionnement de l'Autorité de la concurrence

Les crédits destinés à l'Autorité de la concurrence, inscrits au sein du programme « Développement des entreprises et du tourisme », figurent à l'action n° 15 : mise en œuvre du droit de la concurrence.

L'Autorité de la concurrence est la seule des autorités administratives indépendantes dont les crédits sont issus du programme « Développement des entreprises et du tourisme » dont les crédits progressent, certes modestement, avec une hausse de 1,73 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Les crédits alloués à l'Autorité devraient passer de 20,295 à 20,646 millions d'euros, principalement sur des crédits de personnel. Ces montants sont à rapprocher des centaines millions d'euros de recettes qui résultent pour l'État du produit des amendes prononcées par l'Autorité. Pour autant, le président de l'Autorité de la concurrence a fait état devant votre rapporteur de la nécessité budgétaire qui lui était imposée de rendre deux emplois par an de 2013 à 2015, soit un total de six emplois.

¹ Sous réserve des compétences de la Commission européenne pour le contrôle des opérations de dimension communautaire.

² En application de l'article L. 430-7-1 du code de commerce, au stade de la notification, dont il est informé, « le ministre chargé de l'économie peut évoquer l'affaire et statuer sur l'opération en cause pour des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence et, le cas échéant, compensant l'atteinte portée à cette dernière par l'opération ».

Les effectifs de l'Autorité de la concurrence étaient de 188 personnes¹ au 31 décembre 2011, après 175 personnes au 31 décembre 2010. Les services d'instruction représentent, logiquement, la moitié des effectifs, c'est-à-dire 93 personnes au 31 décembre 2011.

Or, la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer attribue à l'Autorité de la concurrence des prérogatives spécifiques sur le territoire des départements d'outre-mer et, en fonction des compétences restant à l'État, de certaines collectivités d'outre-mer. Il s'agit en particulier, au titre du contrôle des pratiques anticoncurrentielles, du contrôle et de la sanction du respect des mesures prises par le Gouvernement pour remédier aux dysfonctionnements des marchés de gros de biens et de services (article L. 410-3 du code de commerce) et de l'interdiction des accords ou pratiques concertées ayant pour objet ou pour effet d'accorder des droits exclusifs d'importation à une entreprise (article L. 420-2-1). Il est également prévu que les régions d'outre-mer et certaines collectivités d'outre-mer puissent saisir l'Autorité de la concurrence de faits susceptibles de constituer des pratiques anticoncurrentielles sur leur territoire (article L. 462-5). Enfin, une procédure d'injonction structurelle est instituée en cas de position dominante dans le secteur du commerce de détail sur un marché ultramarin combinée à des prix ou marges élevées (article L. 752-27)².

Votre rapporteur considère que le contrôle de ces nouvelles règles de concurrence propres à l'outre-mer, en raison de l'éloignement géographique et de la spécificité de ces règles – quand bien même certaines d'entre elles ne semblent guère évidentes à mettre en œuvre –, requiert pour l'Autorité de la concurrence des moyens supplémentaires pour accomplir ces missions, tant en crédits de personnel qu'en crédits de fonctionnement. Or, ainsi que cela a été évoqué, l'Autorité paraît confrontée à un tassement de ses effectifs. Votre rapporteur formule la même préoccupation pour les effectifs des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, qui auront sur place la compétence pour rechercher et détecter les infractions à ces règles.

c) Le bilan d'activité de l'Autorité de la concurrence

En 2011, l'Autorité a rendu 38 avis, dont 7 sur des projets de texte, 12 sur des questions générales de concurrence, un à la demande de la commission des affaires économiques du Sénat³ et 5 à la demande d'autorités sectorielles de régulation. Il faut y ajouter un avis rendu de sa propre initiative. En outre, on recense deux autosaisines formulées en 2011 en matière consultative.

¹ Correspondant à 185 ETPT, pour un plafond d'emplois de 187 ETPT.

² Cette loi comporte d'autres dispositions concernant directement l'Autorité de la concurrence, en particulier en matière de communication à une juridiction d'éléments en sa possession concernant une pratique anticoncurrentielle, y compris de sa propre initiative (article L. 462-3), et en matière de suspension du délai de prescription (article L. 462-7).

³ L'Autorité était interrogée sur le déploiement de la fibre optique, en vue de la discussion de la proposition de loi n° 118 (2011-2012) visant à assurer l'aménagement numérique du territoire.

En 2011, l'Autorité de la concurrence a rendu un nombre moindre de décisions en matière de pratiques anticoncurrentielles, du fait principalement d'une nette baisse des saisines, de l'ordre d'un tiers : 21 décisions au total, dont 20 au fond et une prononçant des mesures conservatoires, sans compter trois clôtures de saisine d'office. Parmi ces 20 décisions au fond, on distingue 8 décisions de sanction et 5 décisions d'engagement, les autres étant des décisions d'irrecevabilité, de rejet ou de non-lieu. Par ailleurs, l'Autorité s'est saisie d'office à douze reprises en 2011.

Sur ces 21 décisions, 6 ont fait l'objet d'un recours devant la cour d'appel de Paris, le taux de recours contre les décisions de l'Autorité étant ainsi relativement stable sur moyenne période. En dehors de l'année 2010, le taux de confirmation des décisions de l'Autorité est satisfaisant, ce qui illustre la qualité de son travail et son respect des procédures.

Évolution du nombre des décisions et du taux de recours depuis 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Décisions au fond	40	50	34	40	39	20
Mesures conservatoires	3	6	1	2	1	1
Total des décisions	43	56	35	42	40	21
Recours	15	25	12	12	8	6
Taux de recours	34,9 %	44,6 %	34,3 %	28,6 %	20,0 %	28,6 %
Décisions confirmées	12	18	10	11	5	-
Taux de confirmation ¹	80,0 %	72,0 %	90,9 %	91,7 %	62,5 %	-

Source : Autorité de la concurrence.

Les huit décisions de sanction prononcées en 2011, concernant six ententes et deux non-respects d'engagements, ont représenté un montant total de 419,8 millions d'euros, dont 367,9 millions pour la seule affaire du cartel dans le secteur des lessives. Il apparaît que le montant total annuel des sanctions pécuniaires dépend souvent du montant très élevé d'une seule décision sanctionnant une affaire d'entente. Au-delà du montant total des sanctions, qui reste élevé pour des motifs parfois aléatoires, votre rapporteur observe une baisse régulière du nombre de sanctions comme du nombre d'entreprises sanctionnées. Il souhaite y discerner un respect accru par les milieux économiques des règles de la concurrence.

Toutefois, ainsi que l'a indiqué à votre rapporteur le président de l'Autorité de la concurrence, il existe une disproportion croissante entre les capacités de l'Autorité de la concurrence et les moyens que les entreprises

¹ Hors affaires encore pendantes devant la cour d'appel ou, le cas échéant, la Cour de cassation (une décision rendue par l'Autorité en 2008). Les données de 2011 ne sont pas encore connues.

susceptibles de conduire des pratiques anticoncurrentielles sont capables de déployer pour la contrer. Compte tenu du montant des amendes, de grandes entreprises peuvent préférer dépenser plusieurs millions d'euros en honoraires d'avocats et en frais divers de procédure. Il est ainsi de plus en plus difficile de défendre les décisions de l'Autorité face aux grandes entreprises, qui n'hésitent pas à faire appel ou à former des recours contre les perquisitions effectuées par l'Autorité. Il est également de plus en plus difficile aujourd'hui de rassembler les preuves d'une entente. Ces difficultés croissantes peuvent toutefois être surmontées grâce à l'existence des programmes de clémence, qui permettent d'obtenir des preuves des ententes.

Évolution des sanctions pécuniaires depuis 2005
(montants en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de décisions prononçant des sanctions pécuniaires	31	13	24	16	15	12	8
Nombre d'entreprises ou groupes d'entreprises sanctionnés	131	162	82	65	49	50	39
Montant des sanctions	754,1	127,9	220,4	630,3	205,5	439,5	419,8
Nombre d'organisations professionnelles sanctionnées	6	16	12	17	9	2	1
Montant des sanctions	0,26	0,38	0,6	1	1,1	3	0,06
Montant total des sanctions	754,4	128,2	221	631,3	206,6	442,5	419,8

Source : Autorité de la concurrence.

Votre rapporteur souligne que les décisions sanctionnant les ententes dans les secteurs des lessives en 2011 et des farines en 2012 sont le résultat de la procédure de clémence, prévue par le IV de l'article L. 464-2 du code de commerce, qui permet une exonération totale ou partielle des sanctions pour les entreprises qui les révèlent. En effet, ces ententes ont pu en l'espèce être mises à jour car elles ont été dénoncées par des entreprises concernées.

La procédure de non-contestation de griefs et la démarche de conformité

A l'issue d'un processus de consultation publique engagé en 2011, l'année 2012 a permis à l'Autorité de la concurrence de faire connaître sa doctrine en matière de non-contestation de griefs, procédure instituée en 2001 par la loi¹. Le III de l'article L. 464-2 du code de commerce prévoit, dans le cas où une entreprise ne conteste pas les griefs qui lui sont notifiés au titre d'une pratique anticoncurrentielle et que l'Autorité décide d'en tenir compte, que le montant maximal de la sanction est réduit de moitié. Cette procédure incitative pour les entreprises permet aussi à l'Autorité de gagner du temps de procédure dans le traitement des dossiers. Plus d'une trentaine d'affaires ont donné lieu depuis 2011 à l'application de cette procédure. L'Autorité a publié un communiqué le 10 février 2012 afin de faire connaître ses lignes directrices dans l'application de cette procédure de non-contestation de griefs, en particulier le calcul des sanctions pécuniaires, afin de montrer aux entreprises l'intérêt que cette procédure représente pour elles, en permettant expressément le cumul avec la procédure de clémence². La non-contestation de griefs peut être assortie d'engagements de l'entreprise de modifier son comportement, de nature à permettre une nouvelle réduction du montant des sanctions. Cette publication fait suite à celle du communiqué de l'Autorité sur les sanctions, le 16 mai 2011, par lequel elle faisait connaître ses méthodes pour le calcul du montant des sanctions pécuniaires³. Cette démarche publique, pédagogique et préventive, a pour mérite de faire connaître aux entreprises les conditions précises dans lesquelles elles risquent d'être sanctionnées et, par conséquent, les pratiques plus vertueuses qui leur permettent d'alléger les éventuelles sanctions. La procédure de non-contestation de griefs a été utilisée à trois reprises parmi les huit affaires ayant donné lieu à une sanction en 2011.

La démarche engagée par l'Autorité en 2011 concernant la conformité s'inscrit dans le cadre de la procédure de non-contestation de griefs. Il s'agit d'inciter les entreprises, en proposant une réduction du montant des sanctions pécuniaires, à mettre en œuvre notamment au titre d'engagements accessoires à une non-contestation de griefs des programmes internes de conformité aux règles de concurrence. Ces programmes ont pour objet de sensibiliser les salariés et les dirigeants au respect des règles de concurrence et ainsi mieux prévenir la commission des infractions, en prévoyant par exemple des formations, des mécanismes d'alerte, des sanctions disciplinaires en cas de manquement ou un devoir de collaboration avec l'Autorité. Ils doivent bien sûr être sérieux et vérifiables. Cette démarche est très innovante, au regard des expériences étrangères, et l'Autorité considère que la conformité doit devenir un pilier essentiel de la politique de concurrence. Aussi l'approche de l'Autorité sur les programmes de conformité a-t-elle aussi donné lieu, le 10 février 2012, à la publication d'un document-cadre⁴. Selon ce document, une entreprise dotée d'un programme de conformité pourrait bénéficier d'une circonstance atténuante si elle met fin d'elle-même à une pratique autre qu'un cartel faisant l'objet ultérieurement d'une enquête par l'Autorité, tandis qu'en cas de cartel il est recommandé de solliciter une procédure de clémence.

En 2011, 215 décisions d'autorisation de concentration ont été rendues, dont 7 sous réserve d'engagements et une décision d'inapplicabilité du contrôle, étant entendu que 231 notifications ont été reçues. Par ailleurs, l'Autorité a retiré en 2011 la décision d'autorisation de l'acquisition de TPS et CanalSatellite par Vivendi Universal et Canal plus, pour non-respect des

¹ Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

² Ce communiqué est consultable à l'adresse suivante :

http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/communique_ncg_10fevrier2012.pdf

³ Ce communiqué est consultable à l'adresse suivante :

http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/communique_sanctions_concurrence_16mai2011_fr.pdf

⁴ Ce document-cadre est consultable à l'adresse suivante :

http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/document_cadre_conformite_10_fevrier_2012.pdf

engagements pris lors de l'opération. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État et d'une question prioritaire de constitutionnalité.

La décision du Conseil constitutionnel n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012

Rendue dans le cadre du recours formé à l'encontre de la décision de l'Autorité de la concurrence retirant l'autorisation de l'opération d'acquisition de TPS et CanalSatellite par Vivendi Universal et Canal plus, la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012 a conforté l'Autorité de la concurrence dans l'exercice de ses prérogatives, le Conseil estimant notamment qu'elle respectait bien les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et s'imposent à toute autorité administrative indépendante qui exerce un pouvoir de sanction, ce dont ne peut que se féliciter votre rapporteur, au regard de la qualité de la mission d'intérêt général que remplit l'Autorité.

Aucun recours n'est à noter en 2011. Concernant le stock des affaires au 31 décembre 2011, 144 affaires étaient en cours en matière de contentieux des pratiques anticoncurrentielles et 20 avis étaient en cours, soit un niveau relativement stable sur cinq ans. Le délai moyen de traitement des affaires se maintient à 16 mois, comme en 2010.

Enfin, votre rapporteur signale le décret n° 2012-822 du 26 juin 2012 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Autorité de la concurrence, qui ouvre la voie à la diversification des ressources de l'Autorité. Ce texte permet de percevoir des rémunérations pour services rendus au titre de la participation financière des utilisateurs d'une plate-forme électronique d'échange dématérialisé des documents entre les parties, de contrats de licence pour l'utilisation par des éditeurs juridiques de sa production documentaire, de droits d'entrée pour l'organisation de colloques, conférences et séminaires, ainsi que de missions d'expertise hors du champ de ses obligations légales.

d) L'articulation entre la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence

Dans son rôle déjà évoqué de veille concurrentielle et de contrôle du respect du droit de la concurrence, la DGCCRF relève, par les enquêtes de ses agents, des indices de pratiques anticoncurrentielles (ententes, abus de position dominante, prix abusivement bas). Un certain nombre de ces indices donnent lieu à des propositions d'enquêtes transmises à l'Autorité de la concurrence, lorsqu'elle est susceptible d'être compétente.

L'Autorité de la concurrence peut ainsi se saisir des affaires relevées ou traitées par la DGCCRF à différents stades. L'article L. 450-5 du code de commerce prévoit en effet que le rapporteur général de l'Autorité est informé des investigations que la DGCCRF entend engager sur des faits susceptibles de constituer des pratiques anticoncurrentielles (propositions d'enquête), de sorte qu'il peut décider d'en prendre la direction, puis qu'il est informé sans délai du résultat de ces investigations (rapports d'enquête), lui permettant de proposer à l'Autorité de se saisir de l'affaire. Le choix de se saisir dépend de l'intérêt de l'affaire, des montants financiers en jeu, au regard notamment des

critères économiques d'engagement du pouvoir d'injonction et de transaction du ministre chargé de l'économie, ou encore de la dimension nationale des pratiques. Lorsque l'Autorité ne se saisit pas du résultat des investigations, le ministre chargé de l'économie conserve la faculté de la saisir, sans quoi il lui appartient, par la DGCCRF, d'utiliser son pouvoir d'injonction et de transaction pour faire cesser les pratiques anticoncurrentielles mises à jour.

Comme l'illustre le tableau ci-après, l'Autorité se saisit depuis 2009 de moins en moins, tant en proportion qu'en valeur absolue, des propositions pour diriger l'enquête, les autres restant alors pilotées par la DGCCRF, alors qu'en proportion elle se saisit d'autant de rapports d'enquête, pour un nombre décroissant en valeur absolue.

**Propositions et rapports d'enquête sur des pratiques anticoncurrentielles
transmis à l'Autorité de la concurrence par la DGCCRF**

	2009		2011		2011	
Propositions transmises	81	100 %	77	100 %	87	100 %
<i>Propositions prises en charge par l'Autorité</i>	33	40,7 %	28	36,4 %	27	31,0 %
<i>Propositions traitées par la DGCCRF</i>	48	59,3 %	49	63,6 %	60	69,0 %
Rapports transmis ¹	24	100 %	18	100 %	14	100 %
<i>Rapports pris en charge par l'Autorité</i>	8	33,3 %	6	33,3 %	5	35,7 %
<i>Rapports traités par la DGCCRF</i>	16	66,7 %	12	66,7 %	9	64,3 %

Source : Autorité de la concurrence et DGCCRF.

En outre, l'article L. 450-6 du code de commerce dispose que des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont mis à disposition du rapporteur général à sa demande, outre les agents dont il dispose dans ses propres services d'instruction. Cette faculté est utilisée ponctuellement par l'Autorité de la concurrence.

II. LES ÉVOLUTIONS DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES ENTREPRISES

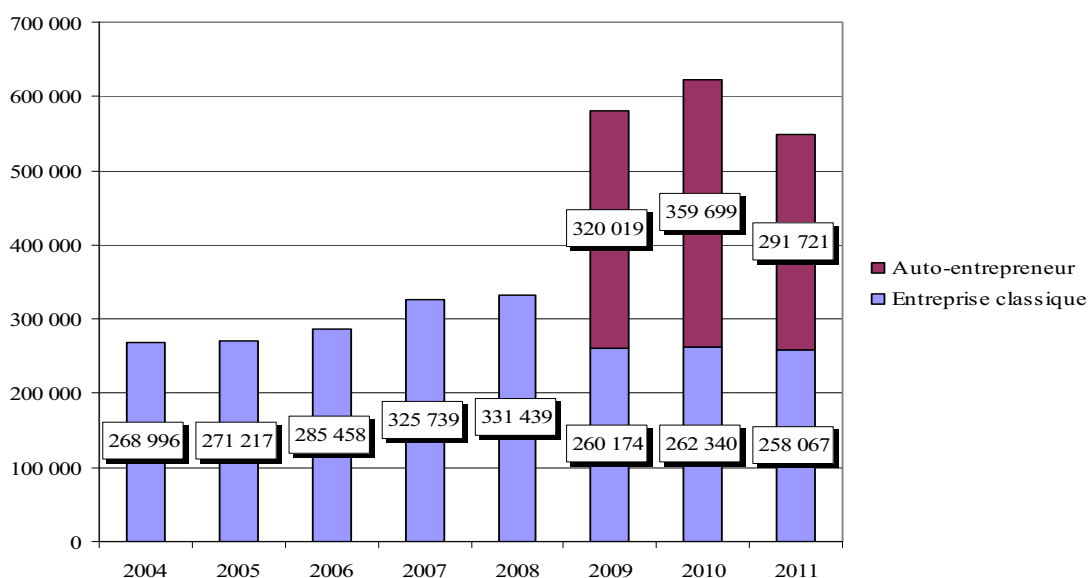
Au titre des évolutions de l'environnement juridique des entreprises, votre rapporteur souhaite poursuivre son suivi des nouveaux dispositifs mis en place par la loi pour accompagner les entrepreneurs individuels, notamment le

¹ *Hors rapports concluant à l'absence de pratiques anticoncurrentielles.*

statut fiscal et social d'auto-entrepreneur et le statut juridique d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

Selon les données fournies à votre rapporteur à partir des chiffres de l'INSEE, les créations d'entreprises se sont élevées à 549 788 en 2011, dernier exercice complet connu, dont 383 131 entrepreneurs individuels (69,7 %), ce nombre incluant pour les trois quarts des auto-entrepreneurs, et 160 715 pour les entreprises ayant le statut de personne morale (29,2 %). Une fois de plus, c'est le régime de l'auto-entrepreneur, depuis son entrée en vigueur en janvier 2009, qui explique les chiffres très élevés des créations d'entreprises, même s'il diminue de 11,6 % par rapport à l'année 2010, année record avec 622 039 créations, et si le nombre de créations d'auto-entrepreneurs a connu une forte baisse en 2011 par rapport à 2010. Les chiffres du premier semestre de 2012 confirment cette tendance à la baisse.

Évolution du nombre des créations d'entreprises de 2004 à 2011



Source : INSEE et DGCIS.

Il convient également de ne pas interrompre le processus engagé de façon continue de simplification de l'environnement juridique et administratif des entreprises, avec l'adoption de deux lois de simplification en 2011 et 2012 comportant un volet sur le droit des entreprises, processus qui contribue à la baisse des coûts et à l'amélioration de la compétitivité.

A. DES MODIFICATIONS À VENIR POUR L'AUTO-ENTREPRENEUR

En vigueur depuis janvier 2009, le régime social et fiscal de l'auto-entrepreneur a été créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation

de l'économie¹. Des modifications sont aujourd'hui attendues, compte tenu des critiques récurrentes qu'il suscite, en termes de concurrence déloyale, pour les artisans notamment, et d'externalisation induite de main d'œuvre.

La loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011 avait déjà prévu, à compter du 1^{er} janvier 2011, la radiation automatique du régime pour les auto-entrepreneurs qui ne déclarent pas de chiffre d'affaires pendant huit trimestres consécutifs, soit deux ans, au lieu de trois auparavant, une obligation au moins trimestrielle de déclaration étant parallèlement instituée, sous peine de sanctions financières, même en l'absence de chiffre d'affaires, de façon à rendre plus effective la radiation.

L'article 11 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, en cours d'examen, complète l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale afin d'aligner le taux de cotisations sociales dû par les auto-entrepreneurs sur celui applicable aux travailleurs indépendants. Les auto-entrepreneurs resteront toutefois toujours exonérés des cotisations minimales dues par les travailleurs indépendants et leurs cotisations continueront à être calculées sur le chiffre d'affaires. Votre rapporteur souscrit pleinement à cette modification, qui contribue à rétablir davantage d'équité entre les auto-entrepreneurs et les professionnels qui ne peuvent pas bénéficier de ce régime, dans un contexte difficile pour les finances publiques et sociales.

Enfin, outre cette modification, une mission d'évaluation du statut d'auto-entrepreneur a été confiée en octobre 2012 aux inspections générales des finances et des affaires sociales, portant notamment sur son coût pour les finances publiques, son impact réel sur la création d'entreprises, ses effets en termes de concurrence et les éventuels contournements qu'il permet à l'égard du droit du travail. Ses conclusions devraient être rendues en décembre 2012, afin de permettre une concertation avec les organisations professionnelles en vue d'une évolution de ce statut. En tout état de cause, l'hypothèse de sa suppression a été écartée par le Gouvernement.

Selon les données communiquées à votre rapporteur, la demande du bénéfice du régime de l'auto-entrepreneur a concerné en 2011 près de 292 000 créations d'entreprises, soit plus des trois quarts des créations d'entreprises individuelles et plus de la moitié du nombre total des créations d'entreprises, proportions comparables à l'année 2010 en dépit de la baisse entre 2010 et 2011 des chiffres de créations d'entreprises individuelles (- 16,4 %) comme des créations d'auto-entrepreneurs (- 18,9 %).

Dans son « bilan du dispositif auto-entrepreneurs à fin août 2012 », publié au début du mois de novembre 2012², l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) dénombre, à la fin du mois d'août 2012, 828 400

¹ Ce régime est applicable en cas de chiffre d'affaires inférieur à 81 500 euros hors taxes pour une activité d'achat et de vente de biens et à 32 600 euros pour des prestations ou services.

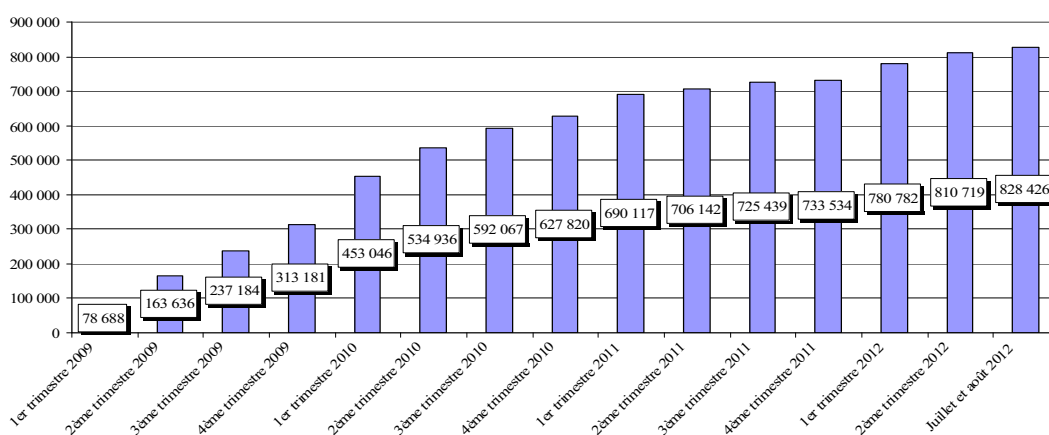
² Ce bilan est consultable à l'adresse suivante :

http://www.acoss.fr/dmdocuments/acoss/Communiqu_Acoss_Auto_Entrepreneurs_02_11_2012.pdf

auto-entrepreneurs administrativement actifs, montrant une hausse continue du nombre total d'auto-entrepreneurs, compte tenu des entrées et des radiations, après un ralentissement en 2011 après le renforcement des obligations de déclaration et le durcissement des règles de radiation.

L'ACOSS souligne que 48 % seulement des auto-entrepreneurs actifs administrativement sont aussi économiquement actifs, proportion stable dans le temps. En effet seuls 377 600 auto-entrepreneurs environ ont déclaré un chiffre d'affaires non nul au deuxième trimestre 2012. Sur cette même période, le chiffre d'affaires moyen déclaré est de 3544 euros, montant stable dans la durée, étant entendu que seuls 6,1 % ont déclaré un chiffre d'affaires supérieur à 7500 euros et 3,1 % un chiffre d'affaires supérieur à 10 000 euros, et qu'à l'inverse 19,3 % ont déclaré un chiffre d'affaires trimestriel inférieur à 1500 euros, chiffres à comparer aux 52 % ayant déclaré un chiffre d'affaires nul. Quant aux secteurs d'activité, le commerce représente environ 20 % des auto-entrepreneurs en 2012 et la construction 14 %.

Nombre total de comptes administrativement actifs d'auto-entrepreneurs



Source : ACOSS.

Ce succès statistique confirmé de l'auto-entrepreneur, *a fortiori* en période de croissance du chômage, ne doit pas conduire à éluder la réflexion sur la pérennité des activités économiques qu'il a permis de faire émerger et dont certaines d'entre elles, hors activités uniquement destinées à fournir un revenu accessoire, mériteraient de trouver leur place dans une forme classique d'entreprise, grâce à un accompagnement adapté.

B. UN BILAN ENCORE MODESTE POUR L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE

Créé par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010, le statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) permet à un entrepreneur individuel

qui ne souhaite pas constituer une société pour l'exercice de son activité professionnelle de séparer son patrimoine en distinguant patrimoine personnel et patrimoine professionnel, répondant à une revendication déjà ancienne des milieux de l'artisanat¹. Par une déclaration formée auprès d'un des registres de publicité légale habilités à cet effet par la loi, l'entrepreneur affecte à son activité professionnelle les biens nécessaires à cette activité et, s'il le souhaite, les biens qu'il utilise pour cette activité. Il crée ainsi un patrimoine distinct sans constitution d'une personne morale. Ces biens affectés constituent le seul gage général de ses créanciers professionnels postérieurs à la déclaration, protégeant le patrimoine personnel de l'entrepreneur et de sa famille en cas de difficulté économique pesant sur son activité professionnelle, y compris en cas de liquidation. Propriétaire de deux patrimoines, l'entrepreneur n'est en effet plus redevable de ses dettes professionnelles sur l'ensemble de son patrimoine, mais seulement sur son patrimoine professionnel. Doté d'un régime fiscal favorable, avec possibilité d'opter pour l'impôt sur les sociétés, pour l'aligner socialement et fiscalement sur la société à responsabilité limitée à associé unique (EURL), afin de le rendre aussi attractif, ce statut est ouvert à tous les entrepreneurs individuels, commerçants, artisans, agriculteurs, professionnels libéraux, y compris les auto-entrepreneurs.

Plusieurs décrets d'application et une ordonnance destinée à ajuster le droit des entreprises en difficulté et la procédure de surendettement ont permis que le statut d'EURL soit opérationnel début 2011. Plusieurs textes ont depuis ajusté le régime fiscal et social de l'EURL.

Selon les données communiquées à votre rapporteur, 4517 entreprises ont été créées sous forme d'EURL en 2011, soit seulement 0,8 % du nombre total des créations d'entreprises, près de 550 000, et 1,2 % du nombre total des créations d'entreprises individuelles, qui se sont élevées à plus de 383 000². A titre de comparaison, pour la même année, le nombre de créations de sociétés à responsabilité limitée (SARL) s'est élevé à plus de 132 000, dont plus de 50 000 pour les seules SARL unipersonnelles (EURL), forme de société que l'EURL avait pour vocation de concurrencer.

Les créations d'entreprises sous forme d'EURL représentent 72,3 % des constitutions d'EURL, les 27,7 % restant étant le fait d'entrepreneurs individuels déjà en activité qui font le choix de changer de statut. De plus, 30,5 % des EURL ont opté pour le régime de l'auto-entrepreneur. Le secteur de la construction est très représenté, puisqu'il représente près du quart des EURL (23,1 %), plus du double de la proportion de l'ensemble des entrepreneurs individuels (11,3 %). On note également une forte représentation du secteur du commerce, mais une très notable sous-représentation des deux secteurs de

¹ Articles L. 526-6 à L. 526-21 du code de commerce.

² Pour la période de janvier à mai 2012, on recense 2218 créations sous forme d'EURL, soit 1,3 % du nombre total des créations d'entreprises individuelles sur cette période.

l'agriculture et de la santé, par rapport au poids de ces secteurs sur l'ensemble des entrepreneurs individuels¹.

Au total, au 30 septembre 2012, soit plus d'un an et demi après la mise en œuvre opérationnelle de ce nouveau statut, on ne recense que 11 387 EIRL. Votre rapporteur rappelle que l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'EIRL estimait à 100 000 le nombre d'EIRL à la fin de l'année 2012. **Force est de reconnaître que l'EIRL n'a pas rencontré le succès annoncé, tant auprès des créateurs d'entreprises que des entrepreneurs individuels déjà en activité**, en dépit d'une importante campagne de communication initiée tant par les pouvoirs publics que par les organismes professionnels intéressés. Les statistiques mensuelles depuis 2011 illustrent de plus un ralentissement du rythme de création d'EIRL, mais il peut à ce stade s'expliquer par la tendance générale à la baisse du rythme des créations d'entreprises. Ce nombre est à comparer avec le nombre total des entreprises individuelles, près de 1,74 millions au 31 décembre 2010 selon l'INSEE, de sorte que l'EIRL à ce jour en représente moins de 1 %.

Votre rapporteur rappelle enfin que le Gouvernement avait envisagé, lors de la discussion du projet de loi relatif à l'EIRL, de supprimer le dispositif de la déclaration d'insaisissabilité, permettant à un entrepreneur individuel de déclarer insaisissables, auprès d'un notaire, sa résidence principale et ses biens immobiliers à usage non professionnel², considérant que le statut d'EIRL le rendrait inutile car il devait assurer une protection supérieure du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel. Le Sénat s'était opposé, avec succès, à cette suppression, considérant que la déclaration d'insaisissabilité était une formalité simple à accomplir pour un entrepreneur qui souhaite rester en nom propre sans avoir à remplir les obligations résultant du statut d'EIRL et qu'elle méritait d'être maintenue parallèlement et même d'être promue. Or, la création de l'EIRL n'a pas fait disparaître la déclaration d'insaisissabilité, même si le flux des déclarations a fléchi à partir de 2010.

Selon les chiffres transmis à votre rapporteur, on peut estimer entre 25 000 et 30 000 le nombre total de déclarations d'insaisissabilité souscrites depuis la création du dispositif par la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique³. Malgré un ralentissement du rythme de souscription de ces déclarations, celui-ci n'est pas à ce jour plus faible que celui de l'EIRL. Il conviendra à l'avenir de poursuivre cette comparaison.

Sans formuler plus avant de jugement sur l'EIRL, votre rapporteur se borne à constater que ce statut comporte une complexité de gestion qui tend à s'approcher de celle d'une EURL, en raison notamment de ses obligations tant déclaratives que comptables – obligations qu'il semble difficile de réduire significativement compte tenu des effets de la déclaration d'affectation de

¹ Chiffres au 31 juillet 2012.

² Articles L. 526-1 à L. 526-3 du code de commerce.

³ Les déclarations d'insaisissabilité ne font l'objet d'un recensement statistique spécifique que depuis avril 2008, de sorte que les données antérieures ne sont qu'une estimation. On recense 10 425 déclarations en 2009, 6 605 en 2010 et 5 988 en 2011.

patrimoine sur les droits des créanciers –, sans oublier le risque juridique lié à une mauvaise gestion du patrimoine professionnel, qui peut faire perdre le bénéfice de la séparation des patrimoines. Dès lors, un entrepreneur acceptant d’assumer une plus grande complexité dans la gestion de son entreprise pourra préférer s’orienter vers la création d’une société plutôt que d’adopter le statut d’EIRL. *A contrario*, un entrepreneur faisant le choix de la simplicité pourra se détourner de ce statut et, s’il souhaite une protection particulière de son patrimoine personnel, souscrire une déclaration d’insaisissabilité. En tout état de cause, votre rapporteur entend poursuivre son suivi de l’EIRL.

C. LA POURSUITE DU PROCESSUS DE SIMPLIFICATION

Engagé depuis plusieurs années et renforcé depuis 2011, le processus de simplification de l’environnement juridique et administratif des entreprises semble devoir être poursuivi après le changement de Gouvernement en 2012.

A cet égard, votre rapporteur relève que l’objectif n° 3 du programme « Développement des entreprises et du tourisme » (répondre aux besoins des entrepreneurs en simplifiant l’environnement administratif des entreprises) s’appuie sur le classement de la France dans l’étude annuelle de la Banque mondiale « Doing Business »¹ comme indicateur de performance. Le rang occupé par la France a reculé en 2012 alors que l’objectif était évidemment de continuer à progresser : la France était au vingt-sixième rang en 2010, puis est monté au vingt-deuxième rang en 2011, avant de retomber au vingt-cinquième rang en 2012. Il faut toutefois noter qu’elle était au trente-et-unième rang en 2010. La prévision 2013 comme la cible 2012 sont de rester au vingt-cinquième rang. Or, la dernière édition du rapport « Doing Business », rendue publique à la fin du mois d’octobre 2012, décline la France au trente-quatrième rang, considérant notamment qu’elle n’a pas suffisamment mis en œuvre de réformes en faveur des entreprises. Ce jugement ne saurait être approuvé par votre rapporteur. Une politique résolue de réduction de la charge réglementaire pesant sur les entreprises – c’est-à-dire une démarche continue de simplification de l’environnement juridique et administratif des entreprises – devrait permettre de progresser dans ce classement.

Ces efforts de simplification sont à situer dans un cadre européen, en particulier le lancement en 2008 par la Commission européenne de l’initiative du « Small Business Act » destinée à simplifier l’environnement juridique des petites et moyennes entreprises européennes. Cette initiative comportait une série de propositions législatives, parmi lesquelles il faut relever la directive, depuis adoptée, 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, tant entre entreprises

¹ Cette étude, dont la première édition a été publiée en 2003 résulte d’une analyse, réalisée par des experts et non par les entreprises elles-mêmes, de la réglementation relative aux entreprises et d’une évaluation des coûts correspondants, pour onze étapes importantes du cycle de vie des entreprises, de la création jusqu’aux procédures d’insolvabilité.

elles-mêmes que vis-à-vis des organismes publics¹. Cette initiative a aussi donné lieu à l'élaboration d'un cadre stratégique et d'un catalogue de mesures incitant les États membres à faire évoluer leur législation dans un sens plus favorable aux petites et moyennes entreprises. Des efforts ont ainsi entrepris dans la plupart des États membres, à l'instar des progrès accomplis en France. Au début de l'année 2011, la Commission européenne a souhaité prolonger et renforcer ce « Small Business Act », proposant notamment d'améliorer encore la qualité de la réglementation par l'utilisation d'un « test PME » consistant à analyser pour chaque projet de texte nouveau son impact sur les entreprises et de développer la logique des guichets uniques. Force est de reconnaître la position avancée de la France sur ces questions.

1. Les mesures de simplification récentes ou en cours

L'année 2011 a vu la mise en place d'une procédure de contrôle des projets de texte réglementaire ayant un impact sur les collectivités territoriales et sur les entreprises, en vue de minimiser leurs charges réglementaires, en application d'une circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 sur la simplification des normes, qui a instauré une obligation d'évaluation préalable de l'impact des textes réglementaires sur ces deux catégories². Cette mission a été confiée par cette circulaire au commissaire à la simplification, nommé par le Premier ministre le 2 novembre 2010, qui contrôle et supervise ainsi les travaux d'élaboration de ces textes par les ministères compétents. Ceux-ci doivent lui notifier leurs projets de texte, assortis d'une fiche d'impact, afin qu'il puisse rendre un avis destiné au Premier ministre avant toute réunion interministérielle chargée d'arrêter le texte. Le commissaire à la simplification a rendu son premier rapport d'activité³ en mars 2012, dans lequel il explique que la montée en puissance du dispositif a été très rapide après la circulaire du 17 février 2011, témoignant de la bonne prise en compte par les ministères de cette nouvelle obligation, même si elle n'a pas encore produit sur le fond des textes tous les effets attendus. Grâce au dialogue préalable sur les projets de texte entre le commissaire et les ministères, les avis favorables s'élèvent à près de 98 %, mais près de la moitié d'entre eux comportent au moins une réserve. Le commissaire estime néanmoins que son intervention « *rehausse nettement*

¹ La directive était, sauf exceptions, déjà satisfaite par le droit français en matière de délais de paiement. L'article 121 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 a déjà permis de transposer les dispositions nécessaires pour les transactions entre entreprises. La transposition des dispositions requises concernant les délais de paiement pour les contrats de la commande publique est prévue aux articles 39 à 42 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, adopté par le Sénat le 26 septembre 2012. Le délai de transposition est fixé au 16 mars 2013.

² Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/02/cir_32565.pdf

³ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000199/0000.pdf>
Au 1^{er} mars 2012, plus de 700 projets de texte avaient été soumis au contrôle du commissaire, dont environ 70 % concernaient les entreprises.

le degré de précautions prises dans son ensemble par l'administration dans l'élaboration des normes » et contribue à leur qualité et leur lisibilité. Deux axes d'amélioration sont envisagés par le commissaire : une saisine plus en amont par les ministères et des progrès dans l'évaluation de l'impact.

L'année 2011 a également vu la mise en œuvre d'un mécanisme de dates communes d'entrée en vigueur des textes relatifs aux entreprises, à compter du 1^{er} octobre, en application d'une circulaire du Premier ministre du 23 mai 2011¹. Intégré dans la procédure de contrôle de l'impact des textes réglementaires sur les entreprises, ce dispositif comporte deux aspects : d'une part il prévoit que ces normes doivent avoir une entrée en vigueur différée (au moins deux mois en principe), de façon à permettre aux entreprises de prévoir les éventuelles adaptations, et d'autre part il impose un nombre limité de dates d'entrée en vigueur de ces normes dans l'année (1^{er} janvier et 1^{er} juillet ou, à titre dérogatoire, 1^{er} avril et 1^{er} octobre), sauf circonstances impératives particulières (entrée en vigueur de dispositions législatives ou communautaires notamment), afin de donner aux entreprises plus de prévisibilité quant à l'évolution du cadre réglementaire qui leur est applicable. Un tableau des dates d'entrée en vigueur des textes année par année est ainsi accessible sur le site « Legifrance »², ainsi qu'une chronologie générale de l'entrée en vigueur des textes, secteur par secteur. Au regard du nombre de textes entrant en vigueur en dehors des dates communes, de l'ordre de 30 %³, ce dispositif semble assez largement appliqué et respecté par les ministères qui élaborent ces textes, au besoin grâce à la vigilance du commissaire à la simplification, désigné pour superviser ce dispositif. Il est également rendu compte de ce dispositif dans le rapport annuel précité du commissaire. Votre rapporteur estime nécessaire de tendre vers un plus grand nombre de textes respectant ces dates communes.

Enfin, une circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit⁴ a notamment généralisé l'obligation déjà expérimentée d'accompagner tout texte réglementaire nouveau d'une notice explicative, y compris par conséquent ceux relatifs aux entreprises.

L'article 62 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives a prévu la mise en œuvre d'une « armoire numérique sécurisée » permettant aux entreprises de ne fournir aux diverses administrations qu'une seule fois les mêmes documents, en les conservant numériquement dans un lieu unique, afin

¹ Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/05/cir_33143.pdf

² Ce tableau est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.legifrance.gouv.fr/entreprise-entree-en-vigueur-des-textes/type/tdcev>

A la date du 19 novembre 2012, ce tableau recensait, pour la seule année 2013, 44 textes entrant en vigueur au 1^{er} janvier, 9 au 1^{er} juillet et seulement 3, à titre dérogatoire, au 1^{er} octobre.

³ Selon les informations fournies à votre rapporteur, depuis la mise en œuvre du mécanisme des dates communes d'entrée en vigueur, près de 550 textes sur un total d'environ 800 respectaient ces dates communes, et pour la majorité d'entre eux les dates des 1^{er} janvier et 1^{er} juillet.

⁴ Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/07/cir_33427.pdf

de simplifier les démarches administratives et surtout d'alléger les formalités déclaratives. Ce projet nécessite de longs développements et l'année 2012 est consacrée à l'identification des données et informations susceptibles d'être incluses dans cette « armoire numérique ».

D'autres mesures de simplification ont été décidées (allègement de certaines obligations dans la gestion des sociétés...) ou sont en cours de mise en œuvre ou d'élaboration, certaines nécessitant du temps (déclaration sociale nominative, simplification du bulletin de paie...), à la suite de l'adoption de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 précitée. D'autres mesures encore ont été prises par la voie réglementaire (simplification des formalités déclaratives en cas de transfert du siège social...).

2. La poursuite du déploiement du guichet unique pour la création d'entreprise

Une dimension importante de l'amélioration du processus de création des entreprises consiste en la simplification des formalités de création, suivant une logique de guichet unique. Ce principe a conduit dès 1981 à la création des centres de formalités des entreprises (CFE), qui assurent la centralisation des documents déclaratifs, leur contrôle formel ainsi que leur transmission aux organismes destinataires concernés¹. Cette logique de guichet unique a été relancée par la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive dite « services »), qui a prévu la création d'un guichet unique électronique pour effectuer toutes les formalités relatives à une activité de service, incluant donc les formalités déclaratives, déjà concernées par les CFE, en vue de l'immatriculation par exemple, mais également les demandes d'autorisation concernant les activités réglementées, dans une démarche de dématérialisation complète des procédures.

L'article 8 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a ainsi prévu que « *tout prestataire de services entrant dans le champ d'application de la directive 2006/123/CE (...) peut accomplir l'ensemble des formalités et procédures nécessaires à l'accès et à l'exercice de son activité auprès des centres de formalités des entreprises* »². Le choix a ainsi été fait, outre la mise en place du guichet unique électronique telle que prévue par la directive dite « services », de renforcer le rôle des CFE en tant que guichets uniques physiques en matière de demandes d'autorisation.

¹ Le régime des CFE est défini par les articles R. 123-1 à R. 123-30 du code de commerce, en application de l'article 2 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle. Les CFE sont gérés, selon les secteurs, par les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat, la Chambre nationale de la batellerie artisanale, les greffes des tribunaux de commerce ou des tribunaux de grande instance statuant en matière commerciale, les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), les chambres d'agriculture et les services des impôts.

² Disposition introduite à l'article 2 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, traitant déjà des CFE.

L'obligation résultant de la directive dite « services » a été remplie par l'ouverture, le 21 janvier 2010, d'un portail internet unique de la création d'entreprise permettant, d'une part, d'obtenir des informations et, d'autre part, de réaliser toutes les démarches de création en ligne¹. Ainsi, à ce jour, la création d'une entreprise en ligne est possible pour toutes les activités.

Un groupement d'intérêt public a été constitué en avril 2011, pour une durée de trois ans prorogeable, afin de développer le guichet électronique et d'achever les travaux de déploiement du guichet unique, prévus jusqu'à fin 2013, notamment en vue d'assurer l'accomplissement en un lieu unique de toutes les demandes d'autorisations pour certaines activités. Ce groupement se compose de l'État (DGCIS) et des instances nationales des organismes gérant les CFE. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, depuis la création du groupement, 105 activités réglementées ont été identifiées dans le champ de la directive dite « services », pour lesquelles les autorisations administratives doivent pouvoir à terme être demandées par l'intermédiaire du portail internet ou des CFE, cette identification ayant permis de procéder pour certaines d'entre elles à des simplifications².

Concernant le guichet unique pour les autorisations administratives, le choix a été fait de le mettre en œuvre progressivement, d'abord dans les CFE, qui recueillent physiquement les dossiers de création d'entreprise, avant de procéder à la dématérialisation des demandes d'autorisation sur le portail internet. Selon les données communiquées à votre rapporteur, en octobre 2012, 58 procédures d'autorisation étaient déjà déployées dans les CFE et 17 étaient entièrement dématérialisées sur le portail internet, la dématérialisation d'une trentaine de procédures supplémentaires étant prévue avant la fin de 2012.

Votre rapporteur tient à saluer la réussite que constitue la mise en place progressive du guichet unique pour la création d'entreprises, dans sa dimension physique comme dans sa dimension électronique, qui devrait être terminée en 2013 avec l'achèvement de la dématérialisation de l'essentiel des procédures d'autorisation pour les activités de service réglementées.

3. L'annonce de nouvelles mesures de simplification

La précédente législature a été l'occasion d'un mouvement important de simplification, tant au niveau législatif qu'au niveau réglementaire. Après l'adoption de deux projets de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnance au cours de la législature 2002-2007, quatre propositions de loi de simplification ont ainsi été adoptées au cours de la législature 2007-2012, même si votre commission des lois a pu contester la méthode et, parfois, le contenu de ces propositions de loi, lorsqu'il excédait la simplification pour tendre vers des réformes de plus grande ampleur. La réalité législative de la simplification est néanmoins indéniable.

¹ Ce portail est consultable à l'adresse suivante : <http://www.guichet-entreprises.fr>

² Ce travail de recensement a conduit à la suppression de deux procédures, jugées obsolètes.

Par-delà le changement de Gouvernement intervenu en 2012, l'effort de simplification de l'environnement juridique des entreprises ne semble pas être abandonné, au contraire, ce dont se réjouit votre rapporteur. En effet, lors de la présentation le 6 novembre 2012 du « pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », à l'issue du séminaire gouvernemental sur la compétitivité, le Premier ministre a rappelé l'exigence de simplification :

« L'État doit également faciliter l'entrepreneuriat en simplifiant l'environnement réglementaire et fiscal. Car la principale préoccupation des chefs d'entreprise au quotidien, c'est la complexité et l'instabilité des normes. Nous simplifierons dès 2013 cinq démarches administratives essentielles pour les entreprises. Et nous stabiliserons sur la durée du quinquennat cinq dispositifs fiscaux clés pour l'investissement et la vie des entreprises. »

Selon les documents publiés par le Gouvernement à cette occasion¹, parmi les mesures ainsi envisagées figurent l'élaboration en décembre 2012 d'un programme pluriannuel de simplification des démarches administratives, sous l'autorité du nouveau Conseil interministériel pour la modernisation de l'action publique et associant les entreprises, ainsi que la mise en place d'un « test PME » destiné à évaluer l'impact sur les entreprises des projets de textes réglementaires. Cette seconde mesure consisterait à consolider le contrôle des projets de textes relatifs aux entreprises déjà opéré par le commissaire à la simplification depuis 2011. Sont aussi évoqués la réalisation d'un « *annuaire harmonisé des données demandées aux entreprises* » par les administrations, qui semble s'inscrire dans la démarche de l'« armoire numérique sécurisée » et dans celle de l'échange d'informations entre les administrations², le projet déjà engagé de déclaration sociale nominative, la simplification des dispositifs d'aide aux entreprises et des procédures en matière d'immobilier d'entreprise, la rationalisation des sites internet dédiés à l'accompagnement des entreprises autour du guichet unique électronique. Une autre série de mesures annoncées concerne la stabilité des normes fiscales et l'amélioration des relations entre les contribuables et l'administration fiscale.

Souscrivant à l'objectif de relance du processus de simplification et saluant la continuité de l'action de l'État en cette matière, votre commission souhaite que la méthode en soit revue, avec notamment des textes plus sectoriels et circonscrits, moins hétéroclites et volumineux, afin d'améliorer la qualité et le sérieux de leur examen par le Parlement.

¹ Ces documents sont consultables à l'adresse suivante :

<http://www.gouvernement.fr/presse/pacte-national-pour-la-croissance-la-competitivite-et-l-emploi>

² Démarche prévue à l'article 16 A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, issu des lois de simplification de 2011 et 2012.

III. LA DIFFICILE CONDUITE DES MISSIONS DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Dans son précédent avis, sur le projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteur avait déjà procédé à un premier examen de l'impact de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) sur l'exercice des missions de protection des consommateurs. Il avait alors conclu au constat d'un risque de dilution de ces missions de protection au sein des nouvelles directions départementales interministérielles, dont la création est marquée par une logique de mutualisation des moyens et de réduction des crédits comme des effectifs, en fonction de priorités et de capacités locales variables.

Dans la perspective de son avis sur le projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur a tenu à approfondir l'analyse de cette question. Afin de compléter les informations recueillies en audition ou par des contributions écrites, y compris les réponses au questionnaire budgétaire, il a effectué plusieurs déplacements en région¹, dans des directions départementales de la protection des populations (DDPP) ainsi que des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Il s'est ainsi rendu dans les DDPP de l'Aisne, de la Somme et du Loiret ainsi que dans les DDCSPP du Loir-et-Cher et du Cher.

En tout état de cause, les services déconcentrés de l'État chargés de la mise en œuvre de la protection des consommateurs, c'est-à-dire les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes², subissent actuellement l'effet cumulé des effets de la RéATE et d'une baisse continue et sévère des effectifs de la DGCCRF. A cet égard, de nombreux interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur, en audition comme lors de ses déplacements, ont déploré la rupture de la « chaîne de commandement » effectuée par la RéATE au sein de la DGCCRF, entre l'administration centrale et les services déconcentrés. D'autres regrettaient de ne plus pouvoir accomplir les enquêtes, faute de temps, alors même que des infractions auraient dû être poursuivies.

A. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a été décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), par le Conseil de modernisation des politiques publiques, le 11 juin 2008, lors de sa troisième réunion, qui en a arrêté les principes. Les modalités de la nouvelle organisation de l'administration de l'État au niveau territorial ont fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre en date du 7 juillet 2008³. Cette

¹ Voir annexes 3 et 4.

² Les agents des anciens services vétérinaires, relevant du ministère de l'agriculture, contribuent entre autres à la surveillance des produits alimentaires, avec des prérogatives différentes.

³ Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante :

http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20080709&numTexte=2&pageDebut=11009&pageFin=11013

circulaire indiquait que, « *si le niveau régional, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels, l'organisation départementale obéit à une logique différente* ». Elle précisait également que les choix d'organisation de l'échelon départemental, échelon « *interministériel par nature* », ne revenait pas aux administrations centrales, contrairement à l'échelon régional du fait de son rôle en matière de pilotage des politiques publiques, dont la mise en œuvre relève de l'échelon départemental.

Dans le domaine de la protection des consommateurs au sens large, c'est-à-dire en matière de concurrence, de consommation et de répression des fraudes, missions accomplies par les services déconcentrés de la DGCCRF, la RÉATE a consisté en la création, au niveau régional, des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et en la constitution, au niveau départemental, selon la taille des départements, des directions départementales de la protection des populations (DDPP) et des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

1. La création de nouvelles directions régionales et de nouvelles directions départementales

La création des DIRECCTE visait à créer un interlocuteur unique représentant l'État au niveau régional dans le domaine économique et social pour les entreprises et les opérateurs économiques et professionnels.

Regroupant huit directions ou services déconcentrés, les DIRECCTE ont été créées par le 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. Elles 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* », qui exercent leurs missions « *sous l'autorité du préfet de région et, pour les missions relevant de sa compétence, sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département* » (article 1^{er} du décret). Pour ce qui relève du champ de compétences de la DGCCRF, la DIRECCTE est chargée 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* », étant ensuite précisé qu'elle « *assure le pilotage des politiques de l'État susmentionnées (...) et évalue la performance de leur application* » (article 2). En d'autres termes, les DIRECCTE sont chargées du pilotage, de l'animation et de l'évaluation des politiques de contrôle des règles de concurrence et de protection économique et de sécurité des consommateurs, politiques qu'elles ne mettent donc pas en œuvre directement : ceci revient à l'échelon départemental. Il est toutefois précisé que le ressort de certaines DIRECCTE est étendu pour réaliser des enquêtes relatives « *aux pratiques à caractère anticoncurrentiel* » et « *aux*

produits vitivinicoles, spiritueux, vins aromatisés et produits et matériels susceptibles d'être utilisés pour leur élaboration, leur traitement et leur manipulation »¹ (article 5), ce qui signifie qu'en réalité certaines activités de contrôle relèvent de la DIRECCTE et non de l'échelon départemental, en matière de respect du droit de la concurrence, ce qui ne ressort pas clairement des missions énumérées par le décret (article 2). Ainsi, la recherche des pratiques anticoncurrentielles et des pratiques restrictives de concurrence est bien effectuée par les DIRECCTE, ponctuellement avec l'aide d'agents des directions départementales ayant conservé une compétence dans ce domaine.

Afin d'accomplir ses missions, chaque DIRECCTE est organisée en trois pôles, outre un éventuel secrétariat général, dont un pôle « concurrence, consommation et répression des fraudes », autrement appelé « pôle C », chargé des politiques déjà évoquées (article 3 du décret). Le décret entrant en vigueur à la date de nomination du directeur de chaque DIRECCTE et au plus tard le 1^{er} juillet 2010 (article 7)².

Concernant l'échelon départemental, il était envisagé initialement que les unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (UDCCRF) soient rattachées aux nouvelles DIRECCTE – et non intégrées dans des directions départementales interministérielles – dans la continuité de l'évolution, engagée à partir de 2006, de régionalisation de l'organisation territoriale de la DGCCRF³. La circulaire précitée du Premier ministre du 7 juillet 2008 indique à cet égard que la DIRECCTE « *comprendra les unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et les unités départementales du travail et de l'emploi* », tandis que des directions départementales de la population et de la cohésion sociale (DDPCS)⁴, directions interministérielles sous l'autorité des préfets de département, intégreront « *les missions de veille sanitaire et de sécurité dans les domaines de l'alimentation et de la protection des consommateurs et les fonctions liées à la cohésion sociale* », donc entre autres les missions des directions départementales des services vétérinaires (DDSV), services déconcentrés de la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture. Un rôle de coordination avec les UDCCRF était assigné aux DDPCS. Les unités départementales des directions régionales étaient placées sous l'autorité directe du préfet de département lorsqu'elles avaient à traiter de dossiers de sa compétence.

¹ *Brigades interrégionales d'enquêtes concurrence (BIEC) et brigades interrégionales d'enquêtes vins et spiritueux (BIEV).*

² *Les services déconcentrés de l'État en Ile-de-France et dans les régions d'outre-mer ont reçu une organisation particulière, déterminée respectivement par les décrets n° 2010-687 du 24 juin 2010 et n° 2010-1582 du 17 décembre 2010.*

³ *L'organisation des services déconcentrés de la DGCCRF était articulée selon une chaîne hiérarchique avec des directions régionales, ayant également une fonction de mutualisation, sous l'autorité desquelles étaient placées des unités départementales.*

⁴ *Une direction départementale de la cohésion sociale pourrait être constituée en fonction de l'importance démographique ou des nécessités particulières du département.*

Or, l'architecture finalement retenue pour l'échelon départemental n'a pas rattaché les UDCCRF aux DIRECCTE, préférant les intégrer avec les services vétérinaires dans des directions départementales interministérielles sous l'autorité directe des préfets, à rebours de la réorganisation territoriale de la DGCCRF. Une circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008¹ est venue apporter *expressis verbis* sur ce point des ajustements à la circulaire du 7 juillet 2008, consistant à créer des directions départementales intégrant les missions dévolues aux UDCCRF : directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) dans les départements de moins de 400 000 habitants et directions départementales de la protection des populations (DDPP) dans les départements de plus de 400 000 habitants. Telles qu'elles ont été prévues depuis par le décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 précité (article 3), les unités territoriales des DIRECCTE ne recouvrent que les sections d'inspection du travail et ne concernent pas les missions de concurrence, consommation et répression des fraudes.

Les nouvelles directions départementales interministérielles (DDI), et notamment les DDCSPP et DDPP, ont été créées par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles². Elles sont des « *services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département* » (article 1^{er}). Elles perdent par conséquent tout caractère ministériel et ne relèvent donc plus de l'autorité hiérarchique des administrations centrales des ministères, innovation majeure dans l'organisation de l'administration territoriale de l'État. En effet, avant la RÉATE, les diverses directions départementales de l'État étaient les services déconcentrés des administrations centrales. Dans ces conditions, il appartient aux ministres de donner aux préfets des instructions pour la mise en œuvre des politiques publiques au niveau départemental.

La DDPP englobe pour l'essentiel les missions jusque là exercées par l'UDCCRF et la DDSV (article 5 du décret)³ : il s'agit d'un regroupement des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et des services vétérinaires. Outre la mission de la DDPP, la DDCSPP exerce également diverses missions en matière de cohésion sociale (protection des personnes vulnérables, contrôle des établissements sociaux, politique de la ville, logement, droits des femmes), de jeunesse, de vie associative et de sport, reprenant les missions des directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) et une partie de celles des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

¹ Cette circulaire est consultable à l'adresse suivante : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_2240.pdf

² La liste des départements dotés d'une DDPP et non d'une DDCSPP figure en annexe du décret.

³ La mission d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole a également été dévolue aux DDPP.

**Article 5 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009
relatif aux directions départementales interministérielles**

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.

Le décret relatif aux directions départementales interministérielles entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Ces nouvelles directions régionales et départementales ont été mises en place tout au long de l'année 2010, sous l'égide de préfigureurs désignés en 2009, après appel à candidatures, sur proposition des préfets après entretien et sur décision du Premier ministre après consultation interministérielle. Ce même processus a été retenu pour désigner les directeurs et leurs adjoints. Cette phase de préfiguration des nouvelles directions s'est accompagnée dans de très nombreux cas d'une modification de l'implantation géographique des services, nécessitant donc des déménagements. Les préfets ont été chargés de la responsabilité du plan des implantations immobilières de l'État dans les régions et les départements, avec l'objectif de rechercher une baisse des coûts. Des déménagements se sont étalés tout au long de l'année 2010, étant entendu qu'à ce jour ces évolutions immobilières ne sont pas achevées partout¹.

L'organisation interne des DDI a été arrêtée, sur proposition des directeurs, par les préfets de département après accord des préfets de région.

La constitution des DDI, services relevant du Premier ministre, a conduit à la création d'un nouveau programme budgétaire n° 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » au sein de la mission relevant du Premier ministre « Direction de l'action du Gouvernement », afin dans un premier temps d'accueillir les crédits de fonctionnement des DDI, y compris les charges immobilières². Les emplois des directeurs et directeurs adjoints des DDI, soit 498 agents, sont inscrits à ce programme à compter du projet de loi de finances pour 2013 : ils figuraient jusque là au sein du programme n° 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »³.

Le 31 juillet 2012, lors de son intervention devant les préfets, réunis au ministère de l'intérieur, le Premier ministre a fait part de la continuité qui allait animer l'action du nouveau Gouvernement en matière d'organisation de l'administration territoriale de l'État⁴. D'une part, il a indiqué que « *certaines ministères verront leurs effectifs décroître* » dans l'objectif global de stabilité des effectifs des agents de l'État, tout en veillant à ce que ces ministères « *ne sacrifient pas pour autant leur présence territoriale* ». D'autre part, il a confirmé les principes de la RéATE, maintenant la fixation par les ministères des « *priorités des politiques sectorielles* » à l'échelon régional et confortant à l'échelon départemental « *son organisation interministérielle* » sous l'autorité

¹ Par exemple, la DDCSPP du Loir-et-Cher s'intègre dans un projet immobilier regroupant tous les services de l'État devant aboutir en 2014.

² Figurent également à ce programme les charges immobilières (charges locatives et connexes) des préfetures et sous-préfetures et des directions régionales issues de la RéATE.

³ Sont aussi transférés en 2013 les emplois des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et de leurs collaborateurs, soit 339 agents.

⁴ Ce discours est consultable à l'adresse suivante :

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/interventions/07.31_discours_de_jean-marc_ayrault_premier_ministre_lors_de_son_intervention_devant_les_prefets.pdf

des préfets. Concernant l'échelon départemental, il a souhaité néanmoins que soient données « *plus de marges de manœuvre aux chefs de service* » mais aussi que soient identifiées « *des pistes nouvelles de gestion mutualisée des moyens* » dans les services départementaux.

2. Le renforcement de l'autorité des préfets

Rompant avec la logique verticale ministérielle, la réorganisation des services à l'échelon départemental a renforcé le rôle et l'autorité du préfet, selon le principe de base qui veut que le préfet est « *le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement* », comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution. Le rattachement des services déconcentrés départementaux au préfet décidé par la RéATE suit ce principe. Dans la logique de décloisonnement des services, le préfet a été positionné par la réforme comme l'animateur de l'ensemble des politiques territoriales de l'État, y compris celles relevant auparavant exclusivement des administrations centrales et de leurs services déconcentrés propres, au service d'une plus grande unité de l'action de l'État. Le préfet de département se voit rattacher de nouveaux services, dont le nombre a été restreint en raison de la fusion de certains d'entre eux. Dans cette logique, les ministères n'ont plus à transmettre d'instructions aux services départementaux, mais ils doivent s'adresser aux préfets pour les instructions essentielles, même si au quotidien les échanges n'ont pas disparu entre les services déconcentrés et l'administration centrale.

L'attribution au préfet du pilotage de la politique immobilière de l'État dans le département s'inscrit dans ce nouveau cadre. Les regroupements de services décidés par la RéATE ont pu faire apparaître de nouveaux projets immobiliers, pilotés par le préfet, mais ils ont également pu s'intégrer dans des projets immobiliers antérieurs déjà lancés, auxquels ils ont dû s'adapter.

En outre, il appartient en principe au préfet et aux directeurs locaux de définir la répartition des moyens mis en œuvre localement pour assurer les missions selon les orientations déterminées par les administrations centrales, y compris dans le choix de l'allocation des effectifs. Pour autant, les agents ne sont pas interchangeables et peuvent – et même souhaitent – être déplacés d'une direction à une autre, compte tenu de la technicité de leurs métiers.

Les préfets et secrétaires généraux de préfecture rencontrés par votre rapporteur ont fait part de leur satisfaction, car exercer leur autorité sur ces nouvelles directions leur permet d'avoir un suivi régulier de leurs activités, sous forme par exemple de réunion régulière des directeurs départementaux avec le préfet et le secrétaire général, et d'être mieux informés, y compris en amont de certaines initiatives, notamment sur les dossiers sensibles. En effet, les préfets n'avaient auparavant affaire à ces services qu'en cas de crise locale dans le département ou la région, en particulier les services vétérinaires et les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, car ces services ne relevaient pas de leur autorité. Pour cette raison, les préfets

voient cette nouvelle organisation comme un progrès dans l'accomplissement de leur mission, d'autant qu'ils sont les seuls dans un département à avoir une approche transversale des problématiques locales qui se posent à l'État. Ce suivi est encore plus utile pour les sujets plus sensibles politiquement, comme l'évolution du prix de l'essence ou l'activité des abattoirs¹.

Cette organisation a aussi permis, pour les préfets, une réduction du nombre de leurs interlocuteurs dans les services déconcentrés, ce qui est pour eux une simplification et un gage de plus grande efficacité.

Pour autant, ce renforcement de l'autorité des préfets ne semble pas se traduire par une immixtion dans la gestion quotidienne des missions des DDPP et DDCSPP, définies nationalement pour l'essentiel², y compris dans la gestion de dossiers locaux susceptibles de répercussions particulières. Ce jugement est corroboré par l'analyse de la DGCCRF elle-même comme par les réponses des directeurs départementaux rencontrés par votre rapporteur. Cette crainte évoquée par certains d'une intervention des préfets dans l'activité ne semble donc pas, sauf exception, trouver de fondement dans la réalité.

Plusieurs préfets ou secrétaires généraux de préfecture ont néanmoins rappelé à votre rapporteur qu'ils étaient sollicités pour la défense de l'emploi, tant par les élus locaux que par le Gouvernement, ce qui peut les conduire à accorder une attention particulière aux actions de contrôle conduites à l'égard de certaines entreprises qui représentent un impact lourd sur l'emploi.

3. Le mécontentement persistant des personnels

A la suite du changement de Gouvernement en 2012, un mouvement syndical important chez les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a demandé le retour à la situation antérieure à la RéATE pour les services déconcentrés concernés (DDPP et DDCSPP) et le redressement des moyens de fonctionnement de la DGCCRF.

Les organisations syndicales nationales représentant les personnels de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont adressé une lettre ouverte au ministre chargé de la consommation, le 30 juillet 2012, sur l'avenir des missions, des moyens et des personnels de la DGCCRF³. Cette lettre ouverte demande notamment « *la mise à l'étude d'une sortie, rapide et effective, de la DGCCRF du dispositif de la RéATE* », « *la restitution à cette administration d'une chaîne totale de commandement* » et « *la réhabilitation de cette administration dans sa place d'administration à réseau à Bercy* »,

¹ Par exemple, le groupe Doux, dont les difficultés font l'actualité, dispose d'un abattoir dans le Cher et d'un autre dans le Loiret, deux départements dans lesquels s'est rendu votre rapporteur.

² La DNO de la DGCCRF comporte des orientations nationales largement encadrées par des orientations européennes. Il en est de même pour les orientations du plan national d'intervention (PNI) de la direction générale de l'alimentation, dont relèvent les anciens services vétérinaires.

³ Cette lettre ouverte est consultable notamment à l'adresse suivante :

http://www.finances.cgt.fr/IMG/pdf/monsieur_benoit_hamon_lettre_ouverte_numero_2.pdf

sans oublier la question de la baisse des effectifs. Cette lettre ouverte s'est accompagnée d'un vaste mouvement pétitionnaire unitaire des organisations syndicales, sur la base de ces demandes. Ces revendications illustrent la persistance du malaise comme l'ampleur du mécontentement des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à la suite de la réorganisation des services déconcentrés par la RéATE, puisqu'il est précisément souhaité le retour pur et simple à la situation antérieure.

Les personnels de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes rencontrés par votre rapporteur ne parviennent souvent pas à admettre la réforme de leur administration, ainsi que leur sortie de la chaîne hiérarchique de la DGCCRF et du ministère de l'économie et des finances. Certains aspirent au retour à la situation antérieure des UDCCRF, rattachées aux directions régionales, services déconcentrés propres de la DGCCRF, qui deviendraient dans le nouveau schéma de la RéATE des unités territoriales des DIRECCTE, à l'instar des sections d'inspection du travail.

La réorganisation administrative a ainsi créé chez les agents de la DGCCRF une démobilitation et une déception apparemment plus fortes que chez les autres catégories d'agents des services déconcentrés¹, un sentiment de perte d'identité administrative. Votre rapporteur a perçu une véritable nostalgie pour l'organisation antérieure, qui ne semble pas aussi forte chez les autres catégories de personnels des DDI. De plus, les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont minoritaires dans les DDPP par rapport aux agents des anciens services vétérinaires et le sont davantage encore dans les DDCSPP, créant un sentiment d'isolement conforté par la perte du lien hiérarchique avec le niveau régional et le niveau national.

Les personnels de la DGCCRF expriment également une inquiétude à l'égard du risque de dépendance à l'égard du préfet, dans l'accomplissement de missions d'enquête, et donc d'intrusion, alors que la situation antérieure leur garantissait l'indépendance à l'égard des autorités locales. Sur ce point, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, votre rapporteur considère que la réalité de la pratique préfectorale, sauf exception, a dû dissiper cette crainte, mais elle ne saurait la priver complètement de toute justification en droit.

Ainsi, votre rapporteur peut confirmer ce que tous les interlocuteurs qu'il a rencontrés lui ont indiqué, c'est-à-dire que les agents qui demeurent les plus réticents à la réorganisation issue de la RéATE sont ceux de la DGCCRF. Ce malaise persistant du personnel doit être pris en compte.

Même si elle semble poser moins de difficultés que le pressentait votre rapporteur, la question de la diversité des statuts et des régimes de rémunération au sein des DDI est souvent mise en avant. Cette diversité, qui concerne aussi le traitement des agents que leur régime indemnitaire – plus favorable pour ceux relevant du ministère de l'économie et des finances – que les prestations d'action sociale ou les modalités de décompte horaire a pesé

¹ A l'exception peut-être des agents des anciennes directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS).

sur l'acceptation de la réforme par les personnels, en raison des forts écarts de traitement qu'elle maintenant entre agents réunis dans une même structure.

4. Le point de vue des représentants des consommateurs

Afin d'apprécier le point de vue des représentants des consommateurs sur les effets de la RéATE, votre rapporteur a souhaité entendre en audition deux associations nationales importantes de consommateurs, mais surtout, lors de ses déplacements dans chacune des DDPP et des DDCSPP, rencontrer des organisations locales de consommateurs.

Les associations nationales ont diversement accueilli la réorganisation des services déconcentrés de la DGCCRF. Ainsi, l'association Consommation, Logement et Cadre de vie (CLCV) a formulé un jugement nuancé, indiquant que ses associations locales continuaient à être en contact avec les services déconcentrés et à leur signaler des faits susceptibles de constituer des infractions, sans que ces services soient toujours en mesure d'y donner suite. Elle a constaté une disponibilité moindre des agents et une diminution de leurs moyens. L'organisation des services telle qu'elle a été réformée paraît difficile à appréhender, alors que les missions des services étaient antérieurement bien identifiées. L'Union fédérale des consommateurs (UFC-Que Choisir), quant à elle, a été très critique sur cette réorganisation, « *démantèlement* » selon elle de la DGCCRF, qui a dilué la problématique de la consommation dans des ensembles administratifs très hétérogènes dépendant des préfets, alors que les marchés sont majoritairement nationaux. Elle a dit ressentir clairement le poids des orientations préfectorales dans les actions des services, ce que votre rapporteur n'a pas pu constater sur le terrain. Elle a indiqué que certaines associations locales avaient perdu leurs interlocuteurs, tandis que pour d'autres rien n'avait changé. Elle a constaté une réduction de l'ampleur des enquêtes nationales de la DGCCRF et une perte de ses capacités d'enquête, en raison de la baisse de ses effectifs, alors que le fonctionnement hiérarchique de la DGCCRF était un gage d'efficacité pour les enquêtes.

Lors de ses déplacements, votre rapporteur a rencontré une douzaine de représentants d'organisations départementales de consommateurs. Certains ont indiqué ne pas avoir de relations avec les services déconcentrés voire ne pas connaître les DDPP ou DDCSPP et leurs missions, tandis que d'autres, plus nombreux, ont fait état de relations suivies et de signalements réguliers de faits susceptibles de constituer des infractions au droit de la consommation et parfois ont fait état d'une information particulière sur la RéATE à destination des associations de consommateurs. Votre rapporteur s'est étonné de cette disparité, parfois au sein d'un même département, et s'est félicité d'avoir permis, dans certains départements, par son déplacement, de mettre en contact les agents et les associations locales de consommateurs. Les relations entre services déconcentrés et associations ne sont pas évidentes par conséquent, contrairement à ce que pensait votre rapporteur, alors même qu'il existe a

priori un intérêt mutuel à ces relations : sources de signalements pour les premiers, sources d'information et appui éventuel pour les secondes.

En outre, votre rapporteur estime que le changement du dispositif de subventionnement des associations locales de consommateurs en 2008, qui a substitué des subventions nationales par la DGCCRF aux associations têtes de réseau, à redistribuer aux associations membres du réseau, aux subventions locales gérées par les services déconcentrés de la DGCCRF, a nécessairement distendu les relations entre ces services et les associations locales.

Sans proposer de recréer les anciens comités départementaux de la consommation¹, dans lesquels siégeaient des représentants des consommateurs et des milieux économiques sous la présidence du préfet, votre rapporteur recommande l'organisation régulière, au moins annuelle, d'une rencontre entre associations locales et les responsables des directions départementales.

Enfin, votre rapporteur observe que toutes les statistiques nationales comme départementales montrent une baisse rapide du nombre des plaintes formulées par les consommateurs auprès des services, quel que soit le mode de prise de contact (visite, appel téléphonique, message électronique).

5. Un premier bilan demandé par le Gouvernement

En juillet 2012, le Premier ministre a chargé les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration de procéder à un bilan de la RGPP. Remis au Premier ministre le 25 septembre 2012², le rapport comporte une analyse de la RéATE, volet territorial de la RGPP. Si le rapport relève que la RéATE est le seul chantier de la RGPP à avoir bénéficié d'un « *suivi réellement interministériel* » et « *constructif* », assuré par le secrétariat général du Gouvernement, qui a associé les ministères concernés³, il conclut néanmoins qu'il s'agissait « *des réformes les plus radicales et les plus lourdes de conséquences de ces dernières décennies* » pour les services déconcentrés, compte tenu de la forte réduction du nombre de services, du regroupement de certains d'entre eux sous l'autorité nouvelle du préfet, hors des logiques verticales ministérielles préexistantes, confortant le niveau départemental, et par conséquent de la suppression sur l'ensemble du territoire de centaines de structures administratives particulières.

¹ Les comités départementaux de la consommation ont été créés par l'article 34 du décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 et supprimés par l'article 62 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006. Il semble que, dans les années précédant leur suppression, ces comités n'étaient plus guère réunis voire constitués. Ils avaient pour mission de formuler des avis et des vœux et de contribuer à la désignation de représentants des consommateurs dans diverses instances locales.

² Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/2012-m-058-01_bilan_rgpp.pdf

³ Rôle de la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE), placée auprès du secrétaire général du Gouvernement. Le pilotage de la RéATE ne relevait pas de la direction générale de la modernisation de l'État du ministère du budget.

Le rapport commun des trois inspections souligne également une série de difficultés suscitées par la RéATE, dont certaines incitent à attendre, avant de porter un jugement plus définitif, que le temps ait permis que la réforme et ses conséquences en termes d'adaptation soient mieux assimilées. Sont ainsi mentionnées des critiques que votre rapporteur a pu rencontrer au long de ses auditions comme de ses déplacements :

« - manque de lisibilité des structures pour le public ;

« - complexité des circuits de décisions ;

« - petite taille des équipes dans certaines directions départementales, qui risquent dès lors d'être privées de capacités d'expertise ;

« - hétérogénéité des conditions de travail (indemnités, temps de travail, action sociale, etc.) d'agents d'un même service issus de différents ministères ;

« - difficultés de concrétisation de l'inter ministérialité à l'échelon régional et des synergies attendues dans les différents services ;

« - limites de la polyvalence attendue d'agents aux formations et compétences très différentes ;

« - difficulté de coopération d'agents dotés d'une culture professionnelle forte (par exemple CCRF et jeunesse et sport) au sein de structures dont ils ne perçoivent pas le sens ;

« - difficulté de positionnement des cadres dirigeants des DDI en raison d'un manque d'accompagnement, d'une culture marquée par leur service d'origine et d'un compromis à trouver entre leurs fonctions managériales et les métiers techniques dont ils sont issus. »

Pour autant, une recommandation importante du rapport, qui n'est pas spécifique à la RéATE mais qui rejoint la position formulée par le Premier ministre devant les préfets le 31 juillet, consiste à laisser, « dans les secteurs fortement restructurés pendant la RGPP, une période de stabilisation des organisations ». Il s'agit de ne pas ajouter de perturbations supplémentaires aux administrations ainsi réformées et de laisser aux adaptations le temps de se réaliser, avant de pouvoir porter avec plus de recul un jugement plus net.

Le Gouvernement a tiré les conséquences de ce rapport à l'occasion d'un séminaire gouvernemental, le 1^{er} octobre 2012, sur le renouvellement de la politique de modernisation de l'action publique. Le communiqué de presse publié par le Premier ministre à la suite de ce séminaire confirme, concernant la RéATE, la position énoncée le 31 juillet 2012 devant les préfets, tout en affirmant le principe de la nécessité d'associer les agents à la démarche de modernisation de leur administration. Il indique ainsi que le Gouvernement tient à « stabiliser l'organisation de l'administration territoriale de l'État et identifier les solutions pour répondre aux dysfonctionnements constatés ».

Par ailleurs, la Cour des comptes conduit aussi plusieurs travaux sur la RéATE, qui devraient aboutir entre la fin de l'année 2012 et le printemps de

l'année 2013. Votre rapporteur ne manquera pas de rendre compte de l'issue de ces travaux à l'occasion de son prochain avis budgétaire.

B. UNE SITUATION INQUIÉTANTE POUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS

Votre rapporteur tire de ses auditions et déplacements une analyse inquiétante pour la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, au-delà de la seule protection de leur intérêt économique dans leurs rapports avec des professionnels. S'il a pu évoquer plus haut des difficultés davantage liées à la réorganisation elle-même et à ses effets perturbateurs de court terme, il souhaite à présent examiner certaines difficultés plus structurelles ou bien durables qui, cumulées à plusieurs années de forte baisse des effectifs, exigent de s'interroger sur la réalité de l'accomplissement des missions de protection des consommateurs et de contrôle du respect du droit de la consommation.

Du point de la vue de la DGCCRF comme de ses cadres et agents rencontrés dans les DDPP et DDCSPP, la rupture de la chaîne hiérarchique entre l'échelon régional et l'échelon départemental et la rupture de l'unité de commandement des agents est une source de lourdeur de gestion, alors même que les missions de contrôle de la DGCCRF s'accomplissent principalement, en matière de droit de la consommation, par les enquêtes des agents placés dans les services départementaux¹. La conduite des enquêtes nationales est devenue plus complexe administrativement.

A cet égard, votre rapporteur a rencontré des interlocuteurs assez souvent critiques, ou à défaut interrogatifs, y compris dans l'encadrement, sur le rôle des « pôles C » des DIRECCTE vis-à-vis des DDPP et DDCSPP en matière de pilotage, d'animation, de coordination et de synthèse, mais aussi sur le fait que les effectifs des DIRECCTE seraient davantage préservés ou qu'ait été confiées aux DIRECCTE des missions de contrôle dans le domaine de la concurrence, scindant les missions des agents entre l'échelon régional et l'échelon départementale. L'articulation semblerait encore à construire entre les deux niveaux. Au vu de cette contestation du rôle des DIRECCTE, votre rapporteur s'attachera à évaluer le rôle concret et la place des DIRECCTE dans son prochain avis budgétaire.

Parallèlement, votre rapporteur a observé dans ses déplacements une quasi absence de coopérations interdépartementales ou entre le niveau régional et le niveau départemental, alors même qu'elle semblerait devoir s'imposer en raison de la réduction des effectifs, afin de mutualiser sur l'ensemble de la région des actions spécifiques ou des compétences rares. Entendu par votre rapporteur, le secrétariat général du Gouvernement, responsable de la gestion des DDI, a admis qu'il était difficile à ce jour d'organiser ces coopérations sur les missions de concurrence, de consommation et de répression des fraudes.

¹ Ainsi qu'il a déjà été indiqué, les tâches d'enquête en matière de concurrence relèvent pour l'essentiel des DIRECCTE. Il existe en outre un service national des enquêtes de la DGCCRF.

Des réflexions sont en cours sur la notion d'interdépartementalité, consistant à confier, pour les compétences rares, à une seule direction départementale une compétence territoriale sur toute une région.

Ainsi, pour les missions de concurrence, de consommation et de répression des fraudes, la RéATE peut être considérée comme une réforme inachevée compte tenu de ses effets sur les structures, les agents et la qualité de l'accomplissement des missions. Elle appelle, au terme d'une nécessaire stabilisation après tant de perturbations, de non moins nécessaires corrections, au vu des dysfonctionnements et insuffisances constatés.

Si votre rapporteur n'envisage pas de retour en arrière de la RéATE, une telle hypothèse de « désimbrication » n'étant guère réaliste au regard des efforts déployés pour sa mise en œuvre, de la taille des différentes équipes et du manque de fonctions support, il s'interroge néanmoins sur la viabilité des DDCSPP. Les difficultés de gestion et de fonctionnement des DDCSPP paraissent plus lourdes structurellement que celles des DDPP, d'autant que le choix d'un schéma différent selon les départements ne contribue pas à la lisibilité de l'organisation de l'administration déconcentrée.

1. Une perte durable de visibilité

A priori, la perte de lisibilité et de visibilité, pour les consommateurs comme pour les professionnels et parfois pour les autres administrations, des missions de la DGCCRF résultant de la création des nouvelles DDI ne devrait être qu'une difficulté transitoire. En effet, le regroupement de services administratifs en un lieu unique devrait être une simplification.

Toutefois, si l'on connaissait les services de la DGCCRF, comme les services vétérinaires au demeurant, on ne connaît pas encore les DDPP et les DDCSPP. Votre rapporteur a pu le constater y compris dans des associations de consommateurs alors que, souvent, des actions locales d'information ont été organisées pour présenter la nouvelle organisation des services de l'État. Plusieurs années au moins seront nécessaires pour que les nouvelles structures retrouvent la notoriété dont bénéficiaient celles qu'elles ont remplacées.

De plus, la dénomination de « protection des populations » est ambiguë et ne rend pas compte de la réalité des missions, qui concernent la protection de la santé, de la sécurité et de l'intérêt des consommateurs, en large partie, mais en aucun cas le maintien de l'ordre public ou le secours aux personnes en difficultés¹. Ces dénominations ne correspondent pas en outre à l'intitulé de ministères ou d'administrations centrales qui peuvent être connus des usagers et des consommateurs.

Cette perte de visibilité s'est traduite dans les statistiques d'activité des services concernés, selon les données locales fournies à votre rapporteur,

¹ Plusieurs personnes ont fait part d'appels téléphoniques de personnes pensant contacter un service publics d'assistance ou de secours, à l'instar de la police ou des pompiers.

car la transition administrative n'a pas toujours été simple pour l'utilisateur, lorsque les services ont déménagé, parfois dans des zones d'activité en dehors des lieux habituels d'implantation des administrations, et leurs numéros de téléphone ont changé¹. Les permanences d'accueil ont connu une forte baisse de fréquentation et les sollicitations téléphoniques ont diminué sans être compensées par une progression des sollicitations par internet.

2. Des difficultés de gestion dans les directions départementales

Votre rapporteur a observé d'importantes difficultés de gestion dans les nouvelles directions départementales, plus lourdes dans les DDCSPP que dans les DDPP, certaines étant vraisemblablement transitoires mais d'autres plus structurelles. Ces difficultés sont évidemment accentuées par la réduction des effectifs. Si l'unité des DDPP semble peu à peu se mettre en place, malgré des métiers plus différents qu'il n'y paraît, elle paraît difficile à atteindre pour les ensembles très composites que sont les DDCSPP.

Votre rapporteur a également constaté, logiquement, que lorsque la préfiguration a été assurée de manière intelligente entre des responsables des administrations antérieures choisis avec discernement et que cette équipe de préfiguration a pris ensuite la direction des nouvelles DDI, la mise en place de ces DDI a été plus sereine, dans un esprit d'unité plus important malgré les différences incontournables de culture administrative. La procédure de choix des préfigureurs et des directeurs, évoquée plus haut, n'a cependant pas toujours permis, essentiellement dans les DDPP, que les services antérieurs soient toujours tous représentés. Or, la préfiguration ne s'est pas bien déroulée partout, comme a pu le constater votre rapporteur. Au demeurant, la réduction des deux tiers environ du nombre de postes de direction a pu être mal vécue par les directeurs en fonction au moment de la désignation des préfigureurs et de la création des nouvelles DDI.

Compte tenu de la disparité des règles de gestion des agents selon leur administration, avec des cibles d'effectifs par ministère, chacun pilotant ses effectifs budgétaires au niveau national, il est difficile de faire de la gestion prévisionnelle des emplois au niveau de la direction. En tout cas, dans le pilotage national de ses effectifs budgétaires, la DGCCRF fixe pour certaines directions départementales des effectifs cibles en-deçà des effectifs actuels

Lorsqu'un agent est affecté dans une fonction support, au secrétariat général de la direction, il n'est plus disponible pour l'accomplissement des missions mais il reste comptabilisé au titre de son administration d'origine, qui l'a en charge budgétairement. Du fait de la mutualisation des fonctions support

¹ Une difficulté transitoire résulte dans le fait que les divers annuaires informant le public sur les coordonnées des administrations locales n'ont souvent tenu compte qu'avec retard de la nouvelle organisation des services issus de la RéATE, de sorte que les usagers ne parvenaient pas tous à joindre ces nouveaux services qu'ils ne connaissaient pas, a fortiori lorsque les anciens numéros de téléphone sonnaient « dans le vide » comme cela a apparemment souvent été le cas.

avec d'autres ministères, il est ainsi difficile pour l'administration centrale de gérer son plafond d'emplois.

Outre la question des fonctions support, pour lesquelles il existe une norme interministérielle de 8,5 % des effectifs dans les DDPP et DDCSPP, votre rapporteur insiste sur l'illusion de la polyvalence des agents, car tous ne disposent pas des mêmes prérogatives juridiques. Dans les DDPP, les agents de la DGCCRF, formés à cet effet, disposent de pouvoirs d'enquête¹ qui ne sont pas les mêmes que les agents des anciens services vétérinaires, même s'il existe des possibilités d'actions communes – ou plus exactement simultanées et coordonnées –, qui souvent existaient déjà avant la création des DDI. Dans les DDCSPP, l'hétérogénéité est encore plus grande et ne saurait permettre de mutualisation pour les missions de contrôle au titre des missions de protection des populations, avec l'aide d'agents issus d'autres ministères qui n'ont ni les compétences techniques ni les qualités juridiques pour le faire.

De plus, au sein des DDI – et c'est leur principe de fonctionnement –, chaque agent continue à relever de son corps et de son administration, de sorte qu'il existe une disparité de rémunérations, de régime indemnitaire, de régime d'action sociale, de règles de décompte du temps de travail... Cette disparité peut être une source supplémentaire de difficulté au quotidien.

La gestion budgétaire est également alourdie du fait du rattachement à plusieurs ministères et programmes budgétaires et de la multiplicité des budgets opérationnels de programme – trois seulement dans les DDPP, bien davantage dans les DDCSPP.

Du point de vue des systèmes d'informations, les anciennes UDCCRF et DDSV continuent à exister dans les faits, chacun continuant à relever pour le suivi de ses missions de son application informatique propre incompatible avec l'autre. Un projet informatique est en cours en vue de constituer une interface permettant d'obtenir des statistiques d'activité agrégées, d'abord sur le secteur de la restauration puis l'ensemble du secteur de la remise directe².

On peut aussi relever des démarches qualité différentes entre les agents relevant de la DGCCRF et ceux relevant de la DGAL : les anciens services vétérinaires ont fait l'objet d'une accréditation, sur la base d'une norme ISO, alors que la démarche qualité de la DGCCRF n'est pas de même nature. Cette accréditation renforce la rigidité des logiques professionnelles.

Concernant les DDCSPP, les lourdeurs et difficultés de gestion sont nettement renforcées, contraignant leurs directeurs, à la tête d'ensembles aux missions et personnels hétérogènes, à abandonner la logique professionnelle de leur métier d'origine, absorbés par des tâches de gestion administrative plus lourdes, pour devenir des généralistes de la gestion administrative. Il a semblé à votre rapporteur que ce phénomène n'était pas si manifeste dans les DDPP,

¹ Voir supra p. 27.

² La remise directe correspond à la vente directe de produits alimentaires au consommateur : restaurants, marchés, commerçants...

laissant penser que les profils des directeurs étaient différents dans les DDPP et les DDCSPP. Cette contrainte de gonflement des tâches d'administration qui s'impose aux directeurs des DDCSPP nécessite de renforcer l'encadrement intermédiaire avec un échelon supplémentaire, au détriment de l'encadrement de proximité lié au métier parfois. Ainsi, ont pu être créés un pôle « protection des populations » et un pôle « cohésion sociale », outre un secrétariat général, au risque d'allonger la chaîne hiérarchique interne et de minorer les impératifs de gestion liés aux missions elles-mêmes.

Enfin, il a été indiqué à plusieurs reprises à votre rapporteur que les relations entre la DGCCRF et la DGAL ne semblaient pas avoir évolué depuis la RéATE, alors même que leurs agents en services déconcentrés se trouvaient désormais dans les mêmes directions, ce qui devrait susciter un dialogue plus régulier. Votre rapporteur ne saurait à ce stade porter de jugement sur ce point, mais en tout état de cause il est bien de la responsabilité des administrations centrales de faire en sorte que leurs agents puissent voir se rapprocher autant que possible leurs méthodes et leurs outils de travail.

3. La juxtaposition de métiers différents

La question des métiers et des cultures administratives regroupés au sein des nouvelles DDI se pose évidemment dans des termes très différents dans les DDPP et dans les DDCSPP. Marquant la vie quotidienne des agents, elle a souvent été mise en avant par les représentants du personnel rencontrés par votre rapporteur. Malgré le regroupement administratif des services, la rigidité structurelle des logiques professionnelles demeure, fondée sur des métiers distincts et des compétences juridiques différentes

Fréquemment, mais pas dans tous les départements, les UDCCRF et les DDSV entretenaient de bons rapports et avaient l'habitude de coopérer, par exemple lors des opérations interministérielles de contrôle des vacances d'été ou avant les fêtes de fin d'année. Le contrôle de l'alimentation était le point commun de ces deux structures, de sorte qu'il a souvent conduit à créer au sein des nouvelles DDI un service commun pour suivre la qualité et la sécurité de l'alimentation, groupant des agents des deux origines. Pour autant, leurs prérogatives et les finalités de leurs contrôles ne sont pas les mêmes, limitant les possibilités de mutualisation. Les agents ne sont pas interchangeables pour effectuer un contrôle, tout au plus peut-on organiser des contrôles conjoints plus facilement. Au surplus, les agents des anciennes DDSV ont des compétences très spécialisées techniquement, tandis que les agents de la DGCCRF sont au départ plus polyvalents, même si au long de leur carrière ils se spécialisent nécessairement en pratique.

En dehors du secteur alimentaire, le cloisonnement demeure entre les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et les agents des anciens services vétérinaires. La coopération dans le secteur alimentaire existait déjà avant la RéATE, de sorte que celle-ci n'a pas apporté

de synergie nouvelle de ce point de vue. Des efforts sont néanmoins accomplis par les directions pour rapprocher ou homogénéiser ce qui peut l'être. Ainsi, la DDPP de la Somme a unifié tous ses documents en matière de contentieux et poursuit ce travail sur l'ensemble des questions juridiques.

Les cultures et les missions de la DGCCRF et des anciens services vétérinaires étaient néanmoins proches, puisqu'il s'agissait de missions de contrôle, dans l'intérêt des consommateurs, et les rapprocher pouvait avoir une légitimité, mais cet argument n'est pas recevable pour les DDCSPP.

La réalité de la juxtaposition administrative est manifeste dans les DDCSPP, alors qu'elle est moins vive dans les DDPP. Tout au plus peut-on relever, au titre de la mutualisation au sein des DDCSPP, un rôle d'alerte mutuelle entre les différents personnels.

Outre les anciennes UDCCRF et DDSV, les DDCSPP regroupent les anciennes directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) et une partie des anciennes directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), ainsi que quelques autres personnels aux effectifs plus restreints. Alors qu'il n'est déjà pas simple de faire apparaître le début d'une culture administrative commune chez les deux catégories d'agents réunis dans les DDPP, malgré des missions pourtant assez proches, il paraît extrêmement complexe dans les DDCSPP de marier les cultures administratives alors que les missions n'ont pas de lien les unes avec les autres.

Enfin, une dernière question est importante du point de vue de l'exercice du métier : l'encadrement des agents, au niveau des directeurs, mais aussi – et peut-être même surtout, au quotidien – au niveau de l'encadrement intermédiaire et de proximité. Des agents de la DGCCRF encadrent des agents relevant d'autres administrations ou plus fréquemment l'inverse, *a fortiori* dans les DDCSPP. Il arrive ainsi que les agents de la DGCCRF se trouvent encadrés par des cadres venant d'autres administrations, ne connaissant par leur métier, situation complètement nouvelle par rapport à l'organisation antérieure. Ces cadres ne sont pas forcément sensibles aux orientations de la DGCCRF. En tout état de cause, les agents de la DGCCRF n'ont pas toujours un cadre référent issu de la DGCCRF pour les accompagner dans leur travail.

La création des DDPP a souvent permis que les deux administrations antérieures, et donc les deux métiers, soient également représentées dans les fonctions de directeur et de directeur adjoint. Par définition, cela n'était pas possible pour les DDCSPP, prenant la suite de quatre structures, contribuant davantage au développement des tâches de gestion administrative au détriment du métier, comme cela a été évoqué plus haut.

Selon les données fournies à votre rapporteur, sur les 50 DDPP, on compte 17 directeurs et 31 adjoints issus de la DGCCRF, de sorte que la quasi totalité des DDPP dispose à sa tête d'un agent de la DGCCRF. En revanche, sur les 46 DDCSPP, 7 directeurs et 6 adjoints sont issus de la DGCCRF, ce qui représente moins d'un tiers des DDCSPP. Ainsi, dans 35 départements, ni le directeur ni son adjoint ne sont issus de la DGCCRF. Votre rapporteur relève

néanmoins que, en particulier dans les DDCSPP, le directeur est éloigné de la logique professionnelle de la plupart des agents qu'il encadre. En outre, dans près de 30 % des départements, l'encadrement de proximité des agents de la DGCCRF n'est pas assuré par un cadre de la DGCCRF mais par un agent non gradé voire par un fonctionnaire d'une autre administration, ce qui est problématique pour la transmission des instructions, l'accomplissement des missions ou le suivi des méthodes au quotidien.

Ainsi, si la RéATE a créé de nouvelles structures administratives, elle n'a fait que juxtaposer des statuts, des métiers, des cultures administratives, des compétences, sans qu'aucune convergence ne soit envisagée et sans que beaucoup de mutualisations aient pu apparaître.

4. Le risque de désengagement du contrôle de certains secteurs

Les missions de contrôle dans le domaine de la protection des consommateurs sont des missions régaliennes de l'État.

La réduction des effectifs et des crédits, quels que soient les gains de productivité des agents ou d'efficacité liés à certaines mutualisations, réduit nécessairement la capacité de contrôle, imposant une hiérarchisation parmi les contrôles et une définition de secteurs prioritaires à contrôler. Par exemple, dans le domaine de la sécurité alimentaire, contrôlée par les agents des DDI issus des anciens services vétérinaires, la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture a établi pour 2013 un ordre de priorité entre les missions, en tenant compte d'abord des missions de service public, conduisant de fait à ce que les missions moins prioritaires puissent ne pas être accomplies.

Il résulte ainsi de ces priorités en matière de sécurité alimentaire que le nombre de contrôles devra très fortement diminuer dans les secteurs de la remise directe et de la restauration collective, afin de dégager des effectifs pour d'autres priorités. Votre rapporteur s'inquiète des effets d'une réduction significative du nombre et donc de la fréquence de ces contrôles.

Dans ces conditions, le risque est grand d'une perte de crédibilité du contrôle, trop rare et parfois inexistant, n'incitant plus le professionnel à être vigilant à l'égard des règles qu'il est tenu de respecter, sous peine de sanctions en cas de contrôle : si la probabilité du contrôle devient trop faible pour que le risque de sanction soit réel, les professionnels n'auront plus à craindre les contrôles et, pour les moins consciencieux d'entre eux, s'affranchiront du respect des règles de protection des consommateurs. Cette question se pose d'une façon particulièrement aiguë dans le secteur alimentaire, car la santé des consommateurs est directement en jeu.

IV. LE RAPPROCHEMENT INACHEVÉ DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION ET DES TROIS COMMISSIONS

L'article 62 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, dans un souci de rationalisation, a placé auprès de l'INC 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. Le rapport annuel d'activité de l'INC doit comporter 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 du 26 octobre 2009, cette réorganisation a rencontré au départ dans son principe l'accord des instances concernées.

Afin d'évaluer l'effectivité de la mise en œuvre du rapprochement administratif et technique, décidé par le législateur en 2010, de l'Institut national de la consommation (INC) et des trois commissions compétentes dans le domaine de la consommation, votre rapporteur a tenu à se rendre dans les locaux de l'INC pour rencontrer ses dirigeants et son personnel¹, ainsi qu'à entendre en audition le président de chacune des trois commissions.

A. LA SITUATION FINANCIÈRE PRÉCAIRE DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

1. Les missions de l'Institut national de la consommation

La loi est particulièrement succincte sur le rôle de l'Institut national de la consommation (INC). L'article L. 531-1 du code de la consommation se borne à énoncer que « *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* ». C'est un décret en Conseil d'État qui vient préciser l'organisation des missions et le fonctionnement de l'INC², attribuant la qualité d'établissement public à caractère industriel et commercial³ à l'INC et la plaçant sous la tutelle du ministre chargé de la consommation.

L'INC est administré par un conseil d'administration de 17 membres, dont cinq représentants des consommateurs, cinq représentants de l'État, deux représentants élus du personnel, ainsi que les présidents des trois commissions qui lui ont été rattachées en 2010. Les fonctions de membre du conseil d'administration sont gratuites. Le conseil d'administration élit en son sein un président. Les matières sur lesquelles délibère le conseil d'administration sont fixées par l'article R. 531-8. Les services sont dirigés par un directeur général

¹ Voir annexe 2.

² Articles R. 531-1 à R. 533-6 du code de la consommation.

³ L'ensemble des personnels de l'INC sont donc des salariés de droit privé, à l'exception de l'agent comptable, mais également le chef du service des études juridiques, fonctionnaire ayant auparavant la fonction de secrétaire général de la Commission des clauses abusives.

désigné par décret, qui assiste au conseil avec voix consultative, de même que le commissaire du Gouvernement¹ et l'agent comptable.

Deux grandes missions sont assignées à l'INC, inchangées depuis sa création en 1966 : fournir un appui aux associations nationales agréées de consommateurs et diffuser des informations au grand public dans le domaine de la consommation. Une troisième mission s'est ajoutée en 2010 : apporter un appui technique aux trois commissions qui lui ont été rattachées.

Article R. 531-2 du code de la consommation

L'Institut national de la consommation a pour objet de :

- a) Fournir un appui technique aux organisations de consommateurs ;
- b) Regrouper, produire, analyser et diffuser des informations, études, enquêtes et essais ;
- c) Mettre en œuvre des actions et des campagnes d'information, de communication, de prévention, de formation et d'éducation sur les questions de consommation à destination du grand public, ainsi que des publics professionnels ou associatifs concernés ;
- d) Apporter un appui technique aux commissions placées auprès de lui et collaborer à l'instruction de leurs avis et recommandations.

Les prestations d'appui technique aux associations sont formalisées dans un cahier des charges annuel élaboré par une commission créée à cet effet et composée d'un représentant de chaque organisation agréée et du directeur général de l'INC. La dernière réunion de cette commission, qui constitue une instance de dialogue régulier entre l'INC et les associations nationales agréées de consommateurs, a eu lieu le 15 juin 2012. Assuré par le service des études juridiques, économiques et de la documentation de l'INC, cet appui technique comporte notamment la réalisation d'analyses préparatoires aux réunions du Conseil national de la consommation et englobe des études juridiques et économiques, des prestations documentaires et des formations. Toutefois, ainsi que cela a été signalé à votre rapporteur, les associations de consommateurs peuvent être jalouses de leurs prérogatives et contester certaines interventions de l'INC en matière d'information du public ou de communication. Il a ainsi été qualifié de « *dix-huitième association de consommateurs* » devant votre rapporteur, oubliant son rôle premier technique d'appui aux associations. L'INC indique cependant qu'il entretient de bonnes relations avec quasiment la totalité des associations de consommateurs.

L'INC est également chargé, à la suite de la réforme de juillet 2010, de la répartition des financements aux centres techniques régionaux de la consommation (CTRC)², organismes qui exercent une mission d'appui pour les organisations locales de consommateurs analogue à celle de l'INC pour les

¹ Le commissaire du Gouvernement auprès de l'INC est le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

² Les CTCRC ont le statut d'association et regroupent les associations locales.

organisations nationales. La subvention de l'État à l'INC avait été majorée à due concurrence des subventions qu'il versait directement jusque là. L'INC est également chargé d'une mission d'appui technique aux CTRC.

En matière d'information du public, l'INC utilise trois vecteurs : le magazine « 60 millions de consommateurs »¹, les émissions « Consomag » diffusées sur les chaînes publiques de télévision et plusieurs sites internet gratuits. L'INC gère directement le site « www.conso.net » notamment, qui diffuse des informations pédagogiques à destination des consommateurs et dont la fréquentation est en hausse régulière², et participe à d'autres sites en partenariat, notamment sur la prévention des accidents de la vie quotidienne.

Le magazine dispose d'une totale indépendance éditoriale à l'égard des instances de l'INC, de sorte qu'il n'exprime pas la position de l'INC. Il contribue au pluralisme de la presse consumériste. L'équipe du magazine se compose de vingt-cinq personnes, dont six rédacteurs. Le journal se nourrit de l'expertise des juristes, économistes et ingénieurs de l'INC.

Les émissions « Consomag »

En 2011 comme en 2010, 120 émissions « Consomag » ont été diffusées sur les six chaînes du groupe public France Télévisions.

La diffusion de ces émissions est une obligation figurant dans le cahier des charges de France Télévisions. Arrêté par le décret n° 2009-796 du 23 juin 2009, le cahier des charges prévoit, dans son article 56, que « *France Télévisions diffuse à une heure d'écoute appropriée des émissions destinées à l'information du consommateur* ». Il prévoit en outre que les émissions sont produites par l'INC et font l'objet d'une convention pluriannuelle entre l'INC et France Télévisions déterminant les conditions de diffusion des émissions et les conditions de remboursement par l'INC des frais de diffusion exposés par France Télévisions. Il prévoit enfin que les programmes régionaux de France Télévisions diffusent, dans des conditions prévues par une convention pluriannuelle également, des émissions réalisées par les CTRC.

La réalisation des émissions fait l'objet d'un partenariat avec les associations nationales agréées de consommateurs : sur 120 émissions, 87 portent sur un sujet proposé par une association et 33 portent sur un sujet choisi par l'INC.

L'audience cumulée moyenne par émission est de 3,5 millions de téléspectateurs.

Le budget de production et de diffusion des 120 émissions s'élève à 556 000 euros hors taxes par an, soit environ 3,5 % du budget annuel de l'INC.

Les vecteurs d'information de l'INC, en particulier le magazine, s'appuient largement sur les essais comparatifs, matière première essentielle, en complément des informations juridiques et économiques. Ainsi, en 2011, 36 essais ont été réalisés selon un cahier des charges élaboré par les ingénieurs

¹ *Intervenant dans le champ concurrentiel de la presse magazine concernant la consommation, le magazine « 60 millions de consommateurs » est vendu en kiosque et sur abonnement. Il est en concurrence directe avec le magazine « Que Choisir » édité par l'association UFC-Que Choisir. Il représente environ un tiers du marché, contre deux tiers pour « Que Choisir ».*

² *112 500 visiteurs uniques en 2009, 122 000 en 2010 et 126 700 en 2011.*

du service technique de l'INC par plus de 100 laboratoires (essais complété le cas échéant avec le jugement de panels de consommateurs), pour 770 produits ou services testés (plus de 10 000 échantillons achetés dans le commerce) et un budget opérationnel de plus de 750 000 euros.

2. Un déclin budgétaire difficile à enrayer

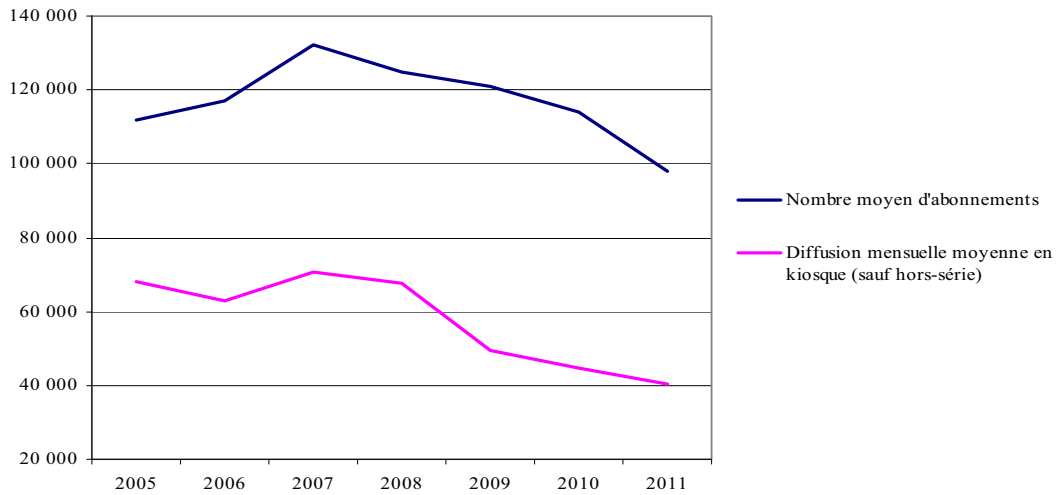
En 2011, le budget global de l'INC représentait près de 16 millions d'euros (15,9 millions de produits et 15,7 millions de charges), incluant un résultat positif de 178 000 euros. Le caractère apparemment positif de cette situation instantanée ne doit pas occulter les incertitudes pesant sur l'avenir financier de l'INC, dépendant d'une subvention d'État en lent déclin et surtout de recettes commerciales du magazine « 60 millions de consommateurs » en baisse rapide. L'apparition d'une perte d'exploitation pour l'INC est à craindre en 2012, causée par une activité commerciale déficitaire du magazine, car le résultat positif de 2011 n'est pas solide, s'expliquant par une réduction des effectifs mais aussi par la suppression temporaire des dépenses de promotion du magazine, au détriment du renouvellement des abonnements.

L'INC a fait valoir à votre rapporteur qu'au début des années 1990, la subvention de l'État destinée à couvrir ses missions de service public s'élevait à plus de 10 millions d'euros en euros constants. Elle s'est élevée en 2011 à 3,7 millions d'euros, à un niveau relativement stable ces dernières années, après 3,8 millions les années précédentes. En 2011, la subvention de l'État représentait 23,9 % du total des produits de l'INC. Il convient d'y ajouter une subvention d'un montant de 2,22 millions d'euros en année pleine, à compter de 2010, en vue du financement des CTRC, mission transférée à l'INC. L'année 2011 a vu également le début du versement d'une subvention destinée au fonctionnement des trois commissions rattachées à l'INC. Ainsi, le total des subventions de l'État à l'INC s'est élevé en 2011 à 6,4 millions d'euros et a été maintenu à ce niveau en 2012.

En parallèle, les effectifs de l'INC sont passés de 140 personnes au début des années 1990 à 73 personnes en 2011. Après une certaine stabilité ces dernières années, les effectifs ont été réduits de 77 à 73 en 2011.

Les subventions pour mission de service public ne peuvent pas être affectées à l'activité commerciale de presse de l'INC, laquelle doit trouver à s'équilibrer seule. Or, le modèle économique du magazine « 60 millions de consommateurs » est de plus en plus précaire, en raison de la baisse régulière de ses ventes et de ses abonnements, ainsi que l'illustre le graphique ci-après.

Évolution de la diffusion du magazine « 60 millions de consommateurs »



Source : INC.

Dans le secteur concurrentiel de la presse magazine consumériste, la lente érosion du titre « 60 millions » depuis 2007 n'est pas un cas isolé, car tous les titres sont confrontés au développement d'internet. Pour la première fois en 2010, le résultat d'exploitation du magazine a été négatif, avec un déficit de 268 000 euros. Le retour au strict équilibre en 2011 ne doit pas masquer la fragilité économique du magazine. En effet, cet équilibre résulte de la suppression des publipostages destinés à la prospection de nouveaux abonnés, réduisant automatiquement les dépenses mais accélérant la baisse des abonnements. Cette prospection a repris en 2012.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, la part du produit des ventes, essentiellement du magazine, dans le budget de l'INC est en déclin rapide. La question de l'avenir du magazine a souvent été évoquée ces dernières années, plusieurs hypothèses ayant été discutées, entre la disparition, la filialisation, la cession ou encore la reprise par un groupe d'associations de consommateurs. A ce jour, selon les informations données à votre rapporteur, l'exploitation directe du magazine par l'INC reste la priorité. Il est précisé que, pour garantir son indépendance à l'égard des professionnels, le magazine ne reçoit pas de publicité, de sorte que ses ressources ne proviennent que des ventes.

Évolution du produit des ventes dans le total des produits de l'INC
(en milliers d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Produit des ventes	12 240	11 149	10 299	9 771	8 838
Total des produits de l'INC	16 510	15 722	14 846	16 214	15 887
Part des ventes sur le total des produits	74,1 %	70,9 %	69,4 %	60,3 %	55,6 %

Source : DGCCRF.

L'avenir du magazine est aujourd'hui la question existentielle qui se pose à l'INC, tant il fait partie de son identité et de celle de ses salariés.

Le déménagement de l'INC prévu en janvier 2013 devrait conduire à une réduction des charges immobilières locatives évaluée à environ 200 000 euros par an selon les données communiquées à votre rapporteur. Par ailleurs, l'INC cherche à développer des partenariats susceptibles de lui fournir des ressources nouvelles (formations, financements européens sur projets...).

C'est dans ce contexte économique et budgétaire incertain que les missions de service public de l'INC ont été renforcées en 2010, en appui des trois commissions et dans la répartition du financement des CTCR. Alors que le regroupement entre l'INC et les trois commissions n'est pas encore abouti à ce jour, votre commission s'inquiète du déséquilibre croissant de l'activité commerciale qui obère l'avenir de l'INC.

B. LES MISSIONS DES TROIS COMMISSIONS COMPÉTENTES DANS LE DOMAINE DE LA CONSOMMATION

Les articles L. 534-1 à L. 534-7 et R. 534-1 à R. 534-12 du code de la consommation traitent des compétences, des procédures et de la composition de chacune des commissions que sont la Commission des clauses abusives, la Commission de la sécurité des consommateurs et la Commission de la médiation de la consommation, tandis que les articles L. 534-8 à L. 534-10 et R. 534-13 à R. 534-17 comportent des dispositions communes. Parmi les dispositions communes de niveau législatif, il convient de relever l'obligation de diffuser les avis et recommandations, la possibilité de se faire communiquer tous renseignements ou tous documents sans que soit opposable le secret professionnel, l'obligation de respecter le principe du contradictoire avec les professionnels visés avant la formulation des avis et recommandations ainsi que le devoir de secret professionnel pour les membres et les personnels. Les dispositions communes de niveau réglementaire prévoient la motivation des avis et recommandations, l'établissement d'un règlement intérieur comportant des obligations déontologiques et la non-publicité des séances.

1. La Commission des clauses abusives

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 magistrats¹, de personnalités qualifiées et, à parité, de représentants des professionnels et des consommateurs, la Commission des clauses abusives (CCA) 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. Dotée d'un rôle préventif, elle « *recommande la suppression ou la modification des clauses qui présentent un caractère abusif* », mais ne dispose d'aucun pouvoir pour imposer le retrait de clauses ou sanctionner un professionnel : ceci appartient au juge lorsqu'il est saisi de pareilles clauses.

En pratique, la collecte des contrats examinés par la CCA est opérée par la DGCCRF. Les dizaines ou centaines de contrats-types sont étudiés par un rapporteur qui n'est pas nécessairement membre de la commission (agent de la DGCCRF, professeur de droit...).

La CCA est attentive aux décisions des juridictions dans son domaine de compétence, tandis que les juridictions prennent généralement en compte les recommandations de la commission. Depuis 1994, la CCA a émis 32 avis sur saisine de juridictions. Elle a été saisie en 2012 par la cour d'appel de Nîmes, à propos d'une affaire de contrat de fourniture d'énergie.

De 1978 à 2012, la CCA a émis 74 recommandations, issues le plus souvent d'autosaisines. La CCA a tenu onze séances plénières en 2011. En 2011 et 2012, elle s'est plus particulièrement intéressée aux contrats de syndic et aux contrats de location de meublés pour étudiants, à la demande du ministre, et elle a poursuivi l'examen des contrats de services à la personne. Elle a émis une recommandation en 2011 sur les contrats de syndic et une en 2012 sur les contrats de services à la personne. Elle devrait formuler une recommandation en 2012 sur les locations meublées pour étudiants. Elle a engagé en 2012 un examen des contrats de fourniture d'énergie. En moyenne, la CCA formule une à trois recommandations par an.

2. La Commission de la sécurité des consommateurs

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 (CSC) est chargée

¹ Traditionnellement, le président de la CCA est un magistrat membre de la première chambre civile de la Cour de cassation.

« 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 jusqu'au 31 octobre 2012, la CSC a rendu 363 avis, ainsi que 86 avis sur des projets de décret. La CSC a enregistré 51 saisines en 2011 et 41 saisines à la date du 31 octobre 2012, dont une majorité classée sans suite du fait de l'existence d'un avis déjà rendu sur des sujets analogues. La CSC a rendu 8 avis en 2011, dont un sur un projet de décret, et 6 à la date du 31 octobre 2012, dont deux sur des projets de décret. Compte tenu de sa mission en matière de sécurité des consommateurs, la DGCCRF réalise souvent un suivi particulier des avis de la CSC. Ainsi, depuis 2000, 22 avis ont fait l'objet d'enquêtes particulières.

En outre, la CSC a fait l'objet en janvier 2012 d'un référé transmis au Premier ministre¹, à la suite d'un contrôle par la Cour des comptes en 2011. Ce référé faisait état d'une sous-utilisation de la CSC, au vu de la diminution des saisines, notamment de la part de la DGCCRF, d'une défaillance dans le suivi des avis malgré leur qualité reconnue, d'une coordination insuffisante des organismes intéressés par la politique de prévention des accidents de la vie courante, sujet de préoccupation majeur de la CSC, ainsi qu'une difficulté à recruter des collaborateurs qualifiés pour les missions techniques confiées. La Cour invite en tout cas la CSC à véritablement remplir un rôle de coordination sur la question des accidents de la vie courante, à l'origine de 20 000 morts par an. En tout état de cause, la situation d'incertitude dans laquelle se trouvent le personnel, ainsi que le départ non remplacé de plusieurs agents ne peut que peser sur l'activité et le dynamisme de la commission.

La Cour relevait également que l'INC était toujours dans l'incapacité de mener à bien le rattachement des trois commissions, et notamment la CSC, du fait de l'absence de transfert de tous les moyens correspondants².

3. La Commission de la médiation de la consommation

Créée récemment par la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et composée à parité de représentants des consommateurs et des professionnels, ainsi que de personnalités qualifiées, la Commission de la médiation de la consommation (CMC) est chargée

¹ Ce référé, avec la réponse du Premier ministre, est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-commission-de-securite-des-consommateurs>

² Voir infra p. 81.

« 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 concertation¹, dont la création témoigne de la volonté de favoriser le développement de la médiation en tant que mode alternatif et extrajudiciaire de règlement des litiges. 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.

A cet égard, votre rapporteur rappelle que la Commission européenne a présenté, le 29 novembre 2011, une proposition de directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, ayant pour objet de généraliser la résolution par des mécanismes non judiciaires des litiges contractuels entre consommateurs et professionnels relatifs à la vente de biens ou à la prestation de services². Ce texte fixe des critères qualitatifs à respecter pour ces mécanismes extrajudiciaires : obligation d'information préalable des consommateurs sur ces mécanismes, accessibilité, compétence, impartialité, transparence, efficacité et équité. Ces critères devraient conduire les autorités nationales à notifier à la Commission les organes de résolution extrajudiciaire correspondant aux critères fixés. Sans doute la Commission de la médiation de la consommation aura-t-elle un rôle à jouer dans ce processus de recensement. Dans les discussions sur cette proposition de directive, les autorités françaises ont tenu à ce que les médiations d'entreprises puissent bien être incluses dans le champ d'application de la directive, au motif qu'elles sont très répandues en France, à condition bien sûr qu'elles présentent des garanties d'impartialité. La proposition de directive est à ce jour toujours en cours de discussion entre les institutions européennes³.

Votre rapporteur a pu constater l'hostilité de nombre d'associations de consommateurs vis-à-vis de la médiation d'entreprise, qu'elles jugeaient insuffisamment indépendante, impartiale et transparente, du fait de ses liens avec le professionnel en litige avec le consommateur. Plus largement, entre les médiations d'entreprise, les médiations professionnelles sectorielles et les médiations publiques, il n'existe pas à ce jour de modèle de la médiation en France, mais plutôt un foisonnement de dispositifs. La présidente de la CMC a indiqué que la commission n'avait pas de doctrine sur la médiation, mais une approche pragmatique dans l'intérêt des consommateurs.

La CMC a été installée en octobre 2010 et a commencé ses travaux en janvier 2011. Depuis lors, elle a élaboré une charte des bonnes pratiques de la médiation, sur la base de laquelle elle a créé une grille d'évaluation en vue de

¹ L'article R. 534-12 du code de la consommation indique d'ailleurs expressément que la CMC « ne peut examiner aucun litige relatif à la consommation ».

² La Commission a présenté le même jour une proposition de règlement sur la résolution en ligne des litiges de consommation, concernant les litiges transfrontières. Ces deux projets de texte sont consultables aux adresses suivantes :

http://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e6893.pdf

http://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e6894.pdf

³ La proposition de directive est en cours d'examen par le Parlement européen.

valider la qualité des procédures de médiation (démarche de labellisation et de référencement, à la demande des médiateurs). Elle a construit un site internet et organisé un colloque. Il lui appartient aussi de promouvoir la médiation dans les secteurs qui en sont dépourvus.

C. UN RAPPROCHEMENT ENCORE INACHEVÉ DEUX ANS APRÈS

L'article 62 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a placé auprès de l'INC la Commission de la sécurité des consommateurs et la Commission des clauses abusives, auxquelles il a adjoint la nouvelle Commission de la médiation de la consommation, dans un souci de rationalisation mais sans remettre en cause l'indépendance des commissions. L'article L. 531-3 du code de la consommation prévoit ainsi que l'INC et les trois commissions « *disposent de services communs dirigés par un directeur général* », qui est le directeur général de l'INC.

Dans son application réglementaire, ce regroupement administratif et technique a été correctement conçu. Le décret n° 2010-1221 du 18 octobre 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national de la consommation et des commissions placées auprès de cet institut a organisé de façon précise ce regroupement et le fonctionnement des services communs, tout en veillant à préserver l'indépendance des commissions.

Des agents publics et des magistrats détachés auprès de l'INC ainsi que des salariés de l'INC peuvent être désignés collaborateurs de chaque commission par le directeur général de l'INC en accord avec le président de la commission concernée. L'instruction des avis et recommandations de chaque commission, sous l'autorité d'un de ses membres, peut être confiée à des agents de l'INC sur demande du président de la commission ou, au besoin, à des personnes extérieures. De manière générale, le directeur général de l'INC doit désigner des agents pour accomplir les travaux des commissions à la demande de leurs présidents. Il ne peut refuser de donner suite à ces demandes « *que pour des motifs tirés de l'insuffisance des moyens de l'établissement* ». Lorsque des personnels de l'INC sont désignés pour assister une commission, ils ne reçoivent d'instructions que de la commission et sont considérés comme agents de la commission, tenus au secret professionnel.

Par ailleurs, pour assurer l'indépendance financière des commissions, le décret précité a prévu que « *les crédits nécessaires à la couverture des dépenses de fonctionnement hors personnel de chacune des commissions placées auprès de l'Institut national de la consommation pour l'accomplissement de leurs missions font l'objet d'une section distincte de l'état prévisionnel de ressources et de dépenses de l'établissement* » (article R. 533-6 du code de la consommation).

Article R. 534-17 du code de la consommation

I. - Des agents publics et des magistrats détachés dans les services communs définis à l'article L. 531-3 ou mis à disposition de ces services et des salariés de l'Institut national de la consommation peuvent exercer des fonctions de secrétaire ou de collaborateur de la commission.

Les titulaires de ces fonctions sont choisis par le directeur général de l'Institut national de la consommation en accord avec le président de la commission.

II. - Pour l'instruction d'avis ou de recommandations sous l'autorité du président ou de membres de la commission désignés à cet effet par celui-ci, le président de la commission demande au directeur général de l'Institut national de la consommation de désigner des agents des services communs définis à l'article L. 531-3 ou de faire appel, avec l'accord du ministre intéressé, à des fonctionnaires de catégorie A ou des agents contractuels de l'État de niveau équivalent. Cette instruction peut être confiée à des personnes qualifiées choisies d'un commun accord entre le directeur général de l'Institut national de la consommation et le président de la commission.

III. - Pour l'accomplissement de travaux particuliers sous l'autorité du président ou de membres de la commission désignés à cet effet par celui-ci, le président de la commission demande au directeur général de l'Institut national de la consommation de désigner des agents des services communs définis à l'article L. 531-3.

IV. - Le directeur général de l'Institut national de la consommation ne peut refuser de donner suite aux demandes prévues aux II et III que pour des motifs tirés de l'insuffisance des moyens de l'établissement.

Dans l'exercice des fonctions ou l'accomplissement des travaux définis aux I à III du présent article, les agents ou personnes qualifiées ne reçoivent d'instructions que du président ou de membres de la commission désignés à cet effet par celui-ci. Ils ont qualité d'agents de la commission pendant toute la durée de leur collaboration, ne rendent compte de leurs activités qu'au président et aux membres de la commission et sont astreints au secret professionnel dans les conditions définies à l'article L. 534-10. Le président de la commission peut les inviter à assister aux séances de la commission lorsque sont examinées les affaires à l'instruction desquelles ils ont apporté leur concours.

Or, il apparaît que deux ans après l'adoption de la réforme par le Parlement, le rapprochement administratif et technique entre l'INC et les trois commissions demeure inachevé. Votre rapporteur déplorait déjà cet état de fait dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2012. Il constate avec regret que la situation n'a guère évolué en un an. Les crédits destinés au fonctionnement des trois commissions n'ont été à ce jour que partiellement transférés à l'INC par l'État et la mise en place des services communs entre l'INC et les commissions n'est pas complète, suscitant l'inquiétude des associations de consommateurs sur la qualité du travail des commissions.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, les crédits de fonctionnement courant de la CSC et de la CCA ont été transférés à l'INC en 2011, avec en outre une dotation de 49 000 euros destinée aux premières dépenses de fonctionnement de la CMC. Fin 2011, des crédits d'indemnisation des membres et des rapporteurs de la CSC et de la CCA ont également été versés à l'INC. Un personnel a été mis à disposition de la CMC afin d'assurer à temps partiel son secrétariat, tandis que le fonctionnaire qui assurait le secrétariat de la CCA a été détaché auprès de l'INC pour exercer, en outre, la

fonction de chef du service juridique de l'INC, partageant son temps entre les deux fonctions et bénéficiant pour la CCA de l'appui du service dont il a désormais la charge, sans que cela ait donné lieu au transfert de crédits par l'État. La question du personnel de la CSC demeure.

Entendue par votre rapporteur, la présidente de la CMC a indiqué que la commission se réunissait dans les locaux de l'INC et qu'elle recevait bien de l'INC des crédits pour son fonctionnement courant. En revanche, elle n'a pas la possibilité d'assurer le paiement des indemnités et le remboursement des frais de ses membres, faute de publication des textes fixant le cadre et le montant de ces frais et indemnités¹. En outre, le personnel mis à disposition par l'INC pour assurer le secrétariat n'ayant pas donné satisfaction, une solution reste à trouver entre l'INC et la commission, de sorte qu'à ce jour la commission n'a plus de moyens de secrétariat. La présidente de la commission a estimé que la CMC n'était pas encore à ce jour pleinement installée.

Entendue par votre rapporteur, la présidente de la CCA a indiqué que la commission se réunissait dans les locaux de l'INC, avec l'aide de son secrétaire désormais chef du service juridique de l'INC, sans que cela pose de difficulté pratique ou de principe. Si les dépenses de fonctionnement sont bien prises en charge par l'INC, en fonction des crédits versés à cet effet par l'État dans la subvention à l'INC, il semble que leur montant soit insuffisant pour assurer le remboursement des rapporteurs. La présidente de la CCA a suggéré, dès lors que les trois commissions étaient regroupées, d'harmoniser le calcul des indemnités de leurs membres en vue d'un traitement financier identique.

Le président de la CSC, déjà entendu l'année dernière, a indiqué à votre rapporteur que les crédits de fonctionnement courant de la commission étaient bien gérés par l'INC mais que les crédits de rémunération des agents de la commission n'étaient toujours pas transférés à l'INC par la DGCCRF. Cette situation a démobilisé les agents, dont une partie a quitté la commission, alors que d'autres ne souhaitent pas rejoindre l'INC. Seuls six agents sur douze en poste encore actuellement², qui ont la qualité de fonctionnaire, ont accepté de rejoindre l'INC, sans que leur future position administrative ait encore été clarifiée. De plus, puisque le personnel de la CSC aurait dû rejoindre l'INC en 2011, le ministère de l'économie et des finances l'a fait déménager, le laissant occuper des locaux à titre provisoire dans l'attente du déménagement de l'INC. Le président de la CSC estime que la situation actuelle porte atteinte à la crédibilité de la CSC et de ses avis auprès de ses interlocuteurs.

D'après les éléments fournis à votre rapporteur, ce retard persistant résulterait de la situation budgétaire de la DGCCRF, dont l'insuffisance des

¹ A titre de comparaison, il faut citer le décret n° 82-1009 du 26 novembre 1982 relatif aux indemnités susceptibles d'être allouées au président, au vice-président, aux membres et aux rapporteurs de la CCA et l'arrêté du 2 décembre 2002 qui en fixe le montant, ainsi que le décret n° 85-1497 du 31 décembre 1985 relatif aux indemnités susceptibles d'être allouées au président, aux membres et aux rapporteurs de la CSC et l'arrêté du 24 août 2005 qui en fixe le montant. Aucun texte n'existe pour la CMC.

² La CSC comptait auparavant quinze agents.

crédits de personnel a rendu jusqu'à présent difficile le transfert des crédits de personnel de la CSC, représentant un nombre d'emplois important pour une administration très fortement mise à contribution depuis plusieurs années par la réduction des emplois publics¹. Si votre rapporteur est évidemment sensible à la situation de la DGCCRF, il ne saurait souscrire à un état de fait qui ne respecte pas le vote du Parlement.

Lors de ses auditions, votre rapporteur a cru cependant déceler des signes d'évolution de cette situation.

D'une part, la bonne volonté de l'INC est aujourd'hui unanimement reconnue pour chercher à améliorer le fonctionnement des trois commissions, malgré ses difficultés financières. Le projet de déménagement qui devrait intervenir en janvier 2013 a été organisé pour accueillir les secrétariats des commissions et en particulier les personnels affectés à la CSC, alors même que la surface des locaux devrait être inférieure à celle des bureaux actuels situés rue Lecourbe à Paris. La mutualisation existe déjà concernant les actions de communication, qui sont aujourd'hui assurées par l'INC à la satisfaction des trois commissions (refonte des sites internet...). A cet égard le regroupement visait bien une mutualisation des fonctions support pour faciliter l'action des commissions. La diffusion et la communication des avis des commissions auprès du public devraient s'en trouver améliorées.

D'autre part, selon la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, entendue par votre rapporteur, le transfert des crédits à l'INC devrait enfin intervenir au début de l'année 2013, même si apparemment le président de la CSC n'a pas été informé des modalités de ce transfert. Les crédits transférés devraient correspondre à un volume de dix emplois, étant donné que seulement six des douze agents actuels de la CSC ont accepté de rejoindre l'INC et que la décision a été prise en 2012 de fixer à dix le nombre des emplois transférés, pour un montant évalué à 850 000 euros, nécessitant par conséquent le recrutement de quatre nouveaux collaborateurs. Cette décision a été approuvée lors d'une réunion du conseil administration de l'INC. Compte tenu des compétences du service technique de l'INC, on peut attendre une collaboration avec les personnels de la CSC, sans que cela porte atteinte à l'indépendance de la commission.

Rencontrés par votre rapporteur, les représentants du personnel de l'INC ont fait part de leur approbation, en 2010, de la réforme de l'INC et du regroupement avec les trois commissions, qui devaient devenir un nouveau projet mobilisateur pour un établissement confronté à un avenir incertain. L'inachèvement de cette réforme a déçu le personnel, en particulier du fait de l'attente des agents de la CSC, qui devraient représenter environ 15 % des effectifs complets de l'INC. Les représentants du personnel se sont interrogés sur le risque de réduction des moyens affectés aux missions historiques de l'INC s'il faut renforcer les moyens des commissions. Cette situation accentue

¹ Voir supra p. 23.

le questionnement existentiel posé au personnel de l'INC par l'avenir du magazine « 60 millions de consommateurs ».

Pour autant, votre commission invite instamment le Gouvernement à procéder au transfert des crédits correspondant aux dix postes prévus dans les meilleurs délais, dès le début de l'exercice 2013.

* * *

Votre commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » inscrits au projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

- **M. Frédéric Gueudar-Delahaye**, chef de service

Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

- **Mme Aude Ab-Der-Halden**, sous-directrice du droit économique
- **M. Ronan Guerlot**, chef du bureau du droit commercial
- **Mme Estelle Jond-Necand**, rédactrice au bureau du droit commercial

Ministère de l'économie et des finances, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- **Mme Nathalie Homobono**, directrice générale
- **M. Frédéric Chastenet de Géry**, chef du service du soutien au réseau

Ministère du redressement productif, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)

- **M. Benjamin Gallezot**, adjoint au directeur général
- **Mme Evelyne Bonnafous**, chef du bureau du droit social et de l'environnement fiscal
- **M. Yves Melain**, chef du bureau de la coordination et de l'évaluation juridiques
- **Mme Lucile Prévot**, chef du bureau des affaires budgétaires et financières

Autorité de la concurrence

- **M. Bruno Lasserre**, président
- **Mme Liza Bellulo**, chef du service du président

Cour des comptes

- **Mme Monique Saliou**, conseillère maître

Commission des clauses abusives (CCA)

- **Mme Françoise Kamara**, présidente

Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)

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

Commission de la médiation de la consommation (CMC)

- **Mme Elyane Zarine**, présidente

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

- **Mme Reine-Claude Mader**, présidente

Union fédérale des consommateurs (UFC-Que choisir)

- **M. Cédric Musso**, directeur des relations institutionnelles

- **Mme Karine De Crescenzo**, chargée de mission

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Syndicat CFDT de la DGCCRF

- Syndicat CGT de la DGCCRF

- Syndicat Solidaires de la DGCCRF

ANNEXE 2

DÉPLACEMENT À L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

(Mardi 2 octobre 2012)

- **M. Francis Amand**, président du conseil d'administration
- **Mme Fabienne Chol**, directrice générale

Visite des locaux et des services

- pôle communication, éducation et développement
- pôle ressources et expertise : service technique et service des études juridiques, économiques et de la documentation
- pôle des activités de presse : rédaction du magazine « 60 millions de consommateurs »

Rencontre avec l'équipe de direction

- **M. Yann Pavis**, secrétaire général
- **M. Jean-François Andreoletti**, directeur financier
- **M. Thomas Laurenceau**, rédacteur en chef du magazine
- **M. Christian de Thuin**, chef du service technique
- **Mme Patricia Foucher**, adjoint au chef du service des études juridiques, économiques et de la documentation
- **M. Jean-Pierre Loisel**, responsable des partenariats
- **M. Anne-Juliette Reissier**, responsable de la communication
- **M. Christophe Bernès**, responsable de l'éducation et de la formation
- **M. Catherine Buschini**, responsable internet

Rencontre avec les représentants du personnel

- **Mme Patricia Foucher**
- **M. Lionel Maugain**
- **M. Jean-Jacques Nerdenne**
- **Mme Stéphanie Truquin**

ANNEXE 3

DÉPLACEMENT EN RÉGION PICARDIE

(Vendredi 9 novembre 2012)

Préfecture de l'Aisne (Laon)

- **M. Pierre Bayle**, préfet de l'Aisne
- **M. Jean-François Cordet**, préfet de région Picardie, préfet de la Somme

Direction départementale de la protection des populations de l'Aisne

. *Rencontre avec l'équipe de direction*

- **M. Thierry de Ruyter**, directeur
- **M. Patrice Garrel**, directeur adjoint
- **M. Frédéric Lussiez**, secrétaire général
- **M. Rabah Bellahsene**, chef du service de la santé et de la protection

animales et de l'environnement

. *Rencontre avec les représentants du personnel*

- **M. Patrice Dorangeville**
- **M. Vincent Grumiaux**
- **M. Dominique Parant**

. *Rencontre avec les associations locales de consommateurs*

- **Mme Martine Gérard**, AFOC

Direction départementale de la protection des populations de la Somme

. *Rencontre avec l'équipe de direction*

- **M. Christophe Martinet**, directeur
- **M. Michel Lucas**, directeur adjoint

. *Rencontre avec les représentants du personnel*

- **M. Laurent Bricet**
- **Mme Hélène François**
- **M. Willy Maes**

. *Rencontre avec les associations locales de consommateurs*

- **Mme Annie Bontemps**, AFOC
- **M. Claude Mas**, UFC-Que Choisir
- **M. Jacques Rabouille**, INDECOSA-CGT

ANNEXE 4

DÉPLACEMENT EN RÉGION CENTRE

(Mardi 13 et mercredi 14 novembre 2012)

Préfecture du Loir-et-Cher (Blois)

- **Mme Maryse Morrachini**, secrétaire générale

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations du Loir-et-Cher

. *Rencontre avec l'équipe de direction*

- **Mme Janique Bastok**, directrice
- **M. Philippe Renaud**, chef du service de la protection économique du consommateur
- **Mme Mailys Puygauthier**, chef du service de la jeunesse, des sports et de la vie associative
- **Mme Juliette Macquet**, chargée de mission pour les droits des femmes et l'égalité entre les hommes et les femmes

. *Rencontre avec les représentants du personnel*

- **Mme Maryse Bonneau**
- **M. Didier Domain**
- **M. Philippe Niquet**

Préfecture du Cher (Bourges)

- **M. Henri Zeller**, secrétaire général

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations du Cher

. *Rencontre avec l'équipe de direction*

- **M. Thierry Bergeron**, directeur
- **M. Bertrand Toulouse**, directeur adjoint
- **Mme Pascale Nadaud**, chef du service de la protection et de la sécurité du consommateur

. *Rencontre avec les représentants du personnel*

- **Mme Marie Blondel**
- **Mme Marie-Françoise Brun**
- **M. Bertrand Jaigu**
- **M. Stéphane Touzet**

. Rencontre avec les associations locales de consommateurs

- **M. Gérard Gay**, UFC-Que Choisir
- **Mme Monique Gueguen**, Familles de France
- **M. Gérard Guyot**, Confédération générale du logement
- **M. Guy Léger**, INDECOSA-CGT

Préfecture du Loiret (Orléans)

- **M. Etienne Genet**, secrétaire général adjoint

Direction départementale de la protection des populations du Loiret

. Rencontre avec l'équipe de direction

- **M. Patrice Dauchet**, directeur adjoint
- **M. Daniel Hirschy**, chef du service de la protection physique et économique des consommateurs
- **M. Jean-Paul Nugier**, adjoint au chef du service de la sécurité et de la loyauté des aliments

. Rencontre avec les représentants du personnel

- **Mme Chantal Alvarez**
- **M. Jefferson Brastel**
- **Mme Sophie Gaillard**
- **Mme Marie-Claude Givernaud**
- **M. Sylvain Lavergne**
- **Mme Estelle Ridira-Rydzynski**
- **M. Thierry Rivière**
- **M. Jérôme Rousseau**
- **Mme Catherine Sainton**
- **Mme Florence Sixdeniers**

. Rencontre avec les associations locales de consommateurs

- **Mme Zora Bouchareb**, Confédération syndicale des familles
- **M. Hubert Bouquet**, Confédération syndicale des familles
- **Mme Françoise Pilard**, UFC-Que Choisir
- **Mme Annick Sellier**, UFC-Que Choisir