

FICHE 24

Accompagnement en matière économique

(Version 2023/2024)

1. Notion d’accompagnement en matière économique

Il s’agit pour les personnes publiques d’apporter un soutien non financier aux entreprises, en leur prodiguant conseil, expertise, en les mettant en relation entre elles ou avec d’autres administrations.

Ces instruments se différencient :

des *concours financiers* (subventions, prêts et avances, garanties) ; même si les missions d’appui sont souvent combinées à de tels concours, elles ne se confondent pas avec eux ;

des *mesures réglementaires ou fiscales incitatives* qui constituent des dispositifs obligatoires dont les personnes peuvent seulement bénéficier, ou au contraire s’exonérer, en adoptant un comportement déterminé ; au contraire, l’accompagnement n’est pas contraignant ; les personnes auxquelles les dispositifs de ce type s’adressent peuvent décider d’en bénéficier ou non ;

de la *communication publique généraliste*, qui ne se traduit pas par des activités matérielles autres que la diffusion de supports de communication.

2. L’usage économique de l’accompagnement

2.1. Domaines variés

Les activités d’accompagnement se déploient dans de nombreux domaines, généralement directement vers les entreprises :

création d’entreprises ;

développement des entreprises ;

financement des entreprises ;

implantation ou extension des entreprises (foncier et immobilier) ;

débouchés (partenariats, clientèles) des entreprises ;

exportation des produits et services ;

difficultés des entreprises (prévention, essentiellement).

Ces actions peuvent être réalisées directement par des collectivités territoriales ou établissements publics, ou par l’intermédiaire de structures missionnées ou dédiées à ces missions.

2.2. Avantages et inconvénients

Ces actions présentent l'avantage de pouvoir être proposées aux entreprises à titre individuel ou collectif. Leurs effets sont difficiles à mesurer. Il s'agit de formes d'assistance dont la part exacte dans la réussite ou dans l'échec d'un projet peut difficilement être isolée.

3. Types d'activités possibles

Le conseil et l'expertise renvoient à un soutien technique, généralement dans l'analyse d'une situation ou la conduite d'un projet. Les prestations de conseils et d'expertise prennent des formes diverses : la conception de « *business models* », l'optimisation des recherches de financement ou de projets de création d'entreprises. Elles peuvent également comporter des analyses de risques, des études de marché, la prospection de marchés au niveau national et international ainsi que la mise en relation avec des clients potentiels ou du suivi commercial.

Ces prestations peuvent également recouvrir des missions de promotion permettant de donner plus de visibilité aux entreprises concernées auprès des professionnels.

L'appui est plus protéiforme, pouvant comporter des aspects de conseil et d'expertise mais s'étendant aussi à de l'information et à un dialogue, pouvant impliquer une présence physique aux côtés des intéressés dans la conduite d'une démarche de projet.

Les « incubateurs d'entreprise », les pépinières d'entreprises, constituent des structures d'accompagnement plus intégrées des projets de création d'entreprises. Elles encadrent les entrepreneurs et/ou les créateurs en leur fournissant des conseils administratifs, juridiques, des services mutualisés (accueil téléphonique, prestations techniques), une aide au marketing et à la communication, un réseau pour trouver des collaborateurs, de premiers clients ou des fonds.

L'intermédiation correspond à la mise en relation de différentes personnes par l'intermédiaire ou au moins à l'initiative de la personne publique. Il s'agit :

soit d'assurer un traitement global d'une question complexe par des personnes publiques, c'est alors une forme de coordination entre elles (par ex. les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises ou CODEFI) ;

soit de favoriser des échanges et collaborations entre acteurs privés, pour qu'ils travaillent ensemble, ainsi qu'avec les personnes publiques, sous différentes formes : la structuration de filières (ex : les 34 plans de la « Nouvelle France industrielle » ; les pôles de compétitivité) ou les créations de « clusters » (ou grappes d'entreprise) ou encore de groupes d'entrepreneurs pour l'export, se sont ainsi développées au cours des dix dernières années.

L'intermédiation peut se concrétiser par la conclusion de conventions ou protocoles avec les différents acteurs en présence. Leur portée dépend des clauses qui y sont insérées par les parties.

4. Compétence pour conduire ce type d'activités

Ces activités peuvent ne pas être explicitement prévues par les textes relatifs à la personne publique qui en prend l'initiative ou qui l'assure pour le compte d'une autre. Elles doivent néanmoins se rattacher à une compétence appartenant à la personne publique qui entend l'assurer ou la faire assurer.

En ce qui concerne les collectivités locales, cette compétence reviendra le plus souvent à la région (voir notamment l'article [L. 4211-1](#) du code général des collectivités territoriales).

S'agissant des établissements publics, la conduite de ces activités doit notamment respecter le principe de spécialité. Ce principe ne s'oppose pas à la diversification des activités à condition d'une part que ces dernières soient le complément normal de leur mission statutaire principale, et, d'autre part, qu'elles soient à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement notamment par son adaptation à l'évolution technique, aux impératifs de bonne gestion des intérêts qui lui ont été confiés, le savoir-faire de ses personnels, la vigueur de sa recherche et la valorisation de ses compétences (Avis CE, Section des travaux publics, 7 juillet 1994, *Diversification des activités d'EDF/GDF*, n° 356089).

5. Modalités de gestion de ces activités

La conduite de ce type d'activité suppose, pour la personne publique qui en prend l'initiative, de disposer des ressources et du savoir-faire nécessaires. Il est également possible d'externaliser tout ou partie de ces activités en présence d'entités mieux à même que la personne publique initiatrice d'y pourvoir.

5.1. Prise en charge par la personne publique initiatrice

5.1.1. Par les administrations elles-mêmes

La prise en charge de ces activités par les administrations peut prendre la forme :

de services dédiés à cette seule fonction (p. ex, la mission d'appui au financement des infrastructures, service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor, instituée par le décret n° [2016-522](#) du 27 avril 2016 relatif à la mission d'appui au financement des infrastructures, en remplacement de la mission d'appui aux partenariats public-privé, mais qui ne s'adresse qu'aux collectivités publiques ; p. ex, les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises dont la mission est d'être au service des entreprises rencontrant des difficultés conjoncturelles de financement ou qui s'engagent dans un processus de restructuration, ou encore d'être le point d'entrée pour le dispositif Avances remboursables et Prêts bonifiés) ;

des subdivisions dédiées d'un service ayant un objet plus large (par ex. bureau « du conseil aux acheteurs » de la [direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers](#) prévu par l'article 2 de [l'arrêté du 24 décembre 2019](#) portant organisation de cette direction),;

de services non spécifiquement dédiés à ces missions, mais compétents sur le fond (cas des agences de développement économique non personnalisées des collectivités territoriales ou des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS, ex-DIRECCTE) dont l'organisation et les missions sont prévues par le décret n° [2020-1545](#) du 9 décembre 2020).

Les textes d'organisation des administrations peuvent être modifiés à cette fin (décrets, arrêtés).

Pendant la crise sanitaire, les services de l'Etat, notamment les DREETS ont mis en place de nombreux dispositifs d'accompagnement pour les entreprises en difficulté. L'appui s'est par exemple traduit par la constitution d'équipes dédiées, point d'entrée pour les entreprises, avec des missions allant de la détection précoce des difficultés jusqu'à un appui aux opérations de restructuration de l'entreprise. Des guides sur les dispositifs mis en place par les services de l'Etat ont également été publiés (v. par ex, pour la région Ile-de-France, un [guide](#) pour accompagner les entreprises en difficulté).

Les autorités administratives indépendantes peuvent mettre en place des dispositifs d'accompagnement renforcé des entreprises. Par exemple, [un dispositif d'accompagnement destiné aux entreprises du numérique a été lancé par la CNIL le 20 février 2023](#)). Cet accompagnement vise à apporter aux entreprises sélectionnées des réponses pragmatiques et concrètes, adaptées à leurs enjeux, et de la sécurité juridique sur leurs activités impliquant des données personnelles.

5.1.2. Par des commissions ou comités

Ces formations collégiales réunissent les personnes intéressées et ne présentent pas de caractère permanent (comme par exemple le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises).

Ces commissions ne sont pas nécessairement formalisées. Un simple accord ou échange de lettre peut suffire à les constituer. L'existence de l'organisme repose alors sur la participation volontaire de ses membres. Dans ce cas, les textes relatifs à la création et à l'organisation de ces commissions ne sont pas applicables.

Le secrétariat de ces organismes collégiaux peut être assuré par un service d'une personne publique, à l'instar de la direction générale du Trésor pour le CIRI (art. 6 de [l'arrêté du 6 juillet 1982](#) modifié relatif à la création d'un comité interministériel de restructuration industrielle).

5.1.3. Par des agents spécialement désignés à cet effet

Il est possible de désigner au sein des administrations des agents ayant spécialement cette fonction (p. ex les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (antérieurement commissaires au redressement productif), cf. [circulaire relative à l'évolution du dispositif d'accompagnement des entreprises en difficulté](#)).

Il n'est pas nécessaire pour cela de prévoir un statut d'emploi particulier. Il convient seulement de veiller à ce que les missions confiées à l'intéressé puissent se rattacher aux compétences du service auquel il est affecté.

5.2. Externalisation de ces activités

Les activités d'appui, de conseil et d'intermédiation peuvent être prises en charge par des entités publiques ou privées distinctes de la personne publique initiatrice.

Il peut s'agir :

- d'établissements publics (comme les chambres de commerce et d'industrie ; l'agence [Business France](#), établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères) ;
- de groupements tels que les GIP, les GIE ou des associations (v. fiche « groupements ») ;

- d'entités auxquelles cette activité est confiée par la voie d'un marché public ou d'une délégation de service public (v. fiches « marchés publics » et « délégations de service public »).

Des dispositifs originaux sont également envisageables, comme la désignation de personnes physiques pour concourir à ce type d'activité de manière bénévole (cas des conseillers du commerce extérieur régis par le décret [n° 2010-663](#) du 17 juin 2010 portant réorganisation de l'institution des conseillers du commerce extérieur de la France).

6. Respect des libertés économiques

6.1. Champ d'application

La jurisprudence amène à distinguer selon que l'activité en cause est une activité nécessaire à la réalisation des missions de service public dont est investie la collectivité publique ou bien une activité économique (v. sur ces aspects, fiche n° 10 « *exercice d'une activité économique par les personnes publiques* »).

Ainsi, les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique. Si elles entendent en outre, indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence. Une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci (CE Ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, [n° 275531](#), qui a été rendue en matière de conseil, non aux entreprises, mais aux personnes publiques).

Il a été jugé qu'aucune des attributions de la mission d'appui aux contrats de partenariat public-privé n'emporte intervention sur un marché (même décision). De même, l'institution d'un médiateur des entreprises, service du ministère de l'économie et des finances, qui a pour objet de proposer gratuitement à tous les acheteurs et à toutes les entreprises, quelles que soient leurs ressources, un processus organisé afin de parvenir, avec son aide, à la résolution amiable de leurs différends, n'emporte aucune intervention sur un marché (CE, 17 mars 2017, *M. Perez et Ordre des avocats de Paris*, [n° 403768](#) et 403817 ; v. pour des faits similaires : CE, 21 oct. 2019, *Conseil national des barreaux*, [n° 430062](#)). De la même façon, la diffusion d'information gratuites par la CNAF relatives aux structures d'accueil de la petite enfance ne constitue pas une intervention d'une personne publique sur un marché (CE, 28 mai 2010, *Société Enfanceconfiance*, [n° 328731](#)).

En revanche, a été jugée comme constituant une activité emportant intervention sur un marché la mission confiée par l'Etat à un établissement public administratif de conception et de mise à disposition des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile de systèmes d'informations nécessaires au traitement des alertes issues des numéros d'appels d'urgence 18 et 112 (CE, 14 oct. 2020, *Association Qualisis et autres*, [n° 426119](#)).

6.2. Exigences au regard de la liberté du commerce et de l'industrie

Lorsqu'elles interviennent sur un marché, les personnes publiques doivent non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée (CE Ass., 31 mai 2006, préc.). Celle-ci n'est donc pas une condition nécessaire de l'intervention. Il y a seulement lieu de rechercher si les activités en cause présentent un intérêt public suffisant (CE, 5 juillet 2010, *syndicat national des agences de voyage*, [n° 308564](#)).

S'agissant d'une activité de téléassistance aux personnes âgées, il a été jugé que si des sociétés privées offrent des prestations de téléassistance, la création d'un tel service, ouvert à toutes les personnes âgées ou dépendantes du département, indépendamment de leurs ressources, satisfait aux besoins de la population et répond à un intérêt public local (CE, 3 mars 2010, *département de la Corrèze*, [n° 306911](#)).

6.3. Exigences au regard du droit de la concurrence interne

Une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci (décision *Ordre des avocats au barreau de Paris*, préc.).

Ces exigences ont été précisées par l'Autorité de la concurrence dans plusieurs avis (v. not. [avis n° 14-A-10](#) du 31 juillet 2014 relatif à la situation de concurrence dans le secteur de l'accompagnement à l'international) rappelant la nécessité d'éviter toute pratique anticoncurrentielle, distorsion de concurrence (prix prédateurs, subventions croisées) en raison de son mode de financement et recommandant, lorsque l'entité qui conduit les accompagnements exerce d'autres activités en rapport avec celle-ci, de mettre en place une comptabilité analytique dissociant clairement les prestations de médiation et d'accompagnement relevant de sa mission de service public de celles relevant du champ concurrentiel (v. également sur ces aspects, fiche « *exercice d'une activité économique par les personnes publiques* », préc.).

6.4. Exigences au regard du droit de l'Union

Les personnes publiques, au même titre que les personnes privées, sont tenues de respecter les règles du droit de la concurrence édictées par l'Union européenne dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE ci-après) lorsqu'elles exercent une activité économique sur un marché concurrentiel. Les activités de fourniture de prestations d'appui ou de conseil peuvent constituer des activités économiques au regard du droit de l'Union dans la mesure où les personnes publiques se trouvent en concurrence avec des personnes privées qui offrent les mêmes types de prestations. Les personnes publiques doivent alors éviter d'adopter toute pratique anticoncurrentielle à l'égard de leurs concurrents.

Il est recommandé aux personnes publiques concernées d'accorder une attention particulière aux dispositions du droit de l'Union relatives à la prohibition des ententes ([art. 101](#) du TFUE) et de l'abus de position dominante ([art. 102](#) du TFUE). Ces règles s'appliquent à toute « entité qui exerce une activité économique indépendamment du statut de cette entité et de son mode de fonctionnement (CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elner c/ Macroton*, [C-41/90](#), point 21). Il est essentiel pour la personne publique proposant des prestations de conseil et d'appui d'être prudente dans la gestion de ses partenariats avec d'autres personnes publiques ou privées.

Un renvoi systématique sur le site internet d'organismes ou institutions publiques à la personne publique offrant des prestations de conseil et d'expertise, sans faire mention de la possibilité de faire également

et/ou alternativement appel à des prestataires privés, peut être perçu comme une distorsion de la concurrence au sens de l'article 101 du TFUE. Il convient dès lors d'éviter une orientation systématique vers ces personnes publiques au détriment de leurs concurrents, personnes privées, s'ils existent.

Il est primordial pour la personne publique concernée de définir et établir une distinction claire entre ses activités économiques, c'est-à-dire les prestations de conseil et d'expertise, et ses activités relevant d'une mission de service public. Cette distinction peut s'opérer, notamment, par la mise en place d'une séparation comptable entre les différents types d'activités exercés par les opérateurs concernés (Autorité de la concurrence, [avis n° 14-A-10](#) du 31 juillet 2014 préc.).

En effet, les ressources publiques allouées aux missions de service public des personnes publiques ne peuvent être utilisées dans le cadre des activités relevant du domaine concurrentiel. La personne publique bénéficierait dans le cas contraire de conditions plus avantageuses auxquelles les opérateurs privés proposant des prestations similaires n'ont pas accès dans des conditions normales de marché. Un tel comportement de la personne publique consisterait en une distorsion de la concurrence au sens de l'article 102 du TFUE.

7. Responsabilité encourue dans le cadre de ces activités

Dans son activité d'accompagnement, la personne publique est amenée à délivrer des renseignements aux entreprises. Si la responsabilité de la puissance publique n'est, en principe, jamais retenue lorsque les renseignements délivrés l'ont été soit par un service public ou un agent incompétent, soit à titre gracieux, soit à des tierces personnes, il en va autrement si elle communique à un tiers un renseignement confidentiel sur une entreprise ; elle engage alors sa responsabilité à l'égard de ce dernier.

Si des renseignements erronés ou incomplets sont fournis directement à l'agent économique par un service sur lequel pèse une obligation de renseignement, la responsabilité de la personne publique est susceptible d'être admise si la victime établit un lien de causalité entre le renseignement donné et le préjudice qu'elle a subi (CE, 7 novembre 1986, *Rigaud*, [n° 33316](#)) : tel est le cas lorsqu'un service économique donne des renseignements inexacts sur les conditions d'octroi d'une licence d'importation (CE, 21 décembre 1951, *Feiz Karam*, au rec. p. 612) ou lorsque l'administration délivre une brochure comportant des informations erronées ayant entraîné un préjudice pour l'agent économique (CE, 30 oct. 1981, *M. X.*, [n° 19409](#)). Le juge peut toutefois considérer que la responsabilité est partagée pour moitié entre l'administration et la victime si celle-ci a également commis une faute en omettant de vérifier la teneur des renseignements fournis par l'administration (même arrêt).