

REMERCIEMENTS

Dans sa mission, le Rapporteur a été assisté par :

Jean-Philippe BUISSON
Responsable de division
à
la Direction Générale des
Stratégies Industrielles
du Ministère de l'Industrie

Werner GAGNERON
Inspecteur de l'Administration
à
l'Inspection Générale de
l'Administration

Il leur exprime toute sa gratitude pour leur aide précieuse et la mobilisation de leurs talents de jeunes fonctionnaires au service des entreprises françaises.

Il associe dans ses remerciements, les **chefs d'entreprise** et les **élus consulaires** qui n'ont cessé de rappeler, très honnêtement, qu'ils préféreraient être encouragés qu'aidés.

Il souligne la disponibilité et la qualité de réflexion des représentants de l'Etat auditionnés, en particulier de M. le Préfet **Alain Bidou** - Préfet de Région Midi-Pyrénées -, de M. le Préfet **Alain Rondepierre** - Préfet du Tarn -, de M. **Max Camus** - Sous-Préfet de Castres -, et M. **Christian Desmoulin**, Directeur Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement de Midi-Pyrénées.

Il serait injuste enfin de ne pas rappeler la courtoisie avec laquelle le Rapporteur a été reçu, et la précision des informations recueillies auprès de quatre Commissaires européens ; l'expérience plurielle en particulier de Madame **Edith Cresson** et de M. **Yves-Thibault de Silguy**, le réalisme de leurs analyses, auront été pour le Rapporteur, d'un précieux secours.

Il dédie ce rapport à tous ceux qui, l'ayant conseillé, attendent la mise en oeuvre de ses recommandations...

N° 114/96/SG

Monsieur le Député,

L'emploi demeure la priorité absolue de l'action gouvernementale. Aussi, tout doit être fait pour accompagner le développement des petites et moyennes entreprises et des entreprises artisanales, qui jouent un rôle essentiel dans la création d'emplois.

L'Etat, les collectivités locales et l'Union Européenne ont institué de multiples procédures pour aider les petites et moyennes entreprises et les entreprises artisanales dans les domaines de l'emploi, de la diffusion de technologie et de l'innovation, de l'exportation, du soutien aux entreprises en création ou en difficultés.

2.300 aides ou procédures ont été, à ce jour, recensées.

Ces aides doivent être mieux adaptées aux besoins des chefs d'entreprises. La pleine efficacité des dispositifs suppose une amélioration de l'information disponible sur leur contenu, un renforcement de la transparence des conditions d'attribution. De même la multiplicité des organismes qui les attribuent ou qui les gèrent peut nuire à leur efficacité.

Je souhaite qu'après un véritable audit des aides publiques aux entreprises, une réflexion s'engage sur la pertinence et l'efficacité des mesures existantes, et sur les simplifications et redéploiements qui permettront de mieux centrer les aides sur les objectifs fondamentaux de développement de l'emploi, de la compétitivité et d'équilibre du commerce.

Compte tenu de votre connaissance du terrain, j'ai souhaité vous demander de conduire cette réflexion, en particulier en ce qui concerne les aides à l'innovation, au transfert de technologie et à la qualité, et aux entreprises en difficulté.

Monsieur Bernard CARAYON
Député du Tarn
Casier de la Poste
Assemblée Nationale

Le Premier Ministre

Paris, le 7 février 1996

N° 115/96/SG

Monsieur le Ministre,

J'ai décidé, dans le cadre des dispositions de l'article LO 144 du code électoral, de placer M. Bernard CARAYON, Député du Tarn, en mission temporaire auprès de vous, ainsi qu'auprès de M. Jean-Pierre RAFFARIN, ministre des PME, du commerce et de l'artisanat.

La mission de M. Bernard CARAYON sera d'analyser, dans le cadre de la politique pour l'emploi, la pertinence des aides à l'innovation, au transfert de technologie et à la qualité et aux entreprises en difficulté, les procédures d'information et de sensibilisation prévues pour les entreprises ayant des métiers traditionnels ; de vérifier les procédures permettant de donner toutes leurs chances aux entreprises à très fort potentiel de croissance ainsi que les dispositifs permettant de prévenir les difficultés particulières des PME.

La désignation de M. Bernard CARAYON fera l'objet d'un décret qui sera publié au Journal officiel.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.



Alain JUPPÉ

Monsieur Franck BOROTRA
Ministre de l'industrie, de la poste
et des télécommunications
101, rue de Grenelle
75007 - PARIS -

Vous analyserez en particulier les procédures d'information et de sensibilisation prévues pour les entreprises ayant des métiers traditionnels.

Vous vérifierez les procédures permettant de donner toutes leurs chances aux entreprises à très fort potentiel de croissance.

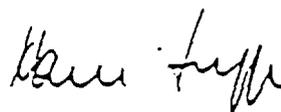
Vous porterez enfin une attention particulière aux dispositifs permettant de prévenir les difficultés particulières des PME.

Pour cette mission qui s'effectuera dans le cadre des dispositions de l'article LO. 144 du code électoral, vous serez placé en mission auprès de M. Franck BOROTRA, ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications et de M. Jean-Pierre RAFFARIN, ministre des PME, du commerce et de l'artisanat.

Vous conduirez votre mission en liaison avec MM. Nicolas FORISSIER, Jean-Michel FOURGOUS et Philippe MATHOT.

Votre rapport devra m'être rendu le 30 juin prochain.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments les meilleurs et amicaux.



Alain JUPPÉ

-	Introduction	page	1
-	Tableau synthétique des propositions	page	4
-	Rapport		
	- Panorama des aides	page	8
	- Première partie	page	16
	- Deuxième partie	page	40
	- Troisième partie	page	54
-	Conclusion	page	70
-	Liste des personnes auditionnées	page	71
-	Annexes	page	74

INTRODUCTION

Comment aider les entreprises dans leurs efforts d'innovation ou d'investissement, voire dans leurs difficultés conjoncturelles ou structurelles ?

Pour être ancienne, cette question n'a pas trouvé, jusqu'à présent, de réponses satisfaisantes. Notamment parce que notre pays et notre administration ne semblent se satisfaire que des réformes qui "ajoutent" et non de celles qui "soustraient".

Nous avons une culture administrative de sédimentation. Régulièrement, la complexité des textes fiscaux ou du Code du Travail suscitent des protestations énergiques et vertueuses, et chacun de réclamer une "mise à plat du système". Mais il en est des "acquis administratifs" comme des acquis sociaux : leur remise en cause n'est légitime qu'autant qu'elle n'altère pas les "acquis personnels"...

Bien sûr, ce comportement conservateur s'atténue en période de crise nationale. Mais les Français se sont-ils vraiment rendus compte qu'il y a des crises économiques qui saignent un pays comme un conflit armé ?

En privé, bien des dirigeants politiques, administratifs ou industriels, de quelque bord qu'ils soient, reconnaissent la nécessité de traiter la fracture sociale par la chirurgie, et non par des solutions de rebouteux auxquelles les Pouvoirs Publics se sont longtemps cantonnés.

Mais qu'ils se retrouvent face aux médias ou à un auditoire diversifié, et les voilà renouer avec les vieilles ficelles de notre philosophie radicale, et le culte des solutions du "juste milieu" : celles qui, précisément, ont si souvent échoué.

Ecrivons donc les choses de manière crue. Ce rapport répond à une préoccupation politique s'articulant autour de trois axes :

- **Les aides publiques doivent privilégier les PME et les PMI et non les grands groupes.** Privilégier les premières ne signifie pas sacrifier les autres. Il y a de grandes entreprises qui sous-traitent largement avec les PME ou contribuent fortement à l'effort de recherche ou d'innovation nationales. Ces groupes là doivent être encouragés. Pas les autres qui n'en ont nul besoin.

Voyez le ministère de l'Industrie: il n'est pas encore celui des PMI. Son budget continue d'être grevé par des secteurs en perte de vitesse comme le charbon ou l'équipement naval, voire par des organismes de recherche, comme le CEA, dont les besoins budgétaires sont considérables.

Le ministère de l'Industrie est celui des aides publiques qui génèrent encore trop de "bureaucratie, de corporatisme, de lobbying et de gaspillage"

- **Il faut en finir avec la mythologie de la dépense publique :** l'Etat n'a pas vocation à tout faire ou tout contrôler.

C'est en cultivant cette prétention qu'il a ruiné des secteurs entiers de notre économie de marché, à l'instar de la banque ou de l'industrie sidérurgique, et assuré de manière pour le moins contestable, ses fonctions régaliennes.

¹ Christian STOFFAES - Le Figaro - 6/09/1995

L'argent du contribuable est sacré : parce qu'il est le fruit de sacrifices. **L'argent du contribuable est rare** : parce que l'on a oublié depuis longtemps que les gros taux tuaient les totaux...

Aussi faut-il trouver des solutions simples, équitables, économiques et transparentes. Privilégier la défiscalisation ou les avances remboursables au détriment, lorsque cela est possible, des aides directes. Eliminer les structures ou les procédures obsolètes. Faire comprendre aux administrations qu'elles ont vocation à servir et non à se servir. Oublier l'Entreprise et s'attacher au sort des entreprises : il est urgent de ne plus administrer les concepts.

. **Chacun a compris, depuis la cour de récréation de son enfance, qu'il fallait réagir aux agressions.** Les relations internationales ne cultivent pas les bons sentiments sauf pour quelques doux rêveurs : de même que nous disposons d'instruments étatiques pour préserver la sécurité nationale, il nous faut nous doter de moyens destinés à lutter - à tout le moins - à armes égales avec nos grands concurrents.

Les ressources propres des entreprises -financières, commerciales ou technologiques- sont évidemment insuffisantes : comment être concurrentiel avec des entreprises qui - comme en Asie (soyons pudiques !) - emploient des enfants ou des prisonniers ?

Les principes les plus simples - aider ceux qui le méritent / ne pas gaspiller / ne pas être naïf- sont sans doute les plus difficiles à défendre dans un pays où le discours politique s'arc-boute plus souvent sur des concepts que sur la réalité.

Il est heureux que le Premier Ministre ait souhaité, sur notre sujet, comme sur d'autres tout aussi importants - le soutien au commerce extérieur, la création d'entreprises, les aides à l'emploi - confier à des parlementaires, dont l'âge leur permet de croire encore que la politique porte en gésine le goût de l'action, une mission d'audit et de propositions.

Ces dernières n'ont pour vocation que d'être appliquées.

A quoi bon, sinon, les avoir pensées et écrites ?

Certaines sont classiques : nous les avons formulées simplement parce qu'elle souffrent d'avoir été maintes et maintes fois jugées utiles sans jamais avoir été retenues.

D'autres sont iconoclastes : mais doit-on conserver dans l'administration des hommes les tabous que l'on a effacés des comportements intimes ?

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS

I - L'épuration des systèmes d'aide aux entreprises et des structures doit être engagée.

I-1. Le dispositif public doit être mis au service du chef d'entreprise.

Page 17

I-1.1. En élaguant les procédures bureaucratiques ou obsolètes.

I-1.2. En faisant passer l'information des chefs d'entreprise par des canaux simples et modernes.

I-1.3. En accélérant l'instruction des dossiers de demande d'aide.

I-1.4. En coordonnant et en intensifiant la prospection des entreprises par les acteurs du système public.

I-2. Les outils d'aide aux entreprises doivent être nettoyés.

Page 23

I-2.1. En unifiant les mécanismes :

a) d'aide au conseil autour du **FRAC**

b) d'aide au recrutement de cadres

c) d'aide à l'innovation (**ANVAR**) et à la diffusion des technologies

d) d'aide à l'investissement autour de la **PAT** et du **FDPMI**

I-2.2. En renforçant l'articulation des aides à la recherche.

I-2.3. En préparant l'harmonisation des zonages de procédures.

I-2.4. En inscrivant d'urgence cette clarification dans le programme de réforme de l'Etat.

I-3. Les structures publiques d'Etat doivent être rénovées.

Page 29

I-3.1. En constituant en Région un grand service des entreprises (Direction Régionale des Entreprises).

I-3.2. En s'appuyant sur l'ANVAR pour rassembler des aides jusque là externalisées.

I-3.3. En supprimant des agences et des associations à champ national.

I-3.4. En créant un Grand ministère de l'Offensive industrielle et économique intégrant notamment une direction unifiée des PME/PMI.

I-4. L'action économique des collectivités locales doit être rationalisée.

Page 35

I-4.1. Le régime juridique des aides est pour partie obsolète.

I-4.2. Il doit être modernisé et rendu moins coûteux.

II - L'aide aux entreprises doit être mieux ciblée.

II-1. Une priorité nationale : soutenir les PME-PMI.

Page 41

II-1.1. En élargissant le dispositif à l'ensemble des étapes de la vie du produit.

II-1.2. En incitant le partenariat de recherche entre les groupes et les PME.

II-1.3. En recentrant le Crédit Impôt Recherche vers les PME et en préparant l'avenir de ce dispositif fiscal.

II-1.4. En améliorant l'accès des PME aux brevets, à la veille technologique et à l'intelligence économique.

II-1.5. En demandant aux institutions communautaires la révision de la définition de la PME.

II-2. L'épargne doit être mobilisée vers les projets d'avenir.

Page 46

II-2.1. En accordant un avantage fiscal réellement attractif à l'investissement privé.

II-2.2. En augmentant substantiellement l'avantage "Madelin".

II-2.3. En favorisant le maintien des capitaux dans le circuit de financement des entreprises et la liquidité des capitaux investis.

II-2.4. En orientant l'épargne de long terme vers le financement de l'innovation.

II-3. Les formes de soutien aux entreprises en difficulté doivent être musclées et professionnalisées.

Page 49

II-3.1. En dissuadant les projets de création hasardeux.

II-3.2. En donnant plus de visibilité aux partenaires de l'entreprise.

II-3.3. En renforçant le CIRI et les CODEFI.

II-3.4. En évaluant et en réformant l'action judiciaire.

III - La ressource publique doit être optimisée.

III-1. L'emploi de la ressource financière doit être rationalisé.

Page 55

III-1.1. En privilégiant le recours aux avances remboursables et en motivant l'administration sur leur récupération.

III-1.2. En recentrant les CODEVI vers leur destination initiale.

III-1.3. En confortant la SOFARIS dans son action de garantie.

III-1.4. En clarifiant les dispositifs fiscaux.

III-2. La recherche publique doit être valorisée.

Page 60

III-2.1. En incitant les chercheurs à déposer des brevets plutôt qu'à publier.

III-2.2. En réformant la situation du chercheur public.

III-2.3. En passant de la notion de financement public de la recherche à celle de commande publique.

III-2.4. En développant parallèlement la commande privée.

III-3. Les aides nationales doivent être mieux articulées avec le dispositif communautaire.

Page 65

III-3.1. Les programmes communautaires souffrent de critiques largement fondées de la part de leurs destinataires.

III-3.2. Les dossiers de demande d'aides communautaires doivent être mieux préparés et filtrés.

III-3.3. L'action communautaire doit être mobilisée sur quelques sujets stratégiques.

III-3.4. EUREKA doit être conforté et poursuivi.

III-4. La formation des chefs d'entreprise doit être encouragée.

Page 67

III-4.1. En accompagnant leur projet dès la création.

III-4.3. En les incitant à s'intégrer dans des programmes d'échanges d'expériences.

III-4.3. En multipliant les détachements en PME des "porteurs de savoirs".

III-4.4. En ouvrant largement l'Université et L'Education Nationale aux dirigeants de PME.

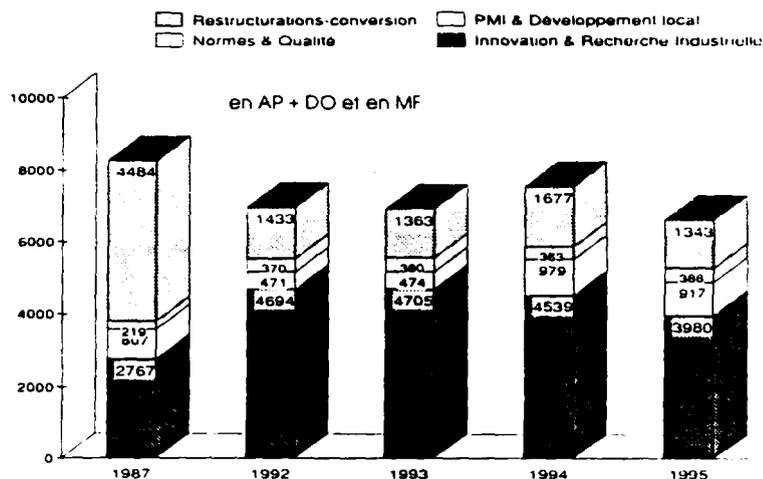
PANORAMA DES AIDES

Les aides à l'industrie sont trop nombreuses et multiformes. Elles proviennent de trop d'échelons institutionnels, de trop d'administrations sectorielles et revêtent autant d'aspects que la créativité administrative le permet.

- Les aides de l'Etat sont de deux types

- **des aides budgétaires directes** sont pour une part importante inscrites sur le budget du Ministère de l'Industrie. Sur un budget total de l'ordre de 28 MdF en 1995, le Ministère de l'Industrie a consacré **13,94 MdF** (dont 6,9 MdF pour le CNES) à quatre types d'intervention : l'innovation et la recherche industrielle², le soutien aux PMI et au développement local, la promotion des normes et de la qualité et l'aide aux reconversions et aux restructurations. Quelques autres Ministères interviennent à une moindre échelle en soutien des secteurs sous leur tutelle : Equipement, Transport, Défense (industrie de l'armement), Agriculture (industrie agro-alimentaire et bois).

REPARTITION PAR THEMES DES CREDITS
GERES PAR LA DGSi ET LA DAR-PMI
(hors ESPACE et prime à la reprise des véhicules)



Source DGSi

- Une **politique d'environnement** marquée essentiellement par des **mesures fiscales** (baisse de l'impôt sur les sociétés, exonération ou plafonnement de la taxe professionnelle, Crédits d'Impôt, ...), **des mesures juridiques** (réforme de la législation sur les entreprises en difficulté, loi sur l'entreprise individuelle...). Dans le seul domaine de la fiscalité d'Etat, 230 dispositifs en faveur des entreprises sont recensés, pour plus de **50 MdF**.

² A noter plus en amont le poids du Budget Civil de Recherche et Développement -52,6 MdF en 1995- dont plus de la moitié est affectée à la recherche publique et moins du tiers à la recherche industrielle (pour partie incluse dans les 13,94 MdF évoqués plus haut).

- **Les collectivités locales**

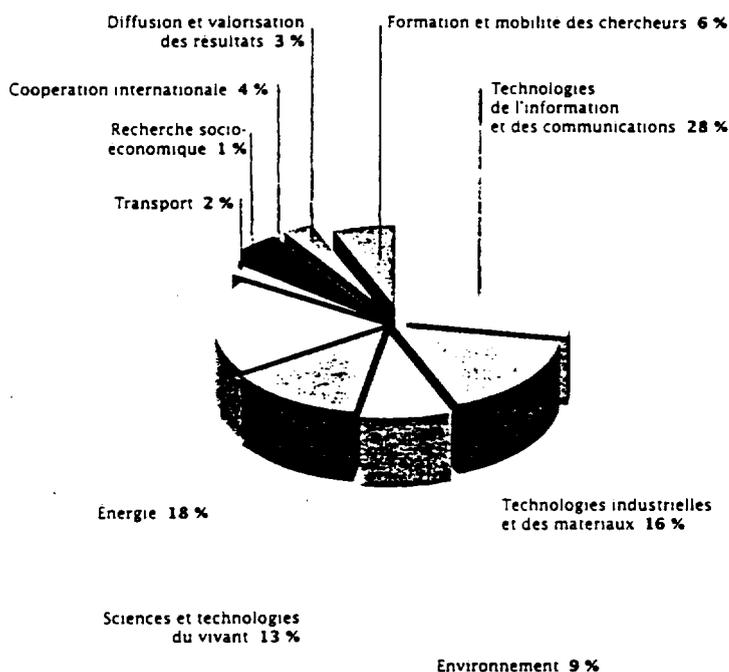
Dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région, les conseils régionaux se sont engagés sur des mesures en faveur du développement des PMI pour un montant d'environ **3 MdF** pour une période de 5 ans (1994-1998), en partenariat avec l'Etat. De manière générale, les Régions, Départements et Communes développent leurs interventions économiques directes ou indirectes (**15 MdF** en 1993, dont 33% pour l'industrie-commerce-artisanat). La diversité des interventions accentue la complexité et le gaspillage des fonds publics.

- **L'Union Européenne**

Il n'existe pas à proprement parler de politique industrielle de l'Union : il y a une doctrine, s'appuyant sur l'article 130 du Traité de Maastricht, lequel inscrit de façon très nette l'amélioration de la compétitivité industrielle comme un enjeu majeur. Au delà de l'instrument horizontal que constitue la politique de la concurrence, les moyens à la disposition de ces ambitions industrielles sont multiples :

- **le programme cadre recherche-développement** ; le quatrième PCRD qui couvre la période 1994-1998 soutient des projets de recherche partenariaux souvent très amonts ("pré-compétitifs") sur une dizaine de thèmes. **12,3 MdEuros** sont affectés à ce programme.

**Répartition des 12,3 milliards d'euros
du quatrième programme-cadre de recherche et développement**

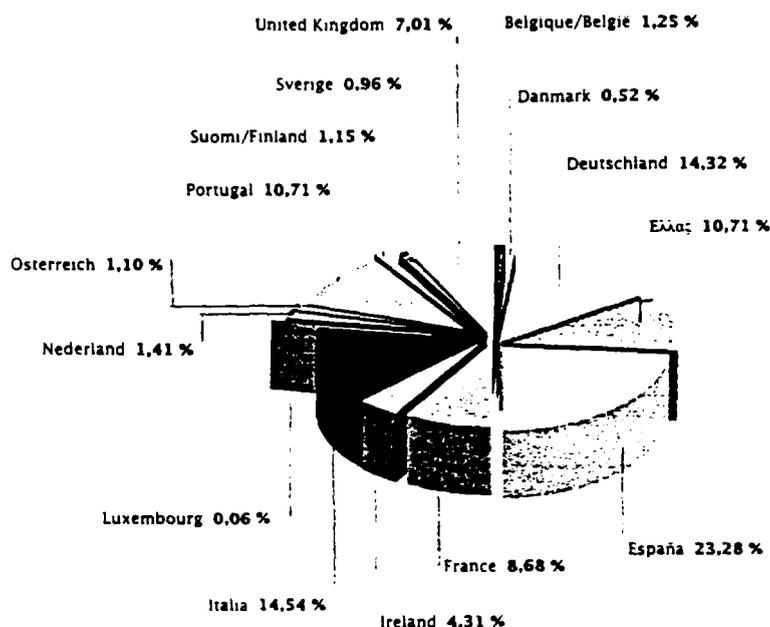


- **Les fonds structurels** ; ils financent la politique régionale de la Commission, destinée principalement à favoriser le développement des régions les plus en retard (Objectif 1), la reconversion économique des zones en déclin industriel (Objectif 2), la lutte contre le chômage (Objectif 3), l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles (Objectif 4) et le développement des zones rurales

(Objectif 5b). Par ailleurs, divers programmes d'initiative communautaire s'attachent spécifiquement à réaliser la reconversion de certains secteurs industriels (RETEX pour le secteur textile, RENAVAL pour la construction navale, KONVER pour l'armement...). La France devrait bénéficier de **8,7% de l'enveloppe totale d'environ 130 MdEcus**, sur la période 1994-1999. Les fonds structurels ne créent pas de procédures d'intervention nouvelles mais co-financent des dispositifs de l'Etat ou des collectivités locales.

Répartition par pays des fonds structurels déjà affectés sur la période 1994-1999

(hors initiatives communautaires et sauf l'objectif n° 2 sur la période 1997-1999. montant total: 130,5 milliards d'écus aux prix de 1994)



Les aides accordées au secteur industriel sont d'une manière générale encadrées par le droit communautaire. L'article 92 du Traité des Communautés Européennes prohibe les aides d'Etat qui faussent, ou menacent de fausser la concurrence, en favorisant certaines productions. Les dérogations sont nombreuses, limitées par des "encadrements" verticaux (automobile, sidérurgie...) ou horizontaux (PME, Recherche et Développement, Environnement, emploi ...).

Tout nouveau régime d'aide (national ou local) doit être notifié à la Commission Européenne afin d'obtenir son autorisation préalable, et doit s'inscrire dans ces encadrements. Le non respect des règles du droit communautaire est assorti de sanctions : si la Commission constate qu'une aide incompatible avec le Traité a été attribuée, elle demande à l'Etat-Membre de **faire procéder à son remboursement** même si cette opération peut conduire à mettre l'entreprise en difficulté.

Les aides de la France au secteur manufacturier se situent légèrement en dessous de la moyenne communautaire, mais se distinguent par les instruments utilisés. En effet, la France accorde moins de subventions directes et de réductions d'impôts, mais elle octroie en contrepartie davantage de bonifications d'intérêts et surtout de garanties (cf tableau page 55).

Aides d'Etat au secteur manufacturier
Moyennes annuelles 1990-1992 et 1988-1990

	EN POURCENTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE		EN MILLIONS D'ÉCUS	
	1988-1990	1990-1992	1988-1990	1990-1992
Belgique	5,0	4,3	1 280	1 119
Danemark	2,3	2,0	365	336
Allemagne (Ouest)	2,6	2,1	8 488	7 134
<i>Nouveaux Länder</i>		<i>n.d</i>		4 848
Grèce	16,9	12,3	1 764	1 032
Espagne	3,7	1,7	2 902	1 349
France	3,7	3,0	6 424	5 044
Irlande	3,9	2,9	389	307
Italie	7,8	8,9	12 162	12 526
Luxembourg	3,4	4,1	51	58
Pays-Bas	3,2	2,6	1 177	929
Portugal	7,3	5,2	736	479
Royaume-Uni	1,9	1,5	4 067	2 661
EUR 12	3,8	3,7	40 704	37 822

(Source : 4ème rapport sur les aides d'Etat au secteur manufacturier, Commission Européenne)

La politique industrielle en France a évolué d'une politique sectorielle à une politique d'amélioration de l'environnement des entreprises, de plus en plus tournée vers les PME. Entre 1988 et 1996, les aides budgétaires à l'industrie (hors dotations en capital aux entreprises industrielles du secteur public et aides à l'emploi) ont baissé significativement : elles sont passées de 59 MdF en DO+CP à 31 MdF soit -45%.

Le total des concours budgétaires, y compris dotations en capital et aides à l'emploi, est passé de **92 MdF** à **77 MdF** soit une diminution de 16%.

Les aides à l'industrie passent ainsi aujourd'hui davantage par la voie fiscale (baisse de l'impôt sur les sociétés, exonération ou plafonnement de la taxe professionnelle...) que par l'inscription de crédits budgétaires. Cette progression des aides fiscales en faveur de l'industrie a été accentuée depuis 1993 avec la mise en oeuvre des mesures de réduction du décalage d'un mois de la TVA, de plafonnement de la taxe professionnelle et d'amélioration des conditions de transmission de l'entreprise.

- Les politiques d'environnement mises en oeuvre

* **L'environnement fiscal** a été marqué par l'abaissement progressif du taux de l'impôt sur les sociétés, passé progressivement de 50% en 1985 à 33,3% en 1993, par l'abaissement du plafond de la taxe professionnelle, par la création du crédit d'impôt recherche en 1983 et du crédit d'impôt formation en 1988, enfin par la suppression de décalage d'un mois dans l'application du droit de déduction de la TVA à partir de juillet 1993.

Ces mesures fiscales ont une incidence nullement négligeable sur les comptes des entreprises. Ainsi, la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés représente **chaque année entre 50 et 60 milliards de Francs** de charges fiscales en moins pour l'ensemble des entreprises. En ce qui concerne les PME (prises ici au sens des entreprises dont le CA est inférieur à 100 MF), ce sont chaque année de l'ordre de 20 milliards de Francs qui ne sont plus prélevés par l'Etat. Quant à la suppression du décalage d'un mois dans le

remboursement de la TVA, elle a porté sur environ **100 milliards de Francs** (montant moyen d'un mois de déduction de TVA) et a permis en conséquence de réduire les charges financières des entreprises de **10 milliards de Francs** environ, si l'on tient compte du niveau élevé des taux à court terme au cours de ces dernières années.

***L'environnement juridique** par une réforme de la législation sur les entreprises en difficulté avec les lois de 1984, 1985 et 1994 et par la loi sur l'entreprise individuelle de février 1994.

* **L'environnement macro-économique** a été marqué par une maîtrise des coûts salariaux améliorant la compétitivité de l'économie française, par une baisse des taux d'intérêt, allégeant les charges financières pesant sur les entreprises.

* **L'amélioration du fonctionnement des marchés financiers** ; au cours des années 80, la France s'est engagée dans un puissant mouvement de libéralisation et de décloisonnement des secteurs financiers. Ainsi ont été créés ou développés des instruments permettant de renforcer les apports en fonds propres des entreprises.

- Les aides d'Etat à l'industrie

Malgré un poids encore élevé des aides sectorielles héritées du passé, les interventions vers l'industrie se recentrent lentement vers l'innovation et la recherche industrielle d'une part, vers les PMI et le développement local d'autre part.

a) - aides sectorielles

Il s'agit d'aides héritées du passé (soutien à Charbonnages de France, à la construction navale et à la prise en compte de certains coûts sociaux dans le secteur minier) dont le coût s'élève à **5 730 MF** en LFI pour 1996.

*Soutien à Charbonnages de France

Les concours financiers de l'Etat s'élèvent à **4 540 MF** en 1996 inscrits sur le budget du Ministère de l'Industrie. Ce crédit est destiné à couvrir à la fois les charges spécifiques de l'entreprise et le versement d'une subvention d'exploitation proprement dite.

*Aides en faveur de la construction navale

Il s'agit d'un système d'aides à la commande qui s'explique par la sous-compétitivité de ce secteur sur un marché mondial excédentaire et marqué par une concurrence très vive sur les prix. Le régime actuel entraîne des niveaux d'aides élevés. Toutefois cette situation est appelée à évoluer puisque conformément à un accord international signé en 1994 dans le cadre de l'OCDE, les aides à la construction navale pourraient être supprimées à partir de 1996. La France a toutefois obtenu lors de cette négociation de poursuivre ces aides à hauteur de **2,6 MdF** sur la période 1996-1998 à l'issue de laquelle elle devra se conformer au principe d'interdiction des aides. En 1996, le montant de ces aides inscrit sur le budget du Ministère de l'Industrie s'élève encore à **700 MF**.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'aides sectorielles à la différence des mesures précédentes, mais de mesures en faveur des particuliers destinées à accélérer le renouvellement du parc automobile, il convient de noter que, depuis 1994, ont été mis en oeuvre d'importants **plans de soutien au marché automobile**, sous la forme d'aide à la reprise des véhicules de plus de dix ans (février 1994 à juin 1995), puis d'aide à la reprise des véhicules de plus de huit ans (octobre 1995 à septembre 1996). Leur coût est élevé (**4 MdF** pour le premier dispositif, ouverture de **1,5 MdF** par décret d'avance en gestion 1996 pour le second), mais devrait globalement aboutir à un solde positif pour les finances publiques du fait des recettes fiscales supplémentaires découlant de la relance du marché (TVA notamment).

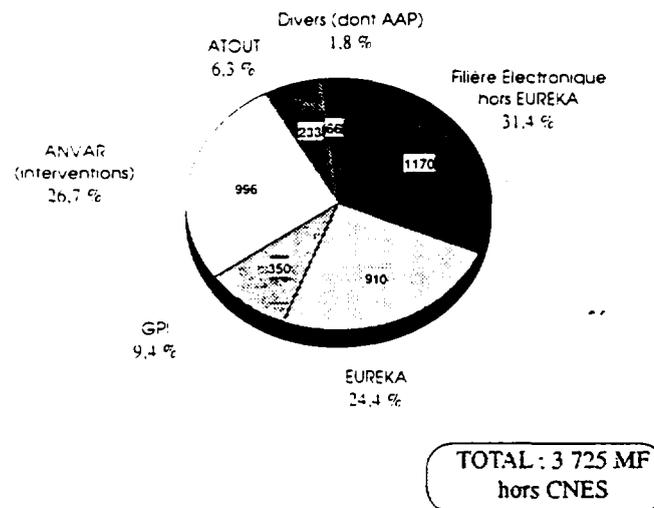
b) - R&D, développement technologique, secteurs de pointe

Au sein des grands pays industriels, le niveau de la R&D est satisfaisant en France. Cependant la recherche réalisée dans les entreprises françaises n'est que de **1,3% du PIB** contre 1,7% chez nos concurrents allemands, japonais ou américains. L'effort en faveur de la recherche industrielle s'articule autour des grands objectifs :

- le renforcement de la protection des résultats (brevets),
- le soutien de grands programmes stratégiques de recherche industrielle. Ces soutiens sont mis en oeuvre à travers les procédures **EURÉKA et Grands Projets Innovants**,
- le développement et la recherche de l'innovation et de la technologie dans les PMI. Cette diffusion s'effectue principalement par l'intermédiaire de l'**ANVAR** (de l'ordre **d'1,4 MdF**, dont environ 1 MdF d'AP et 0,4 MdF de remboursements de dossiers passés) et de la procédure **ATOUT (258 MF)**. Un outil complémentaire très efficace pour soutenir cette politique est le crédit d'impôt-recherche. En 1996, son coût peut être estimé à environ à **3 MdF**.
- les aides aux secteurs de pointe. Il s'agit des secteurs de l'électronique, l'aéronautique et de l'espace dont les dotations ont considérablement progressé ces dernières années ; elles sont passées de 8,5 MdF en 1985 à **11 MdF** en 1996, soit une augmentation de +30%. Ces concours ont bénéficié de l'effort budgétaire consacré aux programmes de recherche en matière spatiale : les crédits de programme du CNES s'élèvent ainsi à **8,1 MdF** en 1996.

REPARTITION DES AIDES A L'INNOVATION
ET LA RECHERCHE INDUSTRIELLE GERES PAR LE MIPTCE
(hors chapitre 44-04)

1995



Source DGS

c) - Les aides à la qualité et à la normalisation

La réalisation du marché unique au sein de l'Union Européenne confère aux normes un rôle technique et économique majeur. Par ailleurs, la qualité est devenue un enjeu stratégique très important pour les entreprises. Les moyens budgétaires mis à la disposition de ce secteur (**370 MF** en LFI 1996 inscrits sur le budget du Ministère de l'Industrie) permettent de développer les efforts selon deux axes :

- poursuivre et développer les moyens de la métrologie, certification, normalisation et accréditation, dont le volume de travaux à mener continue à croître très fortement,

- inciter les entreprises à améliorer plus rapidement leur productivité par la qualité totale (initiative "Partenaires pour l'Europe", aides au conseil et au recrutement, opération "Référence" de visites d'entreprises, publications diverses).

d) - L'action en faveur des PMI

Le développement des PMI représente un enjeu capital tant en terme économique (41% de la valeur ajoutée industrielle, 53% des emplois) qu'en terme d'aménagement du territoire. Leur taux de croissance est aussi supérieur à la moyenne.

Les PMI sont confrontées aux difficultés de développement sur les marchés extérieurs et à l'accélération du rythme de l'innovation industrielle. Elles souffrent également de handicaps liés à leur taille : retard d'investissements, notamment immatériels, structure financière fragile, taux de défaillance élevé et accès difficile au personnel qualifié.

L'action publique a cherché à remédier à ces handicaps. Elle s'est traduite ces dernières années d'abord par des mesures visant à améliorer la structure financière et les possibilités d'accès au crédit des PME-PMI, notamment par un relèvement du plafond des CODEVI à 30 000 F en 1994 et l'abaissement des taux de prêts correspondants, la création d'un fonds de garantie pour le renforcement des capitaux permanents doté de **300 MF** géré par la SOFARIS. Enfin, la réforme du CEPME devrait permettre d'accompagner l'investissement dans les PME-PMI.

L'action de l'Etat, à travers le Ministère de l'Industrie, s'exprime aussi de manière directe. En complément du volet d'aide à la technologie et à l'innovation (aides de l'ANVAR et procédure ATOUT), le Ministère de l'Industrie a mis en place en 1994 un **Fonds PMI**. Contractualisé dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, ce fonds constitue une innovation et une mesure de simplification. Il est doté de **650 MF** en LFI 1996.

Ce fonds regroupe deux types d'interventions, gérées régionalement par les DRIRE (les montants donnés correspondent aux fonds de l'Etat en 1995, auxquels s'ajoutent les abondements des collectivités locales et des programmes européens):

- le soutien à l'investissement immatériel des entreprises : aide au conseil (FRAC + FRATT: **59 MF** en 1995), aide au recrutement de cadres (ARC : **83 MF** en 1995), actions collectives (**71 MF** en 1995),
- le soutien à l'investissement matériel, par une nouvelle procédure appelée Fonds de Développement des PMI (FDPMI : **452 MF** en 1995).

e) - Les aides à la reconversion et à la restructuration

Les aides de l'Etat à la reconversion industrielle s'élèvent en 1995 à **1 010 MF**. Ces crédits sont destinés principalement aux zones minières et sidérurgiques et proviennent à la fois des budgets de l'industrie (**285 MF** en LFI 1996 pour la reconversion des zones minières et le Fonds d'Industrialisation de la Lorraine) et de l'aménagement du territoire (FNADT). Par ailleurs, pour la période 1994-1996, la CEE a programmé au profit de la France une contribution totale de **12 MdF** au titre de l'objectif 2 ("Reconvertir les régions").

L'aide à la restructuration industrielle est très liée à l'évolution de l'activité économique. C'est ainsi que les moyens alloués à cette action ont été multipliés par plus de 4 entre 1991 et 1996. Cette aide de l'Etat passe essentiellement par les subventions et les prêts accordés par le CIRI (Comité Interministériel de Restructurations Industrielles) et ses antennes locales CORRI (en régions) et CODEFI (dans les départements) aux entreprises en difficulté (**270 MF** en 1996 dont 200 MF pour le CIRI).

f) - Aide à un secteur sensible : le commerce et l'artisanat

Les aides à ce secteur passent **moins par des inscriptions budgétaires** (le budget du commerce artisanat

s'élève en 1996 à 516 MF et permet de mettre en oeuvre des actions de formation professionnelle, de soutien à des programmes d'animation économique réalisés par les chambres de métiers, de renforcement de la compétitivité du tissu artisanal et commercial, et enfin de bonifier des prêts en faveur des artisans), **que par des financements extra budgétaires comme le FISAC** (Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce) doté hélas de seulement **300 MF** en 1996. S'y ajoutent des exonérations fiscales.

Les dotations d'interventions inscrites sur ce budget n'apparaissent en réalité que comme des cofinancements minoritaires d'actions dont le Ministère n'est pas maître d'oeuvre principal. En effet, l'assistance technique au commerce et à l'artisanat est principalement géré par le réseau des chambres consulaires dont les moyens financiers (environ 22 MdF dont 6,6 MdF provenant d'impositions affectées) représentent un montant beaucoup plus important que le budget du commerce et de l'artisanat.

**I - L'ÉPURATION DES SYSTÈMES D'AIDE
AUX ENTREPRISES ET DES STRUCTURES
DOIT ÊTRE ENGAGÉE.**

I-1. LE DISPOSITIF PUBLIC DOIT ÊTRE MIS AU SERVICE DU CHEF D'ENTREPRISE

I-1.1. En élaguant les procédures bureaucratiques ou obsolètes.

C'est une gageure que de dénombrer avec exactitude le nombre d'aides publiques proposées aux entreprises.

Des chiffres extrêmement élevés ont été avancés, de l'ordre de 1 500 à 2 000 procédures différentes. Mais ces estimations reposent sur des recensements très largement erronés. Ces chiffres ont d'ailleurs souvent été calculés par des organismes dont on ne peut affirmer qu'ils soient totalement désintéressés dans cette exagération, puisqu'ils proposent par ailleurs leurs services - payants - aux entreprises pour les aider à se retrouver dans le "maquis" des aides. C'est ainsi que, pour les besoins de la cause, une aide nationale est comptée autant de fois qu'il y a de régions ; toutes les déclinaisons sectorielles d'une procédure sont prises en compte, voire chaque volet d'une procédure repris séparément.

En réalité, pour le dirigeant d'une PME, le nombre de dispositifs à son intention est plutôt de l'ordre de la cinquantaine. C'est, par exemple, approximativement le nombre de dispositifs décrits par un "guide des aides pour les entreprises" édité en avril 1996 par la DRIRE d'Ile-de-France qui, pour l'Etat et la Région, couvre pratiquement toutes les phases de la vie de l'entreprise. Encore ce nombre n'est-il atteint qu'en ajoutant des aides proposées à des moments distincts de la vie d'une entreprise ; à un moment donné, une entreprise ne peut relever que de quelques unes de ces procédures.

Même ramené à de plus justes proportions, le nombre actuel des aides, leur diversité, tant en objets, en montants, en mécanismes, en procédures de décision, qu'en origine ministérielle, nuisent à leur bonne compréhension et à leur utilisation par les entreprises. L'apparition de nombreux intermédiaires constitue en elle-même un symptôme de cette complexité et du mauvais fonctionnement du service public.

Il est donc nécessaire de rechercher une plus grande clarté de l'ensemble des aides aux entreprises, afin d'éviter les comportements de "chasseurs de prime", mais aussi de mettre fin à un véritable phénomène d'éviction par la complexité qui joue au détriment de nombre d'entreprises, et notamment des PME - PMI.

I-1.2. En faisant passer l'information des chefs d'entreprise par des canaux simples et modernes

Cette information est actuellement très riche, mais dispersée et hétérogène. Quelques principes simples devraient permettre d'améliorer cette situation.

- Mettre au point un instrument de présentation synthétique de l'ensemble des aides.

La logique d'un tel instrument répond à trois constatations :

- la complexité actuelle du dispositif d'aide aux PME - PMI est due à un phénomène de sédimentation, (les mesures se succédant et s'accumulant au gré des priorités politiques) et de fragmentation, chaque département ministériel souhaitant disposer de ses propres outils. Cette cause de complexité appelle une réduction du nombre de ces outils, c'est-à-dire au préalable de faire ressortir les redondances et les chevauchements de procédures ;
- la multiplicité des procédures d'aide est cependant difficilement évitable. C'est notamment le cas lorsqu'elle est due au souci légitime d'agir de façon différenciée en faveur des entreprises, en fonction des secteurs, des entreprises et des phases de leur développement. Les pouvoirs publics cherchent à intervenir lors des moments-clefs de la vie des entreprises et dans des domaines très ciblés, là où leurs interventions sont susceptibles soit de pallier une absence ou une faiblesse de l'initiative privée, soit

de créer un effet de levier particulièrement efficient ;

- cette complexité est aussi la conséquence de la multiplication des acteurs - Etat, collectivités locales, organismes consulaires ou professionnels, Union Européenne - qui n'interviennent pas toujours de façon coordonnée, et sur laquelle il sera difficile, voire inopportun, de revenir.

La nécessité de cibler les aides et l'inévitable multiplication des acteurs qui sont à l'origine de cette complexité pourraient donc constituer les deux points d'entrée d'une tentative de présenter de façon synthétique l'ensemble des aides aux entreprises. **Un tel tableau, dont le projet est joint en page 22, permettra de visualiser et de décrypter facilement les types d'aides existantes et les organismes compétents** ; il pourrait en outre être décliné par type d'entreprise ou par secteur d'activité. On ne peut que s'étonner qu'un tel tableau n'ait jamais été conçu et diffusé largement.

- **L'administration doit se fixer un objectif de simplicité dans la présentation de ses actions.**

Chaque procédure d'aide doit pouvoir être présentée sur une **fiche synthétique d'une page**, renvoyant à un ou plusieurs contacts dans l'administration ainsi qu'à un dossier de demande.

- **L'utilisation des techniques informatiques doit être renforcée.**

Il est difficilement admissible de voir des initiatives privées se substituer aux pouvoirs publics dans la mise au point de **serveurs de présentation des systèmes d'aide aux entreprises**. Il semble urgent en ce domaine de confier au ministère de l'industrie, et localement aux DRIRE, un rôle de pilotage dans la mise au point d'un serveur télématique unique et de ses versions régionales, qui rassembleraient et présenteraient l'ensemble des aides disponibles, quelle que soit leur origine, dans une région donnée. Un premier projet national est actuellement en cours d'élaboration au Ministère de l'Industrie.

I-1.3. En accélérant l'instruction des dossiers de demande d'aide.

L'inévitable multiplicité des intervenants ne doit pas devenir un prétexte pour s'abstenir d'une simplification des procédures. Chaque acteur du système d'aide aux entreprises n'a en effet que trop tendance à imposer un contenu particulier du dossier qui ne tient pas compte des pièces ou des informations demandées, voire même déjà fournies, à un autre intervenant. Cette situation est génératrice de coûts pour la PME, en décourage certaines à formuler une demande, notamment les plus petites, et renforce le sentiment d'inutile complexité et de bureaucratisation du dispositif d'aide.

- Sous l'égide du ministère de l'industrie, **une action de rationalisation des dossiers de demande d'aide de toutes les procédures doit être menée**, afin de déterminer un tronc commun unique d'informations (description de l'entreprise, de sa stratégie, éléments financiers, etc.) évitant au chef d'entreprise de reconstituer à chaque fois des dossiers différents.

Cette normalisation des dossiers d'aide devra notamment prendre en compte les modalités de constitution des dossiers subventionnés par l'Union Européenne, afin de familiariser les entreprises françaises avec la logique administrative bruxelloise et faciliter leur accès aux financements européens.

- Cette normalisation serait par ailleurs particulièrement propice à **une introduction des techniques informatiques dans l'instruction des demandes**, afin d'alléger et d'accélérer le traitement des dossiers. Certes, la loi n° 94.126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle ne prévoit la possibilité de remplacer l'écrit par un message électronique équivalent que pour "une déclaration d'une entreprise destinée à une administration (...) dans des conditions fixées par voie contractuelle". Une demande d'aide dépasse le cadre des déclarations implicitement visées par le texte - déclarations fiscales, sociales, douanières, etc. - et nécessiterait très certainement une extension du champ d'application de la loi

de 1994 pour pouvoir être, sans risques juridiques excessifs, transmise par message électronique à l'administration.

Il est toutefois proposé que le ministère de l'industrie étudie des modalités d'instruction des dossiers d'aide sur informatique (consultation des experts, transmission des éléments, etc.). Le domaine des aides aux entreprises constituerait ainsi un terrain d'expérience pour l'instruction "informatique", dans le cadre d'une réflexion plus globale sur l'extension de la loi du 11 février 1994.

I-1.4. En coordonnant et en intensifiant la prospection des entreprises par les acteurs du système public.

La complexité du dispositif a incontestablement créé des effets de clientèle. A côté de ces "abonnés" des aides, il existe toute une frange d'entreprises dont les responsables connaissent mal l'administration, sont déroutés par une certaine image de bureaucratie, voire se méfient de toute initiative des pouvoirs publics.

Il est pourtant indispensable d'ouvrir l'accès aux dispositifs d'aide à tout le tissu des PME/PMI, sauf à renoncer à une utilisation optimale des fonds qui leurs sont consacrés. Cette action passe d'abord par un renforcement de la prospection des entreprises par les acteurs locaux, tant il est vrai qu'il convient d'aller à la rencontre des chefs d'entreprise dans leurs établissements, pour les aider à exprimer et mettre en forme leurs besoins.

Cette prospection relève actuellement de plusieurs intervenants différents, plus ou moins bien coordonnés. Si les agents de la DRIRE, et plus précisément des Divisions Développement Industriel, constituent le principal contact entre les entreprises et le dispositif public d'aide (bien qu'en 1992 plus de la moitié des PMI n'ait jamais pris conseil auprès de la DRIRE selon une estimation de la DARPMI), l'ANVAR a développé aussi une démarche de terrain : elle reste freinée par le déséquilibre entre ses effectifs centraux et ses effectifs en délégation régionale. Enfin, de plus en plus de CCI se dotent d'un véritable service industrie qui s'appuie sur les assistants techniques à l'industrie (ATI).

Cette pluralité d'intervenants n'est pas en elle-même une mauvaise chose, car **il n'y a pas assez, de toute façon, de personnes sur le terrain au contact direct des entreprises.** C'est la coordination de ces intervenants qui doit être recherchée³.

- Privilégier la formule des réseaux

Une coordination plus forte de ces intervenants est nécessaire mais sans chef de file explicitement désigné : cela risquerait de provoquer le repli des autres partenaires ! En ce sens, la simple mise en réseau des différents acteurs du développement économique appelés à prendre des contacts avec des entreprises (DRIRE, ANVAR, CCI, mais aussi régions) est sans doute la meilleure solution. Elle permettra de multiplier les points d'entrée sur le dispositif, obligera les professionnels de ces organismes à avoir une connaissance complète de toutes les mesures existantes - y compris de celles qui ne relèvent pas de leur propre structure - et facilitera sans doute la circulation de l'information.

De tels réseaux de développement économique - déjà expérimentés dans quelques départements - s'inspireraient des actuels réseaux de développement technologique qui associent dans les régions le DRIRE, le DRRT, le délégué régional de l'ANVAR et le Conseil régional. Cette initiative a permis de fédérer l'ensemble des intervenants dans le domaine de l'aide à l'innovation technologique des entreprises en évitant les lourdeurs et les contraintes du guichet unique.

³ A ce propos, soulignons qu'il n'y aurait aucun intérêt à donner au CEPME remodelé une vocation de conseil dans le montage des dossiers d'aide aux PME, qui ajouterait inutilement un acteur supplémentaire à la confusion générale.

Elle mérite d'être étendue à la problématique générale du développement économique mais sur des territoires sans doute plus réduits que la région. En la matière, il ne faut pas céder à la tentation d'imposer un modèle unique, peu compatible avec la diversité des situations locales. Chaque réseau aura sans doute une configuration différente, en fonction notamment de la plus ou moins forte implication des CCI et des collectivités locales.

Un tel réseau de développement économique évite par ailleurs de créer de nouvelles structures, qui se superposent à l'existant et génèrent des conflits et des surenchères entre institutions. Un simple comité de pilotage suffit.

- **Mener une prospection volontariste de toutes les entreprises d'une certaine taille**

Une des premières priorités de ces réseaux doit être de se répartir des plans de prospection, conduisant les administrations à mener une politique plus "commerciale" à l'égard des entreprises, plutôt que d'attendre que ces dernières ne se manifestent.

Il est urgent en particulier d'entrer en contact à court terme avec les PMI/PME qui n'ont jamais sollicité d'aides ou de conseil de l'environnement institutionnel, afin de remédier à une certaine tendance à l'abonnement aux procédures, et de repérer d'éventuels projets "dormants" qui, faute de conseils ou de financements adéquats, n'ont pu se concrétiser.

En soutien à cette démarche dynamique, un effort de formation et de professionnalisation des conseillers du réseau s'impose (agents des DRIRE, chargés d'affaires de l'ANVAR, API des Chambres de commerce et d'industrie, etc.), pour qu'ils puissent écouter, faire émerger et analyser les problèmes rencontrés par une entreprise, jouer le rôle d'homme-ressource pour toutes les procédures. Concrètement, ils devront savoir très rapidement orienter une entreprise vers le bon interlocuteur, notamment lorsque le problème relève d'un autre réseau. Ils devront en revanche abandonner l'attitude de VRP des aides publiques, trop fréquente aujourd'hui.

- **Désigner un point d'entrée privilégié et connu de tous sur les réseaux de développement économique ou technologique**

Si une structure de guichet unique n'apparaît pas indispensable, tant il est vrai que l'essentiel est d'assurer une bonne articulation entre les acteurs, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de chefs d'entreprises hésiteront à s'adresser à " l'administration " même pour demander une simple visite d'un conseiller du réseau. Les élus locaux le savent bien, puisque de nombreux chefs d'entreprises aboutissent dans leurs permanences, faute d'interlocuteur repéré.

D'ailleurs, la formule du réseau, dont un des inconvénients est certainement le relatif manque de "visibilité", peut les dérouter, au risque de voir des projets qu'une simple action de conseil ou d'aide financière pourrait concrétiser, rester à l'état de potentialité.

A leur intention, il convient de mettre en évidence **un point d'entrée privilégié - mais non unique - vers le réseau de développement économique**, qui soit à même d'assumer, pour le compte de l'entreprise, la complexité administrative. Différentes solutions sont possibles :

- il peut s'agir d'une simple **boîte aux lettres sur le serveur Minitel** de présentation des aides aux entreprises proposé plus haut, à charge pour les membres des réseaux de développement économique ou technologique d'envoyer dans les meilleurs délais un conseiller technique vers l'entreprise demanderesse. Mais les expériences passées de numéro vert ont clairement montré les limites de telles solutions ;

- en ce qui concerne les aides de l'Etat et de l'Union Européenne, il serait très souhaitable de **prendre**

appui sur les sous-préfets pour le développement industriel local, auxquels la circulaire interministérielle du 21 février 1991 demande expressément de "veiller à la diffusion de l'information auprès des porteurs de projets sur les procédures d'incitation existantes et de contribuer à la cohérence de ces dernières (...), d'orienter les PMI vers les procédures d'incitation adaptées et les instances compétentes susceptibles de les aider à résoudre les difficultés auxquelles elles sont confrontées (notamment les DRIRE et les services extérieurs du travail et de l'emploi, les DRCE, l'ANVAR, les commissaires de la DATAR)". Mais ce dispositif, qui s'avère incontestablement efficace dans nombre de sites, n'existe que dans moins d'une centaine d'arrondissements et son succès dépend beaucoup de la personnalité et de l'implication du sous-préfet ;

- en ce qui concerne les aides des collectivités locales et des organismes professionnels et consulaires, ce sont les chambres de commerce et d'industrie qui disposent des services et des outils les plus adéquats dans le conseil et l'information des entreprises. Il est toutefois révélateur qu'une initiative comme "Entreprendre en France" ait été développée sur la base du volontariat : là aussi, l'implication et le dynamisme des chambres apparaissent pour le moins hétérogènes !

Le réalisme impose sans doute des solutions diverses : sous-préfet "développeur" là où il existe, préfecture avec recours à un agent ou un service de l'Etat spécialisé dans les dossiers d'entreprises, l'essentiel étant que l'information des entrepreneurs soit assurée **au niveau départemental**, afin que le point d'entrée sur le réseau de développement soit connu de toutes les entreprises locales. Le même impératif de proximité justifie de recourir aux CCI, notamment pour l'information sur les aides des collectivités locales.

TABLEAU DES AIDES AUX ENTREPRISES

Aides de niveau :	ETAT : Services de l'Etat	ETAT : Agences, Etablissements publics	RÉGION	DÉPARTEMENT	Autres acteurs : CCI, autres collectivités, ...
1- CRÉER	. ACCRE . dispositifs ciblés sur certaines populations	. Aide aux inventeurs, aide à l'innovation de l'ANVAR . Garantie capital risque SOFARIS	. PRCE/PRE . Prêts participatifs		. Points chances . Prêts d'honneur . Entreprendre en France . Capital risque
2- DÉVELOPPER : Conseil (tous conseils : stratégie, export, technologie, environnement...)	FRAC (aide au conseil, à unifier pour toute PME) FRAC*				. Appui qualitatif des CCI
	Accompagnement qualitatif des PME et des investisseurs par les services de l'Etat (DRIRE, Préfectures, DATAR...)	Agences régionales ou départementales de développement : accueil et appui des investisseurs, accompagnement des PME.			
3- DÉVELOPPER : R&D, études	. Crédit Impôt Recherche . Grands Projets Innovants (groupes)	. Aide à l'innovation de l'ANVAR (PME)	. Appui aux centres de recherche régionaux, aux CRITT		. Centres techniques industriels, CRITT . Europe : PCRD . prgm. européen EUREKA (avec GPI/ANVAR)
	ATOUT (diffusion des technologies, PME) ATOUT *				
4- DÉVELOPPER : Recruter, former	. ARC (aide au recrutement de cadre, à globaliser) ARC* . EDDF (engagement de développement de la formation, par branche) EDDF*				. CCI : formation . Europe : Objectif 4 (formation)
	. Crédit Impôt Formation . Aides à l'emploi	. Aides ANPE			
5- DÉVELOPPER : Financer	. CODEVI	. Garantie SOFARIS	. Prise en charge garantie SOFARIS . Capital développement . Garantie/caution mutuelle		. Banques . CEPME . Sociétés de conversion
6- DÉVELOPPER : Investir	. FDPMI (investissements < 20MF, à ouvrir à toute PME) FDPMI*				
	. PAT (gros investissements) . POA, FRED, FRME...		. PRE . Avances remboursables	Ateliers relais	
7- DÉVELOPPER : Exporter	. Avance CODEX	. Garanties COFACE			. CCI : soutien à la promotion à l'export . CFCE . ACTIM
	Appui via le FRAC (conseil) et l'ARC (recrutement)*				
8- PASSER LE CAP DE DIFFICULTÉS	. Com. des chefs de services financiers. . CODEFI/CIRI, (prêts FDES, CPI)	. garantie SOFARIS			. Banques . URSSAF . Etablissements publics clients...

* : financement mixte Etat-Région au sein du Contrat de Plan Etat-Région

En italique : volets ou dispositifs qui mériteraient d'être réformés ou analysés en cohérence avec la panoplie des aides.

I-2. LES OUTILS D'AIDE AUX ENTREPRISES DOIVENT ÊTRE RÉNOVÉS

Les procédures d'aides aux entreprises se sont accumulées avec le temps et le renouvellement des politiques publiques. La "sédimentation" qui en résulte est la conséquence d'un émiettement de l'action publique et d'une absence de remise en cause des outils existants, à l'occasion de la mise en place de nouvelles procédures. Plusieurs logiques se superposent dans cette accumulation :

- **des administrations qui s'ignorent et créent des outils redondants, voire concurrents** : c'est par exemple le cas des administrations du travail et de l'industrie, qui gèrent toutes les deux des aides au conseil aux entreprises faisant souvent double emploi. C'est aussi le cas des multiples aides au recrutement de cadres : cadre chercheur (géré par l'ANVAR), cadre export (géré par les DRCE), techniciens de recherche (géré par les DRRT) et tout autre cadre (géré par les DRIRE) ; c'est enfin parfois le cas de procédures d'aides des services de l'Etat en Région, dupliquées et adaptées localement par les conseils régionaux.
- **des ajouts successifs pour couvrir progressivement tout un champ d'action.** C'est par exemple le cas de l'ANVAR qui, autour de sa procédure d'aide au projet d'innovation, a créé des procédures d'aide aux services de l'innovation, au recrutement pour l'innovation, au partenariat technologique européen, aux services de transfert, aux inventeurs indépendants... Comment le chef d'entreprise peut-il démêler cet écheveau ?
- **un élargissement à d'autres secteurs d'activité de procédures ayant reçu un bon accueil sur une cible donnée** : le Fonds Régional d'Aide au Conseil (FRAC) qui vise les PME de l'industrie (géré par les DRIRE) a suscité la création de FRAC agro-alimentaire et FRAC bois (gérés par les DRAF), FRAC BTP et FRAC Transport (gérés par les DRCE), FRAC Export (géré par les DRCE), FRAC Environnement et Energie (gérés par l'ADEME), et FRATT (transfert de technologie, géré par les DRIRE).

Les conséquences sont aujourd'hui connues :

- le chef d'entreprise ne sait plus à quelle porte frapper (cf page 20).
- Il y a pratiquement autant de lignes budgétaires que de procédures. En l'absence de fongibilité des enveloppes, certaines procédures sous-consomment leur dotation alors que d'autres ne peuvent répondre à la demande.

Les Contrats de Plan Etat Région et les Programmes européens Objectifs 2 et 5b, par leur approche globale des problèmes des PME, ont permis quelques simplifications et harmonisations bénéfiques. Mais il faut aller plus loin : **dans l'esprit du tableau synthétique présenté page 22, il faut afficher quelques procédures claires et fédératrices, et articuler la mécanique administrative pour s'adapter à cet objectif.**

I-2.1. En unifiant les mécanismes.

Cette simplification doit s'effectuer autour des grands axes repris dans le tableau de synthèse de la page 22, pour lesquels l'utilité et la pertinence d'un mécanisme d'aide aux PME, paraissent confirmées au rapporteur. Les handicaps structurels dont souffrent ces entreprises, l'enjeu que représentent les PME pour l'emploi industriel (voir page 41), l'analyse des études d'évaluation des procédures existantes justifient l'importance d'un soutien public autour des thèmes suivants :

- le recours au conseil et à des compétences externes (autour du FRAC),
- la diffusion des technologies (procédure ATOUT),
- la recherche et l'innovation (ANVAR, procédures des Ministères de l'Industrie et de la Recherche, programme EUREKA),

- le recrutement de cadres de direction et de recherche (autour de l'ARC)
- le financement du développement,
- l'investissement en matière de production (FDPMI, PAT),
- l'export.

L'analyse des études d'évaluation de ces procédures montre leur effet structurant global sur les PME aidées et la nature de leur caractère incitatif: accélération des prises de décision de mise en route des projets, accélération de la conduite de projets, ouverture de l'entreprise sur des compétences nouvelles, valorisation interne et externe des projets, amélioration globale de la rentabilité des projets et de l'entreprise. **L'impact sur l'emploi est plus difficile à estimer car plus indirect :** l'emploi dépend de la compétitivité de l'entreprise, elle-même conséquence de sa capacité à s'ouvrir aux compétences externes, à devancer les attentes du marché, et à produire au meilleur coût et à la meilleure qualité. Deux exemples glanés dans les nombreuses études d'évaluation peuvent être rapportés :

- alors que les effectifs industriels d'Auvergne ont baissé fortement entre 1987 et 1992, les effectifs de 50 entreprises aidées par l'ANVAR ont connu une hausse de plus de 25%⁴;
- Sur les 76 projets français accompagnés par EUREKA analysés en 1995, près de 2000 emplois ont été créés, que ce soit dans les entreprises ou leurs filiales, pour la phase de R&D et le développement des activités que ces projets ont générées, ou encore chez les sous-traitants⁵.

Si les procédures à finalité emploi (comme la PAT) retiennent le critère de l'emploi créé comme condition de paiement, la plupart des autres dispositifs l'ont abandonné, et à juste titre : un investissement donné peut parfois avoir pour effet de maintenir les emplois existants, ce qui est déjà beaucoup dans un contexte de difficultés conjoncturelles.

Les retombées d'une simplification autour de ces quelques axes prioritaires seront directes et partagées : meilleure visibilité du système d'aide par les chefs d'entreprises et fongibilité des enveloppes financières qui permettra d'éviter l'inutilisation de crédits. **Au sein d'une même enveloppe, la bonne procédure chassera la mauvaise !**

a) En unifiant les mécanismes d'aide au conseil autour du FRAC (Fonds Régional d'Aide au Conseil).

Nous proposons de **fusionner intitulés et outils de communication, circuits d'instruction et de décision, enveloppes financières et lignes budgétaires de tous les FRAC existants**, sectoriels (Industrie agro-alimentaire, bois, BTP, transport, tourisme) ou spécifiques à un volet de l'activité de la PME (export, environnement, transfert de technologie et maîtrise de l'énergie), au sein d'une procédure régionale FRAC unique, gérée par un service régional de l'entreprise.

La réalisation peut être rapide. Les modalités de toutes ces procédures sont déjà aujourd'hui largement harmonisées autour d'une prise en charge de 50% du coût de la prestation de conseil, avec un plafond fixé autour de 200 000 F. Plusieurs régions ont d'ores et déjà unifié les procédures de décision et les outils de communication.

Avec le même souci de simplification, **le rapporteur a relevé plusieurs procédures de la catégorie des aides à l'emploi, qui pourraient être aujourd'hui supprimées, avec transfert de leurs dossiers au FRAC unifié.** Il s'agit de l'aide au conseil à l'embauche (ANPE), l'aide au conseil aux entreprises (Ministère du Travail) et

⁴ Etude ANVAR Auvergne 1994 "Evolution des entreprises aidées par l'ANVAR en Région Auvergne".

⁵ Evaluation 1995 EUREKA.

l'aide au conseil en formation (Ministère du Travail). Ces dispositifs accompagnent en fait des recours à des consultants extérieurs que peut financer le FRAC. Une trentaine de MF sont concernés. Alors mêmes que **les patrons de PME réclament un soutien de conseil dans les domaines de l'aménagement du temps de travail et de la flexibilité de l'emploi**, l'insertion des dispositifs ponctuels du Ministère du Travail dans un grand FRAC permettrait une approche globale du dossier, avec l'accès à des enveloppes élargies.

La fusion de l'ensemble des aides au conseil se justifie d'autant plus que les budgets disponibles sont souvent peu comparables : de près de 60 MF (apportés par l'Etat) pour le FRAC Industrie en 1995 à quelques MF pour le FRAC Transport. L'enveloppe totale des aides au conseil sur financement de l'Etat pourrait alors se monter à 120 MF environ. Enfin, une procédure unifiée permettrait un meilleur accès des PME de services à l'industrie ou au secteur commercial, aujourd'hui injustement exclues des mécanismes sectoriels.

b) En unifiant les mécanismes d'aide au recrutement de cadres (ARC).

Ces procédures permettent aux PME d'embaucher un personnel hautement qualifié ou expérimenté (en prenant en charge 50% du coût de l'emploi sur la première année, plafonné autour de 200 000 F), afin de créer une fonction nouvelle dans l'entreprise. Là encore, les dispositifs se juxtaposent : recrutement de cadres industriels, de commerciaux (DRIRE), de cadres export (DRCE), de cadres de recherche (techniciens supérieurs avec CORTECHS des DRRT, chercheurs avec l'ANVAR).

Nous proposons de **fusionner l'ensemble de ces procédures au sein d'une unique Aide au Recrutement des Cadres** et d'en confier la gestion au service régional de l'entreprise (l'intérêt d'une délégation de la gestion financière de cette procédure à une agence comme l'ANVAR sera abordé plus loin). L'ARC unique, avec un budget global de l'ordre de 400 MF, pourra s'ouvrir à des catégories d'entreprises qui n'ont pas accès aux ARC sectorielles actuelles : services aux entreprises, BTP, etc.

Les **bourses CIFRE** du Ministère de la Recherche permettent à de jeunes chercheurs d'accomplir leur thèse dans l'industrie, créant ainsi un point de rencontre et de transfert utile entre laboratoires publics et entreprises. Il conviendrait de décentraliser leur attribution à l'échelon régional (le DRRT), après expertise globale **nationale**, pour conforter leur impact industriel, notamment sur les PME.

c) En unifiant les mécanismes d'aide à l'innovation et à la diffusion des technologies.

Il faut présenter et promouvoir une seule aide à l'innovation regroupant tous les intitulés et procédures actuels gérées par l'ANVAR (cités page 23). Si, dans un souci de bonne gestion administrative, l'ANVAR peut continuer à classer et suivre ses dossiers par thème, il n'y a pas lieu de dérouter le chef d'entreprise avec ces informations. L'aide à l'innovation recouvre tous les aspects de la vie de l'entreprise (de l'inventeur indépendant au développement de la grosse PME) et du projet (étude, services, recrutement, développement, industrialisation). **Le message doit se concentrer sur l'innovation et non sur la nature du projet.**

Il faut d'ailleurs noter que le Ministère de l'Industrie a suivi depuis 1993 cette politique d'unicité des messages, en **regroupant au sein de l'unique procédure ATOUT d'aide à la diffusion des technologies plusieurs volets autrefois indépendants** (PUCE pour l'électronique, PUMA pour les matériaux, LOGIC pour l'informatique) et en développant de nouveaux volets sous ce chapeau.

d) En unifiant les mécanismes d'aide à l'investissement autour de la PAT et du FDPMI.

Deux mécanismes d'Etat subventionnent principalement l'investissement matériel des entreprises :

- le **FDPMI** (Fonds de Développement des PMI), géré par les DRIRE, accompagne les investissements en matériel de production confortant la compétitivité des PME de moins de 250 personnes, avec un plafond

d'investissement de l'ordre de 20 MF ; le taux d'intervention varie entre 7,5% et 25% suivant la zone et la taille de l'entreprise. En 1995, le FDPMI a accompagné 2 355 projets d'investissements pour un montant de 1 186 MF (Fonds Etat + FEDER) ;

- la **PAT** (Prime à l'Aménagement du Territoire) de la DATAR accompagne les gros investissements (supérieurs à 20 MF) et se calcule par emploi créé, avec des taux qui varient suivant la zone et l'incitativité de l'aide. 164 dossiers ont été primés en 1995, pour 613 MF d'aide et environ 13 000 créations emplois. Le montant moyen de PAT par emploi est de 49 300 F pour l'industrie et 30 800 F pour le tertiaire. La PAT a pour fonction première d'attirer en France de gros investissements d'entreprises internationales, sur des zones dont il convient de favoriser la reconversion ou l'industrialisation. En 1995, 60 investissements étrangers ont été attirés en France pour environ 6 000 emplois créés. (Cf annexe 2).

- **Il convient de souligner l'importance de l'outil PAT dans la concurrence internationale pour attirer les grands investissements industriels "mobiles"**. 13 000 emplois devraient être créés grâce à l'action de la PAT en 1995. Ce nombre est du même ordre de grandeur que les 11 000 emplois industriels créés dans les industries manufacturières entre 1994 et 1995, ce qui souligne l'ampleur de l'impact de la PAT.

De même, l'investissement total de l'industrie manufacturière a été de 106 MdF en 1995, quand la PAT a accompagné en 1995 des projets (certes pluriannuels) totalisant 13,6 MdF d'investissements.

Enfin, **il faut saluer l'efficacité exemplaire et le coût budgétaire résiduel de la gestion de cette procédure** : une équipe de 4 personnes seulement gère les dossiers PAT à la DATAR, appuyée localement sur les Commissariats à l'industrialisation qui n'existent que dans quelques régions. **Sur cette analyse, le rapporteur considère que la diminution du budget alloué à la PAT (724 MF en 1994, 613 MF en 1995, 539 MF -avant gel probable- en 1996) constitue une erreur politique majeure.**

Il faut souligner à ce propos le "retour sur investissement" de la PAT : 1 Franc de PAT rapporte en moyenne 20 Francs en TVA, impôt sur les sociétés, taxe professionnelle, etc⁶. La disproportion est d'ailleurs flagrante entre ce type de mesure véritablement créatrices d'emplois et le coût des mesures de "traitement social". **Il y a des dépenses qui rapportent et des économies qui coûtent cher !**

- Si la procédure d'instruction de la PAT est efficace, les délais de traitement des dossiers entre la décision du CIALA et le paiement effectif sont excessifs : parfois bien supérieurs à 3 mois, avec des "trous budgétaires" redoutables. N'oublions pas en effet que, sur ces dossiers d'investissements lourds, la France est en concurrence avec d'autres pays européens (Irlande, Grande Bretagne, Allemagne, Pays Bas..) et ne peut se permettre de faux pas. **Ceci milite en faveur d'une plus grande déconcentration des moyens, par le recours accru au FNADT déconcentré** (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire⁷). **Pourquoi ne pas lancer une expérience pilote de déconcentration sur quelques départements gros pourvoyeurs de dossiers d'investissement** (le Tarn a par exemple bénéficié d'environ 10% de la PAT nationale en 1995), permettant en particulier d'accompagner l'investissement en **immobilier industriel** ? Une délégation de crédits de l'ordre de **10 à 15 MF** par département pilote pourrait conduire à un traitement souple et rapide de plusieurs dossiers modestes en taille, mais importants pour l'économie locale.
- Le FDPMI appuie l'investissement des PME. Lancée en 1993, cette procédure connaît un fort impact et

⁶ Il faut, à cette occasion, relever la régularité surprenante des contrôles fiscaux sur toute entreprise qui bénéficie d'aide publique, en particulier de la PAT. L'administration fiscale voudrait-elle reprendre ce que d'autres administrations accordent à l'entreprise ?

⁷ Le FNADT, créé en 1995, regroupe différents instruments financiers gérés par la DATAR et répartit son budget (2,5 MdF en 1995, 1,8 MdF en 1996) en deux sections : une section générale dont les crédits sont affectés après avis d'un comité interministériel, et une section locale déléguée aux Préfets de Région.

les fonds consommés sont en croissance régulière. **Toutefois, d'autres procédures subventionnent l'investissement des PME, selon des modalités souvent voisines, et multiplient le nombre de "guichets" :**

- la Prime d'Orientation Agricole (POA), gérée par les DRAF, subventionne les investissements des entreprises agro-alimentaires.
- Le Fonds Forestier, également géré par les DRAF, finance les investissements des scieries.
- Le Fonds Régional pour la Maîtrise de l'Energie (FRME) de l'ADEME accompagne les investissements en économies d'énergie
- Enfin et surtout, le Fonds de Restructuration des Entreprises de Défense (FRED) peut soutenir toutes les PME (et pas seulement sur les créneaux de l'armement) qui investissent dans des bassins touchés par les restructurations de la Défense. Les modalités sont presque totalement identiques à celles du FDPMI, mais les points d'entrée sont différents : préfecture de département, Ministère de la Défense. Des sommes considérables devraient être placées dans ce fonds pour accompagner le plan de réforme de l'armée et des industries militaires.

Il semble aujourd'hui parfaitement contre-productif de proposer aux PME, de manière dispersée, tous ces fonds d'aide à l'investissement. En ce qui concerne le FRED en particulier, le rapporteur comprend l'utilité d'afficher une politique forte et ciblée en la matière. Il souhaite, qu'à court terme, ce fonds soit intégré aux procédures de droit commun. A côté de la PAT qui a ses propres objectifs, le rapporteur propose de réunir ces budgets au sein d'une procédure unique, le FDPMI, avec les modalités qu'il possède aujourd'hui mais ouvert aux PME de tous les secteurs. Chaque ministère y apporterait sa contribution et la gestion en serait déléguée à l'unique service régional de l'entreprise.

I-2.2. En renforçant l'articulation des aides à la recherche.

Trois dispositifs accompagnent actuellement la recherche industrielle. Du côté des PME, ce sont les aides à l'innovation de l'ANVAR ; du côté des groupes, les projets sont partagés entre la recherche amont, encore loin du marché, aidée par la procédure des Sauts Technologiques du Ministère de la Recherche, et la recherche appliquée aidée par la procédure Grands Projets Innovants du Ministère de l'Industrie⁸. Ces trois procédures semblent coexister en bonne intelligence. Les trois administrations se répartissent les dossiers et participent à chacun des trois dispositifs d'instruction et comités décisionnels.

Il manque toutefois une dynamique d'ensemble. Le Ministère de l'Industrie a lancé en 1996 une réorientation ambitieuse de l'ensemble de son dispositif d'aide à la recherche industrielle vers un **vaste appel à projets visant 105 technologies-clés**. Ces technologies recensées par une large étude du Ministère de l'Industrie, sont celles que les industriels français devront à tout prix développer dans les années à venir sous peine de dépendance ou de vulnérabilité. **Cette démarche est originale et structurante**, car elle redonne une stratégie globale à l'action de l'Etat dans le domaine de la recherche industrielle. Elle doit évidemment être élargie à l'action du Ministère de la Recherche vis-à-vis des entreprises et de l'ANVAR afin d'assurer cette articulation et cette dynamique qui font aujourd'hui défaut.

I-2.3. En préparant l'harmonisation des zonages de procédures.

A côté de la "jungle" des procédures d'aides, un autre facteur rend le système totalement inintelligible au chef d'entreprise ou aux élus : **la multiplication des "zonages"**. Les contraintes communautaires d'encadrement des aides et les contingences financières conduisent les pouvoirs publics à définir des cartographies qui s'ajoutent, parfois se superposent, mais rarement se complètent. La liste des cartes existantes s'allonge chaque

⁸ A ceci doit s'ajouter le programme EUREKA - voir paragraphe III.3.4. - qui n'apporte pas de financement mais labellise des projets de recherche associant des partenaires européens. Grâce à ce label, ces projets peuvent bénéficier, pour leur partie française, du soutien de l'une des trois procédures citées.

année : zones PAT, zones Objectif 1, 2 ou 5b pour le programmes communautaires, zones d'entreprises "Madelin" (avec franchise fiscale), territoires ruraux de développement prioritaire, zones de revitalisation rurales, zones de revitalisations urbaines, zone franche de la Corse, zones d'action des nombreuses sociétés de conversion...

Deux projets d'investissement d'entreprises envisagés dans deux communes voisines peuvent connaître des traitements totalement inégaux : éligibilité ou non à la PAT, taux d'aide FDPMI variant du simple au triple, financement de l'aide par des fonds européens ou des fonds nationaux, appui financier ou non d'une société de conversion, possibilité d'avantages fiscaux, etc. Plus grave, ces deux projets peuvent tous deux se trouver dans une zone Objectif 2, donc éligible aux fonds européens au titre de la reconversion industrielle, mais l'un peut se trouver en sus en zone PAT et bénéficier alors d'un taux d'intervention du FDPMI élevé et d'aide à l'immobilier industriel, avec des co-financements européens, alors que l'autre projet, hors zone PAT, sera moins bien servi par les mêmes fonds européens.

Le rapporteur comprend bien les limites de ces exercices de cartographie (contraintes de population couverte imposées par Bruxelles, volonté de limiter les incidences financières, stratégie de développement différentes).

Toutefois, il ne peut qu'inviter le Gouvernement à se pencher sur ce maquis et à rechercher une meilleure mise en cohérence des cartes, et lui souhaite bon courage !

Enfin, les écarts de taux de soutien entre zones voisines peuvent conduire à des situations aberrantes, où une entreprise, parfois "débauchée" par un organisme de développement local, déménage de quelques kilomètres pour bénéficier de nouvelles aides. Un conflit entre départements du Sud-Ouest, au début de 1996, a donné un écho à cette préoccupation forte des élus locaux. Le rapporteur engage le Gouvernement à **réfléchir à un mécanisme de sanction par remboursement de toutes les aides publiques, pour les entreprises qui, sans raisons majeures (un incendie, un nouveau développement du process industriel, une extension très importante...), quitteraient un site pour un autre afin de bénéficier de nouveaux concours**, avant un délai par exemple équivalent à deux fois la durée d'exonération de la taxe professionnelle de la Commune.

I-2.4. En inscrivant d'urgence cette clarification dans le programme de réforme de l'Etat.

Une clarification des multiples dispositifs existants autour de quelques procédures unifiées et claires peut sembler relever de l'utopie : pesanteur des administrations, spécificités des lignes budgétaires relevant de ministères différents, propension des fonctionnaires à créer des procédures pour justifier leur existence, sont autant d'obstacles à toute rationalisation. Pourtant, **il semble possible au rapporteur d'évoluer par étapes vers cet objectif, à la condition que l'opération soit soutenue par une volonté publique forte et intégrée dès que possible dans le programme de réforme de l'Etat.**

Pour commencer, la fusion des chapitres budgétaires d'aide aux entreprises gérés par une même administration lui permettra d'adopter une gestion unifiée et souple de ses crédits. C'est notamment le cas des procédures FRAC, ARC et FDPMI (déjà financées sur l'unique chapitre budgétaire 6492-10) et de la procédure ATOUT (financée sur le chapitre budgétaire 6601-52) du Ministère de l'Industrie, toutes gérées régionalement par les DRIRE. La réunion de ces procédures sur un même chapitre budgétaire s'impose.

En second lieu, la présentation, la promotion et la gestion d'une procédure unifiée ne nécessitent pas immédiatement une enveloppe unique. Des expériences régionales démontrent qu'un seul FRAC s'adressant à tous les publics, mais sous-tendu par plusieurs procédures financières, peut être proposé aux chefs d'entreprises, pour peu que les différentes administrations concernées y mettent de la bonne volonté. A noter d'ailleurs que les Préfets de Régions sont de chauds partisans de ce type d'initiatives.

Enfin, ces propositions s'inscrivent dans une perspective de long terme de réforme de l'Etat qui doit se décliner au plan national comme au plan régional par un rapprochement des administrations tournées vers l'entreprise.

I-3. LES STRUCTURES PUBLIQUES D'ÉTAT DOIVENT ÊTRE RÉNOVÉES

Un fonctionnement en réseau des différents intervenants publics ou parapublics dans l'aide aux entreprises ne permet cependant pas de faire l'économie d'une rationalisation de l'ensemble du dispositif. A la redondance des procédures correspond la redondance des guichets : la fusion ou la suppression de certaines aides ou enveloppes impose par elle-même cette rénovation des structures.

L'ensemble du dispositif étatique et para-étatique, actuellement trop fragmenté (cf page 34), doit être resserré pour aboutir à une gestion plus efficace, plus économe de l'argent du contribuable, pour être aussi le vecteur unique d'une véritable politique industrielle.

I-3.1. En constituant en Région un grand service des entreprises (Direction Régionale des Entreprises).

Ce service devra très naturellement s'organiser autour ou à partir des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Il sera créé, en rapprochant de la DRIRE tout un ensemble d'agences, de délégations, voire de services extérieurs de l'Etat, de façon à concentrer dans un lieu unique une capacité d'analyse et de traitement de l'ensemble des problèmes des entreprises. Il serait constitué :

- par un rapprochement entre les DRIRE et l'ANVAR

Ce rapprochement est nécessaire, car il y a à l'évidence un recouvrement fort entre le rôle des DRIRE et de l'ANVAR dans le domaine du soutien au tissu industriel. Même si les aides versées aux entreprises ont des finalités différentes, les actions d'accompagnement conduites par ces services sont largement comparables : visites aux entreprises, évaluation des projets, conseil aux entreprises, etc. Les personnels ont approximativement les mêmes profils et les mêmes compétences.

Ce rapprochement permettrait également une meilleure présence de l'ANVAR sur le terrain. En effet, malgré cette similitude, les DRIRE et l'ANVAR n'ont pas la même présence sur le terrain : dans le département du Tarn, l'ANVAR ne s'associe par exemple que rarement aux projets pilotés par la DRIRE ou le délégué à l'industrialisation ; quand elle le fait, c'est parfois à contretemps, et selon une logique procédurale et administrative qui lui est propre, empêchant une approche véritablement intégrée de l'ensemble des services publics d'aide aux entreprises. A noter par ailleurs que le mode de fonctionnement de l'ANVAR permet difficilement de savoir à l'avance quelles seront les probabilités de succès d'un dossier ; une meilleure insertion dans le fonctionnement des services de l'Etat pourrait améliorer la transmission et le retour d'information.

Deux solutions sont envisageables : soit systématiser la cohabitation dans les mêmes locaux des DRIRE et des délégations régionales de l'ANVAR (d'ores et déjà ces services ont des locaux communs dans un tiers des régions) ; soit intégrer plus fortement ces délégations régionales dans le dispositif public, en **nommant systématiquement le DRIRE délégué régional de l'ANVAR**. La seconde solution, tout en préservant la spécificité de l'ANVAR et de ces procédures, permettrait une meilleure mise en cohérence des moyens.

- par un accroissement du champ de compétence des DRIRE

En raison des partages de compétences entre les ministères, les entreprises industrielles d'un certain nombre de secteurs (l'agro-alimentaire, le BTP, les transports, les industries du bois) sont actuellement suivies localement par d'autres services que la DRIRE. Cette situation présente au moins deux inconvénients :

- tout d'abord une démultiplication des fonds, des procédures et des aides, puisque le dispositif

"industrie" se trouve en partie dupliqué dans les services extérieurs de l'agriculture et de l'équipement (cf page 23) ;

- plus fondamentalement le risque est de voir les entreprises de ces secteurs être relativement négligées dans l'action des pouvoirs publics en faveur de l'innovation, du développement, car les effectifs qu'y consacrent les directions régionales de l'équipement ou de l'agriculture et de la forêt s'avèrent extrêmement réduits.

Il est donc proposé de confier dorénavant le suivi de ces secteurs à la DRIRE.

- **par un élargissement de l'action aux services aux entreprises**

Actuellement le secteur des services aux entreprises n'est pratiquement pas couvert par le dispositif d'information, de conseil ou d'aide. Ce domaine est en effet jugé comme trop concurrentiel pour justifier des interventions publiques ; en conséquence, sauf d'éventuels financements communautaires ou des collectivités locales, ce secteur n'est généralement pas éligible aux différents fonds publics. Dans la mesure où les enjeux de politique industrielle ou de développement économique concernent tout autant ce secteur, il est proposé de lui ouvrir l'accès aux principales procédures.

- **par un regroupement autour de ce service régional de l'entreprise d'un certain nombre de services concourant à l'appui aux entreprises industrielles**

Les délégations régionales à la recherche et à la technologie (**DRRT**) sont déjà insérées dans les DRIRE, et le délégué régional est adjoint au directeur de la DRIRE. Le rôle des DRRT se limite de fait au suivi du volet recherche des contrats de plan Etat-région et au relais des orientations de la politique du ministère de la recherche. Leurs missions, relativement floues, pourraient être définitivement absorbées par les DRIRE. De même, la **DRCE** aurait vocation à intégrer un grand service régional à l'emploi, dans la mesure où ce dernier n'aurait plus comme seul domaine de compétence l'industrie.

Tout un ensemble de petites délégations, parfois réduites à une personne dans chaque région, mais qui contribuent à l'impression de dispersion généralisée des dispositifs d'aides, devraient être placées sous un contrôle plus étroit de ce grand service régional de l'entreprise. C'est le cas des délégués INNOVELEC et INNOVEGAZ, mis à disposition par EDF-GDF pour aider les entreprises à mettre en place des mesures de réduction de la consommation d'énergie. C'est aussi le cas de l'éventuel délégué textile.

Les délégations régionales ou antennes d'un certain nombre d'agences ou d'associations spécialisées devront être également regroupées autour de ce grand service. C'est le cas notamment de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), ou du moins de ses activités d'aide aux entreprises, et de l'ADEPA. Mais pour ces deux organismes, se pose en outre la question de l'opportunité d'un désengagement total ou partiel de l'Etat.

L'ADEPA, chargée de promouvoir la modernisation des technologies de production les plus aptes à accroître la compétitivité des entreprises, et notamment les techniques de productique, a pendant longtemps joué un rôle d'organisme relais, gérant pour le compte du ministère de l'industrie, des procédures d'aides aux entreprises (notamment LOGIC confiée depuis à APRODI). Elle se finance pour l'essentiel sur recettes commerciales, mais aussi par subvention du ministère de l'industrie qui permet aux DRIRE d'organiser des prestations gratuites aux PME et constitue, pour le solde, un concours d'équilibre.

Il est sans doute nécessaire aujourd'hui de banaliser cette structure en supprimant les interventions gratuites financées sur subvention de l'Etat et en invitant l'ADEPA à réévaluer ses tarifs d'intervention. Cela n'empêchera pas, bien sûr, qu'une prestation de l'ADEPA, tarifée à un prix normal, puisse faire éventuellement l'objet d'une aide de l'Etat dans le droit commun du régime des aides (FRAC, etc.).

Le cas de l'ADEME est plus particulier. Si son rôle en matière d'incitations financières aux entreprises a vocation à être fondu avec les activités des DRIRE, sa fonction de bureau d'études, dans un domaine qui devrait être théoriquement rentable sans aides de l'Etat, n'a pas de légitimité à rester publique. Au contraire, l'autonomisation de cette fonction, qui serait soumise aux règles du marché, favoriserait l'apparition de concurrents, actuellement découragés ou évincés par le soutien public à l'ADEME.

I-3.2. En s'appuyant sur l'ANVAR pour rassembler des aides jusque là externalisées

Sur la base d'objectifs définis par les pouvoirs publics, l'ANVAR devrait apporter son professionnalisme et son expérience à la gestion d'outils d'aide à la technologie, ce qui permettrait au demeurant des économies d'échelle pour l'ensemble du dispositif d'aide aux entreprises.

En effet, deux raisons au moins incitent à confier à l'ANVAR un rôle plus étendu de gestionnaire de fonds :

- l'externalisation de la gestion de crédits dans une agence permet de meilleurs délais de paiement et une plus grande souplesse d'emploi des fonds. Sauf à généraliser le contrôle financier déconcentré, en vue d'augmenter la fluidité de la gestion de l'Etat, la meilleure solution actuelle pour obtenir la grande rapidité de décision qui est indispensable en matière d'aide aux entreprises serait de confier à l'ANVAR la gestion financière d'un certain nombre de procédures ;
- la structure centrale de l'ANVAR semble sur dimensionnée, comme l'a montré le rapport CHABBAL-GREIF sur le positionnement de cette agence, et se traduit par des frais de fonctionnement excessifs (250 MF en 1996) par rapport à son activité. Le ministère du budget situe ainsi les coûts de fonctionnement de la procédure ANVAR entre 17 et 20% du montant des crédits engagés, ce qui est élevé.

Un rééquilibrage des moyens au profit des délégations régionales permettra donc de faire prendre en charge par l'ANVAR la gestion de procédures nouvelles, sans recrutements supplémentaires. Il est ainsi proposé de :

- **confier à l'ANVAR la gestion financière de la procédure ATOUT** (aujourd'hui assurée par l'APRODI), ce qui aurait sans doute comme avantage accessoire de voir les programmes Aide à l'Innovation et ATOUT mis en oeuvre dans un esprit de plus grande complémentarité ;
- **déléguer à l'ANVAR la gestion financière de la procédure unique d'aide au recrutement des cadres** qui sera issue de la fusion des mesures CORTECHS, ARC et CIFRE.

Rien n'empêche de ne procéder dans l'immédiat qu'à un transfert de la seule exécution des programmes, la compétence d'instruction au fond des demandes restant aux DRIRE, comme le propose le rapport CHABBAL-GREIF précité ; à terme, un transfert complet de ces compétences à une ANVAR plus étroitement intégrée au ministère de l'industrie et aux DRIRE ne doit cependant pas être exclu.

I-3.3. En supprimant des agences et des associations à champ national.

Cette rationalisation répond à trois logiques complémentaires :

- une logique de réduction des coûts de l'ensemble du système d'aide aux entreprises. La multiplication d'agences ou d'associations entraîne en effet des coûts de structures non négligeables ;
- une logique de plus grande efficacité du dispositif d'aide, par un regroupement de moyens et une plus grande lisibilité grâce à la suppression des chevauchements de compétences.
- une logique de plus grande maîtrise des fonds publics; une structure associative n'est pas le vecteur idéal, et la Cour des Comptes l'a maintes fois rappelé, pour la gestion financière de procédures publiques.

- **Supprimer l'APRODI.** Le rôle assuré actuellement par cette association - la gestion des dossiers des procédures d'aide Atout de diffusion des technologies vers les PMI - serait désormais confiée à l'ANVAR.
- **Rapprocher l'ANCE du réseau consulaire.** L'agence nationale pour la création d'entreprises remplit des tâches d'information des créateurs d'entreprises et de diffusion des techniques financières et comptables. Les missions de cet organisme relèvent au fond du rôle des chambres de métiers et des chambres de commerce et d'industrie. Son adossement sur le réseau consulaire devient d'autant plus nécessaire que l'initiative des CCI "Entreprendre en France" (cf page 50) se diffuse rapidement et constitue un réel succès. A terme, l'ANCE aura vocation à se fondre totalement dans le réseau consulaire, les compétences nationales pouvant être reprises par l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie.
- **Rapprocher l'ADEPA et le CETIM.** Donner son indépendance financière à l'ADEPA (cf page 30) en l'incitant à facturer au coût réel ses interventions afin de mettre fin au système de subventions actuel (subventions directes ou croisées) ouvrira à terme la question de la meilleure association avec le CETIM.

1-3.4. En créant un Grand ministère de l'Offensive industrielle et économique, intégrant notamment une direction unifiée des PME/PMI

L'action du Ministère de l'Industrie est loin de représenter la traduction de l'ensemble de la politique industrielle de notre pays. Celle-ci emprunte de nombreux autres canaux, notamment en ce qui concerne l'industrie de l'armement qui est plus directement dépendante du Ministère de la Défense, l'industrie aéronautique qui ressortit au Ministère en charge des transports, ou l'industrie agro-alimentaire suivie par le Ministère de l'Agriculture.

- **Les ambitions économiques de la France seraient certainement mieux servies par un Grand Ministère de "l'offensive industrielle et économique",** fer de lance de la "guerre économique", qui reviendrait sur cet éclatement et qui comprendrait trois domaines complémentaires : les actions de normalisation et de réglementation, les actions de soutien et de tutelle, en intégrant notamment le CIRI aujourd'hui sous la dépendance du Trésor, et les actions stratégiques élargies à l'ensemble des secteurs industriels. Ce grand ministère serait par définition un contrepoids aux Ministères de l'Economie, des Finances et du Budget.

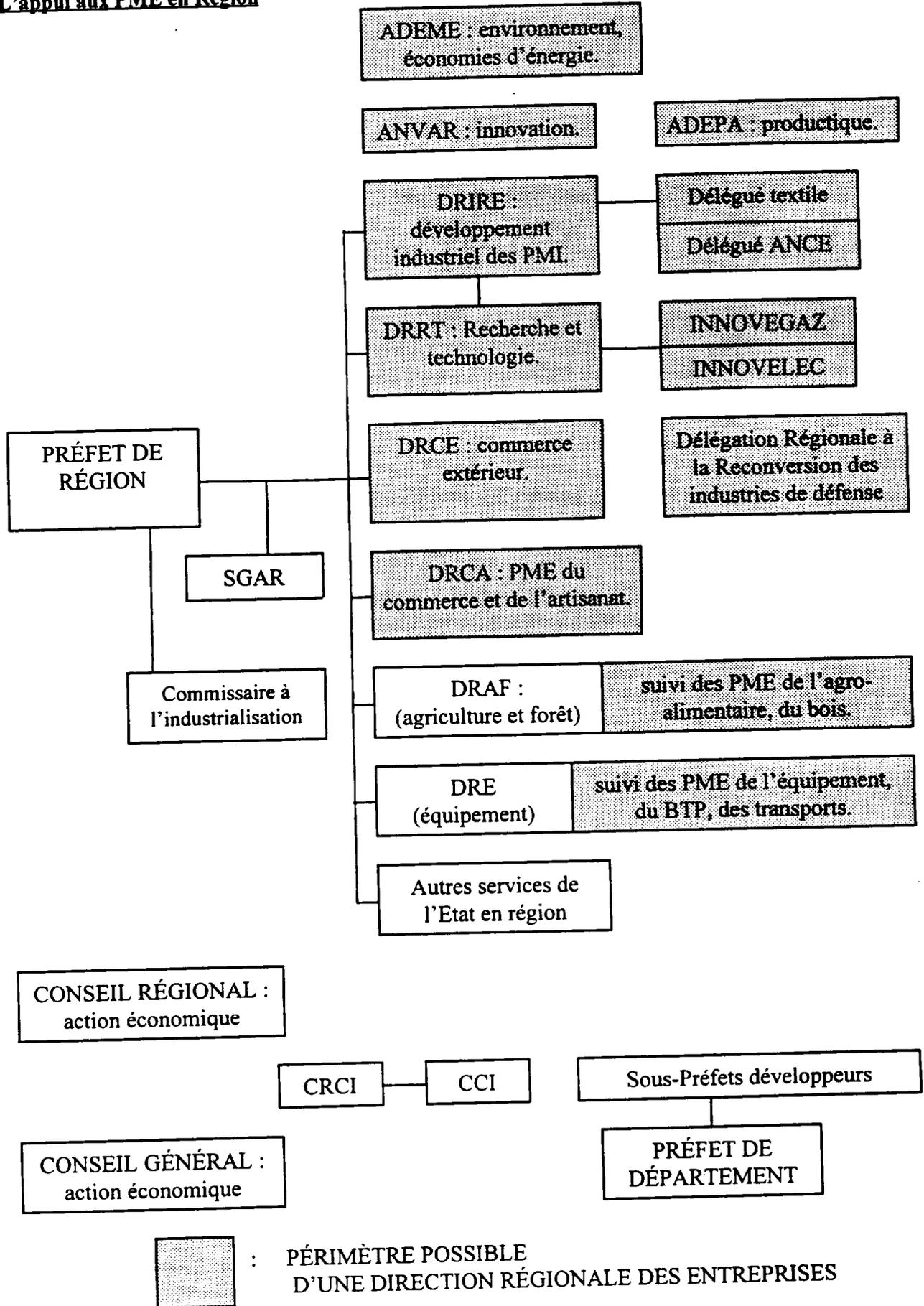
Dans la continuité des propositions faites ci-dessus pour l'échelon régional, il y aurait une réelle logique à allouer à ce ministère l'action gouvernementale en faveur des sociétés de services, aujourd'hui écartelées sans être véritablement l'objet d'une politique, entre les Ministères de la PME, des Finances, de l'Industrie (avec sa composante technologies de l'information), de l'équipement et des transports. La PME prise au sens large y trouverait alors naturellement la place qui lui revient. Cette proposition de restructuration aurait l'avantage de la cohérence et de la simplicité. Elle répondrait également à la question de la place du commerce extérieur dans la structure gouvernementale : pourquoi en effet intégrer dans les responsabilités du Ministère de l'Industrie le commerce extérieur qui n'est pas, loin s'en faut, uniquement industriel, mais également agro-alimentaire ou lié aux services ou à l'aéronautique ?

Enfin, cette proposition repose la question de la place de la recherche. Objet d'allers-retours incessants entre le pôle industrie et le pôle enseignement des gouvernements successifs, le portefeuille de la recherche trouverait avantage à être associé au Grand Ministère en question, dans le souci notamment d'une réforme des établissements de recherche telle qu'évoquée au chapitre III-2. A cet égard les comparaisons les plus naturelles sont celles du MITI, ministère japonais coiffant industrie, commerce extérieur, PME, recherche et technologie, ou encore le BMBF allemand qui rattache l'industrie au "savoir".

- **C'est dans ce contexte d'un Grand Ministère de l'offensive industrielle et économique qu'une direction unifiée de la PME/PMI pourrait trouver sa place.** L'action gouvernementale envers les PME

est aujourd'hui mise en oeuvre nationalement par le Ministère de la PME - qui ne dispose pas sur ce dossier de services administratifs autres que la Direction de l'Artisanat - , et la DARPMI (Direction de l'Action Régionale et de la PMI) rattachée au Ministère de l'Industrie. Selon les propositions du Commissariat à la Réforme de l'Etat, en partie entérinée mi-1996 par le Gouvernement, une direction de la PME réunissant quelques pièces de cet échiquier pourrait avoir pour mission de constituer un pôle d'expertise des questions de la PME : financement, emplois, transferts de technologie, export, handicaps structurels divers, etc. Il ne faut surtout pas alors dupliquer des compétences sectorielles existant dans d'autres services (DGSI notamment), mais de contribuer à adapter l'action gouvernementale aux spécificités des petites entreprises.

L'appui aux PME en Région



I-4. L'ACTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DOIT ÊTRE RATIONALISÉE.

I-4.1. Le régime juridique des aides est pour partie obsolète.

Les lois du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-83 et du 2 mars 1982 (art. 5, 48 et 66) relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, modifiée par celle du 5 janvier 1988, dite d'amélioration de la déconcentration, fixent actuellement le cadre juridique de l'action économique des collectivités locales.

On peut résumer l'esprit de ces textes en quelques objectifs :

- **donner aux collectivités locales une compétence d'intervention en direction des entreprises, mais plutôt pour des projets d'une taille inférieure à ceux visés par les dispositifs nationaux.** C'est ainsi que les PRE se substituent en quelque sorte au régime PAT national pour les opérations en deçà d'un certain seuil ou que les possibilités de prêts, d'avances ou de bonifications d'intérêt par les collectivités locales ne peuvent s'appliquer qu'aux projets ne dépassant pas un nombre donné d'emplois ;
- **limiter ces aides à un niveau qui ne soit pas susceptible d'introduire des distorsions de concurrence** (interdiction des prêts à taux zéro par exemple) ni de mettre en danger la situation financière des collectivités locales, par exemple par un encadrement assez strict des possibilités de garantie d'emprunt ;
- **accorder un rôle de chef de file à la région dans le domaine des aides aux entreprises, par rapport au rôle des départements et des communes.** C'est ainsi que les textes de 1982 n'autorisent des aides directes des départements et communes qu'en complémentarité avec les aides de la région. Pour les aides indirectes, les régions peuvent librement intervenir en matière d'apport de fonds propres aux entreprises, au travers notamment de participations aux sociétés de capital-risque régionales, alors que les autres collectivités restent soumises en la matière à une procédure d'autorisation par décret en Conseil d'Etat.

Les dispositions de 1982 apparaissent aujourd'hui partiellement obsolètes, et d'ailleurs allègrement contournées par les collectivités locales.

Ainsi, la prime régionale à la création d'entreprise (P.R.C.E.) et la prime régionale à l'emploi (P.R.E.) sont de plus en plus délaissées par les collectivités locales en raison sans doute de l'inadaptation des plafonds de primes (10 000 à 40 000 francs par emploi) et de l'obsolescence des zonages. Elles ne répondent également qu'à une logique de création d'emplois, et écartent donc toute possibilité d'aide à l'investissement ou à la modernisation n'entraînant pas de répercussions immédiates en termes d'emplois. De même, le soutien aux entreprises en difficulté, autorisé par la loi, est depuis longtemps abandonné par les collectivités locales. A contrario, près des trois quarts des régions accorderaient actuellement des subventions directes non prévues par la loi.

Une inadaptation et une dérive similaire peuvent être constatées en matière de prêts et de bonifications d'intérêt. En effet, le taux minimum des prêts et avances consentis par les collectivités locales devait être au moins égal au taux moyen des obligations du secteur public de première catégorie, en vertu d'un arrêté du ministère des finances de 1986. Ce n'est que depuis un arrêté de 1996 que des écarts avec le TMO sont autorisés. Ce dispositif, qui ne présentait pas un grand intérêt pour les entreprises, a conduit les collectivités à s'affranchir de toute règle en pratiquant des avances à taux nul.

Quant aux aides à l'immobilier, elles donnent de plus en plus souvent lieu à des montages très complexes, dont la seule justification est parfois de pouvoir tourner la législation. Elles constituent en effet un levier très efficace pour inciter à l'installation d'entreprises dans une zone et c'est souvent le montant des aides de cette nature qui fera la différence entre les deux ou trois derniers sites envisagés. Ainsi, il est indéniable que lorsque un site

d'implantation française est en concurrence avec des opportunités d'implantation chez nos partenaires et concurrents, ou lorsqu'il s'agit tout simplement d'attirer des investisseurs étrangers, les montants des aides à l'immobilier industriel, comme d'ailleurs la rapidité de leur montage et de la prise de décision, constituent des critères souvent déterminants.

Les régions et départements ont parfaitement pris conscience de ces enjeux puisque, parmi les aides indirectes autorisées par la réglementation, ils ont presque tous choisis de mettre en oeuvre cette possibilité de mise à disposition de terrains et bâtiments à des entreprises pour leur implantation.

Toutefois, les collectivités locales ne disposent pas d'une entière liberté en la matière. Si les ventes ou locations de terrains à des entreprises pour leur implantation sont désormais très peu encadrées, avec la pratique de la mise à disposition gratuite d'un terrain ou sa vente pour un franc symbolique à un industriel, il n'en est pas de même en matière de bâtiments : c'est même la seule forme d'aide indirecte qui soit réglementée, et notifiée à la Commission européenne. En effet, la loi du 7 janvier 1981 approuvant le plan intérimaire prévoit que la vente ou la location d'un bâtiment par une collectivité locale doit se faire aux conditions du marché, d'éventuels rabais, limités, n'étant possibles qu'en zone PAT ou en cas de rénovation de bâtiments existants.

Au demeurant, on peut noter que la réglementation actuelle est difficile à appliquer, voire contradictoire : qu'en est-il des "conditions du marché", notamment en zone rurale où le marché de l'immobilier d'entreprise n'existe pas ? Pourquoi limiter en théorie la possibilité des rabais aux zones PAT, alors que cette aide peut être aussi justifiée (voire approuvée par Bruxelles) en zones objectif 2 et 5b ?

En réalité, nombre de collectivités enfreignent ces règles en accordant des rabais sensiblement plus importants pour rester "compétitives" sur le "marché" des implantations industrielles. Mais pour tourner ces règles elles ont recours à des montages financiers parfois extrêmement complexes, afin de les rendre difficiles à évaluer pour les autorités chargées du contrôle de légalité - et d'ailleurs mal compris par les entreprises bénéficiaires, qui ne voient là qu'un signe supplémentaire d'une bureaucratie inutile.

Cet écart grandissant entre le droit et les pratiques des collectivités entraîne de nombreuses conséquences négatives :

- il y a évidemment une aggravation de la complexité de l'ensemble du dispositif public aux entreprises, qui devient particulièrement inintelligible pour les éventuels bénéficiaires. Aux aides légales, plus ou moins adaptées par les collectivités locales, s'ajoutent des aides en marge de la légalité qui, pour cette raison même, ne peuvent faire l'objet d'une réelle publicité ;
- les risques de redondances avec d'autres dispositifs d'aides aux entreprises sont importants, (FDPMI, PAT, etc.);
- l'insécurité juridique des aides est forte, les préfets déférant ou ne déférant pas, selon les régions et les départements ;
- le dispositif d'aides des collectivités locales aux entreprises est extrêmement éparpillé, ne répond pas à une stratégie claire et ne conduit souvent qu'à une forme de saupoudrage ;
- certaines collectivités, en opérant aux marges de la légalité, prennent des risques parfois très importants pour leur équilibre financier. Il a pu être ainsi relevé des cas où des entreprises ont été aidées à hauteur d'1 million de francs par emploi créé, par une combinaison de mesures toutes plus ou moins illégales, et sans aucune garantie de pérennité de cette installation ;
- les collectivités ont tendance à se livrer à une forme de surenchère en matière d'aide, attirant les chasseurs de primes ou les projets qui n'ont pas de rentabilité intrinsèque.

I-4.2. Il doit être modernisé et rendu moins coûteux.

Une refonte de ce régime des aides directes s'impose. Il est d'ailleurs étonnant que cette question ne soit pas considérée comme une priorité. Quelques explications peuvent être avancées : les dépassements sont d'ores et

déjà admis et tolérés ; les collectivités trouvent leur compte dans le maintien de textes dépassés qui leur permettent de refuser des dossiers encombrants ; enfin, la complexité, voire l'opacité du système, évite des contrôles trop tatillonnés...

- **Autoriser des avances à des taux plus intéressants**

Le rapporteur propose que les avances à taux nul ou à des taux fortement inférieurs au taux du marché des collectivités locales aux entreprises soient désormais explicitement autorisés. Cette réforme ne ferait qu'entériner des pratiques largement diffusées. Elle entérinerait la logique vertueuse de l'avance : économie des deniers publics, responsabilisation des entreprises, suivi du projet par la collectivité accordant l'avance plus rigoureux qu'en cas de subvention. Les avances ainsi autorisées devraient toutefois s'inscrire dans un partenariat avec l'action de l'Etat, afin d'éviter la multiplicité des procédures et de permettre l'approbation des instances communautaires.

- **Autoriser des aides à l'immobilier qui soient réellement attractives**

Une remise à plat du dispositif d'aide à l'immobilier industriel devrait concilier au moins trois impératifs :

- permettre des tarifs d'immobilier d'entreprise qui soient susceptibles d'attirer des investisseurs, notamment dans des zones en déclin ;
- mais aussi écarter des situations où les entreprises seraient attirées uniquement par le moindre coût de leur installation et non par les caractéristiques structurelles, notamment économiques, du territoire les accueillant, ce qui risquerait d'engendrer des implantations instables et artificielles et une concurrence coûteuse entre collectivités locales ;
- éviter des contentieux auprès de la Commission Européenne.

Actuellement, aucun de ces objectifs n'est vraiment atteint, faute notamment de la possibilité d'exercer un véritable contrôle de légalité. Une clarification semble donc indispensable dans ce domaine.

- **Faciliter les interventions des collectivités locales en matière de capital-risque**

Les textes de 1982 sont assez restrictifs en matière de prise de participation des collectivités locales dans le capital de sociétés commerciales ou d'organismes à but lucratif. Le principe reste l'interdiction, tempérée par quelques exceptions : une autorisation expresse par décret en Conseil d'Etat ; la liberté pour les régions de prendre des participations dans le capital de sociétés de capital-risque (sociétés de développement régional ou autres sociétés de financement du même type) ; enfin la possibilité de souscrire des participations dans des sociétés d'économies mixte locales.

Ces possibilités sont assez largement utilisées par les collectivités locales. Ainsi, presque toutes les régions participent au capital de société de développement régional ou de sociétés de capital risque. Ce mode d'intervention, qui se distingue des " subventions " classiques, permet aux collectivités locales de jouer un rôle de soutien en fonds propres aux petites et moyennes entreprises afin de les aider dans la phase de démarrage ou de développement. Compte tenu des difficultés de financement des entreprises émergentes, ce rôle des collectivités locales doit être considéré comme extrêmement utile et est d'ailleurs en voie de diffusion rapide.

On peut citer à titre d'exemple la région Midi-Pyrénées, premier actionnaire de l'institut régional de développement industriel (18%) qui dispose d'un portefeuille de 360 millions de francs de participation dans une centaine d'entreprises, mais partie-prenante aussi à la création d'une société de capital risque avec tous les départements de la région, qui permet d'intervenir en haut de bilan dans des entreprises pour le seuil d'intervention inférieur à celui de l'IRDI. Cette initiative permet aussi une articulation des actions des conseils généraux et de la Région en matière d'actions de développement économique, et tend à combler une des lacunes du système actuel de financement des entreprises : le cas des petites entreprises ou des

petits projets, pour lequel le coût d'expertise et d'instruction du dossier avoisine parfois le coût des besoins en fonds propres.

Le rapporteur estime à cet égard que la souplesse d'intervention des collectivités locales en matière de capital risque n'est pas suffisante. Deux aménagements pourraient être apportés à ce régime :

- **autoriser plus librement la participation des départements**, voire des villes ou groupements de communes importants, à ces structures d'apport en fonds propres, alors qu'actuellement une procédure d'autorisation assez lourde reste nécessaire ;

- **autoriser les collectivités locales à doter directement des fonds gérés par les sociétés de capital risque** (un conseil général pourrait par exemple faire un effort particulier pour doter un fonds dédié à son territoire). Actuellement elles ne peuvent en effet procéder que par augmentation du capital de ces sociétés : outre le caractère complexe de l'opération, cette procédure ne permet pas une " visibilité " suffisante des initiatives des collectivités pour les inciter à s'engager.

- **Orienter l'action des collectivités locales vers des procédures mutualisées**

Les textes de 1982 ont explicitement autorisé les collectivités locales à accorder leur garantie aux emprunts de personnes privées, sous réserve du respect de certains ratios prudentiels. Cette procédure, utilisées par plus de la moitié des régions et départements, mais aussi par nombre de communes, a eu indéniablement un effet de levier, mais comporte également de réels dangers. Il n'est point besoin de s'étendre à nouveau sur les déconvenues de certaines collectivités, suite à mise en jeu des garanties accordées, même si, d'une façon générale, cette mise en jeu apparaît peu fréquente.

Conscients de ces risques, les pouvoirs publics ont cherché à privilégier la participation des collectivités à des sociétés de garantie adossées à un établissement relevant de la loi bancaire, plutôt que les garanties directes. C'est le but des sociétés de garantie dites "sociétés Galland" introduites par la loi du 5 janvier 1988, qui permettent de mutualiser les risques.

Mais le développement des sociétés Galland reste décevant, alors même qu'un certain nombre de collectivités ont créé des fonds de garantie qui répondent parfaitement à l'esprit de la réforme de 1988, mais qui ne relèvent pas de cette disposition.

C'est pourquoi il semble opportun d'assouplir le régime juridique des sociétés Galland, afin d'en permettre la plus grande diffusion. A cet égard, il est proposé de permettre aux collectivités locales non actionnaires d'une société de garantie d'abonder des fonds de garantie logés dans celles ci, pour des projets situés sur leur territoire. Cette mesure permettrait une plus forte mutualisation des garanties, sans imposer toujours un cadre juridique contraignant.

- **privilégier une inter médiation de l'action des collectivités locales** où, là encore, la pratique des collectivités a précédé le droit. La région Midi-Pyrénées par exemple prend en charge depuis 1989 la commission SOFARIS, mais aussi les commissions de trois sociétés de cautionnement mutuel : cette pratique n'est pas étrangère à la multiplication par trois de l'activité de la SOFARIS dans cette région. Sans risque financier pour les collectivités et répondant parfaitement aux besoins de renforcement des structures financières des entreprises, cette prise en charge des commissions de garanties demandée par les établissements de crédit a été officiellement autorisée par l'article 21 de la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. A l'occasion des prochains contrats de plan Etat/Région, il conviendrait d'inciter les collectivités locales à développer ces nouvelles interventions ;

- **redonner un rôle fédérateur à la Région en matière d'aides aux entreprises.** Ce rôle est déjà consacré par les textes, mais battu en brèche par les autres collectivités. Une modification législative

pour recentrer le dispositif sur les régions serait sans doute de peu d'efficacité. Pourtant une bonne coordination entre les différents niveaux des collectivités locales est nécessaire pour rendre le dispositif d'aide plus lisible, plus cohérent et surtout plus efficace.

L'Etat, à travers les contrats de plan Etat/Région, devrait favoriser cette évolution. De même, le recours des collectivités locales aux cofinancements par le FEDER des mesures d'ingénierie financière qui favorisent un regroupement des initiatives locales devrait être encouragé.

- **Coordonner les moyens de prospection d'investisseurs et de projets mis en oeuvre par les collectivités locales**

L'effort de prospection des collectivités locales pour attirer des entreprises ou des investisseurs est extrêmement dispersé et coûteux : il n'est pas rare de voir dans une même région à la fois le Conseil régional, des conseils généraux, voir des communautés urbaines ou de grandes municipalités se doter de structures - agence de développement ou autres - qui au mieux s'ignorent mais parfois se font même concurrence. Ces structures sont souvent responsables de l'inflation des aides accordées aux implantations industrielles.

Les mêmes excès se retrouvent dans les structures de représentation auprès de la Commission Européenne: tel département investit près de 40 MF dans l'acquisition de bureaux à Bruxelles, tel Territoire d'Outremer consacre un budget plus important à sa représentation à Bruxelles que le bénéfice qu'il en retire des fonds structurels européens !

Quant à la prospection à l'étranger, elle est excessivement éparpillée, ne fait l'objet d'aucune coordination et ne s'avère que rarement efficace. Le rapport sur la promotion, la prospection et l'accueil des investissements étrangers en France remis par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des finances aux ministres de l'Intérieur et de l'Economie donne, dans ses annexes, de très nombreux exemples de gaspillage. Ainsi, au moins 33 correspondants des collectivités françaises sur le territoire des Etats Unis ont pu être recensés pour un coût élevé (le rapport IGA-IGF estime que dans ce domaine les collectivités territoriales et les autres institutions locales de développement économique dépensent 2 fois plus que l'Etat). L'efficacité est discutable, quand elle est mesurable.

La masse critique, qui d'après les deux inspections est de l'ordre de 10 cadres et 10 MF par an pour faire fonctionner avec succès une structure de prospection et d'accueil des investissements étrangers, est rarement atteinte par les collectivités. Quant aux prospecteurs proprement dits, il ne s'agit que de consultants étrangers qui n'hésitent pas souvent à représenter dans un même pays plusieurs collectivités...

Il est donc urgent d'inviter les collectivités locales à faire un véritable bilan coût-efficacité de ces structures - en ayant recours en tant que de besoin aux Chambres Régionales des Comptes -, et d'associer intelligemment leurs forces dans ce domaine.

II - L'AIDE AUX ENTREPRISES DOIT ÊTRE MIEUX CIBLÉE.

II-1. UNE PRIORITÉ NATIONALE : SOUTENIR LES PME-PMI

L'industrie manufacturière compte 21 000 PMI, soit près de 95% du nombre total des entreprises industrielles⁹. Alors qu'elles réalisent 40% environ du chiffre d'affaires total de l'industrie, les PMI ne représentent que le quart des exportations et le cinquième des dépenses de R&D. En revanche, les PMI emploient 53% de l'effectif industriel total. **Et ce sont les PMI qui créent des emplois.** En 1995, la progression des effectifs des PMI est faible, mais positive (+0,1%, source SESSI), alors que les grandes entreprises perdaient 0,6% de leur effectif. Les investissements des PMI ont également progressé de +17% contre +10% pour les grandes entreprises.

Ces chiffres montrent l'enjeu que représente pour l'emploi industriel une politique favorisant le développement des PMI. Celles-ci rappelons-le, souffrent de handicaps structurels dus à leur taille : structure financière fragile, accès difficile au personnel qualifié, retards de recherche et d'investissements, notamment immatériels.

Il est pour le moins surprenant que seulement 40% des crédits d'intervention du Ministère de l'Industrie aient été orientés vers les PMI en 1995. En ajoutant le Crédit Impôt Recherche qui, à 75%, bénéficie aux entreprises de moins de 500 MF de CA (souvent des filiales de groupes), la part de l'intervention de l'Etat au titre du développement industriel et de la recherche tournée vers les PME pourrait se monter tout juste à 55 % (5,5 MdF).

Certes, il existe un continuum industriel entre les plus grands groupes et les PME qui, par le biais de la sous-traitance, du partenariat de filière, de la filialisation ou de l'essaimage, permet à ces dernières de bénéficier indirectement des succès des premiers. Mais en dépit de cet argument, **il semble indispensable d'orienter davantage l'action publique vers ces PME.**

II-1.1. En élargissant le dispositif à l'ensemble des étapes de la vie du produit.

Les aides publiques mettent aujourd'hui surtout l'accent sur la recherche/innovation et l'investissement productif. Pourtant au-delà d'être bien conçu et façonné au moindre coût et à la meilleure qualité, un produit doit surtout bien se vendre. Il est souhaitable de développer cet aspect dans le soutien public aux PME, notamment par :

- **l'ajout systématique d'une expertise commerciale** dans l'instruction des dossiers d'aide à la diffusion des technologies (ATOUT) et d'aide à l'innovation (ANVAR), voire du FDPMI, aux côtés des expertises financière et technologique actuelles. L'expertise, réalisée par un spécialiste indépendant nommé par l'administration en accord avec l'entreprise, a le grand intérêt d'apporter un avis éclairé extérieur à la fois à l'administration et au chef d'entreprise. Elle peut révéler la nécessité d'études de marché plus approfondies. Elle peut conduire à une meilleure formalisation du projet et un plan de développement mieux construit.
- L'ouverture des dépenses éligibles aux procédures ANVAR, ATOUT et FDPMI, en aval des investissements de recherche ou d'équipement, **aux investissements de lancement commercial** : outils promotionnels, formation des vendeurs, etc.
- La prise en compte des **technologies dites "molles"** de "design", d'ergonomie, de distribution, d'Echanges de Données Informatisées producteurs-distributeurs, parmi les cibles des aides à la recherche (appel à

⁹ Ce nombre recouvre les entreprises industriels de 20 à 500 salariés. A celui-ci doivent s'ajouter près de 225 000 sociétés de services aux entreprises, 253 000 sociétés de services aux particuliers, 270 000 entreprises du BTP et plus de 40 000 artisans, pour circonscrire l'ensemble des PME.

projets technologies-clés notamment).

II-1.2. En incitant au partenariat de recherche entre les groupes et les PME.

L'analyse des grands programmes interministériels soutenus financièrement par le gouvernement depuis plusieurs années met en lumière l'intensité des aides attribuées aux grands groupes au sein du budget civil de recherche industrielle :

- le PREDIT (2,6 MdF de soutiens publics nationaux et européens annoncés sur la période 1996-2000), programme de R&D pour l'Innovation et la Technologie dans les Transports Terrestres, s'est essentiellement adressé aux constructeurs automobiles, ferroviaires et leurs principaux sous-traitants.
- Le soutien de la filière électronique (TVHD, composants électroniques, informatique) a affecté une dotation de près de 2 MdF en 1995 à THOMSON MULTIMÉDIA, BULL, SGS THOMSON, ALCATEL et MATRA MHS.
- Le programme BIOAVENIR (610 MF de soutien public sur 5 ans) accompagne RHONE POULENC sur les domaines innovants de la biologie.
- Le programme IMOVAX (80 MF d'aide publique sur 5 ans) appuie les recherches de vaccins nouveaux de PASTEUR MERIEUX SÉRUMS ET VACCINS.

Les interventions publiques à cette hauteur auprès des plus grands groupes se justifient par la compétition internationale féroce dans laquelle ils se placent. L'avenir de filières industrielles entières dépend des capacités de ces firmes à développer et mettre en oeuvre les technologies stratégiques de l'avenir. **Toutefois, il est regrettable que la préoccupation des pouvoirs publics se focalise sur le bénéfice direct pour nos champions nationaux, sans négocier a priori et évaluer a posteriori l'impact des programmes sur la filière : sous-traitants, PME partenaires, "start up" issues de laboratoires publics... Au-delà du soutien des entreprises nationales, des programmes de cette ampleur devraient avoir un rôle de structuration du tissu industriel et d'irrigation de technologies nouvelles vers les entreprises d'autres secteurs.**

Le programme CHIMIE AVENIR engagé en 1996 semble à ce titre mieux disposé : RHONE POULENC, leader du programme serait associé à plusieurs groupes et PME utilisateurs de substances chimiques innovantes. D'autres industriels de la chimie pourraient bénéficier du programme. CHIMIE AVENIR, qui pourrait atteindre 100 MF de soutien public par an, semble se présenter comme une coopération industrielle exemplaire.

Il est souhaitable à l'avenir de généraliser ce type d'approche pour les programmes d'aide à la recherche industrielle, notamment à l'occasion des futurs appels à projet technologies-clés :

- **ouvrir plus largement les programmes financés en partie sur fonds publics au secteur concerné tout entier, et non à un ou deux de ses représentants seulement ;**
- **faire de l'étendue du partenariat avec d'autres industriels un critère de sélection des dossiers, à côté du critère de partenariat avec la recherche publique ;**
- demander aux groupes de s'engager sur un montant de contrats de collaboration ou de sous-traitance avec des entreprises et PME extérieures au groupe. Il ne semble pas aberrant de viser que le tiers au moins du soutien public soit affecté à des projets menés en collaboration avec des entreprises partenaires ;
- évaluer a posteriori cet indicateur et en tirer les conséquences sur le versement des aides.

II-1.3. En recentrant le Crédit Impôt Recherche vers les PME et en préparant l'avenir de ce dispositif fiscal.

Le Crédit Impôt Recherche (CIR) constitue un excellent dispositif d'incitation à la recherche, plébiscité par les industriels en raison de sa souplesse d'utilisation, de sa simplicité et de son impact financier. L'entreprise, qui perçoit a priori son CIR sur une base déclarative, n'est contrôlée qu'a posteriori et, de ce fait, bénéficie plus

qu'elle ne souffre de l'inertie administrative. La formule de calcul basée sur l'accroissement des dépenses de R&D est une réelle incitation à l'investissement dans ce domaine. L'effet de levier sur l'emploi est fort : l'assiette est pour une large part fondée sur les dépenses de personnel, ce qui favorise les embauches de chercheurs ; le succès de la recherche contribue sur le long terme au développement de l'entreprise et de l'emploi.

On doit donc se féliciter de la reconduction du CIR pour 3 ans, décidée en 1995. Depuis 4 ans, le CIR voit cependant son impact baisser : de 4 MdF en 1992 à 2,9 MdF en 1995. Ce sont essentiellement les groupes qui stabilisent leur budget de R&D alors que les PME continuent à les faire croître. En 1995, environ 75% du Crédit Impôt Recherche a bénéficié à des entreprises de moins de 500 MF de CA. Les petites entreprises (moins de 100 MF de CA) obtiennent près de 60% du crédit d'impôt alors qu'elles ne réalisent qu'environ 40% des dépenses de R&D. **Mais ces chiffres sont à manier avec précaution : les outils d'évaluation ne prennent pas en compte l'appartenance à un groupe et bon nombre de ces petites entreprises ne sont en fait que des filiales.**

L'impact d'un dispositif fiscal d'aide à la recherche est conséquent et doit s'apprécier en terme de concurrence étrangère : les Etats-Unis, l'Espagne, les Pays-Bas disposent de systèmes de Crédit Impôt Recherche, basés sur des modalités différentes. Le CIR renforce l'attractivité d'un pays dans la localisation des investissements de R&D des firmes multinationales.

Le contexte est donc aujourd'hui le suivant. La formule du CIR, théoriquement très attractive, s'essouffle du fait de son mode de calcul basé sur l'accroissement et non sur le volume de dépenses de recherche. Les PME innovantes, par nature en croissance de budget de R&D, en bénéficient davantage, mais les groupes n'y trouvent plus d'intérêt et peuvent céder aux sirènes des pays étrangers. Aussi paraît-il aujourd'hui souhaitable d'engager deux pistes de réflexion :

- poursuivre le **recentrage du CIR vers les PME par la mise en place d'un plafond apprécié par groupe**. Le CIR est actuellement limité à 40 MF par entreprise (art. 244 quater B du CGI). Par le jeu des différentes filiales, la plupart des grands groupes dépassent aujourd'hui allègrement ce plafond. Les plus grands (RHONE POULENC, ALCATEL ALSTHOM...) dépassent même régulièrement les 100 MdF de CIR. Il est proposé d'ajouter au plafond de 40 MF par entreprise, un second plafond de 100 MF, apprécié au niveau du groupe pris au sens économique (consolidé au delà d'un certain seuil de détention du capital¹⁰).
- **réfléchir aux modalités et à l'impact d'un système de provision pour recherche**, proposé aux entreprises en alternative (exclusive) au CIR. Une provision pour reconstitution des gisements existe déjà dans les secteurs minier et pétrolier (coût : 204 MF en 1995). Une telle spécificité sectorielle ne se justifie sans doute plus aujourd'hui (voir page 59). En revanche une mesure globale de provision fiscale exonérée d'impôt en cas de réalisation effective d'une dépense de recherche pourrait mériter examen, si elle était notamment assortie de plusieurs verrous garantissant un impact financier raisonnable. Certes moins attractive qu'un CIR pour les entreprises en croissance forte de R&D, cette provision permettrait un soutien limité mais utile des groupes de nos secteurs de pointe.

II-1.4. En améliorant l'accès des PME au brevet, à la veille technologique et à l'intelligence économique.

Parmi les nombreux avantages que les grandes firmes possèdent vis-à-vis des PME, figure en bonne place leur capacité à déposer et suivre une multitude de brevets pour protéger tout un champ de recherche, et entretenir une armada de juristes et d'avocats pour en assurer la défense. A côté de l'importance économique intrinsèque

¹⁰ L'utilisation de la définition fiscale du groupe (régime d'intégration fiscale de droit commun, art. 223 A à U du CGI) pourrait donner lieu à trop de détournements par externalisation des structures de recherche notamment.

du brevet sur laquelle on ne reviendra pas, la pratique de la protection intellectuelle induit le développement, au sein des entreprises, d'une activité de veille technologique et d'intelligence économique par l'analyse des brevets et des travaux des concurrents, et l'étude des marchés étrangers. Ces informations sont de première importance pour la conduite d'une recherche innovante, pour la percée sur un marché à l'export, pour la défense de son marché national.

Les PME sont trop absentes de ces préoccupations. L'ANVAR joue pourtant un rôle fondamental de conseil et d'expertise en propriété intellectuelle. L'INPI assure une activité importante de conseil. Quelques régions disposent d'ARIST (Agences Régionales pour l'Information Scientifique et Technique plus ou moins dans l'orbite des CCI) qui assurent des prestations de veille technologiques. Cependant, il manque une dynamique d'ensemble : aucun acteur économique, a fortiori une PME, ne dispose de l'ensemble des informations nécessaires à une perception des enjeux technologiques et économiques d'un projet industriel.

Dans son livre vert sur l'innovation, la Commission Européenne a relevé l'importance des actions de protection intellectuelle, de veille technologique, d'intelligence économique. Le rapporteur s'associe à ses recommandations, articulées autour des quelques pistes suivantes :

- une intensification des actions locales de sensibilisation des PME (par les DRIRE, l'ANVAR, les CCI par exemple),
- la création d'un environnement favorable à l'émergence d'une offre de services privés en veille technologique, conseil en brevets et intelligence économique (via un soutien plus accentué de leur prestation par le FRAC)
- Une impulsion nationale vers la collecte et la diffusion de l'information stratégique, largement disséminée au sein des administrations, des instituts de recherche, des grandes entreprises, sans aucune vue d'ensemble ni véritable préoccupation d'utilisation collective¹¹.

Enfin, il serait opportun d'orienter le réseau des Centres Techniques Industriels, qui assure un appui efficace aux PME, vers la mission de veille technologique. Cette mission semble parfaitement adaptée au mode de financement des centres techniques, dont le budget provient pour moitié de taxes parafiscales et pour moitié de contrats privés et de subventions publiques : la vision stratégique générale, la collecte et la diffusion d'information relèvent de la mission d'intérêt général pour une profession, financée par la taxe ou des contrats d'administrations ; l'étude plus poussée sur une technologie ou un marché donné relève ensuite d'un contrat privé de prestation pour une entreprise ou une association d'entreprises.

Sur un plan beaucoup plus pragmatique, il convient de noter qu'un des atouts des Etats-Unis, recensé par le livre vert de la Commission, réside dans le moindre coût du dépôt de brevet. Afin de rendre encore plus abordables aux PME le dépôt et l'entretien des brevets en France, **il apparaît opportun de diminuer les montants des redevances de l'INPI** ¹², alors même que **l'INPI engrange des réserves financières de l'ordre de 400 MF**, qui seront un jour ou l'autre récupérées par l'Etat !

II-1.5. En demandant aux institutions communautaires la révision de la définition de la PME.

Dans son encadrement des aides aux PME de 1992, la Commission a entériné une définition communautaire de la PME : moins de 250 emplois, moins de 20 MEcus de CA, moins de 10 MEcus de total du bilan, pas d'actionnaire non-PME à plus de 25% du capital. La définition a légèrement évolué en 1995 par un doublement des plafonds de CA et de total du bilan, mais la modification n'a pas encore été insérée dans l'encadrement

¹¹ A l'inverse de ce qu'ont magnifiquement réussi les Japonais dans ce domaine.

¹² Les redevances de dépôt et de délivrance sont très peu coûteuses (respectivement 250 F et 560 F). Ce sont peut-être le rapport de recherche (4500 F) et les annuités d'entretien (de 190 F à 3815 F par an sur 20 ans) qui pourraient bénéficier d'une baisse. (Valeurs au 01/02/1996)

PME. Cette définition est totalement artificielle et même les Commissaires européens auditionnés le reconnaissent. Selon le secteur d'activité, une entreprise peut avoir des comportements de PME à 500 emplois (cas de la pharmacie par exemple) comme des comportements de groupes à 150 emplois (cas du conseil ou des SSII). **De fait, la pratique française était de considérer comme PME les entreprises de moins de 500 emplois.**

Cette définition ne poserait pas de problème majeur si elle n'avait de **conséquences directes sur les aides aux entreprises.** En effet, les aides à l'investissement, au conseil, certains seuils pour les aides à la recherche, ne sont plus aujourd'hui autorisés par la Commission Européenne que lorsqu'ils sont ciblés sur les PME, au sens communautaire. Or, la catégorie des grosses PME de 250-500 emplois (voire 1 000) est encore insuffisamment développée en France, au regard par exemple de nos voisins allemands. **La France compterait deux fois moins d'entreprises de moyenne et grande taille que l'Allemagne :** 1 620 entreprises de 200 à 500 salariés contre 3 190 en Allemagne, 540 entreprises de 500 à 1 000 salariés contre 1 100 en Allemagne, en 1995. C'est pourtant là que se trouvent les espoirs de futurs groupes, les piliers de l'outil industriel local, et les détenteurs de certains savoir-faire indispensables. Une structuration de ce tissu d'entreprises et un soutien aux PME intermédiaires pour les faire croître sur ce segment peuvent mériter, occasionnellement, des accompagnements publics.

Le critère de la non-participation d'un groupe à plus de 25% du capital est également handicapant. Une PME auditionnée explique ainsi avoir dû racheter 5% de son capital à un investisseur financier qui possédait 30% des parts de l'entreprise, afin de pouvoir bénéficier de certaines aides indispensables à son développement. Au-delà de ce cas particulier, bon nombre de PME en forte croissance sont possédée en partie par des groupes financiers ou de capital-risque, mais disposent d'une logique de fonctionnement et de ressources financières de PME.

En conséquence, il apparaît souhaitable de demander une révision de la définition communautaire de la PME. La Commission semble reculer devant les difficultés d'harmoniser 15 Etats-Membres sur ce dossier. Mais faut-il réellement une définition stricte imposée à tous ? Ne peut-on laisser à chaque pays une marge d'appréciation dans des limites que définirait la Commission ?

II-2. L'ÉPARGNE DOIT ÊTRE MOBILISÉE VERS LES PROJETS D'AVENIR.

Le maillon faible du dispositif français d'aide aux entreprises innovantes reste le financement de l'innovation proprement dite, en aval des interventions de l'ANVAR ou d'établissements similaires. Sans prétendre effectuer ici une analyse approfondie de la problématique française du financement des jeunes entreprises, on peut affirmer que le marché des capitaux ne permet pas encore ce financement dans des conditions optimales, comparables par exemple à celles qui prévalent aux Etats-Unis. Ce problème peut se résumer ainsi :

- il est indispensable pour les entreprises émergentes de haute technologie de disposer d'un financement suffisant en fonds propres. Cette structure financière est la seule qui permette à la PME de faire face aux risques du projet dans une phase où celui-ci ne rapporte encore rien ;
- le renforcement du " haut de bilan " des entreprises innovantes leur permet d'augmenter leur capacité d'emprunt (d'où un effet de levier non négligeable), et de faire face à d'éventuels problèmes de trésorerie ;
- ces trois paramètres obligent à avoir recours à des épargnants qui acceptent un retour sur investissement à relativement long terme, c'est-à-dire une faible liquidité de leur épargne. C'est pourquoi aux Etats-Unis l'essentiel des financements provient de l'épargne collectée auprès des particuliers par les fonds de pension ou les compagnies d'assurance-vie ;
- si le marché des entreprises innovantes est suffisamment large, les chances de gain sont importantes.

La profession de capital-risqueur, qui par destination devrait répondre à ces problèmes brièvement évoqués, ne parvient pas en France à mobiliser vers les projets d'avenir des fonds suffisants :

- l'enveloppe globale de moyens financiers investis en haut de bilan des PME innovantes par les sociétés de capital-risque reste faible. De l'ordre de **440 millions de francs en 1991**, ce chiffre est tombé à **260 millions en 1994**, avant de se redresser à **382 millions en 1995**. Ces montants ne représentent qu'environ 7% des fonds placés par la profession de capital-investissement en 1995, qui sont eux-mêmes d'un niveau très largement insuffisant;
- cette timidité est due en partie au nombre très réduit de spécialistes du financement de la haute technologie en France ; cette activité particulière nécessite en effet le recours à des scientifiques capables d'expertiser des projets autant qu'à des banquiers traditionnels ;
- enfin, les petites entreprises rencontrent des difficultés particulières d'accès au capital-risque, en raison principalement des coûts d'analyse et de suivi des projets, incompressibles en-deçà d'un certain seuil.

Comparées à la situation américaine, les possibilités pour les entreprises innovantes françaises de trouver des fonds propres apparaissent donc assez maigres, poussant d'ailleurs de plus en plus certaines d'entre-elles à se financer outre-atlantique, notamment par une introduction au NASDAQ¹³.

Certes, un certain nombre de mesures propres à favoriser les jeunes entreprises de technologie ont d'ores et déjà été prises. Il s'agit pour l'essentiel :

- de la **création du nouveau marché de la Bourse de Paris**, permettant de lever les fonds suffisants et donnant surtout la possibilité de sortir d'un tel investissement en encaissant une plus-value. Ouvert en février 1996, près d'une vingtaine d'entreprises ont déjà été introduites sur un marché en début juin 1996. En parallèle, l'ANVAR peut accorder une aide pour l'introduction sur le nouveau marché ;
- de la **constitution d'un fonds de la caisse des dépôts et consignations consacré à l'innovation**. Un tiers des 400 millions de francs ainsi dégagés sera investi dans des PME innovantes, en complément d'autres investisseurs, constituant en quelque sorte une amorce de capital patient;

¹³ **NASDAQ (National Association of Securities Dealers Automated Quotations) : marché hors cote américain des valeurs en forte croissance.**

- de la possibilité de bénéficier d'une réduction d'impôt dans la limite de 25% d'un plafond de 75 000 francs pour un couple ("avantage Madelin") en cas d'investissement direct dans une entreprise.

Par ailleurs on peut noter un intérêt nouveau des collectivités locales pour des participations dans des sociétés de capital-risque ou de capital-investissement (cf page 37) après les difficultés rencontrées par certaines sociétés de développement régional.

Toutefois, ces efforts doivent être renforcés afin d'orienter l'épargne privée vers le financement des entreprises innovantes, à la mesure de ce qui se pratique chez certains de nos partenaires. A cet égard, un certain nombre de mesures tendant à avantager ces modes de placement mais aussi à les rendre plus liquides peuvent être envisagées.

II-2.1. En accordant un avantage fiscal réellement attractif à l'investissement privé.

La première mesure proposée consiste à accorder un avantage fiscal réellement attractif à l'entrée, c'est-à-dire au moment où se fait l'investissement, afin d'attirer l'épargne privée vers le capital-risque.

Cet avantage fiscal doit être élevé pour répondre au risque important de perte ou de rendements faibles dans ce secteur, et pour attirer les très riches investisseurs. **Il faut rapatrier dans nos entreprises l'argent de nos grosses fortunes!** Aux Etats-Unis, la quasi-totalité des fonds levés auprès des "business angels" provient d'apports (de "tickets") compris entre 500 000 et 1 million de francs. Il est évident que le dispositif fiscal français, qui se résume à l'avantage "Madelin", n'a pas actuellement ni l'objectif, ni les moyens de susciter de tels apports.

Globalement, il s'agit donc d'attirer des investisseurs privés pour des montants unitaires élevés (de l'ordre de 500 000 francs) avec des avantages fiscaux nettement plus élevés que ceux procurés par des autres formes d'épargne peu liquide (PEA ou assurance-vie).

Pour limiter cependant les risques pour les épargnants, il est nécessaire que cet avantage fiscal soit accordé dans le cadre de structures du type des FCRI et des sociétés d'investissement de proximité proposés par M. Robert CHABBAL dans son rapport de mai 1995 sur le financement de l'innovation.

II-2.2. En augmentant substantiellement l'avantage "Madelin".

Dans cet esprit, et compte-tenu de la nécessité de changer d'échelle en matière d'appel à l'épargne privée, pour se rapprocher des niveaux anglo-saxons, il est proposé d'augmenter très sensiblement l'avantage "Madelin" en le portant à un montant de réduction d'impôt de l'ordre de **25% d'un plafond de 500 000 francs, réduction qui pourrait porter concurremment sur l'IRPP ou sur l'impôt de solidarité sur la fortune.**

II-2.3. En favorisant le maintien des capitaux dans le circuit de financement des entreprises et la liquidité des capitaux investis.

- La première mesure s'inspire du modèle anglais de **non-imposition des plus-values réinvesties dans des projets industriels.** Il a permis un dynamisme incontestable de ce type d'investissements outre-manche, notamment dans les secteurs innovants, la taxation n'intervenant que lors de la sortie du circuit de l'innovation industrielle.
- Une telle mesure serait de nature à accroître la liquidité de l'investissement à risque. Une modalité particulière de cette mesure serait constituée par le projet d'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés en cas de réinvestissement dans l'entreprise. Ce mécanisme, réservé aux PME réalisant moins de 50 MF

de chiffre d'affaires, propose un taux réduit d'impôt sur les sociétés à 19%, plafonné à 200 000 francs et à 25% du bénéfice. **Ce plafond est très nettement insuffisant et il est proposé de le porter à un niveau nettement plus élevé : 1 MF.**

- Les mesures d'incitation à l'investissement dans des PME n'auraient qu'une efficacité limitée si la sortie des particuliers y ayant investi s'avérait très difficile. Ceux-ci craignent en effet par dessus tout, et fort légitimement, une absence de liquidité presque complète de leur placement. Une réflexion s'impose donc, pour trouver des dispositifs relais susceptibles, par des rachats de participation, de **conférer une véritable liquidité au système**. Deux voies peuvent être explorées :
 - celle suggérée par M. CHABBAL, qui consiste à confier à un organisme financier une fonction de "garantie de rachat" à certaines conditions et avec application d'une décote. Cet organisme devant être adossé à des collectivités publiques ;
 - celle d'une "sortie" privée, sur le marché boursier, notamment le hors-cote.

Il n'est pas dans l'objet de cette mission de se prononcer sur cette question extrêmement technique. Mais il lui appartient de signaler que la faisabilité de ces solutions doit être étudiée rapidement, afin de rendre plus liquide l'investissement des particuliers dans les entreprises innovantes.

II-2.4. En orientant l'épargne de long terme vers le financement de l'innovation

Il s'agit actuellement en France, pour l'essentiel, des fonds collectés au titre de l'assurance-vie. Ceux-ci bénéficient d'avantages fiscaux importants, mais sans véritables contreparties. Le résultat est que paradoxalement les jeunes entreprises innovantes sont davantage financées par l'épargne américaine, lorsqu'elles ont recours notamment au NASDAQ où opèrent des fonds de pensions anglo-saxons, que par l'épargne nationale.

Le rapporteur propose donc de réorienter une partie de l'épargne vers l'innovation. A cet égard, **une mesure n'accordant désormais des avantages fiscaux aux contrats d'assurance-vie que lorsque les compagnies gérantes consacrent au moins 1% de l'actif collecté à l'investissement dans des sociétés innovantes** (hors-cote, nouveau marché) dégagerait des fonds importants (de l'ordre de 3 à 4 milliards de Francs par an) sans faire courir de risques notables au dispositif d'assurance-vie.

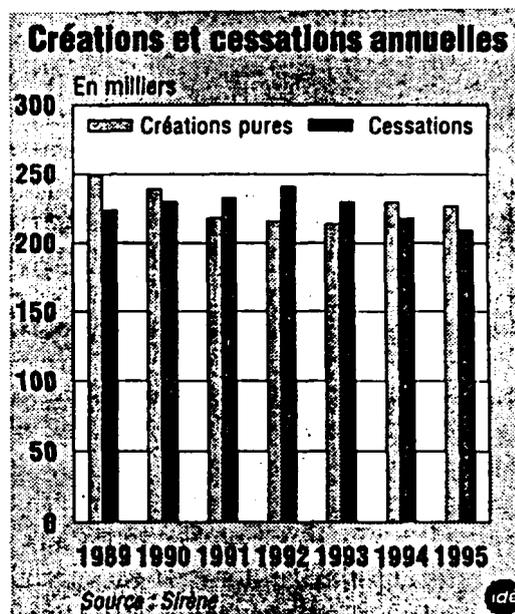
Dans le même esprit, et dans la perspective du développement de fonds de pension en France, les mêmes ratios de participation à des entreprises à risque pourraient leur être appliqués.

II-3. LES FORMES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ DOIVENT ÊTRE MUSCLÉES ET PROFESSIONNALISÉES.

Plus de 200 000 entreprises ferment leurs portes chaque année¹⁴, selon les statistiques de l'INSEE. La mortalité "naturelle" reste la cause de disparition principale, lorsque le chef d'entreprise, en raison de son âge ou d'un horizon bouché, choisit de fermer définitivement les portes de sa société. Par ailleurs, les fermetures d'entreprises sont en moyenne largement compensées par de nouvelles créations. Aussi, ce processus de renouvellement de la population des entreprises pourrait paraître naturel et inévitable, si l'on ne tenait pas compte de trois éléments :

- la moitié des entreprises qui ferment ont moins de 5 ans d'existence ;
- en 1995, près de 52 000 fermetures d'entreprises sont consécutives à des dépôts de bilan ;
- en moyenne, 90% des PME malades qui sont admises à l'"hôpital" des procédures collectives y meurent, "liquidées" !

Il y a donc clairement matière à réflexion sur l'efficacité de notre dispositif de prévention, de nos mécanismes de traitement des entreprises en difficulté et des procédures judiciaires.



II-3.1. En dissuadant les projets de création hasardeux.

Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs se sont penchés sur la question de la prévention des difficultés des entreprises. Des progrès ont été réalisés, tant du point de vue des outils administratifs que des procédures judiciaires. Mais l'hécatombe nous rappelle l'ampleur du travail qui reste à faire. La conviction du rapporteur est que les mesures préventives doivent être simples et concrètes pour éviter toute "usine à gaz" administrative.

¹⁴ Dont plus du tiers dans le secteur commercial

En premier lieu, l'action doit débiter avant même la création de l'entreprise. La clé de la prévention des faillites se trouve à l'étape de la création de l'entreprise. Ce thème fait l'objet d'un rapport distinct. Toutefois, **il importe de souligner ici l'intérêt de l'opération "Entreprendre en France" actuellement menée par les CCI, auprès des créateurs d'entreprises.**

"Entreprendre en France" a pour objectif d'accompagner un créateur dans la formalisation de son projet, dans son contact avec les interlocuteurs publics et privés. Les services proposés par les CCI vont de la mobilisation d'un réseau de compétence, à l'accès facilité aux instruments financiers du marché. Enfin et surtout, "Entreprendre en France" permet de détecter très en amont les faiblesses d'un projet de création : il dissuade le créateur de s'y lancer, ou le conduit à en améliorer la forme et le fond.

Il semble opportun au rapporteur d'utiliser ce contexte favorable pour mieux cibler l'attribution de toute aide à la création, et inciter le créateur à disposer d'un projet mieux construit, en particulier sur le plan du montage financier et des comptes prévisionnels.

La profession d'expert comptable s'étant engagée dans le cadre d'"Entreprendre en France" à faire un compte prévisionnel gratuit pour tout créateur, une mesure simple et essentielle consisterait à conditionner l'attribution de toute aide à la création, à l'existence de comptes prévisionnels établis par un expert comptable. Une telle mesure conduirait à mettre le doigt sur les insuffisances financières ou commerciales de trois quarts des projets qui conduisent aujourd'hui à des dépôts de bilan. Ces projets seraient alors soit éliminés, soit orientés vers des conseils et des expertises complémentaires du réseau "Entreprendre en France".

II-3.2. En donnant plus de visibilité aux partenaires de l'entreprise.

Dans une majorité des cas, les défaillances d'entreprises peuvent être pronostiquées plusieurs mois à l'avance. Ce délai doit permettre aux partenaires de l'entreprise de l'inciter à se ressaisir ou se restructurer. Il peut aussi éviter des dépôts de bilan en cascade, quand la défaillance d'un gros client conduit à la chute de ses fournisseurs. La visibilité est donc cruciale pour tous. Les outils existent ou sont en germe dans les structures actuelles : il faut les utiliser.

- Les plus petites entreprises, éligibles au régime simplifié d'imposition (soit 700 000 entreprises environ), transmettent leurs comptes aux Centres de Gestion Agréés des associations agréées par la DGI, pour validation préalable aux abattements fiscaux. A partir de leurs bases statistiques, ces CGA sont capables de mettre en place des outils prédictifs analysant les performances de l'entreprise en comparaison avec celles de la profession. **Sur la base des résultats de cet outil, le CGA pourrait inviter le chef d'entreprise, en cas de performances critiques, à se rendre au tribunal de commerce, qui peut alors nommer un mandataire ad hoc ou un conseil pour assister le chef d'entreprise.**
- Pour les entreprises plus importantes (au-dessus du régime simplifié), **il faut raccourcir les délais de publication des comptes.** L'élément déterminant dans le calendrier d'établissement des comptes est aujourd'hui l'échéance de l'administration fiscale : la loi prévoit un dépôt des déclarations le 31 mars (pour les entreprises qui clôturent leurs comptes le 31 décembre, soit la majorité d'entre elles) mais la tolérance administrative autorise des dépôts jusqu'aux premiers jours de mai. Sur la base des données fiscales, les comptes de l'entreprise ne sont alors publiés qu'en mai ou juin. C'est souvent trop tard pour un fournisseur, une banque, un partenaire, ou même parfois le chef d'entreprise, pour prendre conscience d'une situation difficile. **En ramenant les délais de déclaration fiscale au mois de mars par exemple, les données économiques de l'entreprise seront mécaniquement connues plus tôt.** Le recours à des modes de présentation des comptes plus analytiques pourrait également aller dans le sens d'une meilleure clarté.
- La Banque de France dispose d'un outil remarquable de "scoring" des entreprises, qui les analyse intrinsèquement et par rapport à la concurrence. Hélas, cet audit n'est aujourd'hui fourni qu'à l'entreprise

et aux banques, mais non aux tiers. **Pourquoi ne pas ouvrir cette diffusion à tous et aux fournisseurs** en particulier (par serveur Minitel par exemple) ? Si les entreprises ont 800 MdF de crédit court terme auprès des banques, elles ont aussi 2 200 MdF de crédit inter-entreprise. La gestion des risques clients est cruciale, nous l'avons vu, pour éviter des dépôts de bilan en cascade chez les fournisseurs. De plus, la menace d'un défaut de fournisseur peut conduire un chef d'entreprise à rechercher plus vite à redresser une situation.

Enfin, une réflexion pourrait s'engager autour du rôle de l'expert comptable. Pour les entreprises n'ayant pas de commissaire aux comptes, l'expert comptable n'a pas les moyens d'imposer au dirigeant une vérité de la comptabilité de son entreprise : une formule **d'attestation des comptes**, communicable aux tiers, pourrait peut-être trouver son utilité pour déclencher l'alarme dans certains cas délicats, sans la lourdeur de la procédure de certification des comptes.

II-3.3. En renforçant le CIRI et les CODEFI

La restructuration d'entreprises industrielles en difficulté est un véritable métier qui requiert professionnalisme, dévouement et compétences multiples. L'outil administratif principal est aujourd'hui le dispositif CIRI (national) - CORRI (régional) - CODEFI (départemental), qui se répartit les dossiers selon la taille de l'entreprise : respectivement plus de 400 emplois, entre 250 et 400 emplois, et moins de 250 emplois, selon une appréciation souple des situations. L'étude du fonctionnement des CIRI/CORRI/CODEFI, les commentaires et analyses glanés sur le terrain, conduisent le rapporteur au constat suivant :

- **l'efficacité du CIRI** (Comité Interministériel pour les Restructurations Industrielles) **est incontestable** (cf annexe 3). Le mode d'action du CIRI, à la fois informel et interministériel, conduit aujourd'hui à des traitements satisfaisants et à faible coût pour la collectivité¹⁵ de dossiers lourds et difficiles. Les atouts du CIRI résident sûrement dans le professionnalisme de son équipe, sa capacité à travailler rapidement et sans publicité, et le temps que chaque rapporteur consacre à un dossier, à la fois banquier d'affaires, conciliateur et "accoucheur de solution".
- Inversement l'échelon régional du **CORRI** et l'échelon départemental du **CODEFI** souffrent de l'absence de moyens en personnel à temps plein, et du faible flux de dossiers industriels significatifs qui permettrait d'entretenir une compétence : moins de 2 dossiers industriels sont, dans certaines régions, examinés dans une année au CORRI.

Aussi, le rapporteur propose d'engager une réforme de ce dispositif dans le sens suivant :

- **supprimer l'échelon régional du CORRI.** Les CORRI ne traitent pas assez de dossiers pour acquérir le métier de la restructuration d'entreprise. A noter d'ailleurs que les Conseils Régionaux, membres des CORRI alors que les Conseils Généraux ne sont pas membres des CODEFI, abandonnent toute velléité d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté (voir page 35). Les dossiers significatifs et interdépartementaux doivent être remontés au CIRI, les autres transférés aux CODEFI.
- **Muscler les CODEFI pour en faire de vrais CIRI départementaux.** Afin de donner une taille critique et des moyens d'action effectifs à ces CODEFI, il convient de :
 - **favoriser les détachements** auprès des secrétariats de CODEFI de personnes à temps plein, formées aux finances des entreprises, en provenance de la Banque de France, de la DRIRE, etc ;

¹⁵ Avec 200 MF sur la dotation budgétaire 1996, le CIRI dispose de montants suffisants, qui lui donnent la souplesse nécessaire à des traitements de dossiers souvent urgents. Les enveloppes ne sont d'ailleurs pas consommées totalement.

- **donner aux CODEFI un droit de tirage large sur l'enveloppe nationale d'audit**, que gère parcimonieusement le CIRI (5 MF consommés en 1995 pour une dotation de 18 MF) ;
- **donner les pouvoirs au Préfet**, président du CODEFI, d'interpeller les URSSAF ou les organismes publics dont les exigences ou les retards de paiement menacent des entreprises en pré-difficultés : hôpitaux, armées, établissements publics. En ce qui concerne les URSSAF, il existe une proposition de loi, cosignée déjà par près de 150 députés, autorisant les préfets à exercer, pour les entreprises en difficulté, un recours suspensif sur les dettes auprès des URSSAF (voir Annexe 4);
- assurer une **réelle délégation des crédits** d'intervention (prêts FDES) en dessous de 5 MF.

Sur le plan financier, il serait d'ailleurs intéressant de réfléchir à mieux **employer les fonds structurels européens à la restructuration des entreprises en difficulté**. Rien n'empêche, dans les textes, le FEDER ou le FSE d'être utilisés sur des dossiers de redressement d'entreprises en difficulté, en contrepartie du soutien du FDES par exemple, si l'on reste dans les limites de l'encadrement européen sur les aides aux restructurations d'entreprises. Le Gouvernement pourrait inciter les préfets à proposer une mesure en ce sens, à l'occasion des prochains programmes opérationnels Objectif 1, 2 ou 5b. Les moyens financiers locaux des CODEFI -pour les zones éligibles à ces objectifs européens- en seraient démultipliés.

II-3.4. En évaluant et en réformant l'action judiciaire

Sur 6 000 procédures collectives environ menées en 1995, 90% se sont soldées par des liquidations d'entreprises, entraînant la disparition de 200 000 à 250 000 emplois. Le rapporteur n'a pu mener d'enquête approfondie sur le fonctionnement des tribunaux de commerce et des professions judiciaires. Il estime toutefois de son devoir **d'alerter le gouvernement sur l'importance de cette question pour améliorer le sauvetage de nos emplois**. Tous les avis convergent pour stigmatiser le manque de professionnalisme de certains petits tribunaux de commerce dans le traitement de procédures collectives. Les outils pour favoriser le redressement d'entreprises existent dans la loi. Ce sont les modalités d'applications qui semblent à revoir.

- **Améliorer le traitement des procédures collectives par les tribunaux de commerce**. 227 tribunaux de commerce pour couvrir le territoire national apparaît exagéré. Comment garantir le traitement efficace et professionnel d'un dossier industriel lourd s'il n'en survient qu'un tous les 5 ans ? Comment assurer une présence permanente du Parquet, indispensable pour assurer la qualité des examens, lorsqu'un département dispose de plusieurs tribunaux de commerce ? Comment assurer un ferme contrôle des professions judiciaires (administrateurs, liquidateurs judiciaires, représentants des créanciers) depuis un petit tribunal peu habitué aux dossiers de redressement ?

Plusieurs pistes sont évoquées pour remédier à ce problème :

- l'échevinage des tribunaux de commerce, qui associerait magistrats professionnels et magistrats élus ;
- la réforme de la carte judiciaire, qui supprimerait les tribunaux de commerce traitant, par exemple, moins de 100 affaires par an.

Le rapporteur en affectionne une troisième, qui permettrait tout à la fois de conserver le rôle local important des tribunaux de commerce en matière de prévention et conseil, et de professionnaliser le traitement des procédures collectives :

- **centraliser au niveau d'un tribunal de commerce départemental le traitement des procédures collectives**, afin d'assurer un flux de dossier significatif et de permettre la présence active du Parquet, par l'intermédiaire d'un **substitut formé aux affaires économiques**.

Il pourrait être utile dans ce contexte d'encourager les grandes entreprises à proposer des candidats expérimentés à l'élection des juges consulaires.

- **Auditer les professions judiciaires.** Les microcosmes locaux comme parisiens bruissent de rumeurs sur les professions judiciaires : administrateurs et liquidateurs. Inversement, le sujet semble tabou sur le plan public : aucune information statistique ne remonte des tribunaux de commerce sur l'activité de ces professions, aucune évaluation administrative retournant du Ministère de la Justice n'a été engagée.

Pourtant, ces professions ont un rôle fondamental à jouer dans le sauvetage des emplois industriels. Les "bons" administrateurs judiciaires permettent des reconversions industrielles inespérées. Les mauvais, et c'est souvent de notoriété publique, gâchent des chances de conserver des emplois.

Le rapporteur plaide en faveur d'une mission d'audit de ces professions, qui pourrait être confiée à un parlementaire, une commission d'experts ou un corps d'inspection de l'administration, et qui aborderait tous les sujets bien trop opaques à ce jour : recrutement, rémunération, pratiques d'allocation des dossiers, numerus clausus...

- **Développer des outils de statistique et d'analyse.** Il n'existe pas d'outil d'évaluation de l'effet sur l'emploi de l'action des tribunaux de commerce ou des professions judiciaires. Ponctuellement, quelques tribunaux, quelques CCI publient des statistiques, mais rien d'utilisable n'existe nationalement pour argumenter une politique. **L'observatoire des entreprises en difficulté, prôné par le plan PME de 1995, trouverait là toute son utilité. Il doit être mis en place sans délais.**

III - LA RESSOURCE PUBLIQUE DOIT ÊTRE OPTIMISÉE.

III-1. L'EMPLOI DE LA RESSOURCE FINANCIERE DOIT ÊTRE RATIONALISÉ.

Les aides aux entreprises peuvent revêtir de multiples formes : subventions, avances remboursables, allègements fiscaux, prises de participation, prêts bonifiés, reports d'impôt ou garanties... Si le mode de la subvention directe est partout l'élément prépondérant, chaque Etat privilégie quelques autres vecteurs, dépendant de l'organisation administrative du pays comme des attentes des entreprises. La France présente par exemple la spécificité d'avoir fortement mis l'accent sur les garanties : garanties d'emprunt ou de capital via la SOFARIS, garanties à l'export via la COFACE.

Aides d'Etat au secteur manufacturier, 1990-1992 Ventilation par types d'aide (en %)

	Subventions	Allègements fiscaux	Prises de participation	Prêts à taux réduits et avances remboursables	Reports d'impôt	Garanties	TOTAL
Belgique	50	30	1	9	0	9	100
Danemark	83	4	0	4	0	8	100
Allemagne	46	37	0	8	1	8	100
Grèce	55	19	0	13	0	13	100
Espagne	79	0	2	16	0	3	100
France	31	28	5	9	3	25	100
Irlande	67	24	5	0	0	3	100
Italie	48	44	5	3	0	0	100
Luxembourg	82	5	0	13	0	0	100
Pays-Bas	80	15	0	1	0	5	100
Portugal	75	9	0	6	0	10	100
Royaume-Uni	89	6	0	1	3	1	100
EUR 12	51	33	3	6	1	7	100

(Source Commission Européenne)

Les propositions qui suivent, ont pour objet d'améliorer par quelques touches ponctuelles, les modalités d'emploi des fonds publics dépensés en aides auprès des entreprises.

III-1.1. En privilégiant le recours aux avances remboursables et en motivant l'Administration sur leur récupération.

L'avance remboursable repose sur :

- un taux de soutien autour de 40% de l'assiette éligible (équivalent subvention net de 25%),
- un prêt à taux 0% accordé à l'entreprise au fur et à mesure de l'avancement constaté des travaux accompagnés,
- un remboursement quelques années plus tard (entre 3 et 7 ans) en cas de succès commercial, soit fonction du CA réalisé à partir du résultat de la recherche, soit par tranches forfaitaires,
- Si le remboursement n'est pas prévu de manière forfaitaire, une transformation en subvention (non remboursable) en cas d'échec technique ou commercial constaté et expertisé par l'administration.

L'ANVAR pratique l'avance remboursable pour ses aides à l'innovation. Le Ministère de l'Industrie l'utilise avec sa procédure ATOUT, et partiellement avec la procédure Grands Projets Innovants. Les aides à la recherche (Procédure Saut Technologique, appels à projets) du Ministère de la Recherche comme certains dossiers du Ministère de l'Industrie sont accompagnés sous forme de subvention directe. En effet, selon que le projet de recherche se situe très en amont ou non d'un débouché commercial, les perspectives de remboursement peuvent sembler trop lointaines.

L'avance remboursable présente de multiples avantages :

- **le système est vertueux** : l'entreprise rembourse si elle réussit son projet ; le risque est partagé en cas d'échec.
- **Un suivi du dossier est réalisé après versement** : pour déclencher le remboursement, l'administration doit s'inquiéter du succès du projet ; elle reste ainsi en contact avec l'entreprise plusieurs années après la décision d'accompagnement.
- **L'avance remboursable est plus économe des deniers publics qu'une subvention**. En tenant compte des échecs qui conduisent à une transformation de l'aide en subvention, l'ANVAR estime par exemple son taux de remboursement moyen à 55%. Le coût moyen de l'avance pour l'administration est donc compris entre 60% et 80% de la somme versée, selon le taux et la durée d'actualisation (prêt à 0%).
- En théorie, le système s'auto-alimente pour partie : le budget d'intervention de l'ANVAR se montait à 1 217 MF en 1995 dont 460 MF issus des remboursements d'aides précédemment attribuées.

Mais l'avance remboursable présente aussi des défauts qui rendent parfois l'administration réticente à son emploi. Le principal est sûrement le suivant : la gestion du remboursement conduit à un fastidieux suivi administratif qui n'est pas récompensé par un regain de moyens d'action. En effet, les avances remboursables gérées directement par l'administration sont reversées dans le budget de l'Etat, sans rattachement au budget de la procédure et donc sans réemploi possible pour d'autres dossiers.

Cet état de fait conduit l'administration, soit à se désintéresser de certains dossiers, soit à imaginer des acrobaties financières pour localiser ses crédits dans des structures artificielles, qui puissent en assurer la gestion indépendamment et recycler ainsi les remboursements d'avance ! Le pire exemple en est certainement l'APRODI, déjà évoquée en page 32, qui a pour principale fonction d'assurer la gestion financière des avances remboursables ATOUT.

Cette analyse conduit aux propositions suivantes :

- **systematiser le recours aux avances remboursables (transformables en subventions en cas d'échec) par rapport aux subventions** pour les aides à la recherche et à l'innovation.
- **Mettre au point un mécanisme budgétaire qui permette le retour des fonds remboursés dans l'enveloppe de la procédure gérée par un Ministère**. Un tel système, aisément concevable par une prise en compte des remboursements au moment des discussions budgétaires interministérielles aurait le mérite d'intéresser l'administration au bon fonctionnement de ses procédures et de garantir un meilleur suivi des dossiers.
- **Supprimer tout recours à des structures associatives comme l'ADEPA ou l'APRODI pour la gestion financière de procédures d'aide publique**. En revanche, l'ANVAR, avec sa structure d'Agence et son savoir faire de gestion de procédure, peut développer cette activité (cf page 31).

III-1.2. En recentrant les CODEVI vers leur cible initiale : la PME.

L'analyse de la gestion et de l'utilisation des CODEVI ne relevait pas du champ de la présente mission, mais le rapporteur ne peut qu'apporter sa voix au concert des entreprises, administrations et acteurs économiques de tous types qui réclament une meilleure transparence de l'utilisation des CODEVI par les banques, et un

recentrage très ferme vers le financement du développement des PME.

III-1.3. En confortant la SOFARIS dans son action de garantie.

La totalité des acteurs auditionnés plébiscite l'action de la SOFARIS, à la fois pour la simplicité de ses procédures, et pour le fort effet de levier de ses interventions.

La SOFARIS connaît depuis 1985 une explosion de son activité et peine à digérer sa croissance. De multiples missions se sont juxtaposées à l'occasion des plans PME successifs :

- en 1985, la SOFARIS apporte sa garantie à trois stades de la vie des entreprises industrielles : la création, la constitution des fonds propres, la transmission.
- En 1991, il lui est demandé de se préoccuper du développement de l'entreprise (investissement), mais aussi d'étendre son action aux secteurs du BTP, des transports, de l'hôtellerie et du commerce de gros.
- Depuis 1993, la SOFARIS peut être sollicitée pour les entreprises dont le fonds de roulement est dégradé en raison d'un choc non définitif (remplacer des ressources court terme par des ressources stables, cette consolidation n'étant pas faite spontanément par les banques).
- En 1995 enfin, il lui est demandé de s'intéresser à la très petite entreprise (TPE) : artisanat et commerce de détail (inciter les banques à une garantie à l'égard d'un risque qu'elles ne mesurent pas toujours, avec le danger d'assister à un désinvestissement massif des banques de certains secteurs).

Chaque mission s'appuie sur un fonds de garantie indépendant, géré suivant des logiques de risques différentes. De quelques centaines de dossiers en 1985, la SOFARIS est passée à **4 000 interventions** en 1993 (**7,4 MdF** de garantie) et **9 000 interventions** en 1995 (pour **15,4 MdF** de garantie). Les délais répondent en théorie à la règle du 2-5-85 (2 jours d'attente administrative - 5 jours d'instruction - 85% d'accord). Mais la réalité semble très différente, l'IGF ayant récemment relevé un délai moyen de 47 jours, dû, semble-t-il, aux banquiers...

Une telle croissance n'est de toute façon possible qu'en raison de la légèreté de la structure SOFARIS : ce sont les banques qui assurent le contact avec les entreprises et qui montent le dossier. Ce n'est que dans les cas les plus délicats que les délégués régionaux SOFARIS rencontrent l'entreprise. Pour les dossiers de TPE, les SOFARIS s'appuient encore plus largement sur les banques, puisqu'elles leur délèguent la procédure (délégation aux banques jusqu'à 500 KF de garantie, si les dossiers respectent des critères minima).

Il est tentant de critiquer l'action de la SOFARIS au motif qu'elle n'aurait pas d'effet de levier sur l'emprunt, car elle n'induirait pas une prise de risque plus grande des banquiers. La garantie SOFARIS ne dérègle pas le mécanisme de marché pour les entreprises, puisque le risque entrepreneurial reste entier et que les comptes de l'entreprise ne sont pas faussés. L'appréciation de la rentabilité réelle de l'entreprise et de la pertinence économique des investissements reste similaire à celle qui se ferait sans la garantie. De surcroît, les entreprises ignorent le plus souvent qu'elles bénéficient d'une garantie SOFARIS. **Mais plusieurs arguments rassurent quant à l'efficacité de son action.**

- **les principes de gestion** ; la SOFARIS gère des fonds de garantie dotés par l'Etat. Ses fonds sont utilisés en fonction de ratios-multiplicateurs différents selon les risques courus : un ratio-multiplicateur de 5 pour la création d'entreprise (pour 100 francs de dotation, 500 francs de risques couverts, qui ne doivent pas générer plus de 100 francs de sinistres) ; un ratio-multiplicateur de 15 pour l'investissement. Si ces taux de sinistres sont dépassés, les financements sont pris sur les fonds propres.
- **La banque partage le risque à hauteur de 50% avec SOFARIS** (taux de garantie porté à 80% dans certains cas), mais cela coûte 0,6% d'assurance. La concurrence bancaire est telle que cette assurance est souvent répercutée sur la marge de la banque.

Persuadé de l'intérêt de l'outil SOFARIS pour les PME à toutes les étapes de leur vie d'entreprise, le rapporteur préconise :

- **d'assurer plus de souplesse et d'optimisation dans l'emploi des masses financières en fusionnant les divers fonds de garantie**, tout en gardant le principe d'un suivi indépendant des différents risques comptable,
- **de conforter la SOFARIS dans son rôle d'institution de place avec pour principal interlocuteur les banques**. La délégation de garantie accordée par la SOFARIS aux chefs d'entreprises sur la base d'une instruction commune avec les CCI et les services de l'Etat, expérimentée dans le cadre de l'opération "Entreprendre en France", est intéressante. Mais elle ne doit pas être généralisée, sous peine de voir se développer un nouveau guichet d'accueil des chefs d'entreprises, avec les conséquences en besoin de personnel et en concurrence vis-à-vis des banques que cela engendrerait.
- de réfléchir à un emploi intelligent de l'outil SOFARIS à l'intention également du **crédit fournisseur**. (Cf les préoccupations de dépôts de bilan en cascade page 51)
- d'inscrire la SOFARIS dans le **projet d'action ELISE** que développe la Commission Européenne (garanties de prêts bancaires aux PME) afin d'éviter un doublonnage entre une action française réussie et une nouvelle initiative européenne.

III-1.4. En clarifiant les dispositifs fiscaux.

230 dispositifs en faveur des entreprises sont recensés dans le seul domaine de la fiscalité d'Etat. L'annexe 1 de ce rapport les présente et les classe, de manière évidemment imparfaite compte tenu de leur hétérogénéité, en quatre grandes catégories : les mécanismes classiques de fiscalité des entreprises, les aides "horizontales" suivant les caractéristiques ou l'étape de la vie de l'entreprise, les aides sectorielles, et enfin d'innombrables dispositifs spécifiques très divers dont il est inutile de rechercher la cohérence.

La dépense fiscale correspondant à ces aides fiscales est aussi variable que les aides elles-mêmes, et s'étale de quelques millions de Francs à 20 milliards de Francs. Au total, plus de 50 milliards de Francs sont en jeu ! **La plupart des dispositifs ne sont toutefois pas évalués.** Cette situation appelle, de la part du rapporteur, deux remarques :

- En premier lieu, **il est tout à fait choquant que plus des trois quarts des mesures fiscales recensées dans le budget de l'Etat n'affichent pas d'évaluation financière préalable.** Si le Ministère des Finances possède cette information mais ne la divulgue pas, il y a là un véritable problème de transparence. Si en revanche, l'information n'est pas disponible, l'affaire est plus grave. Jamais, une grande entreprise privée ne prendrait de décision financière de l'ampleur de ces mesures fiscales sans en évaluer préalablement la portée.
- En second lieu, cette absence d'évaluation économique préalable est révélatrice de la culture de *"l'a priori"* de l'administration française : **une mesure d'aide est a priori efficace et bénéfique**, et ne nécessite donc pas d'évaluation *ex ante*. Le rapporteur s'insurge contre cette tendance, qui peut conduire à de graves erreurs politiques et économiques, et formule par conséquent deux propositions :
 - **Le Gouvernement devrait systématiquement demander à l'Office Parlementaire d'Evaluation des Politiques Publiques une évaluation préalable** du coût et de l'impact économique de toute mesure fiscale nouvelle. Il serait d'ailleurs opportun que cet office ait lui-même **recours à des consultants privés** pour mener ce travail d'analyse.
 - L'inflation des mesures fiscales est excessive. Pour lutter contre cette tendance, un principe de base, pourrait être entériné : **toute mesure fiscale nouvelle proposée par le gouvernement doit avoir pour contrepartie la suppression d'une mesure ancienne.** Ce principe sain inciterait à la remise en question permanente de ce dispositif.

Deux exemples peuvent illustrer ces recommandations.

La provision fiscale pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures liquides ou gazeux (art. 39ter du CGI) existe depuis 1953, et a été modifiée à quelques reprises. Cette mesure est destinée à compenser la non prise en compte, sur le plan fiscal, de la dépréciation d'actifs que constitue, pour une société pétrolière, l'épuisement progressif des réserves du gisement exploité. Un mécanisme fiscal identique existe également pour les gisements de substances minérales solides de l'industrie minière. En 1995, le coût de ces deux dispositifs est évalué à **204 MF**. Plusieurs questions méritent aujourd'hui un examen. **Cette mesure fiscale est-elle encore justifiée, plus de quarante ans après sa création ? Ses modalités sont-elles adaptées aux évolutions de nos entreprises pétrolières et minières ? Y-a-t-il encore une justification pour une mesure aussi ponctuelle ? Ou bien conviendrait-il de l'élargir à d'autres cibles (cf page 43) ? L'Etat a-t-il vocation à couvrir un risque inhérent à l'activité en question ?**

Ces interrogations valent également pour la **prime qualité automobile**. Cette mesure est, rappelons le, une aide au consommateur et au soutien du marché, non une aide sectorielle. Son importance pour l'activité des constructeurs automobiles est toutefois indiscutable. Faisant suite, avec quelques mois de retard, à la prime à la casse ("Balladurette"), la prime qualité automobile ("Juppette"), créée en octobre 1995, semble à ce jour présenter un bilan contrasté. Après neuf mois de mise en oeuvre, la prime qualité a conduit, en ce qui concerne les voitures particulières, à environ **475 000 commandes primées, soit 28%** du total des commandes de voitures neuves en France. Selon le Ministère de l'Industrie, l'effet d'aubaine (achats bénéficiant de la prime mais qui auraient eu lieu de toute façon) peut être estimé à environ **14%** du total des commandes de véhicules neufs, et les commandes supplémentaires générées par l'existence de la prime à environ **14%** également. Le dispositif en vigueur semble donc avoir apporté le même soutien au marché automobile que le dispositif précédent. Il pourrait, semble-t-il, aboutir à un solde positif pour les finances publiques du fait des importantes recettes fiscales supplémentaires découlant de la relance du marché (TVA notamment).

Mais, dans le même temps, la part de marché des constructeurs nationaux est tombée à 56,5% au premier semestre 1996, contre 62,3% au premier semestre 1995, du fait essentiellement de la guerre des prix qui favorise les constructeurs étrangers, plus prompts à abandonner des marges sur des marchés pour eux d'exportation, et bénéficiant, pour certains d'entre eux, de la dépréciation de leur monnaie. Dans ce contexte, **ne conviendrait-il pas d'envisager une suppression progressive de ce mécanisme de soutien au marché, accompagnée d'une annonce de non reconduction de la prime à compter d'octobre prochain afin d'accélérer la concrétisation du "stock" des "Juppettes" potentielles ? N'y aurait-il pas intérêt à placer les crédits budgétaires ainsi dégagés sur d'autres dispositifs de soutien aux entreprises insuffisamment dotés ?**

III-2. LA RECHERCHE PUBLIQUE DOIT ÊTRE VALORISÉE.

L'Etat dépense aujourd'hui bien assez d'argent sur la recherche publique : de l'ordre de **53 milliards de Francs**.

Le rendement de cet investissement apparaît excessivement médiocre¹⁶. Tous les interlocuteurs, de l'administration comme des entreprises, se rejoignent aujourd'hui sur cette appréciation : **la valorisation de la recherche fondamentale à travers des applications industrielles créatrices de richesses pour la collectivité est scandaleusement insuffisante**. Quelques constats ponctuels permettent d'illustrer cette analyse.

- Il n'est pas rare aux Etats-Unis que les Universités ou les instituts publics de recherche couvrent à plus de 20% leur budget de recherche par les royalties issues de leurs brevets. Le montant de redevances perçu par le CNRS en 1995 est de **33,3 MF**, soit **0,3%** d'un budget total voisin de 13 MdF.
- De la mobilité des chercheurs publics vers le privé et réciproquement, dépend l'interpénétration de ces deux mondes et une meilleure connaissance mutuelle des enjeux et des contraintes de chacun. Or, depuis 1992, moins de 0,1% de l'effectif du CNRS¹⁷, soit **moins de 20 chercheurs partent chaque année vers le secteur privé ! Le flux inverse est pour ainsi dire nul**. Un taux à peine supérieur est obtenu dans le système universitaire ou dans des instituts comme l'INSERM, le CEA ou l'INRA.
- Dans le secteur de la santé, une part essentielle de l'innovation vient aujourd'hui de PME spécialisées en biotechnologies, issues pour la plupart de laboratoires publics ou universitaires, financées par le capital risque, et destinées en cas de succès à être rachetées par un groupe pharmaceutique. Alors que les USA comptent près de **1000 PME de biotechnologies**, l'Union Européenne n'en compte **qu'environ 400** et la France guère plus de **50**.

Une meilleure valorisation de notre ressource publique de recherche s'impose pour alimenter nos entreprises en produits et procédés innovants susceptibles de créer de nouveaux emplois. Les entreprises, quelle que soit leur taille, placent d'ailleurs le soutien de la recherche publique bien avant toute forme d'aide dans l'échelle de leurs revendications.

Pourquoi sommes-nous si médiocres ? **Il semble que le contexte global du transfert de connaissance est, en France aujourd'hui, profondément vicié : les chercheurs ne sont pas tentés par la valorisation de leur recherche et par l'aventure du privé car les incitations financières sont peu excitantes et les risques élevés ;** des risques élevés, car en cas d'échec, les conditions de retour ne sont pas garanties et le nombre d'entreprises privées capables de recruter des chercheurs de haut niveau est faible ; le nombre de PME innovantes, marché potentiel pour ces chercheurs, est encore trop réduit faute de capital risque moteur et d'investissements privés ; l'absence d'investisseur se rapporte à la faible liquidité des investissements et au petit nombre de projets attractifs ; enfin, pour boucler la boucle, l'absence de projets renvoie à l'esprit d'entreprise timoré des chercheurs publics...

Il faut inverser cette spirale de l'échec. Le chapitre II-2 du présent rapport a déjà abordé quelques propositions en vue de mobiliser l'épargne privée vers les projets innovants. Il convient également de **moderniser le statut du chercheur public et son environnement de travail pour favoriser la valorisation économique de son travail**.

¹⁶ A noter que 84% du budget du CNRS (13 MdF) est absorbé par les charges de fonctionnement...

¹⁷ Le CNRS compte 17 000 chercheurs et ingénieurs environ.

III-2.1. En incitant les chercheurs à déposer des brevets plutôt qu'à publier.

Un chercheur public est encore évalué en France sur sa capacité à publier dans les grandes revues scientifiques ! Son avancement, sa carrière et sa notoriété en dépendent. **En revanche, la possession de brevets dans son Curriculum Vitae ne lui est pratiquement d'aucune utilité.** Pourtant la propriété d'un brevet est une performance largement comparable à la publication d'un article, et présente en outre l'intérêt de sanctionner la possibilité de valoriser une découverte. Une entreprise est évidemment plus intéressée par un brevet que par une publication. Si les deux approches ne sont pas incompatibles, l'une relève d'une logique de diffusion large de résultats pour une utilisation collective adaptée à une recherche fondamentale, l'autre de la prise préalable de droits sur une découverte valorisable qui peut ensuite être publiée et exploitée sans risques.

Il est fondamental de faire du brevet un élément de jugement et de sanction dans la carrière d'un chercheur, pour l'inciter à prendre systématiquement en compte cette option dans la conduite de sa recherche.

Le débat recherche fondamentale/recherche appliquée surgira nécessairement, certains arguant qu'il n'y a sûrement pas matière à dépôt de brevet dans les sciences humaines ou les sciences les plus fondamentales. Le rapporteur concède qu'une approche souple de cet indicateur de succès est sûrement nécessaire, mais rappelle que nos deux récents prix Nobel -MM. de Gennes et Charpak- sur des sciences aussi "arides" que la physique de la matière et des particules élémentaires, ont permis la mise au point de multiples produits aux retombées économiques fructueuses.

III-2.2. En réformant la situation du chercheur public.

a) Favoriser sa mobilité.

Tout personnel -enseignants, chercheurs, ingénieurs ou médecins hospitalo-universitaires- travaillant dans un organisme public, possède des prérogatives et des obligations qui sont régies par le statut général de la fonction publique, par des dispositions propres à leur fonction qui modifient le statut général de la fonction publique, et par le statut propre de l'organisme pour lequel ils exercent cette fonction. La mobilité externe dépend de l'ensemble de ces statuts et dispositions particulières, qui interviennent surtout à deux niveaux :

- le départ qui ne peut se faire que dans une des positions suivantes : la mise en détachement, la mise en disponibilité, la mise à disposition et la délégation (définie uniquement dans le statut dérogatoire universitaire),
- le retour.

Le taux de mobilité des chercheurs du public est, nous l'avons vu, scandaleusement bas. Mais il peut s'expliquer par les rigidités des statuts et de la culture interne des organismes :

- tout départ vers le privé devient un élément négatif dans le déroulement de carrière. L'expérience acquise ne peut être prise en compte dans la thématique de recherche publique.
- la mise en disponibilité, souvent la seule position possible, entraîne un retard dans l'évolution hiérarchique et les droits statutaires.
- La rémunération en position de détachement ne peut excéder de plus de 30% la rémunération initiale, connue pour être faible dans la recherche publique.
- Le retour est la pierre d'achoppement majeure d'un circuit secteur public-secteur privé. Le chercheur n'a aucune garantie de récupérer un poste dans son lieu d'origine, sur un thème de recherche qui le mobilise.

Le statut actuel de fonctionnaire est un frein à la mobilité. Nous proposons dans ce contexte de réformer son application au chercheur académique :

- **en créant un cadre de mobilité ad hoc**, associant contractuellement l'organisme de recherche, l'entreprise ou l'organisme accueillant et le chercheur et garantissant les conditions de départ (pas de contrainte de salaire notamment), la durée et les conditions de retour.
- **en réfléchissant à la mise en place d'une période de mobilité vers le privé ou l'enseignement supérieur dans le déroulement de carrière**, obligatoire ou fortement incitée (en termes de perspectives de carrière par exemple), reconnue par la hiérarchie et n'entraînant pas de pertes de droits. La gestion de cette obligation pourrait s'inspirer de la procédure de mobilité (au sein de l'administration) imposée aux administrateurs civils.

b) Intéresser financièrement le chercheur à la valorisation de ses découvertes.

Le modèle américain de valorisation de la recherche fondamentale doit nous faire réfléchir : la perspective d'une fortune rapide en cas de succès d'un produit ou d'une recherche est un élément déterminant pour motiver le chercheur. Là encore, le carcan d'un statut de fonctionnaire interdit toute perspective équivalente à un chercheur français. Au-delà des aspects culturels et philosophiques des motivations de nos chercheurs, il est indiscutable que l'attrait financier peut en orienter plus d'un vers un souci d'"applicabilité" et de valorisation de ses travaux. Pour cela, au moins deux verrous doivent sauter :

- **le chercheur doit recevoir une part des redevances issues de ses brevets.** La pratique du CNRS de les répartir en 50% pour l'organisme de recherche, 25% pour le laboratoire et 25% pour les inventeurs/auteurs est bonne et à encourager. Mais elle se fait en dehors de toute légalité car la loi Foyer de 1974 n'a jamais été suivie de décrets d'application. Nous proposons **d'inscrire dans la réglementation cette clé de répartition.** Les rémunérations hors traitement des fonctionnaires étant plafonnées, il convient de **modifier le statut du chercheur public pour déplaçonner les revenus issus de redevances.** Enfin, il serait sans doute de bonne politique d'allouer une part des 50% affectés à l'organisme de recherche à un **intéressement direct de l'ensemble des chercheurs de l'institution.**
- **Le statut d'Etablissement Public Scientifique et Technique n'est pas favorable à l'essaimage.** Il interdit notamment à un chercheur de participer au capital de l'entreprise avec laquelle il travaille, ou de prendre des parts d'une société en création issue de sa recherche. Justifiée par le risque de conflit d'intérêt, cette contrainte est totalement antinomique de notre souci de transfert Recherche-Industrie. Le statut du chercheur doit être révisé pour autoriser ce type de "prise de risque", tout en clarifiant et encadrant les problèmes d'incompatibilité.

c) Réformer le statut.

Ces contraintes et ces propositions conduisent à conclure que le statut d'EPST et de fonctionnaire chercheur n'est adapté ni aux contraintes économiques de l'administration, ni aux possibilités d'évolution et d'intéressement du chercheur.

Il ne fait aucun doute dans l'esprit du rapporteur qu'une garantie d'emploi et de ressources et une certaine dose d'indépendance est un impératif pour permettre à la recherche fondamentale de foisonner et d'enrichir notre patrimoine collectif. Mais, ceci n'est pas incompatible avec une plus grande ouverture vers l'extérieur de nos organismes. Il est illustratif de relever que la Commission Européenne qui gère en direct son Centre Commun de Recherche basé à Ispra, souvent critiqué pour sa taille démesurée et sa faible productivité, a choisi de modifier profondément le statut de ses chercheurs pour viser :

- 40% de chercheurs fonctionnaires dont le statut garantit l'indépendance de jugement dans les expertises communautaires.
- 30% de contrats de droit public à durée déterminée (5 ans) renouvelables.
- 30% de contrats de droit privé.

Le rapporteur invite le gouvernement à réfléchir dans cette voie, qui lui semble à même de répondre aux préoccupations de sécurité du chercheur, mais aussi de mobilité et d'ouverture. Quelques pistes plus concrètes peuvent aussi être évoquées pour aborder plus radicalement le renouvellement et la mobilité des chercheurs :

- **le recrutement d'une part croissante de jeunes chercheurs sous un contrat à durée déterminée,**
- **le retour de l'âge légal de la retraite du chercheur qui peut aujourd'hui être supérieur à 65 ans selon le grade (67 ans, voire 68 ans dans certains cas) aujourd'hui à 60 ans,** avec possibilité de contracter avec les meilleurs chercheurs sur la base de prestations de service, pour conserver leurs compétences.

III-2.3. En passant de la notion de financement public de la recherche à celle de commande publique.

La logique de **financement** public de la recherche prévaut aujourd'hui dans le comportement de l'administration. Avec près de 80% du BCRD consacré au fonctionnement des instituts (dépenses de personnel essentiellement), il n'y a rien d'étonnant à ce que l'Etat soit captif du système et de ses pesanteurs.

Une révolution culturelle est nécessaire à l'instar de ce que le Gouvernement a entrepris dans le financement de l'hospitalisation.

L'Etat doit progressivement revenir à une logique de **commande publique** dans l'utilisation de ses budgets de recherche. Ceci doit signifier :

- le retour d'une réelle **réflexion stratégique** au niveau de l'administration, définissant les axes de recherche à privilégier et détectant les bons projets à accompagner.
- L'allocation d'une part d'abord faible, puis progressivement plus importante, du budget de recherche publique sur des **thématiques ciblées issues de ces réflexions.**
- Le développement de la formule de **l'appel à projets**, ouvert autant au public qu'au privé, allouant les crédits en fonction de la qualité des propositions et de leur intérêt pour la collectivité.

Le gouvernement japonais vient d'ailleurs d'annoncer le doublement de ses crédits consacrés à la science et à la technologie, et compte restructurer l'appareil de la recherche autour d'une mise en concurrence systématique des instituts et de l'approfondissement des échanges entre la recherche académique et l'industrie.

III-2.4. En développant parallèlement la commande privée.

En même temps qu'il met en place une stratégie de commande publique, **l'Etat doit encourager l'ouverture des institutions publiques aux contrats privés par :**

- **le développement des clubs d'échanges chercheurs/industriels** sur le modèle des clubs CRIN (Club Recherche Industrie) lancés par le CNRS et élargis à d'autres organismes de recherche.
- La systématisation de la présence d'industriels dans les comités scientifiques des laboratoires publics.
- **la multiplication des unités mixtes** de recherche Organisme Public/Entreprises. Pour les instituts publics, ces unités mixtes ont le double intérêt d'orienter le travail des chercheurs vers une finalité industrielle et de fournir un financement externe appréciable en ces temps de vaches maigres. Les industriels associés peuvent ainsi tirer parti des travaux des meilleurs chercheurs avec une copropriété des découvertes ou un droit de premier refus sur leur exploitation¹⁸. Le CNRS participe à une vingtaine d'unités mixtes, exclusivement avec des grands groupes. Une réflexion doit s'instaurer afin de permettre à des PME de profiter de ce système.

¹⁸ A titre d'exemple, le programme BIOAVENIR a permis la mise en place d'une demi-douzaine d'équipes de recherche mixtes entre les organismes publics et RHONE POULENC, mobilisant plus de 500 personnes, et conduisant à 365 publications/communications et 145 brevets.

En contrepartie, et sur le modèle des CRADAs américains (Coopérative Research and Development Agreements qui associent recherche publique et entreprises sur des projets de recherche identifiés), **les Unités Mixtes Recherche publique/entreprises - et de manière plus générale, les contrats lourds de financement privé d'une recherche réalisée par un institut public-, devraient être assortis d'une clause garantissant que l'entreprise accepte de produire de façon substantielle sur le sol français tout produit issu de cette recherche, et domicilie en France la propriété industrielle des découvertes.**

Dans le même ordre d'idée, **il y a lieu de renforcer les partenariats entre la recherche plus appliquée qui se trouve dans les universités et les écoles d'ingénieurs, et les PME** : recherche sous contrat, plate-forme d'expérimentation, prestations de service, formation continue. La formule des **CRITT** (Centres Régionaux de Transferts de Technologie) nombreux et hétérogènes dans nos régions, est sûrement à rationaliser mais en tout cas à encourager. Les **Centres Techniques Industriels** ont sûrement une carte à jouer de leur côté : réalisation de démonstrateurs techniques, renforcement du rôle d'interface entre les petites entreprises et la recherche publique, etc.

Enfin, votre rapporteur estime qu'il faut absolument **ouvrir le financement et le capital des écoles d'ingénieurs régionales (ENSI, Ecoles des Mines, etc...) à des partenaires privés.** Avec un capital immobilisé considérable (par exemple, 400 MF d'investissement de construction pour l'Ecole des Mines de Nantes et autant pour celle d'Albi, dont 160 MF pour chacune à la charge de l'Etat), ces écoles n'assurent pas à strictement parler un service public, pour une large part de leur activité. La formation supérieure, en France, n'est pas en effet du seul ressort de l'Etat. **L'association du capital privé permettrait à la fois de fixer des règles de gestion rigoureuses, avec la contrainte de la rentabilité, et de favoriser le partenariat, en particulier local et régional, des entreprises et des écoles.** Il s'agirait donc de contribuer, dans le sens de la recherche de l'efficacité économique, à mobiliser l'épargne de proximité vers la création de pôles de services et d'expertise régionaux destinés aux PME, appuyés sur les compétences de l'école et orientés vers les attentes des entreprises.

III-3. LES AIDES NATIONALES DOIVENT ÊTRE MIEUX ARTICULÉES AVEC LE DISPOSITIF COMMUNAUTAIRE.

L'intervention communautaire sur les domaines de la recherche, de la technologie, de l'investissement et des PME est conséquente : **12,3 MdEcus** sur le Programme Cadre de Recherche et Développement, de l'ordre de **130 MdEcus** sur les fonds structurels (cf page 9). De tels montants, s'ils ne sont pas coordonnés avec les interventions nationales, peuvent avoir un effet perturbateur considérable. Aussi doit-on se féliciter de la politique dite de subsidiarité que mène la Commission avec les fonds structurels : l'argent communautaire intervient en co-financement de fonds nationaux, sur des projets et des procédures gérés au plan local. Pas de nouvelle procédure, ni de nouveau guichet d'attribution par conséquent.

Dans le domaine de l'aide à la recherche, la situation est toute autre. Les Etats Membres, dont la France, en ont fait l'analyse en vue de la préparation du 5ème PCRD (1999-2003). Ce rapport ne peut donc avoir pour but de se substituer à leur analyse de fond et aux propositions de réorientation qui en ressortent, mais se contentera d'évoquer les remarques et points de vue "remontés du terrain", avec quelques suggestions d'ordre général.

III-3.1 Les programmes communautaires souffrent de critiques largement fondées de la part de leurs destinataires.

La Commission fonctionne par appels d'offres directs et sélection des dossiers après expertise. Les critiques recensées portent principalement sur:

- la **lourdeur du mécanisme** : délais d'évaluation de l'ordre de l'année, dossiers volumineux et compliqués, contraintes contractuelles parfois inadaptées...
- Le **taux d'échec élevé** : 7 dossiers sur 8 en moyenne ! Analysé au regard du coût de montage d'un dossier, le bilan financier pour une PME est totalement **dissuasif**.
- **Les difficultés d'articulation avec le financement national de la recherche publique**. Les appels d'offres portent principalement sur des sujets "pré-compétitifs", qui intéressent donc au premier chef les laboratoires de recherche fondamentale. Un chercheur du CNRS -par exemple- passe aujourd'hui une part importante de son temps à obtenir des subventions européennes, pour s'offrir les moyens humains ou matériels que ne peut plus lui assurer le budget public français. Une éventuelle stratégie de recherche française doit en tenir compte pour trouver sa place.
- La **logique de saupoudrage** de la Commission : le PCRD manque cruellement de vision stratégique qui concentre son intervention à quelques grands projets d'enjeu européen. Au contraire, il éparpille ses crédits sur une multitude de programmes et d'objectifs.
- **L'obsession du taux de retour par pays** qui gouverne le choix des programmes et des dossiers. Cette critique est sans doute davantage à adresser aux Etats Membres qu'à la Commission.
- **L'implication faible des PME**. Malgré de louables efforts de la Commission pour placer ses aides à la recherche à la portée des PME, l'ensemble de ces écueils les écarte du bénéfice du PCRD.

III-3.2. Les dossiers de demande d'aides communautaires doivent être mieux préparés et filtrés.

On vient de l'évoquer : l'ensemble du dispositif est inadapté aux PME (à l'exception des sociétés de très haute technologie qui sont incontournables sur certains secteurs). Ne vaut-il pas mieux abandonner toute action directe de la Commission à leur intention ? Selon le principe de subsidiarité, ne serait-il pas préférable de **confier la gestion d'instruments spécifiques adaptés aux PME à des organismes nationaux**, sur la base

d'appels d'offres de gestion déconcentrée¹⁹ ? L'ANVAR pourrait ainsi être l'organisme idoine pour gérer régionalement des programmes comme CRAFT, MINT, etc, et les mettre en cohérence avec les outils nationaux existant pour éviter les redondances.

L'ANVAR pourrait également se voir déléguer par la Commission une mission de premier tri des dossiers lourds de réponse à appel d'offres européen que souhaiteraient déposer des PME, afin d'éviter un investissement trop conséquent sur des dossiers voués à l'échec. Toutefois, afin de ne confier de monopole à personne, il conviendrait dans ce dernier cas de ne pas rendre obligatoire le passage par l'ANVAR et de laisser toute possibilité aux PME d'aller déposer directement à Bruxelles leurs projets si elles le souhaitent.

III-3.3. L'action communautaire doit être mobilisée sur quelques sujets stratégiques.

L'action communautaire dans le domaine de la recherche doit prioritairement être consacrée à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne. Il semble qu'avec le souci de ne soutenir que des projets "pré-compétitifs", non-concurrentiels, la Commission ait un peu perdu de vue cet objectif. **Il faut saluer là l'initiative "TASK FORCE"** du Commissaire Edith Cresson associée au Commissaire Martin Bangemann. Réunissant industriels, chercheurs et professionnels sur quelques sujets de recherche stratégiques, ces TASK FORCES ont pour objectif de faire émerger des projets de recherche industrielle susceptibles de conforter la compétitivité de nos entreprises. Le rapporteur propose de soutenir cette initiative et tenter de recentrer l'action communautaire autour de ces quelques sujets stratégiques.

III-3.4. EURÊKA doit être conforté et poursuivi.

Le programme EURÊKA est plébiscité par les entreprises et semble à plusieurs titres représenter l'exemple à suivre : initiatives des projets de recherche donnée aux entreprises, conclusions de réels partenariats européens, souplesse et géométrie variable du processus de décision²⁰... **27 labels** ont été accordés à des projets ayant au moins un partenaire français en 1995, **43 nouveaux projets** se présentent en 1996. EURÊKA présente l'intérêt d'associer largement les PME. Sur les 382 projets à participation française labellisés depuis 1985, en cours ou terminés, les industriels représentent 74% des participants : 41% de PME, 33% de groupes et 26% de laboratoires de recherche et autres organismes.

Pourtant, EURÊKA rencontre aujourd'hui un problème de financement: certains pays ont amputé leurs crédits et de nombreux partenariats ne peuvent aboutir, faute de soutien public sur un des partenaires industriels... La Commission Européenne est formellement membre d'EURÊKA mais n'apporte pas de financement. **Ne pourrait-elle s'y investir davantage pour relancer une procédure unanimement saluée par les entreprises ?** Ne pourrait-on organiser un co-financement de la Commission à EURÊKA dans le prolongement de l'initiative TASK FORCE ?

¹⁹ L'ANVAR a ainsi obtenu la gestion déconcentrée pour la France des programmes européens MINT et STRIDE.

²⁰ Le principe d'EURÊKA est en effet d'accorder un label à des projets partenariaux, label qui ouvre la voie à des financements nationaux sur des procédures existantes.

III-4. ENCOURAGER LA FORMATION DES CHEFS D'ENTREPRISES

Il est bien connu qu'un patron de PME sait tout, n'a nul besoin de se former, et de toute façon n'en a guère le temps ! Au-delà de la boutade, la formation du chef d'entreprise est un des éléments qui participent au succès d'une PME où, lorsqu'elle est insuffisante, qui concourent à sa perte. Il est fondamental de fournir du savoir -technologique, commercial, financier...- à l'entreprise et à son chef pour l'aider à passer avec succès les étapes de son développement.

Des pays comme le Japon ou l'Angleterre l'ont bien compris et invitent les dirigeants à participer à des programmes d'échange et de formation. En France, de multiples initiatives ponctuelles existent et doivent être encouragées. D'autres sont à créer. Ce chapitre n'a pas pour objet de proposer des procédures clefs en main, mais plutôt de rapporter quelques pistes à investiguer.

III-4.1. En accompagnant leur projet dès la création.

Avant la création de l'entreprise, il faut s'assurer que le dossier soit correctement préparé et que le futur chef d'entreprise en connaisse les forces et les faiblesses. Il ne s'agit pas là de limiter la liberté d'entreprendre par un diplôme préalable, mais de n'assurer un soutien public qu'aux projets viables et d'informer les autres porteurs de projets des risques qu'ils courent. Sous cette rubrique doivent être reprises les propositions évoquées au paragraphe II-3.1. De manière générale, les CCI doivent jouer un rôle majeur dans l'accompagnement du chef d'entreprise avant, pendant et après la création de la PME.

Par ailleurs, qui mieux qu'un chef d'entreprise "expérimenté" peut épauler un dirigeant plus novice ? Le système de parrainage qui apporte à tout créateur un tuteur, un confident irremplaçable, est excellent et mérite un "coup de chapeau" des pouvoirs publics. Plate-formes d'initiatives locales, clubs APM (Association Progrès du Management), initiatives du CJD (Centre des Jeunes Dirigeants) sont autant d'opérations ponctuelles qui ne nécessitent pas de soutien financier des administrations, mais plutôt un appui d'estime (associé peut-être parfois à un soutien qualitatif: locaux de réunion, convention-cadre...).

III-4.2. En les incitant à s'intégrer dans des programmes d'échanges d'expériences.

Le Ministère de l'Industrie a lancé en 1993 l'opération Référence, qui vise à proposer aux chefs d'entreprises un programme de visites des PME les plus performantes sur des sujets bien définis. L'opération est basée sur le principe de la diffusion des meilleures pratiques à travers l'échange d'expériences entre industriels.

D'abord ciblée sur la productique, puis la gestion de la qualité, Référence devrait s'ouvrir à d'autres domaines des techniques de gestion ou de production. L'opération a connu un vif succès puisque 445 chefs et cadres d'entreprises en 1995 se sont déplacés à travers la France pour écouter dans 42 entreprises d'autres dirigeants expliquer leur approche de problèmes largement partagés. Elle a parfois été complétée par les DRIRE par des opérations Références régionales orientées vers des préoccupations locales : sous-traitance, technologies industrielles... **Initiative fructueuse et peu coûteuse** (moins d'1 MF en 1995), **Référence doit être développée et ouverte à d'autres thèmes** : la gestion des ressources humaines, les innovations sociales, peut-être également la gestion de l'environnement ou des thèmes techniques horizontaux de ce type.

III-4.3. En multipliant les détachements en PME des "porteurs de savoirs".

Une petite entreprise a rarement les moyens de s'offrir un cadre expérimenté ou un jeune diplômé à plein temps.

Dans le même temps, les grandes entreprises en restructuration cherchent à favoriser l'essaimage de leurs cadres ou techniciens confirmés ; les étudiants, de leur côté, ont besoin de stages pour compléter leur cycle de formation. Ces deux nécessités peuvent difficilement se rencontrer sans structure intermédiaire : un étudiant a besoin d'être suivi et parrainé durant son stage et le patron de PME a rarement la disponibilité nécessaire ; de même, des cadres expérimentés doivent multiplier des missions ponctuelles dans plusieurs PME pour couvrir leur emploi du temps.

A l'initiative des écoles d'ingénieurs, des universités, des CCI, des DRIRE, plusieurs opérations ont été montées dans diverses régions pour favoriser le lien entre PME et compétences disponibles. Malgré le peu de recul, elles montrent tout de même combien l'apport peut être significatif pour une PME : incorporation d'une nouvelle technologie, étude de marché, mise en oeuvre d'un plan qualité, etc. Une initiative mérite d'être citée : l'opération PASSERELLE. L'association PASSERELLE constituée par de nombreux grands groupes français désireux de favoriser l'essaimage de leur encadrement, permet à des PME de "louer" des cadres expérimentés le temps d'une mission. Avec 76 missions à son actif en juin 1996, Passerelle ne fait que des heureux : les PME ont des prestations de qualité facturées à prix coûtant, les grandes entreprises utilisent intelligemment des cadres en général en situation de disponibilité, les cadres apportent leur compétence et la valorisent tout en conservant leur emploi et leur statut.

Il serait souhaitable de généraliser ces initiatives à l'ensemble des régions. A partir de quelques crédits de la formation professionnelle/apprentissage ou des Actions Collectives des DRIRE et des collectivités locales, des opérations appuyées sur des structures comme des organismes d'expansion, des CCI, des CRITT, des associations de travail en temps partagé, peuvent organiser, assister et suivre ces transferts de compétence des grandes entreprises ou de l'enseignement supérieur vers les PME.

III-4.4. En ouvrant largement l'Université et l'Education Nationale aux dirigeants de PME.

Les Universités privées anglo-saxonnes ont développé une importante activité de formation continue qui permet l'accès à de nouvelles compétences aux personnes occupées par un emploi : les horaires sont adaptés, les frais peuvent être pris en charge par l'entreprise. Par ailleurs ces programmes concourent aux revenus des universités.

Un tel système n'existe pas en France, hormis au sein de quelques écoles d'ingénieurs ou de commerce. Pourtant, si les cadres et dirigeants de PME n'ont pas le temps de compléter leur formation durant les horaires de travail, ils pourraient être tentés par des cycles de formation à la gestion (financière, ressources humaines), au droit, au commerce international, en dehors de ces créneaux: le soir, le week-end, l'été...

Il serait souhaitable d'inviter l'enseignement supérieur à réfléchir à des formules souples de formation continue à destination des dirigeants de PME et cadres d'entreprises, capable d'utiliser les ressources (locaux, professeurs,...) des universités et des écoles en dehors des horaires de cours, et de compléter leurs revenus financiers.

Enfin, il importe de ne pas disperser le temps du chef d'entreprise vers des obligations et des activités inutiles et contraignantes. Peuvent être cités :

- **les multiples organismes de développement local**, qui font appel régulièrement aux patrons de PME pour leur témoignage, leur propositions, leur participation. Depuis longtemps par exemple, les Comités de Bassins d'Emplois s'efforcent de promouvoir des actions originales en s'appuyant sur une structure tripartites (élus, chefs d'entreprises, syndicats) qui ne l'est pas moins. A part la vertu de rapprocher les acteurs, l'efficacité de ces organismes n'a jamais été mesurée. Il en est souvent de même pour de multiples associations de développement qui fourmillent dans nos régions et département.
- **Les formalités administratives** ; selon une récente enquête du SESSI, les formalités administratives

occupent en moyenne dans une PMI l'équivalent d'un salarié à temps plein pendant trois mois. Dans huit PMI sur dix, la direction est directement impliquée dans l'accomplissement de ces tâches. Simplifier, diminuer, harmoniser, informatiser les formalités, doivent être des objectifs permanents de l'Administration.

CONCLUSION

Il y a incontestablement trop d'intervenants en faveur du développement économique : trop d'administrations sectorielles, trop d'organismes concurrents, trop de fonds différents chargés de ces questions.

Mais les réorganisations proposées, rapprochements, fusions ou suppressions de services, agences, mesures, procédures ou fonds divers, ne signifient pas qu'il y ait trop de spécialistes présents sur le terrain, chargés de conseiller ou assister les PME. De même, il serait inexact d'en conclure que les moyens financiers publics consacrés à l'aide à l'innovation dans les entreprises sont surabondants. Simplement, ce rapport propose les moyens d'harmoniser l'action des différents acteurs et les voies d'une meilleure affectation des fonds publics, afin de donner son efficacité au dispositif de soutien aux entreprises et notamment aux PME.

Au delà de la question du niveau global de l'effort public, toute réflexion sur les dispositifs d'aides à l'innovation dans les entreprises se doit d'être attentive à deux paramètres fondamentaux de la compétitivité:

- **un paramètre fiscal.** Quelle serait la portée réelle d'améliorations du système fiscal en faveur de la recherche ou de l'innovation si un des principaux impôts qui pèsent sur les entreprises - **la taxe professionnelle** - conserve, en raison d'une assiette constituée des investissements et des emplois, un effet dissuasif sur les dépenses "vertueuses" de recherche, d'investissement et d'innovation ?

- **un paramètre de "coût" administratif.** Le Ministère de l'Industrie a ainsi pu mesurer que chaque année, **les formalités administratives coûtent en moyenne 100.000 francs à une PMI et l'équivalent d'un salarié à temps plein pendant trois mois, cette charge croissant avec la taille de l'entreprise.** Ce rapport propose des mesures pour réduire ce coût de la bureaucratie en matière d'aide aux entreprises. Mais on comprendra que c'est dans le domaine des déclarations sociales, fiscales et des enquêtes statistiques que les PME attendent un réel effort de l'administration. Dans le sens de l'action annoncée par le Premier Ministre à Bordeaux le 27 novembre 1995, **il est indispensable que les services publics assument désormais eux-mêmes leurs complexités administratives, en posant notamment le principe que c'est à l'administration de faire circuler l'information dans ses services, et non à l'entreprise de multiplier les déclarations.**

De façon générale, il ne faut pas perdre de vue qu'il existe une vive concurrence internationale en matière d'aide aux entreprises :

- chacun de nos principaux partenaires économiques aide peu ou prou ses entreprises. Simplement, les aides sont plus ou moins explicites et transparentes selon qu'elles transitent par exemple par des échelons régionalisés comme en Allemagne, ou par les budgets de la défense comme aux Etats-Unis...

- la France est en concurrence avec les autres pays européens pour les implantations d'entreprises. Cela seul justifie l'importance d'avoir un dispositif d'aides suffisamment souple et rapide dans sa mise en oeuvre pour attirer vers la France les investisseurs, sans risquer de sanctions ou d'observations de la part de l'Union Européenne ou de l'Organisation Mondiale du Commerce.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- . Ministère de l'Industrie - DGSJ M. LOMBARD, Directeur Général
- . Ministère de l'Industrie - DARPMI M. SERRIS, Mme DUPUIS, Mme CHICOYE
- . Président de l'ANVAR et du Secrétariat EUREKA France M. VO VAN QUI, sous-directeur
- . Ministère de la Recherche - DGRT M. GUILLAUME
- . Ministère de Finances -Direction du Trésor M. POTIER, Directeur Général
- . Ministère des Finances, service de la législation fiscale M. YOLIN, DITAR
- . Ministère de Finances - CIRI M. CHABBAL, chargé de mission
- . Ministère de Finances - DGI M. CALVET, sous-directeur
- . Ministère du Budget - M. FORGET, chef du service
- . Cabinet du Ministre des PME M. LAVENIR, S.G du CIRI
- . Ministère de la Justice MM CONRIE, chef de service et DEBLOCH
- . Ministère de l'Intérieur M. MOISSELIN et Mme KIRRY, Sous direction des finances locales, DGCL M. JONCHERES, M. AUTRAND
- . Mme CRESSON Commissaire Européen recherche, éducation, formation, compétitivité
- . M. BANGEMANN Commissaire Européen Industrie, technologies de l'information, télécommunications
- . M. DE SILGUY Commissaire Européen questions économiques, financières et monétaires
- . M. VAN MIERT Commissaire Européen questions de concurrence
- . DATAR M. TORLOTING, SG CIALA
- . SOFARIS M. De VILLELE, DR Midi-Pyrénées
- . Commissariat à la réforme de l'Etat M. DIDIER
- . ACFCI M. GILLES (mission emploi)
- . Caisse des Dépôts et Consignations MM MALOSSE et LEMERLE (bureau de Bruxelles)
- . CNRS M. OLLIVIER, dir. CdC participation
- . CNPF M. BREZIN, Président
- . UIMM, M. DE CALAN, Président
- . Centres Techniques Industriels M. SAYETTAT, Psdt du réseau des CTI et DG CETIM
- . Comité de liaison des Comités de Bassins d'Emplois M. LEPARREUR, SG réseau des CTI
- . M. MADELIN M. REDOUTE
- . M. STOFFAES Ancien ministre
- . M. RICOL EDF, ex Ministère de l'Industrie
- . Groupe RHONE POULENC Président de l'Ordre des experts-comptables
- . M. LE PECQ, Mme BAUMEIGE, M. LERAT
- . Préfecture du TARN
- * M. RONDEPIERRE Préfet du Tarn
- * M. CAZAUBON délégué à l'industrialisation du Tarn
- * Mme BALLARIN directeur des actions de l'Etat

* M. FRAISSE	TPG
* M. GRUBER	DDTE
* M. MAHIEUX	DDA
. Conseil Général du TARN	M. CARCENAC, Président
. Chefs d'entreprises du TARN	
* M. Jean BERTIN	Président de la CRCI MIDI-PYRENEES
	et Président de la CCI de Mazamet
* Bernard VIGUIER	PDG de S.M.D.B et TARN SUD BRICOLAGE
	Président de l'Union Patronale du Tarn
* Jean-Hugues PAUZIER	Délégué Général de l'Union Patronale du Tarn
* Laurent GROS	Directeur Général Société THERMOCLIM
	Président de la Commission de Développement
* Gérard RIZZO	de l'Union Patronale du Tarn
	Directeur Général Société Transports RIZZO
	Président de la CCI d'Albi
* Michel BRUNEL	PDG Société DE CATALO
	Président de la CCI de Castres
* Daniel ASTRUC	Directeur Général de la CCI de Castres
* Pierre REFOUVELET	Directeur Général de la CCI de Mazamet
* Lucien SERRES	PDG Société KIPLAY
	Président du Groupement des Professions de la
* Raymond MATRAS	Maroquinerie et Vêtement de Cuir
* Pierre LACOUT	Gérant d'un cabinet de dépôt de marques
* Thierry FRAYSSINET	Président du Directoire - VOA - QUALIVER S.A
	Directeur commercial -
* Gérard MAS	Société PHALIPPOU-FRAYSSINET
* M. CHARBONNIÈRE	P.D.G - S.A COPROVER - MAS ET GARRIGUES
* M. PARMENTIER	Le Figaro - FR3
* Roger CAZENAVE	Directeur financier PIERRE FABRE
* François MARTIN	Président des Etablissements PHILIPPE RIVES
	Président de MARTIN -ESTRABAUD
. Préfecture de Région MIDI PYRÉNÉES	
* M. BIDOU	Préfet de Région
* M. TALLEC	SGAR
* M. DESMOULIN	DRIRE
* Mme BERGER	DRRT
* M. DURAND	DRIRE/DDI + chargé de mission SGAR
. Conseil Régional MIDI PYRÉNÉES	M. DUPIN, directeur des affaires économiques

ANNEXES

- **Annexe 1 : analyse rapide des dispositifs fiscaux en vigueur, en faveur des entreprises.**
- **Annexe 2 : bilan d'activité de la Prime à l'Aménagement du Territoire (PAT) de 1992 à 1995.**
- **Annexe 3 : bilan d'activité du CIRI sur 1995-1996 (premier semestre)**
- **Annexe 4 : proposition de loi autorisant les préfets à exercer, pour les entreprises en difficulté, un recours suspensif sur les dettes auprès des URSSAF.**

ANNEXE 1

ANALYSE RAPIDE DES DISPOSITIFS FISCAUX EN VIGUEUR, EN FAVEUR DES ENTREPRISES

Dans le seul domaine de la fiscalité d'Etat, les 230 dispositifs en faveur des entreprises recensés dans le tome II du fascicule des voies et moyens, peuvent être classés, de manière évidemment imparfaite compte tenu de leur hétérogénéité, en quatre grandes catégories: les mécanismes classiques dans la fiscalité des entreprises, les aides spécifiques suivant les caractéristiques ou l'étape de la vie de l'entreprise et correspondant à un objectif économique d'ordre général, les aides sectorielles, enfin d'innombrables dispositifs spécifiques très divers dont il est inutile de rechercher la cohérence.

La dépense fiscale correspondant à ces aides fiscales est aussi variable que les aides elles-mêmes, et s'étale de quelques millions de francs à 20 milliards de francs. La plupart des dispositifs ne sont toutefois pas évalués. Seuls les dispositifs encore en vigueur en 1996 sont en principe ici pris en compte.

1.- Les premières, qui ne requièrent pas une analyse détaillée, sont des mesures très classiques

Le tableau ci-dessous en retrace les éléments principaux, par ordre décroissant d'importance. Il s'agit de mesures classiques en matière d'imposition des résultats des entreprises.

Nature de la mesure	Dépense fiscale (en MF) prévue en 1995
régime d'intégration fiscale de droit commun des résultats des groupes de sociétés françaises pour les sociétés du groupe détenues directement ou indirectement à hauteur de 95% par la société de tête	19.000
taxation réduite des plus-values à long terme (19%)	9.000
avoir fiscal attaché aux dividendes de sociétés françaises	7.900
régime des sociétés-mères et filiales : non-imposition, sur option, des produits de participation d'un prix de revient au moins égal à 150 MF ou représentant au moins 10% du capital d'autres sociétés	7.500
régime du bénéfice mondial (consolidation des résultats de l'ensemble des exploitations en France et à l'étranger, avec imputation des prélèvements fiscaux opérés à l'étranger) ou consolidé (consolidation des résultats des filiales françaises ou étrangères détenues à plus de 50%)	2.360 en 1994
amortissements dégressifs (application d'un coefficient de 1,5 à 2,5 au taux de l'amortissement linéaire, coefficient croissant avec la durée d'amortissement)	1.000
provisions pour investissement (50% de la réserve spéciale de participation)	450
report en arrière des déficits et remboursement des créances après cinq ans	265

Outre ces mesures très générales, existent des dispositifs, eux aussi généraux et traditionnels, d'encouragement à la transformation d'entreprises individuelles en sociétés, d'encouragement des fusions de sociétés, de soutien aux efforts à l'exportation, ...

2.-Une deuxième catégorie d'avantages fiscaux vise des dispositifs ciblés correspondant à des étapes de la vie de l'entreprise

Elle comprend des dispositifs ciblés, visant:

- l'allègement de la pression fiscale sur les entreprises en création et la prise en compte de l'aménagement du territoire,
- l'amélioration des fonds-propres et notamment le développement du capital-risque,
- l'encouragement à la recherche et au développement ainsi qu'à la formation,
- le soutien des entreprises en difficulté et l'amélioration des conditions de leur reprise, notamment par leurs salariés.

a.- Les entreprises en création, vues notamment sous l'angle de leur implantation géographique

Nature de la mesure	Dépense fiscale (en MF) prévue en 1995
prise en compte de 50% des dépenses de recherche et de formation professionnelle de la première année dans le crédit d'impôt recherche des deux premières années de l'entreprise	NC
provision pour prêt d'installation des salariés, à taux privilégié, ou pour souscription au capital de sociétés créées par d'anciens salariés, dans la limite de la moitié des sommes prêtées, et dans la limite de 300.000F ou de 75% des souscriptions au capital (régime étendu par le dernier DDOEF)	NC
exonération de l'impôt sur l'ACCRE	270
exonération de l'imposition forfaitaire annuelle de certaines entreprises pour leurs trois premières années lorsque leur capital est constitué pour moitié d'apport en numéraire	NC
exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des entreprises nouvelles dispensées d'IS et exonération totale sur deux ans puis dégressive annuellement (75%, 50%, 25%), d'impôt sur les bénéfices des entreprises industrielles, commerciales, artisanales et libérales créées dans les ZRU, les zones PAT, les territoires ruraux de développement prioritaire	3.900
crédit d'impôt de 22% du montant des investissements des sociétés créées dans certaines zones (Nord-Pas de calais) dans les trois ans postérieurs à la création de l'entreprise	0
exonération des bénéfices réalisés par les sociétés créées dans certaines zones gravement atteintes par les pertes d'emplois industriels	1.150
Suramortissement (de 50% des primes reçues au-delà du prix de revient) des immobilisations acquises au moyen de la PAT, des primes de développement régional ou de développement artisanal	25
amortissement exceptionnel de 25% du prix de revient à l'achèvement des constructions dans les ZRR et les ZR, pour les PME	NC
amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel et commercial construits dans les ZRU et ZRR, à partir de 1995	-

Il conviendrait d'ajouter à cette liste l'exonération temporaire de taxe professionnelle et/ou de taxe foncière et/ou de taxe pour frais de chambre de métiers et de chambres de commerce et d'industrie, pour les deux années suivant celle de la création. Cette exonération est subordonnée à la décision des collectivités locales ou de leurs groupements à fiscalité propre. De même, pour les seules ZRU, sauf décision contraire des collectivités locales concernées, les créations et extensions d'établissements de moins de 150 personnes intervenus dans des communes éligibles à la DSU sont exonérées de taxe professionnelle, pour une durée de cinq ans.

Peut également être cité pour mémoire un certain nombre de dispositifs en faveur des entreprises, dont l'objet consiste spécifiquement à soutenir l'activité économique en Corse, ou dans les départements d'outre-mer.

b.-L'amélioration des fonds propres et le développement du capital-risque

Nature de la mesure	Dépense fiscale (en MF) prévue en 1995
déduction de la perte résultant de la cession d'actions à des salariés bénéficiaires de plans d'options d'achat d'actions	NC
déduction du bénéfice des sommes versées en application d'un plan d'épargne entreprise	NC
exonération d'impôt des sociétés de développement régional	NC
exonération des sociétés de capital-risque pour les produits et plus-values résultant de leur portefeuille de titres non cotés	NC
imposition à 16% des produits distribués à leurs actionnaires par les sociétés de capital-risque	NC
réduction d'impôt sur le revenu (avantage « Madelin ») au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés non cotées (CA < 140 MF ou bilan < 70 MF, et 50% au moins du capital est détenu par des personnes physiques) dans la limite de 25% d'un plafond de 75.000 F pour un couple	450
cumul possible de la réduction d'impôt précédente et de la déduction des pertes en capital, introduite par le DDOEF d'avril 1996	sans objet

c.-L'encouragement à la recherche et à l'innovation

Le dispositif essentiel en la matière est le crédit d'impôt, d'un montant de 50% de l'accroissement des dépenses de recherche de l'année sur la moyenne des deux années précédentes, revalorisées de la hausse des prix à la consommation, dans la limite de 40 MF. Ce plafond s'apprécie, comme l'indique l'article 244 quater B du code général des impôts, pour chaque entreprise. Son coût est de 2.900 MF en 1995.

Nature de la mesure	Dépense fiscale (en MF) prévue en 1995
<p>crédit d'impôt-recherche concernant, après déduction des subventions reçues pour les mêmes opérations:</p> <ul style="list-style-type: none"> -les dotations aux amortissements affectées directement à la réalisation en France d'opérations de recherche -les dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens de recherche -les dépenses de fonctionnement, fixées forfaitairement à 75% des dépenses de personnels (65% pour les personnels en Ile-de-France, 100% dans les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones d'aménagement du territoire) -les dépenses de recherche confiées à des organismes de recherche publics ou privés agréés -les frais de prise et de maintenance des brevets -les dotations aux amortissements de brevets acquis -les dépenses de normalisation pour la moitié de leur montant -les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections dans les secteurs textiles-habillement-cuir 	2.900
<p>Option entre la déductibilité immédiate et l'amortissement linéaire sur cinq ans, avec déficit reportable sans limitation de durée, des dépenses de fonctionnement pour la recherche, y compris, notamment, frais de dépôt de brevets et amortissement exceptionnel des conceptions de logiciels de recherche et des frais d'AMM pour les médicaments</p>	NC
<p>application du régime des plus-values à long terme (19%) aux cessions et aux concessions de licences d'utilisation de brevets, d'inventions brevetables, et aux procédés de fabrication industrielle</p>	NC
<p>Taxation à hauteur de 16% des produits de cession de brevets et de concessions de licences d'exploitation pour l'impôt sur le revenu</p>	NC
<p>Imputation sur le revenu global (pour l'impôt sur le revenu) du déficit provenant des frais de prise de brevets et de maintenance pendant 10 ans par les inventeurs</p>	NC
<p>taxation à 16% des produits de cessions de droits portant sur des logiciels originaux par leur auteur personne physique</p>	5
<p>étalement dans le temps de l'imposition de certaines subventions pour des dépenses de recherche immobilisées, selon le calendrier d'amortissement des immobilisations des dépenses exposées dans des opérations de recherche</p>	NC
<p>Exonération des plus-values de cessions d'actions ou de parts de sociétés agréées pour la recherche scientifique et technique,</p>	NC
<p>amortissement exceptionnel et exonération des plus-values sur les titres de sociétés financières d'innovation conventionnées</p>	coût nul

En matière de prise de brevets, on peut compléter ce panorama en rappelant que les brevets font l'objet d'une redevance à l'INPI, qui fixe lui-même ses tarifs. Compte tenu de ce que ceux-ci lui assurent des revenus sensiblement supérieurs à ses dépenses, l'INPI tend régulièrement à constituer un fonds de roulement croissant, qui a fait l'objet, dans le collectif budgétaire de l'automne dernier, d'une captation par le budget général à hauteur de 215 millions de francs sur un total de 300 millions de francs de réserves financières. On peut donc s'interroger sur la coexistence de dispositifs fiscaux favorables avec des coûts de prises de brevets élevés, dont une partie revient *in fine* à l'Etat.

d. - L'encouragement de la formation

Il existe une réduction d'impôt, non significative, pour la formation du chef d'entreprise et de son conjoint-collaborateur, applicable jusqu'à la fin 1996.

En revanche, le crédit d'impôt en faveur de la formation professionnelle, défini par l'article 244 quater C, représente une dépense fiscale de 460 MF. Ce crédit d'impôt est calculé sur la base de 25% de l'accroissement des dépenses excédant les obligations légales en matière de formation par rapport à la moyenne de ces mêmes dépenses sur les deux années antérieures. Ce taux est majoré à hauteur de 40% lorsque les dépenses visent les salariés occupant les emplois les moins qualifiés, les entreprises de petite taille, ou les salariés de plus de 45 ans. Le crédit d'impôt est plafonné à 1 MF.

e. - Le soutien des entreprises en difficulté, et leur reprise éventuelle

Il existe, outre les classiques délais de paiement, un certain nombre de dispositifs fiscaux en faveur des entreprises en difficulté, et surtout en faveur des reprises d'entreprises.

Nature de la mesure	Dépense fiscale (en MF) prévue en 1995
maintien du droit au report illimité de tout ou partie des amortissements réputés différés en cas de reprise ou de transfert d'activité	NC
exonération des bénéfices réalisés durant deux ans par les sociétés pour reprendre une entreprise ou des établissements industriels en difficulté ou des branches d'activités d'entreprise en liquidation judiciaire	240
exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des mêmes sociétés	NC
exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés en liquidation judiciaire	NC
crédit d'impôt pour adhésion à un groupement de prévention agréé (25% des dépenses des deux premières années d'adhésion dans la limite de 10.000F par an	NC
crédit d'impôt en cas de RES, lorsqu'il y a reprise du capital d'une entreprise soumise à l'IS afin d'en assurer la direction	225
exonération du droit d'enregistrement de 4,8% pour les acquisitions de droits sociaux effectués par une société créée par les salariés d'une entreprise en vue du rachat de cette entreprise pour en assurer la continuité	NC
déduction des intérêts d'emprunts contractés par les salariés pour financer leur rachat	NC

A cette liste peut également être ajoutée l'exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière et de taxes pour frais de chambres susmentionnée pour les reprises d'entreprises en difficulté.

3.- La troisième partie des mesures fiscales d'aides aux entreprises est de nature sectorielle.

Cette catégorie comprend des mesures sectorielles multiples et très hétérogènes, en faveur des industries minières et pétrolières, des économies d'énergie, de la voiture électrique, en faveur de la lutte contre la pollution, etc...

Leur mécanisme s'avère toutefois fréquemment proche: il s'agit, le plus souvent, de dispositifs d'amortissement ou de provisionnement dérogatoires.

A titre d'exemple, peuvent être cités les dispositifs suivants:

secteur	type de mesure	dépense fiscale évaluée pour 1995 (en MF)
économies d'énergie	amortissement exceptionnel sur douze mois	NC
idem	majoration d'un demi-point des coefficients de l'amortissement dégressif pour les matériels destinés à économiser l'énergie	NC
lutte contre le bruit	idem	NC
lutte contre la pollution atmosphérique	idem	N
épuration des eaux industrielles	idem	NC
véhicules électriques	amortissement exceptionnel des véhicules et de leurs batteries	6
industrie pétrolière	provision pour reconstitution de gisement d'hydrocarbures liquides ou gazeux, libérée d'impôt si elle est employée dans le délai de deux ans suivant sa dotation à certains travaux de recherche, à des prises de participation dans certaines sociétés ou à des immobilisations de recherche. Cette dotation ne peut dépasser 50% du bénéfice imposable, ni 23,5% du montant des ventes	200
industrie minière	idem pour les gisements de substances minérales solides, avec exonération définitive si la provision est employée dans un délai de cinq ans. Cette dotation ne peut dépasser 50% du bénéfice imposable, ni 15% du montant des ventes	4

Les entreprises agricoles bénéficient, pour leur part, d'un nombre important de dispositifs fiscaux qui leur sont spécifiques (aide à l'investissement, régime du forfait collectif agricole, abattement sur les bénéfices réalisés durant les cinq premières années pour les jeunes agriculteurs, déduction accélérée de certains emprunts, etc...). ces dispositifs font appel à toute la panoplie des mécanismes de soutien fiscal.

En conclusion, il apparaît que :

1) De nombreux dispositifs sont peu ou pas utilisés, et que la multiplication des petits dispositifs, sans effet de levier significatif, ne contribue pas à la clarté fiscale pour les entreprises, ni à l'équité entre les secteurs et donc entre les entreprises.

2) Tous les mécanismes fiscaux sont utilisés: déduction du résultat taxable, amortissement accéléré, provisionnement dérogatoire, crédit d'impôt, exonération de TIPP et donc réduction des coûts de production, exonération ou taux réduit de TVA. Aucune de ces mécanismes ne semble devoir s'avérer systématiquement supérieure aux autres: ainsi, le crédit d'impôt, fructueux en matière de recherche, a été abandonné dans de multiples secteurs (crédit d'impôt pour augmentation de capital, pour les sociétés créées par les membres du personnel de l'entreprise pour reprendre son capital et assurer sa gestion, crédit d'impôt pour réorganisation du travail,...).

3) Pour les entreprises d'une certaine taille, seul l'effet de volume de l'aide fiscale ou budgétaire ayant un sens, la multiplication de dispositifs ayant tous la même finalité ne présente sans doute guère d'intérêt. Cette diversité des mécanismes peut être plus intéressante pour les PME, qui ont des besoins différents les uns des autres.

4) Les mécanismes sont très évolutifs : leur durée est souvent limitée dans le temps, ce qui peut nuire à la visibilité des entreprises dans le long terme, et peut créer des effets d'aubaine en fin de vie du dispositif. De surcroît, sans disparaître totalement, une même mesure peut également voir son mécanisme régulièrement modifié : ainsi le crédit d'impôt recherche créé en 1983, s'est-il appliqué entre 1988 et 1990 sur le volume des dépenses, avant de ne plus s'appliquer à nouveau que sur son accroissement. De même, le plafond de l'avantage « Madelin » de réduction d'impôt sur le revenu pour souscription en numéraire au capital des PME, quoique probablement encore insuffisant, a été plusieurs fois relevé (de 40.000F à 50.000F puis à 75.000F pour un couple marié).

ANNEXE 2
BILAN D'ACTIVITE DE LA P.A.T. DE 1992 A 1995

	1992	1993	1994	1995
Dossiers présentés	169	133	143	182
Dossiers primés	152	117	125	164
Taux de rejet	11%	12%	13%	10%
PAT accordées (MF)	563	252,4	724,1	613
Emplois aidés	14.351	9.322	13.934	12.966
Investissements (MF)	8.860,45	4.690	9.607	13.636
Nature du programme				
Création (Nbre/PAT en %)	45,50 %	35,1 %	40,8 %	35,2 %
Extension (Nbre/PAT en %)	49,60 %	50,4 %	50,4 %	49,4 %
Décentralisation (Nbre/PAT en %)	4,90 %	14,5 %	8,8 %	5,5 %
Reprise (Nbre/PAT en %)	0%	0%	0%	0%
Conversion (Nbre/PAT en %)	0%	0%	0%	0%
Investissements étrangers				
Nombre de projets	56	37	54	60
Emplois	6.295	3.290	6.492	6.017
Montant de PAT (MF)	317	97	493	383
Investissements (MF)	4.801	2.001	5.870	4.277
Secteur d'activité (en % du nombre de dossiers)				
Industrie	71,2 %	43,5 %	60,0 %	65,2 %
Agro-alimentaire	10,6 %	27,5 %	15,2 %	15,8 %
Tertiaire	18,2 %	29,0 %	24,8 %	18,9 %
Montant moyen PAT par emploi (F)				
Industrie	38.000	29.000	48.000	49.296
Tertiaire	37.500	29.000	28.500	30.807
Montant moyen d'investissement par emploi industriel (F)	609.730	687.320	817.220	1.145.943
Montant moyen de PAT par investissement en % pour les projets industriels	5,90 %	5,70 %	7,70 %	4,3 %

**LISTE DES 10 PREMIERS DOSSIERS DE PRIMES
ATTRIBUÉES EN C.I.A.L.A. EN 1995
(par ordre décroissant)**

N°	SOCIÉTÉ	DÉPARTEMENT
1.	ATMEL CORPORATION	BOUCHES-DU-RHÔNE
2.	SOCIÉTÉ DE L'USINE DE LA MARQUE (S.U.M.)	CORRÈZE
3.	EUROPÉENNE DE VIENNOISERIE	NORD
4.	PAPETERIES DE LA GIRONDE	GIRONDE
5.	DELPHI FRANCE AUTOMOTIVE SYSTEMS	NORD
6.	GIGASTORAGE INTERNATIONAL	TERRITOIRE DE BELFORT
7.	WAELES TERMOZ LOIRE	LOIRE
8.	SGS THOMSON MICROELECTRONICS	BOUCHE-DU-RHÔNE
9.	CATENSA FELT AUTOMOTIVE	TARN (MAZAMET)
10.	PAPETERIES DE GOLBEY	VOSGES

**CIRI - ANNÉES 1995-1996 (1er SEMESTRE)
RESTRUCTURATIONS RÉALISÉES**

1 - PAR RÉGION

ALSACE	1
AQUITAINE	1
BOURGOGNE	2
BRETAGNE	2
CENTRE	1
CHAMPAGNE-ARDENNES	1
ILE DE FRANCE	4
LIMOUSIN	1
LORRAINE	2
MIDI PYRÉNÉES	2
NORD PAS DE CALAIS	4
PAYS DE LOIRE	2
PICARDIE	2
RHÔNE ALPES	2
RHÔNE ALPES	2
DIVERS	1

2 - PAR SECTEUR

AGRO ALIMENTAIRE	2
ARMEMENT	1
CHAUSSURE	1
CONSTRUCTION NAVALE	1
ELECTRONIQUE/ELECTRIQUE	5
IMPRIMERIE	1
JOUET	1
MÉCANIQUE/MACHINES	4
MEUBLES/BOIS/PAPIER	3
PHARMACIE	1
TEXTILE/CONFECTION	5
TRAVAUX PUBLICS	1
DIVERS	4

3 - NOMBRE D'EMPLOIS REPRIS OU CONSERVÉS : 13 850 (SUR 17 000 EN JEU)

Document
mis en distribution
le 20 octobre 1995

N° 2282

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIXIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 1995.

PROPOSITION DE LOI

*autorisant les préfets à exercer, pour les entreprises en difficulté,
un recours suspensif sur les dettes auprès des U.R.S.S.A.F.*

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. BERNARD CARAYON,

Député.

Sécurité sociale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les entreprises, et en particulier les plus petites d'entre elles, sont très démunies face aux exigences des U.R.S.S.A.F., dont la diligence dans le recouvrement de ses créances n'est plus à démontrer. En particulier, il est fréquent que les exigences des organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale emportent des conséquences graves pour la pérennité même de l'entreprise débitrice, et donc pour l'emploi de ses salariés.

Il est indubitable que la recherche de l'équilibre des comptes de la sécurité sociale exige des instruments de collecte efficaces des cotisations dues. Néanmoins, cet objectif ne doit pas primer systématiquement sur celui de l'emploi. Aussi, la possibilité d'un recours en opportunité, devant des exigences insupportables compte tenu de la situation économique, doit-elle être ouverte. Le Premier ministre a confié aux préfets, représentants de l'Etat dans le département, la mission, en partie nouvelle, de coordonner la lutte pour l'emploi, en indiquant qu'ils seraient jugés sur leurs résultats en ce domaine. Il semble légitime de les doter de nouveaux moyens juridiques spécifiques, dont un recours contre des décisions trop aveugles des organismes de recouvrement constituerait un exemple aussi significatif qu'efficace.

La présente proposition de loi ouvre trois types de recours devant le préfet. Le premier constitue un recours contre les refus des directeurs des U.R.S.S.A.F. d'accorder des délais de paiement. Le deuxième, plus général, instaure la possibilité d'un recours suspensif en cas de mise en recouvrement forcé des cotisations, pénalités et majorations de retard par la procédure très efficace de la contrainte. La dernière, enfin, ouvre une voie de recours contre les assignations en redressement judiciaire par les U.R.S.S.A.F.

Plus précisément, en l'état actuel du droit, le directeur de l'U.R.S.S.A.F. concerné est le seul à avoir compétence pour accorder des sursis à poursuites, c'est-à-dire des délais de paiement pour les cotisations patronales, les pénalités et les majorations de retard, en vertu d'une disposition réglementaire (R. 243-21). Cette compétence est même refusée, selon une jurisprudence constante, aux tribunaux des affaires de sécurité sociale (T.A.S.S.), malgré l'article 1244 du code civil. Encore cette compétence exclusive du directeur de

l'U.R.S.S.A.F. demeure-t-elle soumise à plusieurs conditions, notamment le paiement préalable de la part salariale des cotisations et la prise de garanties (R. 243-21). L'article premier permettrait de créer un recours devant le préfet contre une décision du directeur de l'U.R.S.S.A.F. de refuser d'accorder un sursis à poursuites.

La procédure dite de la contrainte, qui emporte tous les effets d'un jugement y compris l'hypothèque judiciaire, est celle qui est la plus fréquemment utilisée, pour sa rapidité, à l'encontre des débiteurs des U.R.S.S.A.F., dans le cadre du recouvrement forcé des créances. Depuis la loi du 25 juillet 1985, la « contrainte » délivrée par le directeur de l'organisme créancier n'est plus subordonnée à aucun contrôle, puisque le visa du président du T.A.S.S. a été supprimé. Le seul recours, sur le terrain juridique et non en opportunité, contre la « contrainte » est une opposition à cette contrainte, dans les quinze jours, devant le T.A.S.S. La décision du T.A.S.S. reste néanmoins subordonnée à celle de la commission de recours amiable, émanation du conseil d'administration de l'U.R.S.S.A.F. concerné, si celle-ci a été saisie par le débiteur.

Il s'agirait donc ici, par l'article 2, de redonner un recours en opportunité devant le préfet, sans préjudice du recours judiciaire. Il faut toutefois noter qu'un tel dispositif laisse inchangées les autres procédures à la disposition de l'organisme de recouvrement, plus lourdes à mettre en œuvre, de l'état exécutoire demandé au percepteur, de la saisie directe du T.A.S.S., et de la jonction de l'action civile en recouvrement à l'action publique pénale exercée en application de l'article L. 244-1 devant le tribunal de police.

Les organismes de sécurité sociale ont actuellement le droit, conformément à l'article 4 de la loi du 25 janvier 1985 et dans le prolongement d'une jurisprudence constante, de demander la « faillite » de leur débiteur, du fait du caractère de droit privé prêté à leurs créances. Sans en supprimer définitivement la possibilité, ces décisions, lourdes de conséquences, devraient pouvoir être évitées lorsque leurs conséquences pour l'emploi sont trop graves. Tel est l'objet de l'article 3 de la présente proposition de loi.

L'article 4 a pour effet de donner compétence au préfet du département du siège de l'employeur, et non de l'organisme de recouvrement concerné, la carte administrative des U.R.S.S.A.F. n'étant en effet pas strictement identique à celle des départements. Le préfet du département de l'employeur est en effet plus averti de la situation économique de celui-ci et, de manière générale, de l'emploi dans son département.

Enfin, il semble légitime de créer un régime de pénalités à l'encontre des U.R.S.S.A.F., dont les ardeurs seraient insuffisamment

tempérées au point d'entraîner des recouvrements forcés abusifs. Ces pénalités, définies à l'article 5, permettraient aux organismes de recouvrement de mieux peser leurs décisions, et permettraient de contrebalancer, fût-ce partiellement, l'arsenal juridique à leur disposition.

Du point de vue financier, le coût de trésorerie éventuellement supporté par les U.R.S.S.A.F. serait compensé par une recette fiscale additionnelle.

La lutte pour l'emploi nécessite un aménagement juridique des contraintes pesant sur les entreprises, en particulier des plus petites qui n'ont pas de capacité de négociation avec les organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

C'est la raison pour laquelle je vous demande, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le représentant de l'Etat peut, en considération de la position du débiteur et compte tenu de la situation économique et de l'emploi, demander au directeur de l'organisme de sécurité sociale chargé du recouvrement un nouvel examen de la demande du débiteur de sursis à poursuite pour le règlement des cotisations patronales, des pénalités et des majorations de retard.

Art. 2.

L'article L. 244- 9 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par ailleurs, le représentant de l'Etat, sur la demande du débiteur, peut, en considération de la position de celui-ci et compte tenu de la situation économique et de l'emploi, suspendre l'effet de la contrainte pour un délai et dans des conditions fixés par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 3.

La décision d'un organisme chargé du recouvrement des cotisations de sécurité sociale d'assigner en redressement judiciaire un

débiteur de cotisations patronales et salariales, de pénalités ou de majorations de retard peut être suspendue par le représentant de l'Etat, en considération de la position du débiteur et compte tenu de la situation économique et de l'emploi, pour un délai et dans des conditions fixés par décret en Conseil d'Etat.

Art. 4.

Le représentant de l'Etat compétent pour l'application des articles 1 à 3 est celui du département du social de l'employeur.

Art. 5.

Une pénalité, relevant du contentieux général de la Sécurité sociale, est encourue par l'organisme chargé du recouvrement des cotisations de sécurité sociale lorsque celui-ci a procédé à une mise en recouvrement forcé abusif. Cette pénalité, égale au montant des cotisations, des pénalités et des majorations de retard demandées abusivement à l'employeur, vient, le cas échéant, en déduction de la dette de celui-ci envers l'organisme de sécurité sociale considéré.

Art. 6.

La perte de recettes correspondant à l'application de la présente proposition de loi est compensée à due concurrence par le prélèvement d'une taxe additionnelle à la taxe à la valeur ajoutée, perçue au profit des organismes de sécurité sociale. »