

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

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 2014, 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.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
AVANT-PROPOS	7
I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014	9
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »	9
B. LA POURSUITE EN 2014 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	10
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
C. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »	13
1. <i>L'architecture du programme</i>	13
2. <i>Les dépenses fiscales associées au programme</i>	15
3. <i>L'évolution des crédits des actions du programme</i>	16
II. UN BILAN DÉCEVANT POUR L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE APRÈS TROIS ANNÉES D'EXISTENCE	19
A. LA PRÉSENTATION DU STATUT D'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE.....	19
B. LES FACTEURS EXPLICATIFS D'UN BILAN STATISTIQUE DÉCEVANT	22
1. <i>Un bilan statistique décevant</i>	22
2. <i>La complexité, contrepartie de la protection juridique</i>	24
3. <i>La prépondérance présumée des facteurs psychologiques</i>	25
4. <i>La question de l'accès au crédit</i>	26
C. QUELLES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION ?.....	28
D. LE MAINTIEN PLÉBISCITÉ DE LA DÉCLARATION D'INSAISSABILITÉ	29
1. <i>Les avantages comparatifs de la déclaration d'insaisissabilité</i>	30
2. <i>Les difficultés soulevées par la déclaration d'insaisissabilité</i>	31
III. LA SITUATION DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES EN CHARGE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION	32
A. LA SITUATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES.....	33
B. LA CONFIRMATION DU BILAN FORMULÉ EN 2012.....	36

C. L'ARTICULATION ENTRE ÉCHELON DÉPARTEMENTAL ET ÉCHELON RÉGIONAL	37
1. <i>Les missions des « pôles C » des directions régionales.....</i>	38
2. <i>Une cohérence interne insuffisante des directions régionales</i>	39
3. <i>Les difficultés d'articulation entre les deux niveaux</i>	40
D. DES POSSIBILITÉS D'ÉVOLUTION LIMITÉES.....	41
1. <i>Les décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013</i>	41
2. <i>Quelles possibilités d'évolution ?</i>	43
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	45
ANNEXE 2 - DÉPLACEMENT EN RÉGION CHAMPAGNE-ARDENNE	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 27 novembre 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission des lois a examiné¹ le rapport pour avis de **M. Antoine Lefèvre** sur les crédits du programme « **Développement des entreprises et du tourisme** » de la mission « **Économie** » inscrits au **projet de loi de finances pour 2014**.

Après avoir précisé que le programme faisait l'objet, une nouvelle fois, d'une importante modification de périmètre, le rapporteur a indiqué que ses crédits devaient connaître à nouveau, en 2014, une baisse significative. Cette année encore, ce programme est celui qui est le plus mis à contribution par l'effort budgétaire au sein de la mission « **Économie** ».

Cependant, le rapporteur s'est félicité de l'accroissement des effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), prévu en 2014. Il ne suffira cependant pas à remédier à la situation déjà fortement dégradée des services déconcentrés compétents en matière de concurrence et de consommation.

Dans le prolongement de ses travaux engagés en 2011, le rapporteur a dressé à nouveau le constat des difficultés des services déconcentrés dans leur mission de contrôle de la protection des consommateurs, en raison de la diminution des effectifs comme de la nouvelle organisation des services issue de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), que le Gouvernement a confirmée en juillet 2013. Il a souligné, en particulier, les difficultés résultant du défaut d'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental en matière de concurrence et de consommation.

En outre, le rapporteur a présenté un bilan du statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL), créé par la loi du 15 juin 2010 pour offrir un statut protecteur pour le patrimoine familial de l'entrepreneur, sans avoir jusqu'à présent rencontré le succès escompté. En effet, seuls 18 000 EIRL sont recensés au 31 août 2013. Alors que le dispositif de la déclaration d'insaisissabilité de la résidence principale créé en 2003 est plébiscité pour sa simplicité, le statut d'EIRL comporte quant à lui une complexité juridique et comptable qui le rend peu attractif, d'autant qu'il ne règle pas la question de l'accès au crédit. Des pistes d'amélioration sont cependant envisageables.

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 2014.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131125/lois.html#toc13>.

Mesdames, Messieurs,

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

Le programme « Développement des entreprises et du tourisme » regroupe l'ensemble des dispositifs, tant législatifs ou réglementaires que fiscaux, de soutien des entreprises. 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.

À titre liminaire, votre rapporteur déplore que sept réponses soient manquantes sur un total de quarante questions adressées au Gouvernement dans le questionnaire budgétaire qu'il a établi en application de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

S'agissant de l'évolution en 2014 des crédits affectés au programme, votre rapporteur relève une nouvelle modification de périmètre qui nuit à sa lisibilité. À périmètre constant, les autorisations d'engagement diminuent de 6 % et les crédits de paiement de 5,5 %, confirmant le fait que le programme, année après année, est **fortement mis à contribution par l'effort budgétaire**.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, outre l'examen de l'évolution des crédits, votre rapporteur a souhaité examiner deux sujets. Il a ainsi entendu poursuivre l'évaluation, engagée dans son avis précédent, de l'impact de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), mise en œuvre en 2011, sur l'exercice des missions des services déconcentrés dans le domaine de la concurrence et de la consommation, mais aussi dresser un bilan approfondi du statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL), créé en 2010.

D'une part, les auditions et le déplacement de votre rapporteur ont confirmé le jugement formulé en 2012 sur l'impact de la RéATE, même si les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont aujourd'hui stabilisés. Après de nombreuses années de réduction des effectifs, **les doutes demeurent quant à la capacité des services concernés à exercer leurs missions de contrôle dans le domaine de la protection des consommateurs.** Si le Gouvernement a décidé, en juillet 2013, de conserver l'architecture des services issue de la RéATE, la question de la visibilité des missions et du malaise des agents au niveau départemental reste posée. Votre rapporteur a souhaité cette année examiner plus particulièrement la question de l'articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental, c'est-à-dire entre le « pôle C » des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et, selon les cas, les directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Force est de reconnaître qu'il existe des marges de progression.

D'autre part, constatant que le nombre d'EIRL s'élevait à seulement 18 000 à ce jour, majoritairement du fait de créateurs d'entreprise, alors que l'étude d'impact affichait un objectif de 100 000 pour la fin de l'année 2013, votre rapporteur a noté la **prépondérance des facteurs psychologiques pour expliquer ce relatif insuccès**, les entrepreneurs individuels étant dissuadés d'opter pour ce statut en raison de sa complexité et de sa lourdeur juridique et comptable, contrepartie de la protection qu'il offre pour leur patrimoine personnel. En d'autres termes, les raisons qui expliquent l'engouement pour l'exercice en nom propre d'une activité professionnelle expliquent également le faible nombre d'EIRL. En outre, le **besoin d'accès au crédit bancaire**, et par conséquent la nécessité de présenter des garanties suffisantes au-delà du seul patrimoine professionnel, ne plaide pas en faveur de ce statut, d'autant que les établissements de crédit semblent réticents à l'égard de l'EIRL.

Par ailleurs, au regard des observations qu'il avait formulées l'année dernière, votre rapporteur a souhaité faire le point sur le rapprochement décidé par le législateur en 2010 entre l'Institut national de la consommation (INC) et les trois commissions compétentes en matière de consommation¹, notamment celle relative à la sécurité des consommateurs. Alors que le Gouvernement devait remédier à cette situation en 2013, votre rapporteur regrette d'avoir à constater que **la situation de la commission de la sécurité des consommateurs n'est toujours pas réglée** à ce jour².

¹ Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), commission des clauses abusives (CCA) et commission de la médiation de la consommation (CMC).

² Alors que leur gestion devrait être assurée par l'INC, les personnels qui composent le secrétariat de la commission sont toujours rattachés au ministère de l'économie et des finances.

I. LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

Le programme « Développement des entreprises et du tourisme », objet du présent avis, est l'un des programmes de la mission « Économie ».

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « ÉCONOMIE »

Alors que la mission « Économie » comportait quatre programmes en 2012, ramenés avec pertinence à trois en 2013¹, elle devrait en comporter six en 2014, avec la création de trois programmes supplémentaires :

- le programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme » ;
- le programme n° 220 « Statistiques et études économiques »² ;
- le programme n° 305 « Stratégie économique et fiscale »³ ;
- le nouveau programme n° 405 « Projets industriels » ;
- le nouveau programme n° 406 « Innovation » ;
- le nouveau programme n° 407 « Économie numérique ».

Le programme « Projets industriels » vise à soutenir financièrement de nouveaux projets industriels et à contribuer à la modernisation de l'outil industriel français, par le biais notamment d'appels à projets (subventions, avances remboursables, prises de participation, garanties de prêts bonifiés aux petites et moyennes entreprises et entreprises de taille intermédiaire). Il sera mis en œuvre par la Banque publique d'investissement (BPI-Groupe).

Suivant la même logique, faisant également intervenir BPI-Groupe en tant qu'opérateur, le programme « Innovation » vise à accompagner les projets innovants ainsi que les projets des pôles de compétitivité (prises de participation, subventions, avances remboursables). Il comporte aussi des crédits destinés à alimenter un « *fonds souverain de la propriété intellectuelle* », géré par France Brevets⁴ et chargé d'acquérir des actifs jugés stratégiques en matière de propriété industrielle afin de les valoriser.

¹ Intégration du programme n° 223 « Tourisme » au sein du programme n° 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », sous l'action n° 21 « Développement du tourisme » et transfert des crédits de fonctionnement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du programme n° 134 vers la mission « Travail et emploi ».

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

³ Crédits de la direction générale du Trésor, en large partie, des autorités de régulation 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 (traitement du surendettement...).

⁴ France Brevets est un fonds d'investissement et de valorisation des brevets, doté par la Caisse des dépôts et consignations et par l'État.

Le programme « Économie numérique », quant à lui, vise à soutenir le développement des technologies du numérique et leur utilisation par les entreprises, ainsi qu'à favoriser les « *quartiers numériques* », destinés à créer un environnement favorable au développement des entreprises numériques (subventions, prises de participation, avances remboursables et garanties de prêts). Les fonds seraient gérés par la Caisse des dépôts et consignations.

Ces trois nouveaux programmes suivent ainsi la même logique de soutien, par divers instruments d'intervention financés sur crédits publics¹, de projets de nature à renforcer la compétitivité et la structure industrielle de l'économie française. Ils prennent place dans le cadre, annoncé en juillet 2013 par le Gouvernement, du nouveau programme d'investissements d'avenir.

Alors que votre rapporteur s'était félicité de l'évolution du périmètre du programme « Développement des entreprises et du tourisme » dans le projet de loi de finances pour 2013, de nature à lui donner davantage de cohérence, conformément à ses recommandations, il avait estimé nécessaire de **stabiliser son périmètre**, afin de pouvoir mieux en apprécier l'évolution des crédits et des emplois. Il constate cependant que le programme connaît dans le projet de loi de finances pour 2014 une **nouvelle variation forte de périmètre**, représentant un impact de l'ordre de 250 millions d'euros de plus par rapport au projet de loi de finances pour 2013.

B. LA POURSUITE EN 2014 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME »

À périmètre constant par rapport à 2013, les crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » connaissent une **nouvelle baisse significative dans le projet de loi de finances pour 2014**.

À cet égard, votre rapporteur rappelle qu'il avait constaté les années précédentes que ce programme avait déjà été sévèrement mis à contribution par l'effort de réduction des dépenses : réduction de 4 % des crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 et de 7 % dans le projet de loi de finances pour 2012 par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

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

Comme les années précédentes, les crédits affectés au programme « Statistiques et études économiques » continuent à progresser. En revanche, les crédits affectés au programme « Stratégie économique et fiscale » seraient en baisse en 2014, ce qui n'était pas le cas en 2013. Ces deux programmes ne connaissent pas de modification de leur périmètre en 2014.

¹ Aucun de ces trois nouveaux programmes ne comporte d'ailleurs de crédits de personnel.

S'agissant du programme n° 134 « Développement des entreprises et du tourisme », à périmètre constant, c'est-à-dire en appréciant les crédits de la loi de finances initiale pour 2013 à l'aune du périmètre du projet de loi de finances pour 2014, **les autorisations d'engagement diminuent de 6 % et les crédits de paiement de 5,5 % par rapport 2013.**

Comme les années précédentes, 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, ce qui n'est pas le cas des deux autres programmes existants.

Le montant total des crédits affectés au programme devrait rester en 2014 au-dessus du milliard d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, du fait d'une modification de périmètre à son profit dans le projet de loi de finances pour 2014. Dans le périmètre fixé par la loi de finances pour 2013, qui avait déjà fait l'objet de modifications par rapport à la loi de finances pour 2012, le montant total des crédits s'élevait à un peu plus de 830 millions d'euros.

Votre rapporteur déplore que chaque projet de loi de finances, année après année, modifie de façon très significative le périmètre du programme, à hauteur de plusieurs dizaines voire centaines de millions d'euros, faisant perdre toute lisibilité aux comparaisons pluriannuelles.

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

	LFI 2013	Part de la mission dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part de la mission dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Développement des entreprises et du tourisme	1 081 178	52,85%	1 016 477	27,88%	- 5,98%
Statistiques et études économiques	456 032	22,29%	461 892	12,67%	+ 1,28%
Stratégie économique et fiscale	508 657	24,86%	492 591	13,51%	- 3,16%
Projets industriels	-	-	420 000	11,52%	-
Innovation	-	-	690 000	18,93%	-
Économie numérique	-	-	565 000	15,50%	-
Total de la mission	2 045 867	100%	3 645 961	100%	+ 78,21%

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2014. Les chiffres pour 2013 sont établis pour le périmètre retenu par le projet de loi de finances pour 2014.

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

	LFI 2013	Part de la mission dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part de la mission dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Développement des entreprises et du tourisme	1 086 638	53,00%	1 026 895	28,12%	- 5,50%
Statistiques et études économiques	454 853	22,19%	457 531	12,53%	+ 0,59%
Stratégie économique et fiscale	508 657	24,81%	492 591	13,49%	- 3,16%
Projets industriels	-	-	420 000	11,50%	-
Innovation	-	-	690 000	18,89%	-
Économie numérique	-	-	565 000	15,47%	-
Total de la mission	2 050 148	100%	3 652 017	100%	+ 78,13%

Après avoir connu plusieurs années de baisse², le plafond d'emplois du programme « Développement des entreprises et du tourisme » devrait se redresser avec le projet de loi de finances pour 2014. Fixé à 5 256 emplois en équivalents temps plein travaillés en 2013, il s'élèverait à 5 339 en 2014.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, cette hausse du plafond d'emplois se traduirait notamment par la création de 15 emplois supplémentaires pour la DGCCRF.

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

L'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits affectés aux programmes de la mission « Économie » dans le projet de loi de finances pour 2014. Le montant des crédits affectés au programme « Développement des entreprises et du tourisme » est par conséquent inchangé après le vote de l'Assemblée nationale, intervenu le 19 novembre 2013.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2014. Les chiffres pour 2013 sont établis pour le périmètre retenu par le projet de loi de finances pour 2014.

² 5 772 emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2011, 5 613 en 2012, 5 521 en 2013, à périmètre 2012 constant, et 5 256 à périmètre nouveau.

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

Dans le projet de loi de finances pour 2014, le programme accueille une nouvelle action intitulée « fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés », à hauteur de 50 millions d'euros.

Votre rapporteur s'étonne de ce que ces crédits, qui correspondent à un réel besoin et qui concernent les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, mais en aucun cas les entreprises, trouvent place dans un programme budgétaire dédié aux entreprises. Une telle modification de périmètre nuit à la cohérence déjà imparfaite du programme¹. Ces crédits auraient bien davantage leur place au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dans la mesure où il s'agit d'un concours financier apporté aux collectivités territoriales.

Le changement le plus notable dans le périmètre du programme réside dans la réintégration, au sein de l'action n° 4, de crédits transférés par la loi de finances pour 2013 vers le programme « Presse », à hauteur de 150 millions d'euros. Il s'agit des crédits destinés à compenser l'aide au transport postal de la presse par le versement d'une dotation à La Poste. Un tel aller-retour n'est guère compréhensible.

Le projet de loi de finances pour 2014 comporte également quelques autres modifications de périmètre, d'un montant cependant très minime.

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 2014 entre **quatorze actions**, une nouvelle action n° 5 étant créée :

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

- fonctionnement des services chargés de soutenir le développement 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, ainsi que, à partir de 2014,

¹ La loi de finances pour 2013 lui avait pourtant donné davantage de cohérence en transférant les crédits de fonctionnement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle vers la mission « Travail et emploi ».

compensation des missions de service public postal de La Poste (action n° 4 : développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information) ;

- à partir de 2014, crédits du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés¹, destinés à prendre en charge une partie des indemnités de remboursement anticipé d'emprunts ou des intérêts des emprunts (action n° 5 : fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés) ;

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

- fonctionnement du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET)³ (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 de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), chargée du contrôle des règles de concurrence (action n° 16 : régulation concurrentielle des marchés), de la protection (action n° 17 : protection économique du consommateur) et de la sécurité du consommateur (action n° 18 : sécurité du consommateur), et soutien aux organismes ou associations dans le domaine de la consommation (Institut national de la consommation et mouvement consumériste) ;

- interventions financières en faveur des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (interventions de la BPI en garantie et en fonds propres)⁴ et fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) (action n° 20 : financement des entreprises et attractivité du territoire) ;

- politique en faveur du tourisme, principalement fonctionnement du GIE Atout France (action n° 21 : développement du tourisme).

¹ Autrement appelés « emprunts toxiques ».

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 Le CGEIET est issu de la fusion du conseil général des mines et du conseil général des technologies de l'information en 2009. Ses missions ont été élargies à l'économie en 2012.

⁴ Poursuite des interventions d'OSEO, qui relevaient de cette action avant la création de la BPI.

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

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

Par ailleurs, 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.

2. Les dépenses fiscales associées au programme

Outre les crédits budgétaires affectés au programme, des dépenses fiscales estimées à plus de 7,7 milliards d'euros pour 2013 sont associées au programme, correspondant à de nombreux avantages fiscaux, exonérations, réductions ou crédits de divers impôts et taxes d'État. Ces dépenses fiscales sont évaluées à 6,8 milliards pour 2014, du fait notamment du relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée dans certains secteurs.

La moitié environ de ce montant résultait en 2013 de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée dans plusieurs secteurs¹.

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

S'y ajoute pour 2014 le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), estimé à près de 10 milliards d'euros, faisant passer de ce fait l'estimation totale des dépenses fiscales associées au programme en 2014 à 16,5 milliards d'euros.

¹ Estimée à plus de 3 milliards d'euros pour 2013, la dépense fiscale résultant du taux réduit dans le secteur de la restauration devrait être ramenée à 2,5 milliards en 2014, du fait de l'augmentation du taux de 7 à 10 % au 1^{er} janvier 2014 proposée par le Gouvernement.

² Estimation à 500 millions d'euros pour 2014.

³ Estimation à 460 millions d'euros pour 2014.

⁴ Estimation à 215 millions d'euros pour 2014.

L'ensemble de ces dépenses fiscales concerne au total pas moins de 72 dispositifs, transversaux ou sectoriels, destinés à soutenir les entreprises, avec des montants financiers extrêmement variables d'un dispositif à l'autre.

3. L'évolution des crédits des actions du programme

Ainsi qu'il a été indiqué, les crédits du programme sont touchés par l'effort budgétaire de réduction des dépenses, avec une réduction de 5,98 % en autorisations d'engagement et de 5,50 % en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2014 par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, à périmètre identique. 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 2014, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après.

Les crédits affectés à l'action n° 2 « commerce, artisanat et services » devraient subir une forte diminution de l'ordre de 13 % en 2014, portant sur les crédits de fonctionnement et d'intervention. Cette réduction viserait en particulier, une nouvelle fois, les crédits attribués au FISAC, qui devraient être amputés de 10 millions d'euros¹.

S'agissant des trois actions n° 16, 17 et 18, qui regroupent les crédits de la DGCCRF, elles devraient progresser globalement en 2014 de 2,27 % en autorisations d'engagement et de 1,36 % en crédits de paiement. Cette hausse est plus nette pour les crédits de personnel, qui représentent plus de 90 % du total de leurs crédits : elles passeraient de 215 à 219 millions d'euros. Ainsi que l'a indiqué plus haut votre rapporteur, la DGCCRF devrait bénéficier de 15 emplois supplémentaires en 2014. Ces emplois pourraient toutefois être affectés à de nouvelles priorités, en lien avec les dispositions du projet de loi relatif à la consommation, actuellement en cours d'examen parlementaire, plutôt qu'au renforcement des équipes qui ont subi, en particulier dans les services déconcentrés, de fortes baisses d'effectifs depuis 2007. A l'inverse, les crédits de fonctionnement devraient connaître un léger tassement et les crédits d'intervention une légère progression.

¹ Volume de crédits évalué à 32 millions d'euros en 2014, contre 78 millions en 2010.

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

	LFI 2013	Part du programme dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part du programme dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	101 448	9,38%	88 141	8,67%	- 13,12%
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	202 666	18,74%	186 120	18,31%	- 8,16%
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	293 905	27,18%	194 832	19,17%	- 33,71%
Action n° 5 (nouveau) : Fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des produits structurés	-	-	50 000	4,92%	-
Action n° 7 : Développement international des entreprises	103 925	9,61%	97 800	9,62%	- 5,89%
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	17 906	1,66%	18 640	1,83%	+ 4,10%
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 865	2,11%	22 855	2,25%	- 0,04%
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19 333	1,79%	18 939	1,86%	- 2,04%
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 633	1,91%	20 752	2,04%	+ 0,58%
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	70 478	6,52%	72 097	7,09%	+ 2,30%
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	121 044	11,20%	122 183	12,02%	+ 0,94%
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	42 713	3,95%	45 268	4,45%	+ 5,98%
Action n° 20 : Financement des entreprises et attractivité du territoire	19 667	1,82%	43 713	4,30%	+ 122,26%
Action n° 21 : Développement du tourisme	44 595	4,12%	35 135	3,46%	- 21,21%
Total du programme	1 081 178	100,00%	1 016 477	100,00%	- 5,98%

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2014. Les chiffres pour 2013 sont établis pour le périmètre retenu par le projet de loi de finances pour 2014.

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

	LFI 2013	Part du programme dans la LFI 2013	PLF 2014 déposé	Part du programme dans le PLF 2014	Évolution entre la LFI 2013 et le PLF 2014
Action n° 2 : Commerce, artisanat et services	101 448	9,34%	88 141	8,58%	- 13,12%
Action n° 3 : Actions en faveur des entreprises industrielles	213 266	19,63%	195 820	19,07%	- 8,18%
Action n° 4 : Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	293 905	27,05%	194 832	18,97%	- 33,71%
Action n° 5 (nouveau) : Fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des produits structurés	-	-	50 000	4,87%	-
Action n° 7 : Développement international des entreprises	103 925	9,56%	97 800	9,52%	- 5,89%
Action n° 8 : Expertise, conseil et inspection	17 906	1,65%	18 640	1,82%	+ 4,10%
Action n° 13 : Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 865	2,10%	22 855	2,23%	- 0,04%
Action n° 14 : Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19 333	1,78%	18 939	1,84%	- 2,04%
Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 633	1,90%	20 752	2,02%	+ 0,58%
Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés	70 478	6,49%	72 097	7,02%	+ 2,30%
Action n° 17 : Protection économique du consommateur	121 786	11,21%	120 816	11,77%	- 0,80%
Action n° 18 : Sécurité du consommateur	42 713	3,93%	45 268	4,41%	+ 5,98%
Action n° 20 : Financement des entreprises et attractivité du territoire	19 667	1,81%	43 713	4,26%	+ 122,26%
Action n° 21 : Développement du tourisme	38 715	3,56%	37 219	3,62%	- 3,86%
Total du programme	1 086 638	100,00%	1 026 895	100,00%	- 5,50%

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits attendus en 2014. Les chiffres pour 2013 sont établis pour le périmètre retenu par le projet de loi de finances pour 2014.

A l'occasion de son avis sur le projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur a procédé à un examen détaillé des missions, de l'activité et de l'utilisation des crédits de la DGCIS, de la DGCCRF et de l'Autorité de la concurrence¹.

Aussi votre rapporteur se borne-t-il, s'agissant de l'Autorité de la concurrence, à préciser que les crédits qui lui sont alloués devraient croître de 0,58 % en 2014, plus lentement qu'en 2013, alors que les crédits attribués aux deux autres autorités administratives indépendante du programme sont en réduction. À cet égard, votre rapporteur tient à rapprocher le montant des crédits alloués à l'Autorité, à hauteur de 20,7 millions d'euros en 2014, avec le montant bien supérieur des amendes qu'elle prononce au bénéfice du budget de l'État, soit plusieurs centaines de millions d'euros chaque année².

Comme l'année dernière, votre rapporteur rappelle les propos tenus par le président de l'Autorité de la concurrence, selon qui il existe une disproportion croissante entre les capacités de l'Autorité et les moyens que les entreprises susceptibles de conduire des pratiques anticoncurrentielles sont capables de déployer pour la contrer.

II. UN BILAN DÉCEVANT POUR L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE APRÈS TROIS ANNÉES D'EXISTENCE

À l'occasion de l'examen de son avis sur le projet de loi de finances pour 2013, votre commission avait demandé à son rapporteur de procéder à un bilan approfondi du statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL), institué par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 et en application effective à compter du début de l'année 2011.

A. LA PRÉSENTATION DU STATUT D'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL À RESPONSABILITÉ LIMITÉE

Institué par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010, dont notre collègue Jean-Jacques Hyest était le rapporteur pour le Sénat³, le régime juridique de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) a été codifié au sein des articles L. 526-6 à L. 526-21 du code de commerce.

Répondant aux vœux répétés des représentants de l'artisanat, l'EIRL permet de scinder le patrimoine de l'entrepreneur individuel entre, d'une part, un patrimoine personnel et, d'autre part, un patrimoine dédié à son activité professionnelle, sans constituer de société, c'est-à-dire sans création d'une personne morale distincte de l'entrepreneur, grâce au mécanisme du patrimoine d'affectation.

¹ Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a12-154-8/a12-154-8.html>

² 442 millions d'euros en 2010, 420 en 2011 et 540 en 2012.

³ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/109-362/109-362.html>

La notion de patrimoine d'affectation a longtemps été écartée au motif qu'elle remettait en cause le principe civil de l'unicité du patrimoine de toute personne. Cette réticence a d'ailleurs conduit, au terme de débats sur ce sujet au début des années 1980, à la création par le législateur en 1985 de la formule - juridiquement curieuse au regard du droit des sociétés - de la société à responsabilité limitée (SARL) à associé unique, également appelée entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)¹.

La scission du patrimoine de l'entrepreneur permet ensuite, en droit, d'organiser la protection de son patrimoine personnel et familial à l'égard des aléas économiques éventuels affectant son activité professionnelle. En effet, dérogeant aux articles 2284 et 2285 du code civil², le gage des créanciers professionnels est constitué par le seul le patrimoine professionnel. Ainsi, le patrimoine personnel et familial n'a pas à couvrir les dettes contractées pour l'activité professionnelle. Il est soustrait à toutes les procédures de poursuite de la part des créanciers professionnels. La protection des biens familiaux en cas de difficulté économique de l'affaire était une revendication récurrente des représentants des artisans, en particulier des chambres de métiers et de l'artisanat. L'EURL a ainsi été fortement soutenu par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA).

À cet égard, l'APCMA a indiqué à votre rapporteur que son objectif était de faire de l'EURL le régime de référence pour les artisans.

Pour bénéficier du régime de l'EURL, l'entrepreneur individuel doit déposer une déclaration d'affectation au registre de publicité légale auquel il est immatriculé, selon son activité³ et, s'il ne dépend d'aucun registre, à un registre spécial tenu à cet effet par les greffes des tribunaux de commerce⁴. La déclaration doit comporter un état descriptif des biens, droits, obligations ou sûretés affectés à l'activité professionnelle, en nature, qualité, quantité et valeur, ainsi que la mention de l'objet de l'activité professionnelle à laquelle le patrimoine est affecté. L'affectation de tout ou partie d'un bien immobilier doit intervenir par acte notarié publié au bureau des hypothèques, sous peine d'inopposabilité. Pour éviter les déclarations surévaluées, l'affectation d'un bien d'une valeur déclarée supérieure à 30 000 euros doit faire l'objet d'une évaluation par un expert (expert-comptable, commissaire aux comptes,

¹ La société à associé unique était ainsi jugée comme une notion moins douteuse d'un point de vue juridique que le patrimoine d'affectation.

² Article 2284 : « Quiconque s'est obligé personnellement, est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens mobiliers et immobiliers, présents et à venir. »

Article 2285 : « Les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers ; et le prix s'en distribue entre eux par contribution, à moins qu'il n'y ait entre les créanciers des causes légitimes de préférence. »

³ Registre du commerce et des sociétés (RCS) pour les commerçants, répertoire des métiers (RM) pour les artisans, registre spécial des agents commerciaux (RSAC) pour les agents commerciaux et registre de l'agriculture pour les exploitants agricoles.

⁴ Sont concernés les professionnels libéraux et les auto-entrepreneurs dispensés d'immatriculation à un registre de publicité légale.

notaire), annexée à la déclaration. L'affectation de biens communs ou indivis doit être accompagnée de l'accord exprès des personnes concernées, sous peine d'inopposabilité.

Les biens nécessaires à l'activité professionnelle doivent être affectés et les biens qui, sans être nécessaires, sont cependant utilisés pour l'activité professionnelle peuvent également être affectés.

L'affectation est opposable aux créanciers professionnels dont les créances sont nées postérieurement au dépôt de la déclaration. Elle peut être rendue opposable aux créanciers professionnels antérieurs à condition de les avoir informés préalablement, afin de leur permettre d'exercer leur éventuel droit d'opposition dans un délai d'un mois¹ auprès du juge, qui statue. En cas de manquement grave aux obligations ou de fraude, l'étanchéité entre les deux patrimoines est levée et l'entrepreneur est responsable sur l'ensemble de ses biens. La sanction de confusion des patrimoines est ainsi encourue en cas de méconnaissances des principales obligations comptables (tenue d'une comptabilité autonome...), de nature à faire connaître aux tiers la consistance du patrimoine affecté. La même sanction est encourue en cas de fraude ou de méconnaissance grave des obligations fiscales par l'EIRL.

Les comptes annuels ou, le cas échéant, les documents comptables simplifiés doivent être déposés au registre de la déclaration d'affectation, de façon à actualiser la composition et la valeur du patrimoine affecté. Ainsi, en dehors de l'affectation de biens d'importance qui doivent faire l'objet d'une formalité spécifique d'affectation, les tiers, notamment les créanciers, sont en mesure de connaître l'évolution de la composition du patrimoine en prenant connaissance des comptes annuels.

Comme les parts d'une société, un patrimoine professionnel affecté peut faire l'objet d'une cession, d'une transmission ou d'une donation. Il est possible pour un même entrepreneur de constituer plusieurs patrimoines d'affectation, comme il est possible de créer plusieurs sociétés.

Le coût des différentes formalités est encadré par décret.

D'un point de vue fiscal, comme tous les entrepreneurs individuels l'EIRL peut rester assujéti pour ses revenus professionnels à l'impôt sur le revenu (régime des bénéfices industriels et commerciaux ou des bénéfices non commerciaux selon les cas). Il peut également opter pour l'impôt sur les sociétés. Avec la protection juridique du patrimoine personnel, l'option pour l'impôt sur les sociétés constitue en principe un second facteur d'attractivité du statut d'EIRL.

La loi du 15 juin 2010 a été complétée par d'autres textes, notamment l'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 portant adaptation du droit des entreprises en difficulté et des procédures de traitement des situations de surendettement à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, ainsi

¹ Le professeur Françoise Pérochon a considéré que le délai d'un mois était trop court, notamment en période estivale, et pouvait susciter un risque de fraude aux droits des créanciers.

que par un premier décret d'application n° 2010-1706 du 29 décembre 2010, selon l'objectif gouvernemental de rendre le dispositif opérationnel¹ dès le début de l'année 2011. Une importante campagne d'information a alors été lancée, avec la participation des organisations professionnelles concernées, en particulier l'APCMA et les experts-comptables.

Cependant, en l'état, le dispositif recelait certaines incertitudes tant juridiques que fiscales, qui ont freiné son démarrage. Aussi, la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, complétée par les deux décrets n° 2012-122 du 30 janvier 2012 et n° 2012-398 du 22 mars 2012, a-t-elle clarifié le régime fiscal de l'EIRL, en assurant notamment la neutralité fiscale du passage d'un entrepreneur individuel au statut d'EIRL. Ces textes ont aussi précisé la notion de biens nécessaires à l'activité² et la valeur à déclarer des biens affectés et ont déterminé, tardivement, les modalités d'option pour l'impôt sur les sociétés. Comme l'ont observé les représentants des chambres de métiers comme des chambres de commerce et d'industrie, la clarification tardive du régime fiscal a ralenti le démarrage de l'EIRL. Les représentants des experts-comptables ont même évoqué un « faux-départ dont on souffre encore aujourd'hui ».

De ce fait, malgré son « lancement officiel » par le Gouvernement au début de l'année 2011, le dispositif de l'EIRL n'a été pleinement opérationnel dans tous ses aspects qu'au début de l'année 2012. Les incertitudes initiales qu'il comportait aux yeux des entrepreneurs comme des professionnels qui ont pour mission de les conseiller, selon les personnes entendues par votre rapporteur, ont nettement contribué à freiner le développement de l'EIRL.

B. LES FACTEURS EXPLICATIFS D'UN BILAN STATISTIQUE DÉCEVANT

Près de trois ans après sa mise en œuvre opérationnelle, le statut de l'EIRL n'a pas rencontré le succès escompté. Au vu des auditions menées par votre rapporteur, plusieurs facteurs permettent de l'expliquer : la complexité du dispositif, la psychologie des entrepreneurs individuels et la question de l'accès au crédit, qui limite l'intérêt de l'EIRL.

1. Un bilan statistique décevant

L'étude d'impact annexée au projet de loi relatif à l'EIRL, déposé à l'Assemblée nationale en janvier 2010, indiquait³ :

« Il est raisonnable de prévoir 100 000 EIRL à fin 2012. Ce chiffre de 100 000 EIRL correspond à un scénario central de :

¹ Un modèle de déclaration d'affectation a également été établi par un arrêté du 29 décembre 2010.

² Les biens nécessaires à l'exercice de l'activité professionnelle « s'entendent de ceux qui, par nature, ne peuvent être utilisés que dans le cadre de cette activité » (article R. 526-3-1 du code de commerce).

³ Étude d'impact, p. 21.

« - 60 000 créations nouvelles ;

« - 35 000 transformations d'entreprises individuelles existantes en EIRL ;

« - 5 000 créations par transformations issues d'EURL. »

Force est de reconnaître, plus de trois ans après, l'optimisme d'une telle estimation au regard de la réalité statistique.

En effet, au 31 août 2013, on recensait seulement 17 896 EIRL inscrits aux différents registres¹. Or, au 1^{er} janvier 2012, on recensait 1,783 million d'entrepreneurs individuels. Ainsi, environ 1 % seulement des entrepreneurs individuels auraient opté pour le statut d'EIRL.

En outre, au 31 mars 2013, selon le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, 7 305 EIRL étaient enregistrés auprès des registres tenus par les greffes des tribunaux de commerce², c'est-à-dire sans compter les EIRL enregistrés au répertoire des métiers ou au registre de l'agriculture.

Dans son précédent avis sur le projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur avait déjà observé que 4 517 entreprises avaient été créées sous forme d'EIRL en 2011, soit seulement 0,8 % du nombre de créations d'entreprises (près de 550 000) et 1,2 % du nombre de créations d'entreprises individuelles (plus de 383 000). À titre de comparaison, pour la même année, le nombre de créations de SARL s'était élevé à plus de 132 000, dont plus de 50 000 pour les seules EURL, forme de société que l'EIRL avait pourtant vocation à concurrencer.

Selon les représentants des experts-comptables, la création de l'EIRL aurait paradoxalement stimulé les constitutions d'EURL.

Compte tenu des règles d'opposabilité, le régime de l'EIRL est plus adapté pour les créateurs d'entreprise que pour les entrepreneurs déjà en activité. Une grande majorité des EIRL sont ainsi des créations, 72 %, pour seulement 23 % de transformations d'entreprises existantes.

Le bâtiment est le secteur le mieux représenté dans la population des EIRL (4 015 sur 17 896 soit 22,4 %), suivi du secteur du commerce de détail (2 104 soit 11,7 %). Plus de 40 % des EIRL sont enregistrés au répertoire des métiers. À titre plus anecdotique, on compte aussi 70 EIRL agricoles.

Enfin, près d'un tiers des EIRL cumulent ce statut avec le régime de l'auto-entrepreneur.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, plusieurs EIRL ont déjà fait l'objet de l'ouverture de procédures collectives, sans que des difficultés particulières aient été à signaler à ce jour.

¹ Données émanant de l'INSEE. Il n'est pas précisé si ce chiffre tient compte des renoncations.

² Registre du commerce et des sociétés, registre spécial des agents commerciaux et registre spécial des EIRL non soumis à une obligation d'immatriculation auprès d'un registre de publicité légale.

2. La complexité, contrepartie de la protection juridique

En raison de l'atteinte portée aux droits des différents créanciers de l'entrepreneur individuel du fait de la réduction de leur gage, le régime de l'EIRL se devait de trouver un équilibre entre protection pour l'entrepreneur et garanties pour les créanciers, en particulier en matière d'information. Pour éviter le risque de fraude aux droits des créanciers, la complexité s'avère par conséquent incontournable et guère réductible.

À cet égard, votre rapporteur rappelle que le Conseil constitutionnel a été particulièrement attentif aux droits des créanciers de l'EIRL dans sa décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010 sur la loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée. Il a notamment considéré « *que s'il était loisible au législateur de rendre la déclaration d'affectation opposable aux créanciers dont les droits sont nés antérieurement à son dépôt, c'est à la condition que ces derniers soient personnellement informés de la déclaration d'affectation et de leur droit de former opposition ; que, sous cette réserve, le deuxième alinéa de l'article L. 526-12 du code de commerce ne porte pas atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété des créanciers garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »¹.

Afin d'informer les créanciers de l'entrepreneur, tant de l'affectation du patrimoine que de son évolution, le législateur a mis en place différentes formalités déclaratives et obligations comptables que l'EIRL doit accomplir auprès d'un registre de publicité légale. La séparation des deux patrimoines exige ainsi des formalités qui sont nécessairement sources de complexité pour l'entrepreneur, mais qui ont pour finalité par la publicité de préserver les droits des créanciers.

En outre, en pratique, les deux patrimoines peuvent très imbriqués, rendant plus compliquée l'opération de constitution du patrimoine affecté à l'activité professionnelle, d'autant qu'il faut évaluer la valeur des biens. Il fait alors faire appel à des professionnels, tels que des experts-comptables, ce qui alourdit les formalités comme le coût. La distinction et l'identification des biens nécessaires et des biens utiles à l'activité professionnelle ne sont pas toujours évidentes.

La loi prévoit également dans certains cas, à titre de sanction, la confusion des patrimoines. L'idée de soustraire une partie de ses biens des éventuelles poursuites de créanciers personnels ou professionnels peut être à l'origine de fraudes. Le statut de l'EIRL peut en effet permettre d'organiser son insolvabilité au détriment des droits des créanciers. La fraude est ainsi sanctionnée par le régime de l'EIRL.

La fraude peut également résulter d'une évaluation mensongère de la valeur des biens affectés, lorsque cette évaluation n'est pas réalisée par un

¹ *Considérant 9.*

professionnel¹. Des biens surévalués créent un crédit frauduleux vis-à-vis des partenaires, prêteurs comme fournisseurs.

Cette complexité du régime de l'EIRL est la contrepartie du double objectif du législateur d'offrir une protection juridique pour l'entrepreneur et de préserver les droits des créanciers.

Entendue par votre rapporteur, l'APCMA a souligné la contrainte résultant de l'obligation annuelle de dépôt et de publication des comptes.

Au-delà de la complexité liée aux obligations qu'impose le régime de l'EIRL, l'idée même de séparation des patrimoines d'une même personne, alors qu'en pratique l'entrepreneur ne fait pas toujours la différence, est déjà une complexité de principe².

Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur ont fait valoir que, quitte à opter pour un régime juridique complexe avec des obligations comptables régulières, autant constituer une société plutôt qu'être EIRL. Du point de vue de la complexité, il n'y aurait que peu de différences entre EIRL et EURL, d'autant que leur régime fiscal est comparable et que la création d'une EURL peut être rapide et sans capital de départ. Outre le fait que le régime aujourd'hui très simplifié de l'EURL rend en comparaison le statut d'EIRL peu attractif, l'EURL permet d'accueillir de nouveaux associés en vue de développer ou de transmettre l'entreprise.

Ainsi, selon les représentants des notaires, il serait plus simple de travailler sur la constitution d'une EURL que d'un EIRL, de sorte qu'ils sont amenés à conseiller la formule de l'EURL.

Dans le domaine agricole, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) a indiqué à votre rapporteur que le statut d'EIRL, dont le formalisme est lourd, était en concurrence avec celui de l'EARL, version agricole de la SARL, le cas échéant avec un associé unique, qui a rencontré un grand succès. Au surplus, les exploitants agricoles disposent déjà d'autres formules leur permettant de protéger de façon simple le patrimoine familial, par exemple la création d'une société civile distincte propriétaire des terres. En tout état de cause, compte tenu de l'importance des capitaux accumulés, l'enjeu de la protection et de la transmission du patrimoine est d'ores et déjà très intégré dans les milieux agricoles, ce qui incite à créer des sociétés.

3. La prépondérance présumée des facteurs psychologiques

Les nombreuses auditions menées par votre rapporteur ont montré la prépondérance des facteurs psychologiques pour expliquer le relatif échec de l'EIRL. Un chef d'entreprise qui ne veut pas créer de société et exerce en

¹ L'évaluation réalisée par un professionnel (notaire, expert-comptable, commissaire aux comptes) engage sa responsabilité vis-à-vis des tiers. Elle est donc généralement prudente et solide.

² Et ce d'autant que, d'un point de vue fiscal, l'EIRL est traité comme un sujet de droit fiscal distinct de la personne de l'entrepreneur.

nom propre, par simplicité, ne choisira un statut à ses yeux plus compliqué. La complexité est souvent dissuasive pour les entrepreneurs.

La prégnance culturelle du statut d'entrepreneur individuel et donc l'aversion pour la lourdeur administrative et comptable, en particulier dans les milieux de l'artisanat, jouent donc au détriment de l'EIRL, *a fortiori* s'il offre une protection qui peut sembler incertaine.

L'APCMA a d'ailleurs indiqué que la logique d'un entrepreneur et des professionnels ayant pour mission de le conseiller était soit d'exercer en nom propre, par simplicité, en raison de la modicité des contraintes comme des coûts, soit de constituer une SARL, avec des formalités plus lourdes. Les statistiques dont dispose votre rapporteur confirment cette analyse. Rares seraient les experts-comptables qui recommanderaient l'EIRL.

Les mêmes freins psychologiques sont évoqués par l'APCA pour les exploitants agricoles vis-à-vis d'un dispositif qui semble complexe, dès lors que l'on ne veut pas constituer une société.

En outre, l'accumulation de statuts pour entreprendre constitue en elle-même une source de complexité pour les entrepreneurs, qui doivent choisir entre plusieurs statuts dont ils perçoivent parfois mal les avantages et les inconvénients au regard de leur projet. De plus, comme les représentants des experts-comptables l'ont indiqué, la diversité de leurs régimes fiscaux peut conduire à des choix inadaptés au projet d'entreprise mais guidés par des préoccupations d'ordre fiscal uniquement.

Ainsi, selon la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), pour les entrepreneurs qui souhaitent une protection renforcée, la formule de la SARL, simplifiée sous la forme de l'EURL, est suffisante. Sauf à prendre en compte la culture particulière des artisans, il n'était pas indispensable de créer le régime de l'EIRL.

Enfin, selon la fédération française du bâtiment (FFB), même s'ils sont limités, les coûts engendrés par le recours au régime de l'EIRL peuvent être jugés superflus par l'entrepreneur individuel (coûts de l'établissement et du dépôt de la déclaration, des dépenses d'expertise comptable...).

4. La question de l'accès au crédit

La question de l'accès au crédit est cruciale pour un entrepreneur, en particulier pour un créateur d'entreprise.

Entendue par votre rapporteur, la fédération bancaire française (FBF) a exprimé des réticences à l'égard de l'EIRL, en raison notamment des incertitudes pesant sur la consistance du patrimoine affecté, sur les flux entre patrimoine professionnel et patrimoine personnel et donc sur les variations du patrimoine affecté, qui sert de gage aux créanciers professionnels.

Les représentants des notaires ont d'ailleurs indiqué qu'il était très difficile de travailler avec des banquiers dans le cadre de l'EIRL, en raison du problème de financement qui rend impossible le maintien de la protection.

En effet, les établissements de crédit ont toujours besoin de garanties pour prêter. S'il n'existe pas de garanties professionnelles extérieures¹, ils peuvent demander des garanties au-delà du patrimoine professionnel, quitte à lever la barrière entre les patrimoines, ce qui n'est pas interdit par la loi (sûreté réelle sur la résidence principale ou sûreté personnelle apportée par le conjoint...). Dès lors, la protection apportée par le statut d'EIRL est largement entamée, même si elle demeure à l'égard des fournisseurs : en pareille hypothèse, en cas de difficulté économique voire de liquidation de l'entreprise, la banque pourra faire jouer la garantie réelle ou personnelle qu'elle aura prise sur le patrimoine personnel et familial. La même difficulté existe bien sûr pour une société, le prêteur pouvant demander aux associés des garanties réelles ou personnelles.

Ainsi, au dire de la FBF, l'EIRL est une structure juridique qui n'est pas autosuffisante en termes de garanties pour accéder au crédit.

Comme l'a indiqué le professeur François-Xavier Lucas, l'objectif de sanctuarisation du patrimoine familial des entrepreneurs se heurte donc à la réalité économique du crédit.

Pour emprunter sans mettre en jeu son patrimoine personnel, il faut disposer d'un patrimoine affecté suffisamment consistant, avec une valeur pérenne, par exemple composé de biens immobiliers, de nature à offrir des garanties suffisantes au prêteur. À cet égard, les représentants des greffiers des tribunaux de commerce ont indiqué que les déclarations d'affectation qu'ils recevaient comportaient souvent très peu de choses, mais les registres qu'ils tiennent ne reçoivent que marginalement des déclarations concernant des entreprises artisanales, qui elles ont besoin d'actifs plus importants. On peut cependant considérer, compte tenu du régime de protection offert, qu'il peut exister une tendance à affecter le moins de biens possible.

Dans ces conditions, votre rapporteur observe que l'EIRL apparaît comme un bon système pour les entrepreneurs individuels familiarisés avec les questions juridiques et comptables, qui n'ont pas besoin de crédit pour financer leur activité, qui ont des actifs professionnels limités et qui peuvent être très rigoureux dans la séparation de leurs biens personnels et de leurs biens professionnels. Ce profil ne semble pas complètement correspondre avec la population initialement recherchée, à savoir les artisans.

¹ Sociétés de caution mutuelle, à l'instar de la SIAGI, créée en 1966 par les chambres de métiers, qui propose des garanties spécifiques pour les EIRL. Selon la fédération française du bâtiment (FFB), les dispositifs de caution extérieure n'ont pas été suffisamment développés depuis la création de l'EIRL.

C. QUELLES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION ?

Le 21 août 2013, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dont les articles 17 à 19 comportent plusieurs mesures de simplification comptable du régime de l'EIRL, sans bouleverser son économie générale.

Pour assurer une meilleure protection tout en prenant en compte la question de l'accès au crédit, le régime de l'EIRL pourrait être davantage axé sur les créateurs et comporter des règles d'opposabilité différentes selon les créanciers, afin que l'affectation ne soit pas opposable aux établissements de crédit qui prêtent à des fins professionnelles. En effet, un créateur a souvent besoin d'un crédit, pour lequel le prêteur demande souvent des garanties sur des biens immobiliers personnels de l'entrepreneur. On distinguerait alors deux catégories de créanciers professionnels.

Entendus par votre rapporteur, les représentants des greffiers des tribunaux de commerce ont souligné le problème du transfert d'un EIRL d'un registre à un autre en cas de déménagement, qui n'est pas prévu par les textes, de sorte que l'EIRL est tenu de toujours déposer ses comptes et tous ses documents au registre du dépôt initial de la déclaration d'affectation. Une telle situation constitue un obstacle pour l'accès des tiers aux informations concernant l'EIRL. Un autre problème concerne les personnes soumises à une double immatriculation, auprès de deux registres. Toutes ces difficultés appellent semble-t-il une modification des textes réglementaires.

Selon l'APCMA, il demeure une difficulté fiscale, en cas de transfert d'un élément du patrimoine professionnel vers le patrimoine personnel, en raison du régime de l'imposition des plus-values.

Également entendus, les représentants des experts-comptables, en vue de la mise en place d'un statut unique de l'entrepreneur individuel, ont suggéré l'application automatique du régime de l'EIRL à l'ensemble des entrepreneurs individuels, le dépôt annuel du bilan valant déclaration d'affectation du patrimoine professionnel. Cette simplification drastique ne serait pas sans soulever quelques interrogations juridiques, notamment en termes d'opposabilité aux créanciers. De façon plus pragmatique, ils ont plaidé en faveur d'une meilleure adaptation et d'une clarification des règles comptables de l'EIRL¹ ainsi que d'une clarification des relations entre les deux patrimoines, en distinguant le flux de trésorerie² de l'affectation d'une somme à l'activité professionnelle.

Par ailleurs, le professeur Françoise Pérochon a relevé les difficultés résultant de l'affectation de biens communs ou indivis, qui mériteraient une clarification de la loi. On peut s'interroger sur les conditions d'opposabilité

¹ Afin notamment de pouvoir imputer un déficit d'exploitation sur le patrimoine personnel en l'absence d'option à l'impôt sur les sociétés.

² Selon l'idée de compte courant entre les deux patrimoines, comme dans une société.

de l'affectation aux créanciers du conjoint ou des coïndivisaires, au regard des règles des régimes matrimoniaux et de l'indivision.

En tout état de cause, si l'on veut préserver les droits des créanciers, ce qui constitue une exigence constitutionnelle liée au droit de propriété, les perspectives d'amélioration et de simplification du régime de l'EIRL restent modestes. Votre rapporteur ne suggère pas pour autant de le supprimer, même si cette solution radicale aurait le mérite de la simplification, mais il considère que la relance de l'EIRL ne saurait se limiter à quelques mesures de simplifications et à une meilleure communication.

D. LE MAINTIEN PLÉBISCITÉ DE LA DÉCLARATION D'INSAISSABILITÉ

La plupart des personnes entendues par votre rapporteur en vue d'établir un bilan de l'EIRL ont, parallèlement, salué la déclaration notariée d'insaisissabilité (DNI) pour sa grande simplicité et son efficacité en termes de protection du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel¹.

Les représentants des chambres de commerce et d'industrie ont ainsi considéré qu'il eût été préférable d'améliorer le régime de la DNI plutôt que de créer un nouveau statut complexe tel que l'EIRL.

Selon le professeur François-Xavier Lucas, il n'existerait pas de place pour l'EIRL entre la DNI et la forme sociétaire.

Selon Mme Véronique Legrand, maître de conférences, alors que l'EIRL est « *handicapé par des faiblesses congénitales* », la DNI a fait la preuve de sa simplicité et de son efficacité.

Votre rapporteur tient par conséquent à saluer notre collègue Jean-Jacques Hyst, rapporteur du projet de loi relatif à l'EIRL, qui avait souhaité le maintien du dispositif de la déclaration d'insaisissabilité, alors que dans son projet de loi le Gouvernement avait prévu de le supprimer pour l'avenir, afin de permettre à l'EIRL de se développer plus rapidement.

La DNI est un dispositif de protection bien plus simple que l'EIRL, qui n'exige qu'une seule formalité, peu coûteuse, et n'impose pas de remplir des obligations régulières, notamment comptables. Elle comporte toutefois des effets pervers en cas de procédure collective, révélés par la jurisprudence de la Cour de cassation en 2011 et 2012.

À titre de comparaison, on recense de l'ordre de 37 000 déclarations d'insaisissabilité au moins² à la date du 31 juillet 2013, dont 16 000 pour la même période de 2011 à 2013 contre 18 000 EIRL. On peut au demeurant s'étonner, comme l'avait fait en 2010 notre collègue Jean-Jacques Hyst, du

¹ Selon l'APCA, la DNI ne serait pas connue dans les milieux agricoles.

² Les déclarations d'insaisissabilités antérieures à avril 2008 n'ont pas fait l'objet d'un recensement statistique spécifique, de sorte que le chiffre de 36 804 déclarations ne prend pas en compte celles qui ont été établies de 2003 à avril 2008.

faible nombre de DNI au regard de son intérêt et de sa simplicité. Sans doute est-ce dû à un manque d'information des entrepreneurs eux-mêmes.

Cependant, les représentants des notaires ont indiqué que la DNI était d'une efficacité limitée, d'autant qu'elle est souvent souscrite alors que des emprunts professionnels ont déjà été contractés, et qu'elle avait moins d'utilité pratique qu'un régime matrimonial adapté pour un entrepreneur.

Les représentants des avocats ont ainsi suggéré de systématiser la souscription d'une DNI en cas de création d'une entreprise individuelle.

Au demeurant, ainsi que l'a indiqué à votre rapporteur le professeur Françoise Pérochon, la DNI peut utilement se cumuler avec le statut d'EIRL.

S'agissant de l'accès au crédit, la FPF n'a pas formulé de difficultés particulières pour la DNI. En tout état de cause, la DNI n'interdit pas de donner une garantie sur sa résidence principale.

1. Les avantages comparatifs de la déclaration d'insaisissabilité

Instituée au bénéfice de la résidence principale par la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, puis étendue par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie à l'ensemble des biens fonciers, bâtis ou non, qui ne sont pas affectés à un usage professionnel, la DNI est régie par les articles L. 526-1 à L. 526-3 du code de commerce.

Comme l'EIRL, la DNI déroge aux articles 2284 et 2285 du code civil.

Ce dispositif ouvre à tout entrepreneur individuel la possibilité de déclarer insaisissables ses biens fonciers à usage non professionnel. La DNI doit, sous peine de nullité, être reçue par un notaire, décrire les biens concernés de façon détaillée¹ et faire l'objet d'une publicité au bureau des hypothèques. Si l'entrepreneur est immatriculé à un registre de publicité légale, mention de la déclaration doit y être portée.

Les formalités à remplir sont donc simples. Leur coût est encadré par le barème tarifaire des notaires.

La DNI est opposable aux créanciers professionnels dont les droits naissent après la publication de la déclaration, de sorte qu'il est préférable de procéder à cette déclaration dès le début de son activité professionnelle. La renonciation, totale ou partielle, est possible à tout moment, le cas échéant à l'égard de certains créanciers uniquement, selon les mêmes formalités que la déclaration initiale. Cette faculté différenciée n'est pas ouverte à l'EIRL.

En cas de cession des biens immobiliers insaisissables, le produit de la cession demeure lui aussi insaisissable, sous réserve du remploi des fonds

¹ La déclaration peut concerner une partie seulement d'un bien, à condition d'être assortie d'un état descriptif de division. Elle doit également préciser le caractère propre, commun ou indivis des biens.

pour l'acquisition d'une nouvelle résidence principale¹ dans le délai d'un an. La DNI continue à produire ses effets pour la nouvelle résidence principale à hauteur des sommes réemployées, à condition de réaliser une déclaration de emploi des fonds selon les mêmes formalités que la déclaration initiale.

2. Les difficultés soulevées par la déclaration d'insaisissabilité

Sans remettre en cause ses avantages par rapport à l'EIRL, la DNI ne va pas toutefois sans soulever des difficultés en cas de procédure collective, ainsi que l'a fait apparaître la jurisprudence de la Cour de cassation, qu'il appartiendra au législateur de résoudre le moment venu.

En l'absence de dispositions législatives, la jurisprudence a dû venir en effet préciser la prise en compte de la DNI dans les procédures collectives.

Par un arrêt du 28 juin 2011², la chambre commerciale de la Cour de cassation a considéré « *qu'en cas de liquidation judiciaire, les biens immobiliers ayant fait l'objet d'une déclaration notariée d'insaisissabilité sont exclus du dessaisissement, pour le débiteur, de l'administration et de la disposition de ses biens* ». La DNI est ainsi opposable au liquidateur, ce qui crée une inégalité entre les différents créanciers, car ceux qui possèdent une sûreté sur le bien déclaré insaisissable, par exemple une banque, peuvent être désintéressés par le débiteur directement. Ils sont ainsi avantagés par rapport à ceux qui sont inclus dans la procédure collective, par exemple des fournisseurs, qui ne peuvent pas être désintéressés par la réalisation du bien insaisissable.

Puis par un arrêt du 13 mars 2012³, la chambre commerciale a jugé « *que le liquidateur ne peut légalement agir que dans l'intérêt de tous les créanciers et non dans l'intérêt personnel d'un créancier ou d'un groupe de créanciers ; qu'en application du premier, la déclaration d'insaisissabilité n'a d'effet qu'à l'égard des créanciers dont les droits naissent, postérieurement à sa publication, à l'occasion de l'activité professionnelle du déclarant ; qu'en conséquence, le liquidateur n'a pas qualité pour agir, dans l'intérêt de ces seuls créanciers, en inopposabilité de la déclaration d'insaisissabilité* ». Ainsi, le liquidateur judiciaire ne peut en aucun cas agir en inopposabilité de la DNI car il est supposé représenter l'intérêt de tous les créanciers.

Par un arrêt du même jour⁴, la chambre commerciale a confirmé l'opposabilité de la DNI à toute procédure collective, en précisant qu'« *une déclaration d'insaisissabilité régulièrement publiée ne permet pas aux organes de la procédure collective d'incorporer l'immeuble concerné dans le périmètre de la saisie des biens appartenant au débiteur* ». L'immeuble déclaré insaisissable reste ainsi hors procédure collective.

Cette jurisprudence pose une difficulté pratique car elle ne permet pas d'appréhender le cas de la souscription frauduleuse d'une DNI avant

¹ Les autres biens fonciers à usage non professionnel ne sont pas visés.

² Arrêt n° 10-15482.

³ Arrêt n° 11-15438.

⁴ Arrêt n° 10-27087.

l'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation. La fraude paulienne elle-même ne pourrait donc pas être combattue par le liquidateur, ainsi d'ailleurs que l'a jugé la chambre commerciale de la Cour de cassation dans un arrêt du 23 avril 2013¹.

En outre, cette jurisprudence pourrait permettre aux créanciers non professionnels ou aux créanciers professionnels antérieurs de saisir le bien déclaré insaisissable en dehors de la procédure collective, au détriment des créanciers professionnels postérieurs et éventuellement, en cas de procédure de redressement judiciaire, du redressement même de l'entreprise.

En tout état de cause, comme l'a indiqué Mme Véronique Legrand, la DNI offre manifestement un niveau élevé de protection pour le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel. La conservation de la disposition de son patrimoine lui permet alors, en cas de redressement judiciaire, d'accéder au crédit en offrant ce patrimoine en garantie.

Ainsi, le dispositif de la DNI mérite d'être complété afin qu'elle soit correctement prise en compte dans le cadre des procédures collectives. Dans la mesure où le bien insaisissable sera généralement saisi, il serait préférable de l'inclure dans la procédure au bénéfice de tous les créanciers. La question se pose d'ailleurs d'une DNI souscrite pendant la période suspecte précédant l'ouverture d'une procédure collective : sur ce point, le régime de l'EIRL est plus clair, car il prévoit la nullité des affectations intervenues pendant cette période et il permet d'engager des actions en réunion à l'actif professionnel. L'application du régime des procédures collectives à l'EIRL est satisfaisante.

Par ailleurs, le professeur Françoise Pérochon a regretté que la DNI ne puisse pas être rendue opposable aux créanciers professionnels antérieurs à sa publication, alors que le régime de l'EIRL le permet, à condition bien sûr de ménager un droit d'opposition dans un délai suffisant. Cette critique rend davantage nécessaire la souscription d'une déclaration d'insaisissabilité dès la création de l'entreprise.

On peut s'interroger enfin sur la consignation des fonds provenant de la cession d'une résidence principale insaisissable, de façon à éviter tout risque de dilapidation, dès lors que ces fonds sont eux aussi temporairement insaisissables sous condition de remploi dans l'année de la cession.

III. LA SITUATION DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES EN CHARGE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION

Dans le prolongement de ses travaux menés l'année dernière, votre rapporteur a poursuivi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 son évaluation des services déconcentrés de l'État en charge de la protection

¹ Arrêt n° 12-16035.

des consommateurs, tels qu'ils sont issus de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), décidée en 2009 et mise en œuvre en 2010.

Alors qu'il avait principalement orienté ses travaux sur les directions départementales interministérielles en charge des missions de protection des consommateurs, à savoir les directions départementales de la protection des populations (DDPP) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), votre rapporteur a souhaité cette année les axer davantage sur le « pôle C » des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), en charge des questions de concurrence et de consommation, ainsi que sur son articulation avec les directions départementales.

Pour ce faire, outre de nombreuses auditions, votre rapporteur s'est rendu à Châlons-en-Champagne en vue de rencontrer les responsables de la DIRECCTE de Champagne-Ardenne et des représentants des DDCSPP des quatre départements de la région¹. En 2012, votre rapporteur s'était rendu dans les régions Centre et Picardie, afin de rencontrer les responsables et les personnels des DDPP et DDCSPP de plusieurs départements. Au cours de ses déplacements, il a pu rencontrer des personnels de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) soucieux d'accomplir efficacement leur mission de contrôle, mais souvent inquiets de ne pas pouvoir le faire correctement du fait du manque d'effectifs et de la nouvelle organisation administrative.

Selon votre rapporteur, la situation reste préoccupante en termes de capacité des administrations concernées à assurer correctement leur mission de contrôle. Elle pourrait menacer la sécurité et la santé des consommateurs comme la protection de leurs intérêts économiques, alors que le Parlement est saisi d'un projet de loi relatif à la consommation qui vise notamment à accroître les prérogatives de la DGCCRF.

A. LA SITUATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES

Ainsi que votre rapporteur l'a déjà exposé dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2013 et comme l'illustrent les tableaux ci-après, la situation de la DGCCRF s'est fortement dégradée ces dernières années en termes d'effectifs, mais la réorganisation des services déconcentrés semble avoir pesé sur l'activité de contrôle au-delà de la diminution des effectifs.

Dans ces conditions, votre rapporteur s'interroge sur l'effectivité des contrôles qui pourraient être réalisés sur l'utilisation dans la restauration de la mention « fait maison », comme le prévoit le projet de loi relatif à la consommation actuellement en cours de navette parlementaire.

¹ Voir annexe 2 du présent rapport.

Évolution du plafond d'emplois de la DGCCRF

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3873	3562	3475	3358	3149	3053	3001	3016

Source : DGCCRF.

Évolution des autorisations d'engagement de la DGCCRF (hors dépenses de personnel) (en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
39,2	36,6	42,1	38,2	24,4	20,4	19,6	20,6

Source : DGCCRF. La forte diminution des crédits en 2011 correspond pour partie au transfert vers un autre programme de 16 millions d'euros concernant les services déconcentrés.

Évolution de l'activité de contrôle de la DGCCRF

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

Source : DGCCRF.

Si le nombre de manquements constatés connaît de fortes variations, le nombre d'établissements contrôlés par les agents de la DGCCRF comme le nombre de vérifications effectuées diminuent de façon continue entre 2007 et 2012, respectivement de 21 % et de 27,7 %. En parallèle, sur la même période, le nombre d'emplois a diminué de 21 %.

Sur la période de 2007 à 2013, la DGCCRF a perdu 872 emplois, pour atteindre un plancher de 3 000 emplois. Il convient de rappeler qu'elle était dotée de 4 500 emplois à la fin des années 1990¹. Si l'on exclut les transferts d'emploi liés à la création de l'Autorité de la concurrence et à la création du service commun des laboratoires², la perte d'emplois est ramenée à 578, soit plus de 16 %. En comparaison, la baisse de l'activité de contrôle est beaucoup plus marquée. Votre rapporteur y voit, parmi d'autres facteurs, l'impact de la réorganisation en 2011 des services déconcentrés³.

¹ Source : rapport public thématique de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'État, juillet 2013.

² Service commun avec la direction générale des douanes et des droits indirects.

³ Désorganisation temporaire des services, déménagements des locaux, perte du lien hiérarchique sur les agents de la DGCCRF à l'échelon départemental, utilisation de ces agents à des tâches autres que des tâches opérationnelles, par exemple des fonctions support ou des missions de coordination...

Dans ces conditions, votre rapporteur exprime sa satisfaction quant à la stabilisation des effectifs amorcée en 2013 et confirmée pour 2014.

Cependant, cette stabilisation ne saurait annuler les conséquences de plusieurs années de forte réduction des effectifs. Comme votre rapporteur l'a indiqué dans son précédent avis, cette réduction se ressent très directement dans les 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'enquête sur le terrain sont ainsi très réduits.

À cet égard, lors de son déplacement en Champagne-Ardenne, votre rapporteur a constaté que le département des Ardennes, du fait de départs à la retraite, pourrait ne comporter que trois agents de la DGCCRF en 2014. Il s'interroge sur les conditions dans lesquelles la mission de contrôle peut alors continuer à s'exercer. Il est vraisemblable que, dans un certain nombre de départements peu peuplés, le seuil critique soit en train d'être franchi, s'il ne l'est déjà. En tout état de cause, il est déjà certain que tous les secteurs d'activité relevant des agents de la DGCCRF ne peuvent plus d'ores et déjà être effectivement contrôlés, par manque d'effectifs mais aussi, désormais, de compétences, car la baisse des effectifs est telle qu'elle entraîne de plus en plus la perte de certaines compétences.

Comme l'indique à juste titre la Cour des comptes dans son rapport thématique de juillet 2013 sur l'organisation territoriale de l'État¹, une telle diminution des effectifs pose dès aujourd'hui « *le problème de la viabilité de certaines unités des services déconcentrés* ». Confirmant le constat établi par votre rapporteur, elle ajoute que, « *dans certains départements, la réduction continue des effectifs ne permet plus à certains services d'assurer l'ensemble de leurs missions* », notamment en matière de protection des consommateurs, invitant à un nécessaire rééquilibrage des effectifs que la situation actuelle des finances publiques rend toutefois particulièrement incertain.

Une autre conséquence, moins quantifiable, de la baisse d'activité liée à la baisse des effectifs – souvent invoquée devant votre rapporteur par les agents qu'il a rencontrés –, est la diminution de la qualité des enquêtes, conduites plus rapidement et de façon plus superficielle, d'autant qu'il faut remplir des indicateurs d'activité, au risque de ne plus être en mesure de constater des infractions².

¹ Voir *infra*.

² L'affaire dite de la viande de cheval est souvent citée en exemple à l'appui de ce constat.

B. LA CONFIRMATION DU BILAN FORMULÉ EN 2012

Le rapport public thématique sur l'organisation territoriale de l'État publié en juillet 2013 par la Cour des comptes¹ a très largement confirmé le constat formulé l'année dernière par votre rapporteur sur les conséquences de la RéATE sur les missions de protection des consommateurs.

Outre un malaise persistant et profond des agents de la DGCCRF, nombreux à aspirer à un retour à la situation antérieure, il ressortait de ce constat une perte à la fois de visibilité, de cohérence et d'efficacité de l'action des services déconcentrés et un alourdissement des tâches de gestion et de coordination au détriment des tâches opérationnelles, dans un contexte de forte réduction des effectifs. Les difficultés de gestion dans les directions départementales, en particulier dans les DDCSPP, sont accentuées par trois facteurs : la juxtaposition de métiers différents, sans véritable mutualisation, avec des personnels d'encadrement ignorant trop souvent la nature des missions de protection des consommateurs, renforçant de ce fait le sentiment d'isolement des agents de la DGCCRF, les disparités statutaires entre les personnels d'origines administratives diverses regroupés dans ces nouvelles directions, ainsi que l'insuffisance de la communication au niveau central entre la DGCCRF et la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture, dont relèvent les missions et les personnels des DDPP et des DDCSPP issus des services vétérinaires.

Le déplacement de votre rapporteur en région Champagne-Ardenne l'a également confirmé dans son analyse d'une situation qui reste dégradée, de même que ses rencontres avec les représentants syndicaux des personnels de la DGCCRF².

Dans son rapport, la Cour des comptes formule l'analyse suivante à propos des DDPP et DDCSPP, reprenant celle de votre rapporteur :

« Les DDCS, DDPP et DDCSPP sont, elles, confrontées à de multiples difficultés. Outre les effectifs, plus restreints, dans certaines spécialités, qu'en direction régionale, elles réunissent des agents aux métiers extrêmement différents qui n'ont guère la possibilité d'entretenir leurs compétences métiers, d'autant qu'ils sont coupés du réseau ministériel. De cultures diverses, de conditions d'emploi également disparates, utilisant des méthodes et des techniques différentes y compris dans des missions de contrôle ayant des objets apparemment proches (enquêtes visant à assurer la protection des consommateurs et la sécurité alimentaire mais aussi, contrôle à demeure dans les abattoirs), les services n'ont vraiment d'unitaires que le nom. »

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.comptes.fr/Publications/Publications/L-organisation-territoriale-de-l-Etat>

² Plusieurs initiatives lancées par les organisations syndicales de la DGCCRF pour protester contre la RéATE en 2013 ont semblé susciter une mobilisation importante chez les agents. À cet égard, les préoccupations des organisations syndicales portent principalement sur la RéATE et bien moins sur les questions statutaires ou salariales.

Comme votre rapporteur, la Cour insiste aussi sur les difficultés inhérentes à l'absence de lien hiérarchique entre les agents de la DGCCRF affectés dans les directions départementales et l'administration centrale de la DGCCRF ou bien son échelon régional, le pôle C des DIRECCTE, alors que les agents des directions départementales doivent appliquer les directives nationales de contrôle de la DGCCRF, adressées au préfet. Le dialogue est nécessairement plus compliqué.

Un rapport a également été remis au Premier ministre en juillet 2013 sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État¹, par MM. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss. Les trois scénarii de ce rapport, qui a contribué à la préparation du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) de juillet 2013, étaient axés sur l'évolution des DDPP et des DDCSPP, en position de fragilité au sein de l'organigramme des services de l'État issu de la RéATE.

S'agissant enfin du rôle des préfets, objet de nombreuses inquiétudes formulées par les agents et les cadres locaux de la DGCCRF constatées par votre rapporteur dès l'année dernière, force est de constater que la situation est variable d'un département à l'autre. En effet, si la plupart des préfets laissent les services accomplir leur mission de contrôle comme auparavant, certains demandent de faire preuve d'une certaine retenue dans l'exercice des contrôles, au nom de considérations extérieures comme l'emploi².

Votre rapporteur a pu le constater davantage cette année, au vu des exemples cités lors de ses auditions comme de son déplacement.

Cette situation est une conséquence logique de la RéATE, qui a placé les agents sous l'autorité des préfets³ alors qu'ils dépendaient auparavant de l'administration centrale de la DGCCRF, situation qui garantissait davantage l'indépendance de leur contrôle à l'égard des intérêts locaux.

Si votre rapporteur ne souhaite pas opposer, d'un côté, la protection des consommateurs et, de l'autre, l'emploi et le développement économique, il regrette cependant cette fragilisation de la mission de contrôle.

C. L'ARTICULATION ENTRE ÉCHELON DÉPARTEMENTAL ET ÉCHELON RÉGIONAL

Le rapport précité de la Cour des comptes indique que « *la réflexion d'ensemble a été incomplète, à la fois sur la répartition des compétences entre les*

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000408/0000.pdf>

² Les organisations syndicales entendues ont fait état de cette difficulté dans le déclenchement de l'affaire dite de la viande de cheval.

³ Entendu, M. Jean-Pierre Weiss a évoqué pour la RéATE une logique de « préfectoralisation » des services déconcentrés.

différents échelons territoriaux dans le champ préfectoral comme hors de celui-ci, et sur l'articulation globale des administrations au plan local ».

Alors que l'organisation des services déconcentrés de la DGCCRF avait été régionalisée en 2006, avec une remontée au niveau régional des fonctions support et une plus grande mutualisation, la RéATE est venue fixer à l'inverse un cadre départemental pour les missions concernées, étant aussi rappelé que l'intégration des services de la DGCCRF dans les nouvelles structures départementales interministérielles sous l'autorité du préfet a été décidée tardivement, un tel schéma ayant été écarté dans un premier temps au profit du maintien d'un lien hiérarchique entre l'administration centrale et ses services déconcentrés au niveau régional et au niveau départemental.

Ainsi, la RéATE a contraint la DGCCRF à démutualiser ses équipes opérationnelles et à scinder, peut-être trop artificiellement et en tout cas très rapidement, ses agents entre l'échelon régional et l'échelon départemental.

En 2012 et 2013, selon les chiffres communiqués par la DGCCRF à votre rapporteur, 664 emplois étaient localisés au niveau régional et 1774 au niveau départemental, soit respectivement 27 % et 73 %, dans une proportion stable dans la durée. Dans le contexte de forte réduction des effectifs, on peut cependant s'interroger sur une telle stabilité, dès lors que l'essentiel des missions opérationnelles est assuré à l'échelon départemental, par les agents affectés dans les DDPP et les DDCSPP.

1. Les missions des « pôles C » des directions régionales

Selon le décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009, les DIRECCTE constituent 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* ». Elles dépendent aujourd'hui du ministère de l'économie et des finances, du ministère du travail et du ministère du redressement productif.

Le même décret précise que le pôle « *concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie* » des DIRECCTE, autrement appelé « *pôle C* », est chargé « *des actions de contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales entre entreprises, de protection économique des consommateurs et de sécurité des consommateurs ainsi que de contrôle dans le domaine de la métrologie* » et « *assure le pilotage des politiques de l'État susmentionnées, au besoin en élaborant un plan d'action régional, et évalue la performance de leur application* ».

À l'évidence, ces missions de contrôle en matière de protection des consommateurs recoupent celles qui sont attribuées aux DDPP par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, outre les missions de pilotage propres qui reviennent aux DIRECCTE. Or, en principe, comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport précité, « *le niveau régional devient le niveau de droit*

commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires », de sorte qu'il ne devrait pas exercer de tâches opérationnelles.

Ainsi, dans les textes mêmes, la répartition des compétences entre le niveau régional et le niveau départemental n'est pas clairement déterminée. Votre rapporteur avait déjà eu l'occasion de le signaler.

2. Une cohérence interne insuffisante des directions régionales

Au vu de ses auditions et de ses déplacements, votre rapporteur a pu observer que les DIRECCTE peinent à trouver leur place dans le paysage administratif, par manque de reconnaissance comme de cohérence interne, ce qui n'est pas le cas pour les autres directions régionales issues de la RéATE. Les DIRECCTE souffrent ainsi des mêmes difficultés que les DDCSPP et les DDP par rapport aux autres directions départementales, mieux identifiées et composées de façon plus homogène. La logique d'interlocuteur unique des entreprises, qui sous-tend la création des DIRECCTE, reste théorique pour les entreprises elles-mêmes, qui ne les connaissent pas véritablement.

Du fait à la fois de sa forte hétérogénéité et de son rôle de pilotage et de coordination à l'égard de services départementaux sur lesquels elle ne dispose pas toujours d'une autorité hiérarchique¹, créant un fonctionnement dissymétrique, la DIRECCTE requiert, comme les DDCSPP, un encadrement important absorbé par des tâches de coordination et de compte rendu, au détriment des fonctions managériales et opérationnelles.

Dans son rapport, la Cour des comptes indique ainsi :

« Les DIRECCTE réunissent des fonctions de nature différente. Leurs agents s'adressent aux entreprises tantôt pour les aider et les conseiller, en jouant un rôle d'animation du tissu économique, tantôt pour contrôler et réprimer certains de leurs comportements, en matière de concurrence, de consommation et de fraudes d'une part, en matière de droit du travail d'autre part. Leurs cultures professionnelles sont très hétérogènes, certains remplissant des fonctions d'enquête sur le terrain et ayant la qualité d'agents de police judiciaire, d'autres étant des gestionnaires. Ils sont soumis à des conditions d'emplois extrêmement disparates. »

S'agissant du pôle C, la Cour indique plus spécialement :

« En particulier, le pôle C, regroupant les agents originaires de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, dont l'inclusion dans les DIRECCTE n'était pas prévue à l'origine mais a été décidée à la toute fin des décisions sur la RéATE, demeure, totalement ou presque, autonome. »

En dépit de l'existence d'une délégation au pilotage des DIRECCTE, placée sous la responsabilité des deux secrétaires généraux des ministères

¹ Pour une partie de ses compétences elle dispose d'unités territoriales (inspection du travail), tandis que pour d'autres elle doit dialoguer avec des directions départementales sous l'autorité du préfet.

concernés¹, le rattachement des DIRECCTE à plusieurs ministères du fait de leur caractère composite ne contribue pas à asseoir leur position par rapport aux autres administrations déconcentrées et vis-à-vis de leurs interlocuteurs.

Entendu par votre rapporteur, M. Jean-Pierre Weiss a d'ailleurs jugé que l'enjeu de l'administration territoriale de l'État au niveau régional était la « *remise en état des DIRECCTE* », sauf concernant les missions en matière de travail et d'emploi, remplies de manière satisfaisante selon lui.

3. Les difficultés d'articulation entre les deux niveaux

Avant toute chose, il faut rappeler que le pôle C des DIRECCTE ne dispose d'aucune autorité hiérarchique à l'égard des DDPP et des DDCSPP, placées sous l'autorité des préfets, alors même qu'il est chargé d'une mission de pilotage de leurs activités en matière de concurrence et de consommation.

En matière de protection des consommateurs, au regard des textes, il existe un chevauchement de compétences opérationnelles entre les deux niveaux, de sorte que la répartition effective de ces missions semble varier d'une région à l'autre, en fonction de choix locaux dictés par des critères variables tels que les compétences des agents affectés au niveau régional ou encore la répartition des effectifs entre les deux niveaux, plutôt que par un souci d'adaptation aux réalités territoriales.

En matière de concurrence, les textes semblent plus clairs puisque le décret du 3 décembre 2009 n'attribue aux DDPP et DDCSPP que la mission de concourir à la surveillance du bon fonctionnement des marchés. Ceci se traduit très fréquemment, sur le terrain, par un abandon quasi complet des missions de concurrence par les agents des directions départementales, qui semblent d'ailleurs le déplorer. Votre rapporteur voit dans cette scission une démutualisation manifeste et une perte d'efficacité imposée par le fait de répartir les agents, et donc les compétences, entre le niveau régional et le niveau départemental. Les missions opérationnelles de concurrence sont ainsi toujours exercées en pratique par les agents du pôle C.

Le rapport précité de la Cour des comptes indique à cet égard :

« L'organisation retenue a par ailleurs induit la constitution, dans le département chef-lieu, à la fois d'un pôle C à l'intérieur des DIRECCTE, et d'une entité « concurrence, consommation, répression des fraudes » à l'intérieur des DDPP ou DDCSPP, services n'ayant chacun que des effectifs très réduits. L'organisation actuelle rend complexe la relation entre le niveau régional et l'échelon départemental. »

Entendu par votre rapporteur, le syndicat national des cadres de la DGCCRF a considéré que la dissociation des missions de concurrence et de consommation constituait une erreur.

¹ Secrétaires généraux des ministères sociaux et des ministères économiques et financiers.

Examinant plus largement la question de l'articulation entre niveau régional et niveau départemental, alors que la RéATE avait pour principe même de réorganiser la plupart des services départementaux de l'État sous l'autorité du préfet, la Cour considère :

« Cette description montre l'ambiguïté et la complexité du pilotage des directions départementales interministérielles. Rattachées au secrétariat général du gouvernement, elles sont sous l'autorité du préfet. Elles n'ont plus, en principe, de relations directes avec les ministères et ont pour interlocuteurs fonctionnels les directions régionales. Dans la réalité, elles ne peuvent remplir leurs missions sans communiquer avec les administrations centrales. La séparation des unités de terrain de l'élaboration des politiques et des textes par les ministères ne peut que nuire à la pertinence de leur action. La situation actuelle où les directions régionales sont gérées par les ministères, et les directions départementales interministérielles par les services du Premier ministre est, par nature, source de difficultés. »

En outre, la différence de périmètre entre les DIRECCTE, d'une part, et les DDPP ou DDCSPP, d'autre part, ne facilite pas la coordination et le dialogue entre les cadres du pôle C et ceux des directions départementales, qui sont d'ailleurs souvent issus d'une autre administration que la DGCCRF.

Enfin, le rôle de pilotage du pôle C reste mal compris et son utilité mal perçue en matière de concurrence et de consommation. Il est souvent critiqué par les agents affectés dans les directions départementales, chargés des missions opérationnelles de contrôle en matière de consommation.

D. DES POSSIBILITÉS D'ÉVOLUTION LIMITÉES

Les décisions concernant la RéATE prises par le Gouvernement lors de la réunion du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique en juillet dernier, faisant le choix de la stabilisation des structures, limitent les possibilités d'évolution de la situation des services et des agents chargés des missions de concurrence et de consommation.

En outre, votre rapporteur ne peut que souscrire à l'idée que le cadre départemental s'avère de moins en moins pertinent pour ces missions, car les problématiques de relations entre entreprises comme de consommation sont de plus en plus régionales, voire nationales, ce qui justifiait au demeurant l'organisation antérieure de la DGCCRF. Il s'en tient néanmoins au cadre fixé par le Gouvernement précédent, confirmé par le Gouvernement actuel.

1. Les décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013

Lors de la réunion du 17 juillet 2013 du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), le Gouvernement a arrêté sa

position s'agissant de la RéATE¹, préférant stabiliser l'organisation qui en est issue plutôt que la remettre en cause pour la repenser.

Ainsi, la décision n° 33 du CIMAP indique :

« Le Gouvernement n'engage pas de nouvelle réorganisation, et assure la stabilité des services existants (départementaux et régionaux) pour concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage et l'amélioration concrète du fonctionnement de l'administration déconcentrée. La nécessité d'une présence durable des services de l'État dans les départements est réaffirmée. »

Dans ces conditions, à l'ajustement de l'organisation des services de l'État, qui aurait par exemple pu consister, s'agissant de la DGCCRF, en la création au niveau départemental d'unités territoriales des DIRECCTE pour reprendre les missions et les agents chargés de la consommation qui relèvent actuellement des DDPP et des DDCSPP², à l'instar de ce qui existe pour l'inspection du travail, le Gouvernement a préféré la remise à plat des outils de pilotage régional (décision n° 28) et l'engagement d'une réflexion visant à *« restaurer une articulation efficace entre le niveau national et le niveau déconcentré et à assurer une plus grande fluidité des échanges entre le niveau régional et départemental »* (décision n° 29). Sur ce second point, dès lors que les DDPP et DDCSPP relèvent de l'autorité du préfet alors que les pôles C des DIRECCTE relèvent de l'administration centrale, le hiatus reste difficile à surmonter.

Le CIMAP a aussi fait état (décision n° 34) de *« la situation des effectifs de certaines directions départementales interministérielles »*, avant de préciser : *« Il convient en particulier de répondre aux contraintes spécifiques aux missions de contrôle et de protection des consommateurs. Le ministre de l'économie et des finances proposera des mesures permettant de concilier l'exercice des missions de contrôle au niveau départemental avec une coordination régionale des compétences spécialisées. »*

Un des arguments fréquemment avancés contre la RéATE dans le champ de la consommation est en effet la rupture du lien hiérarchique et de la chaîne de commandement entre l'administration centrale et les équipes opérationnelles dans les directions départementales sous l'autorité du préfet.

Enfin, le CIMAP a ajouté (décision n° 35) que *« la répartition des effectifs sera réalisée de manière équitable et différenciée entre les échelons centraux, régionaux et départementaux, en préservant les services départementaux »*.

¹ Le relevé de décisions du CIMAP du 17 juillet 2013 est consultable à l'adresse suivante : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/releve_de_decisions_cimap3_17_juillet_2013.pdf

² Dans son rapport public thématique de juillet 2013 sur l'organisation territoriale de l'État, la Cour des comptes a recommandé, pour les missions de contrôle, que « le périmètre des administrations [soit] identique aux niveaux régional et départemental, et l'organisation continue de l'échelon central à l'échelon local », en confiant à l'échelon régional la répartition des moyens, à travers des unités territoriales. Elle a également recommandé de « s'orienter vers une intégration des échelons régionaux et départementaux » dans les départements chefs-lieux de région.

2. Quelles possibilités d'évolution ?

Compte tenu des décisions du CIMAP du 17 juillet 2013, la marge est réduite pour faire évoluer les conditions d'accomplissement des missions de protection des consommateurs et de surveillance de la concurrence dans les services déconcentrés départementaux et régionaux.

Un changement de dénomination des DDPP et DDCSPP permettrait déjà de rendre une visibilité à ces missions, en mettant en avant la protection des consommateurs plutôt que la dénomination ambiguë de la protection des populations, manifestement incompréhensible tant pour les entreprises que pour les consommateurs ou encore les élus locaux.

Une réflexion est également nécessaire sur une meilleure répartition des tâches comme des agents de la DGCCRF entre le pôle C des DIRECCTE et les directions départementales, afin d'affecter aux tâches opérationnelles de contrôle sur le terrain un nombre plus important d'agents, lesquels sont au demeurant recrutés et formés dans cette perspective¹ plutôt qu'aux fonctions de pilotage ou de coordination, missions du niveau régional.

La clarification du rôle du niveau régional et le renforcement de ses liens avec le niveau départemental pour les missions de concurrence et de consommation est en effet une nécessité réclamée par de très nombreuses personnes entendues par votre rapporteur.

Dans un contexte d'effectifs contraints, la priorité serait de redonner aux services opérationnels les capacités d'accomplir leur mission de contrôle et de confier l'ensemble des missions opérationnelles de contrôle aux agents affectés dans les services départementaux, en ne conservant au niveau de la DIRECCTE que les fonctions de pilotage, d'animation et de coordination, lesquelles sont moins prioritaires. Une telle évolution suppose aussi la mise en place d'une réelle mutualisation interdépartementale des compétences, qui n'existe pas aujourd'hui.

Enfin, il appartient au Gouvernement de répondre au malaise des agents de la DGCCRF, à leur sentiment d'abandon et de perte d'identité, en dépit du maintien de l'organisation administrative actuelle, en redonnant du sens à leur mission régaliennne de contrôle économique.

Si la diminution des effectifs des services déconcentrés se poursuit, votre rapporteur exprime la crainte que la question de la régionalisation de l'administration territoriale de l'État ne devienne incontournable, heurtant la volonté largement partagée de maintenir le département comme échelon pertinent pour l'action publique.

¹ Rôle de formation initiale et continue de l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF).

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, 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 2014.

ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'économie et des finances

- **Mme Nathalie Homobono**, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- **M. Jean-Denis Forget**, directeur adjoint, sous-directeur des ressources humaines, des affaires financières, de la qualité et de la performance, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Ministre du redressement productif

- **M. Benjamin Gallezot**, adjoint au directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services

- **Mme Lucile Prévot**, cheffe du bureau des affaires budgétaires et financières, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

Ministère de la justice

- **Mme Aude Ab-Der-Halden**, sous-directrice du droit économique, direction des affaires civiles et du sceau

- **M. Ronan Guerlot**, chef du bureau du droit commercial, direction des affaires civiles du sceau

Cour des comptes

- **M. Christian Babusiaux**, président de la formation interchambres chargée du rapport sur l'organisation territoriale de l'État

Autorité de la concurrence

- **M. Bruno Lasserre**, président

- **Mme Liza Bellulo**, chef du service du président

Institut national de la consommation (INC)

- **M. Francis Amand**, président

- **Mme Fabienne Chol**, directrice générale

Commission des clauses abusives (excusée)

Commission de la sécurité des consommateurs (CSC)

- **M. Jean-Philippe Cicurel**, secrétaire général

Commission de médiation de la consommation (CMC)

- **Mme Elyane Zarine**, présidente
- **Mme Nathalie Jouen-Arzur**, membre

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France)

- **Mme Sandrine Wehrli**, directrice générale déléguée
- **M. Jérôme Pardigon**, directeur des relations institutionnelles

Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

- **M. Claude Cochonneau**, vice-président, président de la commission « économie »
- **M. Guillaume Baugin**, chargé des affaires parlementaires

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

- **M. François Moutot**, directeur général
- **Mme Béatrice Saillard**, directrice des relations institutionnelles

Conseil national des barreaux (CNB)

- **M. Thierry Monteran**, expert auprès de la commission « Droit et entreprises »
- **M. Olivier De Wulf**, juriste

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC)

- **M. Frédéric Barbin**, président
- **M. Philippe Bobet**, vice-président
- **M. Christophe Hazard**, secrétaire général

Conseil supérieur du notariat (CSN)

- **M. Bruno Delabre**, chargé des affaires juridiques, des affaires immobilières et du dossier informatisé de l'immeuble
- **Mme Florence Pouzenc**, membre de l'institut juridique
- **Mme Christine Mandelli**, administrateur, chargée des relations avec les institutions

Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)

- **M. Patrice Dang**, président du comité technique juridique

Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC)

- **M. Olivier Salamito**, secrétaire général
- **Mme Lysiane Yvon**, chargée de mission

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

- **M. Pascal Labet**, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales
- **M. Lionel Vignaud**, juriste

Union nationale des professions libérales (UNAPL)

- **M. Michel Giordano**, président de la commission des affaires économiques et fiscales
- **M. Fabrice de Longevialle**, conseiller de la présidence

Fédération bancaire française (FBF)

- **M. Pierre Bocquet**, directeur du département « Banque de détail »
- **M. Alain Gourio**, directeur juridique
- **Mme Séverine de Compreignac**, directeur du département « Informations et relations extérieures et Relations institutionnelles »

Fédération française du bâtiment (FFB)

- **M. Didier Ridoret**, président
- **M. Séverin Abbatucci**, directeur du service juridique
- **M. Benoit Vanstavel**, directeur des relations institutionnelles

Syndicat national des cadres (SNC) de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- **Mme Élisabeth Rouault-Hardoin**, secrétaire générale
- **M. Éric Lavoignat**

Confédération française démocratique du travail (CFDT) Concurrence, consommation et répression des fraudes

- **Mme Véronique Jarry**
- **M. Jean-Claude Proux**
- **M. Pierre-Yves Poulard**

Syndicat national (CGT) des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- **M. Jean-Jacques NEYHOUSER**, secrétaire national
- **Mme Brigitte BIDAULT**, secrétaire nationale

Force ouvrière (FO) Concurrence, consommation et répression des fraudes

- **M. Michel GARCIN**, secrétaire général

Syndicat Solidaires Concurrence, consommation et répression des fraudes et Service commun des laboratoires

- **M. Emmanuel Paillusson**, secrétaire général
- **M. David Sironneau**

Personnalités qualifiées

- **M. Jean-Pierre Weiss**, coauteur du rapport au Premier ministre sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État
- **M. François-Xavier Lucas**, professeur à l'université Paris I
- **Mme Françoise Pérochon**, professeur à l'université Montpellier I
- **Mme Véronique Legrand**, maître de conférences à l'université de Caen

ANNEXE 2
DÉPLACEMENT EN RÉGION CHAMPAGNE-ARDENNE
(Châlons-en-Champagne)

Préfecture de Champagne-Ardenne

- **M. Pierre Dartout**, préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne
- **M. Benoît Bonnefoi**, secrétaire général pour les affaires régionales

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Champagne-Ardenne

- **M. Patrick Aussel**, directeur régional
- **Mme Évelyne Ubeaud**, responsable du « pôle C » (concurrence, consommation, métrologie)
- **Mme Hortense Machenaud**, représentant du personnel (SNU)
- **M. Jean-Pierre Wadin**, représentant du personnel (FO)

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de la Marne

- **Mme Martine Artz**, directrice départementale
- **M. Olivier Naudin**, inspecteur principal, chef du service « protection économique et sécurité du consommateur »
- **Mme Annette Santos**, représentant du personnel (Solidaires)
- **M. Arno Peter**, représentant du personnel (CFTC)

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) des Ardennes

- **M. Luc Renard**, directeur départemental adjoint

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de l'Aube

- **M. Michel Pottiez**, directeur départemental

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de la Haute-Marne

- **Mme Annie Tourolle**, directrice départementale adjointe

- **Mme Gaëlle Perrot**, inspectrice, chef du service « protection économique et sécurité du consommateur »