



**LES AIDES AUX ENTREPRISES EN FAVEUR DE L'EMPLOI
EVALUATION D'ENSEMBLE**

Avril 2013



LE CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'orientation pour l'emploi est une instance d'expertise et de concertation sur l'ensemble des questions d'emploi.

Le Conseil a été créé par un décret du 7 avril 2005 et installé par le Premier ministre le 6 octobre 2005. C'est une structure pluraliste et permanente, composée de cinquante membres. Elle rassemble, outre sa Présidente et son vice-Président, des représentants des partenaires sociaux, le service public de l'emploi, les directeurs des administrations intervenant dans le champ du travail et de l'emploi, ainsi que des experts de ces questions, des représentants des collectivités territoriales et du Parlement.

Ses missions sont les suivantes :

- ▶ Formuler un diagnostic sur les causes du chômage et établir un bilan du fonctionnement du marché du travail et des perspectives pour l'emploi à moyen et long terme ;
- ▶ Evaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi, aux parcours professionnels et à la formation ;
- ▶ Formuler des propositions susceptibles de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois et de faire reculer le chômage, d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Le Conseil élabore des rapports sur toute question dont il se saisit. Il répond également par des avis à des saisines gouvernementales émanant du Premier ministre ou des ministres chargés du travail et de l'économie.

Ses rapports et ses recommandations sont communiqués au Parlement et rendus publics.

Le Secrétariat général du Conseil assure auprès de celui-ci une fonction d'animation, d'expertise et de synthèse. Il prépare les réunions du Conseil et en assure le suivi. Il commande aux administrations et organismes d'étude les travaux permettant d'alimenter les réflexions du Conseil. Il élabore des documents d'analyse et de synthèse et prépare, sous l'autorité de ce dernier, les rapports et avis.

Les méthodes de travail du Conseil reposent sur :

- ▶ des réunions de travail sur des thèmes spécifiques, pour alimenter la réflexion des séances plénières. Ces réunions associent les membres du Conseil ou leurs représentants et des experts compétents sur le thème traité. Elles se tiennent à un rythme bimensuel, voire hebdomadaire.
- ▶ des séances plénières alimentées par les travaux menés en réunions de travail et par des contributions extérieures de personnalités diverses. Elles se tiennent à un rythme au moins mensuel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE :	8
LE CHAMP DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES EN FAVEUR DE L'EMPLOI	8
1. La notion d'aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi.....	9
1.1. L'absence de définition légale des « aides publiques aux entreprises » au niveau national explique la diversité des chiffrages existants, qui comportent tous une part d'arbitraire	9
1.1.1. La notion d'« aide d'Etat » est clairement définie au niveau communautaire et s'impose aux Etats-membres.....	9
1.1.2. Au niveau national, la notion d'aide publique aux entreprises ne correspond à aucune définition légale	12
1.1.3. Les « définitions » des aides publiques aux entreprises étant très diverses, les chiffrages de leur montant abondent et sont très variés	13
1.2. Au sein des aides publiques aux entreprises, le concept d'« aides en faveur de l'emploi » est lui-même à géométrie variable	14
2. Plusieurs typologies permettent d'apprécier la diversité des aides, de repérer des enjeux importants et de fournir une grille de lecture des évaluations de l'efficacité des aides.....	16
2.1. Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi se caractérisent par une grande diversité et un foisonnement de dispositifs	16
2.2. Des typologies par objectifs	17
2.3. Des typologies par acteurs (par financeurs ou par bénéficiaires)	19
2.4. Des typologies selon les modalités de l'aide	20
2.5. Des typologies reposant sur la temporalité des mesures (effets à plus ou moins long terme, aides structurelles ou conjoncturelles)	21
3. Le montant des aides aux entreprises en faveur de l'emploi doit être mis en regard des prélèvements qui pèsent sur les entreprises.....	24
3.1. Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi représentent, selon les périmètres, de 27 à près de 40 milliards d'euros. En leur sein, les allègements de charges sur les bas salaires représentent la masse la plus importante.	24
3.2. Les prélèvements sur les entreprises françaises sont également très lourds, de l'ordre de 355 milliards d'euros, parmi les plus élevés d'Europe	31
3.3. Les PME, qui ont un taux effectif d'imposition supérieur à celui des grandes entreprises, bénéficient davantage des aides à l'emploi	34
4. Les comparaisons internationales faites à partir des données de l'OCDE montrent que la France se situe dans la moyenne en termes de montants d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi et que ces montants dépendent largement du modèle socio-économique de chaque pays.	39

4.1. <i>Le champ des aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi différant fortement d'un pays à l'autre, les comparaisons internationales doivent être interprétées avec prudence</i>	39
4.2. <i>En France et dans l'OCDE, les aides aux entreprises en faveur de l'emploi - au sens, très strict, de l'OCDE - représentent environ 0,1 % du PIB</i>	40
4.3. <i>Les taux de chômage ne permettent pas d'expliquer les différences entre pays en termes de montants des « aides à l'emploi », au sens de l'OCDE</i>	42
4.4. <i>Il semblerait que dans les pays où le niveau de subventions aux entreprises en faveur de l'emploi est élevé, les entreprises sont généralement fortement taxées</i>	44
SECONDE PARTIE :	45
UN SYSTEME QUI POURRAIT ETRE MIEUX EVALUÉ,.....	45
MAIS QUI EST SURTOUT TROP COMPLEXE ET INSUFFISAMMENT COORDONNÉ	45
1. L'état des lieux de l'évaluation des aides aux entreprises en faveur de l'emploi révèle des progrès notables au cours des dernières années, mais des insuffisances persistantes auxquelles il convient de remédier.....	46
1.1. <i>Le Conseil d'Orientation pour l'emploi avait déjà porté un regard sévère sur la situation de l'évaluation des politiques publiques en France</i>	47
1.2. <i>Des progrès ont été faits depuis 2006 en matière d'évaluation des politiques de l'emploi, avec la réalisation de nombreux travaux d'évaluation</i>	48
1.3. <i>La culture de l'évaluation a progressé en France, avec une tendance à la systématisation de la démarche d'évaluation et un meilleur accès aux données</i>	49
1.3.1. Vers une systématisation de la démarche d'évaluation ?	49
1.3.2. Des progrès en termes d'accès aux données.....	54
1.4. <i>Les insuffisances persistantes de l'évaluation, qui ont des causes diverses, ne doivent pas masquer la problématique essentielle de l'articulation entre évaluation et prise de décision</i>	56
1.4.1. Des insuffisances persistantes, pour de nombreuses raisons, parfois légitimes	56
1.4.2. Des acteurs de l'évaluation compétents mais peu coordonnés.....	59
1.4.3. Quelle prise en compte des évaluations par les décideurs publics ?	60
1.5. <i>Propositions</i> :.....	61
AXE 1 : Poursuivre l'effort d'amélioration de l'accès aux données	61
AXE 2 : Consolider la systématisation de la démarche d'évaluation	62
AXE 3 : Mieux intégrer les évaluations scientifiques au processus de décision ...	62
2. En dépit de certains progrès, qui doivent être poursuivis et approfondis, le système des aides publiques aux entreprises, encore assez complexe, instable et peu lisible, n'est pas toujours bien appréhendé par les entreprises, notamment par les plus petites d'entre elles. 64	
2.1. <i>Ces dernières années, des efforts ont été entrepris pour rationaliser les régimes d'aide, accroître l'accessibilité des aides et en améliorer la gestion opérationnelle</i>	64
2.1.1. <i>Des progrès en matière de rationalisation des régimes d'aides et d'harmonisation des cadres juridiques</i>	64

2.1.2.	<i>Vers un recensement des aides pour en accroître l'accessibilité : le répertoire des aides publiques aux entreprises</i>	67
2.1.3.	<i>L'adaptation des pratiques des opérateurs en charge de la gestion des aides</i> 69	
2.2.	<i>En France, le système d'aides aux entreprises reste encore trop complexe et insuffisamment lisible, du fait de la multiplicité des acteurs et des dispositifs, de la diversité des conditions d'éligibilité et de la complexité des procédures d'attribution et des règles de gestion.</i>	71
2.2.1.	<i>La multiplicité et l'hétérogénéité des acteurs impliqués</i>	71
2.2.2.	<i>Multiplicité, multiplication et instabilité des dispositifs</i>	72
2.2.3.	<i>Des conditions d'éligibilité et d'octroi très diverses, que les procédures et formalités ne contribuent pas à rendre plus lisibles</i>	73
2.3.	<i>En conséquence, le système dans son ensemble peut s'avérer difficile à appréhender pour les entreprises, notamment pour les plus petites d'entre elles</i>	75
2.4.	<i>Propositions</i>	78
	AXE 1 : Rendre le système d'aides aux entreprises plus lisible.	78
	AXE 2 : Développer des outils permettant de faciliter l'appropriation des régimes d'aides publiques par les entreprises.	80
	AXE 3 : Simplifier et faciliter les procédures et les formalités administratives des régimes d'aides aux entreprises	81
3.	Les difficultés de mise en cohérence et de gouvernance	83
3.1.	<i>Malgré la forte instabilité des dispositifs, certains éléments de continuité dans la politique d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi peuvent être relevés (allègements de cotisations ou promotion de l'alternance par exemple).</i>	83
3.2.	<i>En revanche, la cohérence d'ensemble du système d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi n'est pas toujours assurée, que ce soit entre les dispositifs, entre les acteurs ou entre les territoires.</i>	84
3.3.	<i>Une part non négligeable de ces difficultés renvoie à la persistance d'une gouvernance imparfaite.</i>	87
3.4.	<i>Propositions</i>	91
	AXE 1 : Améliorer la cohérence des dispositifs d'aides publiques aux entreprises.	91
	AXE 2 : Améliorer la coordination entre les acteurs : renforcer la gouvernance au niveau d'une même région.	92
	AXE 3 : Améliorer la coordination entre les acteurs : favoriser la coopération entre les collectivités de différentes régions.	93
4.	La question de la conditionnalité des aides	95
4.1.	<i>Une première forme de conditionnalité : les critères d'attribution et la question du bon ciblage des aides.</i>	95
2.4.1.	<i>Toutes les aides sont soumises à des critères d'attribution multiples et relèvent ainsi d'une logique de conditionnalité.</i>	95

2.4.2. <i>Les équilibres à trouver en matière de ciblage des aides et de marges d'appréciation à laisser aux prescripteurs des aides sont complexes.</i>	97
4.2. Une seconde forme de conditionnalité : les engagements et la question de la contractualisation.	100
4.2.1. <i>Plusieurs aides à l'emploi font l'objet, de la part des entreprises bénéficiaires, de contreparties prédéfinies par les textes ou négociées entre les acteurs.</i> 100	
4.2.2. <i>La mise en œuvre d'une conditionnalité à des engagements ex post présente de nombreuses difficultés, de principe ou opérationnelles</i>	102
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	109
ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS	110
ANNEXE 3 : LISTE DES PROPOSITIONS	113
AXE 1 : Poursuivre l'effort d'amélioration de l'accès aux données	113
AXE 2 : Consolider la systématisation de la démarche d'évaluation	114
AXE 3 : Mieux intégrer les évaluations scientifiques au processus de décision .	114
AXE 1 : Rendre le système d'aides aux entreprises plus lisible	115
AXE 2 : Développer des outils permettant de faciliter l'appropriation des régimes d'aides publiques par les entreprises	116
AXE 3 : Simplifier et faciliter les procédures et les formalités administratives des régimes d'aides aux entreprises	116
AXE 1 : Améliorer la cohérence des dispositifs d'aides publiques aux entreprises.	117
AXE 2 : Améliorer la coordination entre les acteurs : renforcer la gouvernance au niveau d'une même région.	117
AXE 3 : Améliorer la coordination entre les acteurs : favoriser la coopération entre les collectivités de différentes régions.	118
ANNEXE 4 : GLOSSAIRE	120

INTRODUCTION

Le Conseil d'orientation pour l'emploi avait travaillé en 2006 sur la thématique des aides aux entreprises, dans le cadre d'une saisine du Premier ministre demandant notamment au Conseil d'examiner l'opportunité de la conditionnalité des aides. Depuis lors, de nombreux dispositifs ont été créés ou parfois supprimés. Même lorsque des évaluations existent, force est de constater qu'elles sont souvent éparses et n'ont pas donné lieu à un travail de synthèse de leurs principaux résultats.

Dans ce contexte, et dans le cadre de la feuille de route issue de la Grande Conférence Sociale des 9 et 10 juillet 2012, M. Michel Sapin, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, a demandé au Conseil d'Orientation pour l'Emploi de réaliser une « *évaluation contradictoire des aides aux entreprises en faveur de l'emploi* », pour « *juger de leur pertinence en termes de développement économique et d'emploi* » (voir, en annexe 1, la lettre de saisine du 5 septembre 2012).

L'objet du présent rapport diffère donc sensiblement de celui de 2006 dans la forme de l'exercice, car la conduite d'une évaluation impose des exigences spécifiques, et dans son champ, car l'évaluation demandée porte sur les seules aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi. Il convient à ce titre de souligner que, si le sujet des aides publiques aux entreprises a fait l'objet de nombreux rapports, celui, plus circonscrit, des aides aux entreprises en faveur de l'emploi, n'avait jamais été étudié spécifiquement. Le Conseil s'est donc livré au préalable à un travail important de délimitation du champ de ces aides et des masses financières en jeu.

Le contexte économique et budgétaire dégradé dans lequel s'inscrit ce rapport constitue une autre différence de taille avec l'exercice précédent réalisé en 2006. Considérant que le soutien à l'emploi est essentiel dans le contexte actuel de croissance faible et de chômage élevé, il est plus que jamais nécessaire d'apprécier l'efficacité pour l'emploi du système d'aides existant. Le Conseil s'en est tenu à sa mission : les propositions qui sont faites visent à augmenter l'efficacité et la rationalité des dispositifs individuels comme du système global d'aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi.

L'efficacité des aides ne se résume pas à celle des dispositifs considérés isolément mais dépend également de la cohérence, de la gouvernance et de l'efficacité globale du système d'aides. Le présent rapport traite de l'évaluation des aides en tant que système. Il donne une vision d'ensemble des aides, et aborde un certain nombre de problématiques transversales (état des lieux de l'évaluation, complexité et lisibilité du système, cohérence et gouvernance, question de la conditionnalité des aides). Un second rapport fournit des évaluations détaillées des principaux dispositifs.

Les deux rapports ont été adoptés par le Conseil le 25 avril 2013. La CGT a participé aux travaux et débats du Conseil, mais n'a pas souhaité s'associer à l'adoption des rapports.

PREMIERE PARTIE :
**LE CHAMP DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES EN
FAVEUR DE L'EMPLOI**

1. La notion d'aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi

La définition des aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi se heurte à deux difficultés : l'absence d'une définition précise des aides publiques et la difficile délimitation du champ des aides « en faveur de l'emploi ».

1.1. L'absence de définition légale des « aides publiques aux entreprises » au niveau national explique la diversité des chiffres existants, qui comportent tous une part d'arbitraire

Alors que la notion d'« aide publique » ne constitue pas une catégorie juridique dans le droit national et est utilisée, dans le langage courant et dans le présent rapport, pour décrire les dispositifs de soutien à l'emploi dans les entreprises, il existe en revanche au niveau communautaire une notion d'« aide d'Etat », qui ne lui correspond pas. Elle vise à interdire certaines aides favorisant certaines entreprises et faussant la concurrence.

1.1.1. La notion d'« aide d'Etat » est clairement définie au niveau communautaire et s'impose aux Etats-membres

L'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose ainsi dans son premier paragraphe que, « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Cette notion d'« aide d'Etat » n'a pas été définie par les Traités communautaires eux-mêmes. C'est la Commission qui apprécie au cas par cas la compatibilité des aides avec le Traité. Tout nouveau régime d'aide doit ainsi être notifié à la Commission¹.

C'est la Commission qui, en 2005, a finalement élaboré, dans le Tableau de bord des aides d'Etat, une définition directe. L'aide d'Etat est définie comme « *une forme d'intervention étatique utilisée pour promouvoir une activité économique déterminée. L'octroi d'une aide d'Etat a pour conséquence que certains secteurs ou activités économiques bénéficient d'un traitement plus favorable que d'autres, et fausse donc le jeu de la concurrence en opérant une discrimination entre les sociétés qui bénéficient de l'aide et les autres. Afin de déterminer si une mesure constitue une aide d'Etat, il convient donc de distinguer le cas dans lequel l'aide vise certaines entreprises ou certaines productions, comme le prévoit l'article 87 paragraphe*

¹ A l'exception des aides *de minimis* et des aides réputées compatibles, notamment en vertu du Règlement d'exemption (RGE).

1 du Traité, de la situation dans laquelle les mesures en cause sont uniformément applicables sur l'ensemble du territoire de l'Etat membre et visent à favoriser l'économie toute entière. Dans le second cas, la mesure ne constitue pas une aide d'Etat au sens de l'article 87 paragraphe 1 ».

Pour sa part, la Cour de justice de l'Union européenne retient également une conception très large de la notion d'aide d'Etat. Selon la jurisprudence de la Cour, « afin d'apprécier s'il y a aide, il convient (...) de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique, qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché² ». Sont ainsi considérées comme des aides d'Etat toutes formes d'avantages financiers, tels que les apports en capital, mais également les avantages qui allègent les charges des entreprises : exonérations fiscales ou sociales, garanties d'emprunt, conversion de dettes en capital.

Au total, une « aide d'Etat » se définit par cinq critères cumulatifs :

- **il s'agit en premier lieu d'une aide publique**, octroyée directement par l'Etat ou indirectement par des organismes relevant de celui-ci, ou par des collectivités territoriales. Toute intervention financière d'une entité publique au profit d'un tiers est susceptible d'entrer dans cette catégorie ;
- **en deuxième lieu, l'aide bénéficie à une « entreprise »**, notion qui renvoie en droit communautaire à « toute entité exerçant une activité économique »³ c'est-à-dire toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné, indépendamment de son statut privé ou public et de son mode de financement ;
- **en troisième lieu, l'aide doit être sélective** en ce qu'elle « favorise certaines entreprises ou productions », selon les termes de l'article 107 § 1 du TFUE ;
- **en quatrième lieu, l'aide doit affecter la concurrence**, soit au sein d'un Etat membre de l'UE, soit dans l'ensemble de l'UE ;
- **enfin, en dernier lieu, l'aide doit avoir une incidence sur les échanges économiques** à l'intérieur d'un Etat ou sur l'ensemble du territoire communautaire, notamment en renforçant la position d'une entreprise par rapport à ses concurrents.

Un certain nombre de dérogations au principe général d'interdiction des aides d'Etat a été prévu par le Traité. Le paragraphe 2 de l'article 107 TFUE distingue ainsi trois types d'aides qui sont automatiquement compatibles. Il s'agit des aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits, des aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et des aides justifiées par les conséquences économiques de la division de l'Allemagne (disposition toujours en vigueur bien qu'elle ait perdu sa justification). Ces aides doivent néanmoins être notifiées.

Le paragraphe 3 de l'article 107 TFUE énumère par ailleurs les aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, après examen de la Commission. Il s'agit des aides destinées à :

- favoriser certaines régions en retard de développement,

² CJCE 11 juillet 1996, SFEI, aff. C-39/94.

³ CJCE, 23 novembre 1991, *Höfner*, C-41/90, Rec. I, p. 1979.

- promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,
- faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,
- promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

Il peut également s'agir d'autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Le droit européen prévoit également une série d'exemptions, c'est-à-dire d'aides qui n'ont pas à être signalées à la Commission car déclarées compatibles avec le marché intérieur. La liste de ces aides est établie par le règlement n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008. Il s'agit des aides régionales, des aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME, des aides à la création de petites entreprises par des femmes, des aides pour la protection de l'environnement, des aides en faveur des PME, qui doivent leur permettre de bénéficier de services de conseil et de participer à des foires, des aides sous forme de capital-investissement, des aides à la recherche, au développement et à l'innovation, des aides à la formation et des aides en faveur des travailleurs défavorisés ou handicapés. Par ailleurs, en application du règlement n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, les aides d'un montant inférieur à 200 000 euros sont également exemptées de l'obligation de notification. Ce plafond avait été relevé temporairement à 500 000 euros pour soutenir les entreprises pendant la crise.

Les aides d'État à la création d'emplois et les aides visant à favoriser l'embauche de personnes défavorisées et handicapées sont exemptées de l'obligation de notification en vertu du règlement n°2204/2002 de la Commission, du 12 décembre 2002. C'est également le cas de certaines aides d'État à la formation compatibles avec les règles de concurrence (Règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001).

Cette notion européenne d'aide d'Etat, qui repose sur le critère de sélectivité, ne peut être utilisée pour définir le champ de la réflexion du présent rapport.

Ainsi, les allègements généraux de cotisations sociales, qui représentent en France une masse financière importante et sont souvent au cœur des débats sur les aides en faveur de l'emploi, ne sont pas des aides d'Etat au sens communautaire, en raison de leur caractère général.

En revanche, des régimes d'allègements de cotisations ne s'appliquant qu'à un secteur ou un type d'entreprises seraient susceptibles de constituer des aides d'Etat, s'ils entraînent une distorsion économique.

1.1.2. *Au niveau national, la notion d'aide publique aux entreprises ne correspond à aucune définition légale*

Plusieurs approches peuvent être retenues pour préciser le périmètre du présent rapport.

Dans son rapport de 2006⁴, le Conseil avait défini une aide publique aux entreprises par les trois principaux traits constitutifs suivants :

- que l'aide soit attribuée par une personne publique ou une personne morale de droit privé liée à une personne publique,
- qu'elle ait un bénéficiaire précis et se distingue des mesures de politique générale,
- qu'elle ait un impact comptable et des effets directs pour le bénéficiaire et un caractère désintéressé pour le donateur.

Dans son rapport de 2007⁵, la mission d'audit de modernisation menée par les inspections générales a identifié cinq critères cumulatifs pour délimiter le périmètre des aides publiques aux entreprises :

- un transfert de richesse,
- un financeur public,
- un bénéficiaire appartenant au secteur marchand et concurrentiel,
- un objectif de politique publique,
- et enfin des conditions d'éligibilité explicites et non une mesure forfaitaire et uniforme.

Les inspections générales, comme d'ailleurs le Commissariat Général au Plan en 2003⁶ et le COE en 2006, avaient cependant *in fine* retenu une approche plus large, en incluant d'une part les dépenses fiscales et sociales et d'autre part certaines mesures de politique générale, notamment les allègements généraux de cotisations sociales.

Le présent rapport retient lui aussi une approche large des aides publiques aux entreprises, incluant les dépenses fiscales et sociales et les mesures de politique générale dès lors qu'elles impliquent une augmentation des recettes des entreprises gagée par la hausse des dépenses ou les moindres recettes d'une personne publique dans un but de politique publique. En revanche, la définition retenue est stricte pour les autres critères : le caractère public du financeur, le fait que le bénéficiaire appartienne au secteur marchand et concurrentiel et l'existence d'un objectif de politique publique. Les aides provenant d'organismes privés ou d'associations ainsi que celles concernant le secteur non marchand n'entrent pas dans le champ du rapport.

⁴ COE, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 2006.

⁵ Mission d'audit de modernisation, *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, 2007.

⁶ Commissariat général du Plan, *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, 2003.

1.1.3. Les « définitions » des aides publiques aux entreprises étant très diverses, les chiffrages de leur montant abondent et sont très variés

Trois exemples peuvent illustrer cette diversité des chiffrages en fonction du périmètre retenu :

- D'après les données de la Commission européenne, les aides d'Etat (hors aides liées à la crise et au secteur ferroviaire) représentaient en 2011 plus de 64 milliards d'euros dans l'Union européenne, soit 0,5 % du PIB de l'Union. En France, elles représentaient 12,4 milliards, soit 0,6 % du PIB.
- En retenant une approche plus large, le rapport de la Mission d'audit et de modernisation de 2007 estimait à 65 milliards d'euros le montant des aides publiques en 2005, dont 57 milliards (3,5 % du PIB) transitant par le budget de l'Etat, le reste étant constitué des aides européennes ainsi que des aides des collectivités locales et des organismes nationaux non-étatiques.
- Dans un rapport d'octobre 2010⁷, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) estimait le montant des dépenses fiscales et sociales destinées aux entreprises à, respectivement, 35 et 66 milliards d'euros en 2010.

Non seulement les chiffrages dépendent des périmètres retenus, mais ils sont fragiles, car chacun de ces périmètres est imparfait.

Si l'on considère par exemple les dépenses fiscales et sociales destinées aux entreprises qui sont mentionnées dans le rapport du CPO :

- certaines dépenses, pourtant très importantes, ne bénéficient pas directement ou pas en premier lieu, et en tout cas pas en seul lieu, aux entreprises : c'est le cas des taux réduits de TVA, qui représentent 44 % des dépenses fiscales applicables aux entreprises, ou des exemptions d'assiette, qui représentent plus de 40 % des dépenses sociales. En effet, les taux réduits de TVA comme les exemptions d'assiette bénéficient au moins autant aux consommateurs et aux salariés qu'aux entreprises.
- de même, certaines de ces dépenses fiscales ou sociales aux entreprises, au sens du CPO, n'entrent pas dans le champ du présent rapport, car elles concernent des bénéficiaires – personnes ou structures – qui n'entrent pas dans le cadre de notre analyse : 4 milliards d'euros de dépenses sociales sont destinées aux travailleurs indépendants ; et des niches bénéficient – pour des montants beaucoup plus limités – à des associations ou à des catégories qui ne constituent pas des entreprises (médecins conventionnés, jeunes artistes).
- enfin, en plus des dépenses fiscales et sociales, le CPO mentionnait également les mesures dites « déclassées » s'appliquant aux entreprises (chiffrées en 2010 à 71,3 milliards d'euros). Il s'agit de mesures qui étaient auparavant comptabilisées comme des dépenses fiscales ou sociales et qui sont désormais considérées comme des modalités particulières de calcul de l'impôt. En ce sens, on considère qu'il ne s'agit pas d'aides publiques aux entreprises. Il s'agit par exemple du régime d'imposition des sociétés mères et filiales qui représentait à lui seul, en 2010, 35 milliards d'euros.

Ainsi, le chiffrage des aides est en grande partie arbitraire, parce qu'il dépend de la définition des aides retenue et que cette définition inclut ou non, selon les cas, les mesures les plus coûteuses.

⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et "niches" fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre 2010.

1.2. Au sein des aides publiques aux entreprises, le concept d'« aides en faveur de l'emploi » est lui-même à géométrie variable

Contrairement aux rapports sur les aides publiques évoqués *supra*, le présent rapport s'intéresse aux seules aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi.

Cerner, au sein des aides publiques, celles qui sont « en faveur de l'emploi » impose de faire des choix. En effet, relativement peu d'aides visent explicitement ou implicitement l'emploi, et les objectifs des aides publiques sont le plus souvent multiples et donc parfois difficilement identifiables.

Par exemple, les « aides zonées » visent au moins autant l'emploi que le développement économique et la mixité fonctionnelle de certaines zones géographiques ; le taux réduit de TVA dans la restauration est une aide sectorielle en faveur de l'investissement et du pouvoir d'achat mais comporte aussi un objectif emploi important. Les contrats aidés ont clairement un objectif emploi, mais visent également à apporter un complément de revenu aux personnes en difficulté d'insertion. Le choix a été fait d'intégrer ces trois dispositifs.

Ensuite, **certaines aides ont un objectif qui n'est pas l'emploi au sens strict, mais sont fortement liées à l'emploi.** C'est le cas des aides à la formation, des aides au développement économique et des aides à l'innovation. Les aides à la formation sont, dans le cadre du rapport, assimilées à des aides à l'emploi en raison du lien très fort qui existe entre formation et emploi. En revanche, le Conseil a fait le choix d'exclure les aides à l'innovation du champ de son étude, car les effets positifs de l'innovation sur l'emploi, s'ils sont avérés, ne se réalisent qu'à long terme. Le cas des aides au développement économique est plus complexe puisque l'augmentation de l'emploi accompagne généralement le développement économique, à un horizon de court-moyen terme. Considérer les aides au développement comme des aides à l'emploi reviendrait cependant à élargir considérablement le champ de ces aides et surtout le nombre de dispositifs à évaluer. Le développement économique est en effet une notion large qui englobe un grand nombre de régimes d'aides.

Une exception est faite pour le cas des collectivités territoriales. A l'échelle d'un territoire, les objectifs de développement économique et de création d'emploi ne sont la plupart du temps pas distingués par les acteurs. Le principal levier dont disposent les collectivités pour accroître l'emploi est d'attirer des entreprises sur leur territoire. Les deux types d'aides sont en quelque sorte confondus. Le Conseil a donc choisi d'intégrer l'ensemble des aides des collectivités territoriales en faveur du développement économique dans le champ retenu pour le présent rapport.

* * *

En résumé, le champ retenu dans le cadre de ce rapport est celui des aides :

- **versées par une personne publique à une entreprise du secteur marchand et cela qu'il s'agisse de dépenses budgétaires, de dépenses fiscales ou de « niches » sociales.** Les aides non financières ne feront pas l'objet de développement dans le présent rapport.
- **et qui visent principalement l'emploi ou la formation – même si d'autres objectifs secondaires peuvent être poursuivis – ou qui ont pour objectif l'emploi ou la formation parmi d'autres objectifs de même importance.** Les aides en faveur du développement économique ou de l'innovation ne sont pas considérées ici comme des aides en faveur de l'emploi, en dépit de leurs retombées en termes d'emploi, **exception faite des aides des collectivités territoriales pour lesquelles il est plus difficile de distinguer entre les deux types d'objectifs.**

Le champ du rapport est ainsi défini volontairement de façon assez large, et cela pour ne pas exclure de l'analyse des dispositifs quantitativement et/ou qualitativement importants, comme les allègements généraux de cotisations sociales et les aides zonées par exemple.

Il inclut des aides versées dans le cadre de politiques contractuelles associant l'Etat et les entreprises, dont le Conseil salue le développement.

2. Plusieurs typologies permettent d'apprécier la diversité des aides, de repérer des enjeux importants et de fournir une grille de lecture des évaluations de l'efficacité des aides.

2.1. Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi se caractérisent par une grande diversité et un foisonnement de dispositifs

Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi sont à la fois très nombreuses et très diverses. Elles varient par leur forme (subventions directes, réductions d'impôt, exonérations de cotisations sociales, prêts, garanties ou prises de participation, aides non financières...), par la personne qui les octroie (ministère de l'emploi, ministères sectoriels, organismes nationaux, différents niveaux de collectivités locales, Union européenne), par les entreprises qui en bénéficient (aide générale non ciblée non conditionnée, aide ciblée sur un type d'entreprises ou un secteur, aide conditionnée à l'embauche de personnes en difficulté, aide octroyée à une entreprise particulière...). Elles varient également par leurs montants, par leurs objectifs ou par leur efficacité.

A titre d'illustration, le tableau 1 ci-dessous montre bien que, pour les seules aides d'Etat au sens de la Commission européenne, il existe un grand nombre de dispositifs différents, selon la nature fiscale ou budgétaire de l'aide et son effet pour l'entreprise bénéficiaire. Le nombre d'aides existantes s'accroît lorsqu'on élargit la notion d'aide au-delà du sens communautaire.

Tableau 1 : Nomenclature des aides financières selon la Commission européenne

Catégories	Aide budgétaire	Aide fiscale
Groupe A : Aide intégralement transférée au bénéficiaire	Subvention Prime Bonification d'intérêt obtenue directement par le bénéficiaire	Crédit d'impôt Abattement fiscal Réduction de cotisations sociales Mesure équivalente à une subvention
Groupe B : Prise de participation	Prise de participation sous toutes ses formes (y compris conversion de dette)	
Groupe C : Intérêt économisé par le bénéficiaire pendant la mise à disposition du capital transféré	Prêt à taux réduit Prêt participatif Avance remboursable	Report d'impôt
Groupe D : Garanties	Garanties : montant couvert par des régimes de garanties ; pertes en découlant, déduction faite des primes versées	

Source : COE, Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques, 2006.

L'objectif du présent rapport n'est pas de recenser de manière exhaustive les aides aux entreprises en faveur de l'emploi mais d'évaluer individuellement les plus importantes d'entre elles ainsi que le système d'aides dans son ensemble. Au niveau de ce dernier, ce sont les grands équilibres qui se dégagent de cette profusion d'aides, la cohérence d'ensemble et l'efficacité ou l'efficience globale qui importent.

Se livrer au préalable à la présentation de plusieurs grandes typologies d'aides permet de mieux appréhender leur réalité multiforme et de faire ressortir leurs différences et leurs traits communs afin de les comparer. Cet exercice offre une grille de lecture en vue de l'évaluation en rendant possible la comparaison des effets des aides ayant par exemple les mêmes finalités ou le même mode de fonctionnement. Il permet enfin une évaluation des aides qui prenne en compte leurs caractéristiques propres, comme leurs objectifs ou leur temporalité.

2.2. Des typologies par objectifs

Les différents types d'aides se distinguent principalement (cf. *infra* tableau 2) par la place de l'emploi parmi leurs objectifs. Un premier groupe d'aides vise l'emploi, même si des objectifs secondaires peuvent être poursuivis ; un deuxième groupe vise l'emploi directement mais parmi d'autres objectifs de même niveau ; un troisième groupe d'aides a des effets indirects sur l'emploi. Il est intéressant de distinguer les aides, de manière encore plus fine, en fonction de la nature de leur objectif en termes d'emploi.

- *Objectifs généraux de politique publique : création d'emplois, adéquation offre/demande et retour à l'emploi prioritaire des personnes les plus en difficulté*

Une part importante des aides a pour objectif principal la création d'emploi, qu'il s'agisse d'aides relevant de la gestion conjoncturelle du chômage (dispositif zérocharges TPE) ou de politiques structurelles (exonération de cotisations sociales dans les zones urbaines sensibles), d'aides générales (exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires, dits « Fillon ») ou limitées à un certain secteur (taux réduits de TVA). **En termes de masses financières, ces aides sont fortement majoritaires puisqu'elles regroupent les différents dispositifs d'exonération de cotisations et les taux réduits de TVA.**

D'autres objectifs de politique publique peuvent être poursuivis par les aides. Il s'agit par exemple de **l'amélioration de l'adéquation entre l'offre et la demande de travail, pour les aides en faveur de la formation**. On trouve dans cette catégorie les aides en faveur de l'apprentissage et de la professionnalisation, la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) et les actions de formation préalable au recrutement (AFPR), les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), etc. Ces aides sont de plus faibles montants, en dehors des aides pour l'alternance.

Un autre objectif de politique publique est **l'insertion professionnelle de personnes en difficulté**. Il s'agit alors davantage de faire bénéficier ces personnes en priorité des dispositifs de politique de l'emploi que de faire diminuer le nombre de chômeurs (« traitement social du chômage »). Certaines aides permettent de favoriser le retour à l'emploi de groupes présentant des difficultés particulières sur le marché de l'emploi. Les contrats aidés peuvent entrer dans cette catégorie, puisqu'ils sont assortis d'une liste de publics prioritaires, même s'ils sont également une politique visant la création d'emploi, notamment dans une logique de gestion contracyclique du chômage.

La plupart des dispositifs d'aides en faveur de l'emploi relève de l'un de ces trois champs, au moins de façon prépondérante, mais certains peuvent s'avérer plus difficiles à classer. On l'a mentionné s'agissant des contrats aidés. C'est aussi le cas, par exemple, des exonérations zonées, qui sont à la fois des aides à la création d'emplois et des aides ciblées sur des personnes rencontrant des difficultés particulières (notamment du fait de leur lieu de résidence) : cela n'est pas neutre lorsqu'il faut évaluer un dispositif.

- *Objectifs du point de vue des problématiques des entreprises : coût du travail, difficultés de recrutement, anticipation des besoins en compétences, gestion des variations de l'activité*

Dans une logique proche de la précédente, il est également possible de distinguer les aides selon la problématique qu'elles souhaitent traiter, du point de vue d'un acteur particulier : l'employeur. Les exonérations de cotisations sociales et les taux réduits de TVA visent à réduire le problème que constitue pour les entreprises un coût du travail trop élevé aux alentours du SMIC. Des aides comme la POE ou l'AFPR visent à lutter contre leurs difficultés de recrutement. Les EDEC doivent permettre aux entreprises de mieux anticiper et organiser l'évolution de leurs besoins en compétences. L'activité partielle a été conçue afin de limiter pour les entreprises les effets des variations de l'activité économique.

- *Objectifs de politique publique vus selon la littérature économique : efficacité économique (incitation et compensation) et redistribution*

La littérature économique propose une typologie des aides en fonction de la nature de l'objectif théorique poursuivi : l'efficacité économique ou la redistribution.

S'agissant des aides dont l'objectif est d'accroître l'efficacité économique, elles visent à pallier des défaillances de marché (en modifiant les signaux de marché) : externalités non prises en compte par le marché, information imparfaite entre acteurs économiques, réglementations susceptibles de perturber l'efficacité du marché alors même qu'elles sont justifiées au regard d'autres considérations.

Ainsi, pour évaluer l'efficacité et l'efficience des aides, il faut avoir à l'esprit qu'elles sont parfois l'alternative à d'autres modes d'intervention, ou au contraire la compensation d'une intervention (réglementation).

Toutes les aides n'ont pas vocation à compenser les difficultés des entreprises. Certaines cherchent davantage à inciter les entreprises à employer certaines personnes ou à s'implanter dans certaines zones (contrats aidés, exonérations zonées). Ces incitations visent bien à donner la priorité, en termes de politiques de l'emploi, aux personnes désignées comme rencontrant le plus de difficultés. Il y a bien ici un objectif de « redistribution ».

L'ensemble du système (prélèvements sur les entreprises et système d'aides aux entreprises) aboutit également à d'importants effets redistributifs entre secteurs économiques et entre entreprises (cf. *infra* 3.2).

2.3. Des typologies par acteurs (par financeurs ou par bénéficiaires)

➤ *Aides nationales vs aides locales*

On distingue d'abord les aides qui sont financées par l'Etat ou les organismes nationaux et les aides des collectivités territoriales. Cette distinction est en premier lieu institutionnelle : les différents financeurs ne disposent pas des mêmes leviers d'action en termes de soutien à l'emploi. Mais elle reflète également une logique propre, certaines aides ayant par nature vocation à être définies et gérées au niveau national tandis que d'autres appellent une gestion territoriale.

Comme on l'a déjà vu, **les aides nationales sont très prépondérantes en termes de masses financières, même si les aides locales sont, en nombre de dispositifs, très nombreuses.**

➤ *Aides générales vs aides ciblées*

Les aides générales sont souvent opposées aux aides ciblées, mais il est difficile de trouver une ligne de partage claire entre les deux catégories. Les aides véritablement générales, entendues comme des aides ne concernant pas un groupe d'entreprises, un secteur ou un type de bénéficiaires particulier, sont très rares. Ainsi, **les exonérations générales de cotisations sociales s'adressent aux entreprises qui embauchent des personnes rémunérées entre le SMIC et 1,6 SMIC.** Les aides ciblées sont celles qui visent de manière explicite un certain public : certains groupes d'entreprises (aides sectorielles, aides zonées, activité partielle) ou de personnes (contrats aidés, aides au secteur de l'insertion par l'activité économique, aides de l'Agefiph, aides en faveur de l'alternance...). Les aides générales seraient donc par opposition celles qui n'ont pas pour objectif de soutenir un groupe particulier d'entreprises ou de personnes.

➤ *Aides par catégories de bénéficiaires*

Retenir une approche des aides par catégorie de bénéficiaires, et notamment par catégorie d'entreprises aidées, présente l'intérêt de mettre en évidence l'effet potentiellement redistributif des aides. Cela fait apparaître les groupes d'entreprises qui bénéficient le plus largement des aides publiques. On sait par exemple que, compte tenu des niveaux de salaire, certains secteurs des services tels que le commerce, la construction ou les services aux particuliers, bénéficient des exonérations générales de cotisations sociales au-delà de leur part dans l'emploi total. Toutefois, ce type de considération doit être mis en regard des différences pouvant exister entre les impositions supportées par les différentes catégories d'entreprises (cf. *infra* 3.2).

2.4. Des typologies selon les modalités de l'aide

➤ *Des mécanismes très variés*

On peut d'abord distinguer **les aides financières et les aides non financières**. Les aides non financières sont nombreuses et recouvrent des aides au conseil, des mises à disposition d'équipements ou de locaux, des aides juridiques ou d'autres types de services.

Ensuite, les aides financières fonctionnent selon des mécanismes très différents et qui sont illustrés au tableau 1. Les garanties d'emprunt, prêts ou avances de trésorerie, taux d'intérêts bonifiés sont difficiles à chiffrer puisqu'il ne s'agit pas de sommes données aux entreprises mais d'avantages financiers qui leur sont octroyés à un moment donné sans qu'il soit possible de déterminer précisément les bénéfices qu'elles en retirent.

Parmi les aides financières versées aux entreprises, on peut de façon plus grossière distinguer :

- les subventions (contrats aidés, activité partielle, aides budgétaires des collectivités locales aux entreprises, etc.) ;
- les niches sociales (exonérations de cotisations sociales) ;
- les dépenses fiscales (notamment les taux réduits de TVA mais aussi les diverses exonérations d'impôts, nationaux et locaux).

Les dépenses fiscales et sociales sont très largement prépondérantes parmi les aides à l'emploi.

➤ *Aides de guichet vs aides conventionnelles*

Les aides aux entreprises fonctionnent dans leur grande majorité selon une logique d'attribution automatique, dite « de guichet ». Toutefois, certaines aides ont des modalités d'attribution plus souples qui laissent place à une démarche contractuelle ou conventionnelle, avec des conditions à définir entre le bénéficiaire de l'aide et son financeur.

En réalité, les différents types d'aides existants sont difficiles à classer dans ce système binaire « logique de guichet vs logique contractuelle » :

- Les aides que l'on pourrait appeler « de **guichet large** » sont celles pour lesquelles le respect de **critères d'attribution définis ex ante** entraîne automatiquement l'attribution de l'aide. C'est le cas des exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires.
- Viennent ensuite les **aides de guichet qui s'accompagnent de conditions plus strictes portant sur la gestion passée de l'emploi au sein de l'entreprise**. Il s'agit par exemple des contrats aidés marchands : les entreprises ne peuvent bénéficier de l'aide associée au CUI-CIE si elles ont procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant l'embauche ou lorsque l'embauche vise à procéder au remplacement d'un salarié licencié pour un motif autre que la faute grave ou lourde. Des conditions d'attribution de l'aide sont donc définies.

- Dans le champ des aides de nature plus conditionnelle, on trouve les **aides qui présentent une conditionnalité de type réglementaire**, c'est-à-dire celles pour lesquelles des conditions à respecter afin de conserver le bénéfice de l'aide sont établies par la loi ou le règlement (**engagements *ex post***). C'est le cas par exemple de l'activité partielle de longue durée : l'employeur bénéficiaire de l'aide s'engage à maintenir les salariés dans l'emploi pendant une durée égale au double de la durée de la convention.
- Viennent ensuite les **aides qui mettent en œuvre une conditionnalité négociée**. Certaines sont des aides négociées au niveau d'un secteur, comme cela a été le cas pour l'instauration de taux réduits de TVA dans la restauration, d'autres sont négociées directement par l'entreprise et les services du ministère de l'emploi, comme les conventions de revitalisation.

2.5. Des typologies reposant sur la temporalité des mesures (effets à plus ou moins long terme, aides structurelles ou conjoncturelles)

Les trois approches suivantes se recoupent partiellement dans la mesure où elles impliquent une prise en compte de la vitesse avec laquelle les dispositifs produisent des effets.

➤ *Aides de court terme vs aides de moyen ou long terme*

Il est possible de distinguer les aides selon l'horizon de leurs effets sur l'emploi.

- Certaines aides ont un effet quasiment immédiat : il s'agit des aides pour lesquelles le bénéfice pour l'employeur est directement lié à l'emploi d'une personne, comme pour les contrats aidés ou les exonérations de cotisations.
- D'autres ne peuvent, du fait de leur mécanisme, produire des effets qu'après un certain délai. C'est le cas de la préparation opérationnelle à l'emploi : pendant la durée de la formation, la personne formée n'est pas en emploi mais a le statut de stagiaire de la formation professionnelle et bénéficie d'une aide au retour à l'emploi.
- Enfin, certaines aides n'ont des effets sur l'emploi qu'à long terme : il s'agit en général des aides qui n'ont pas d'objectif emploi explicite, telles que les aides en faveur de la recherche et de l'innovation.

Il n'est cependant pas évident de classer les aides selon la rapidité de leurs effets, ceux-ci pouvant être de différentes natures (car transitant par différents mécanismes économiques) et, en conséquence, avec différentes temporalités. Ainsi, les exonérations générales de cotisations sociales ont un effet bénéfique quasi-immédiat sur l'emploi, mais cet effet n'est maximal qu'après quelques années (les évaluations existantes ont le plus souvent choisi d'en mesurer les effets à 5 ans). Elles ont également un effet potentiel sur la structure de l'emploi à plus long terme. Les contrats aidés (dans le secteur marchand comme dans le secteur non marchand) ont un effet immédiat sur l'emploi à court terme, mais contribuent aussi à limiter à moyen terme, même de manière seulement mesurée, les effets d'hystérèse du chômage qui interviennent à la suite d'un creux conjoncturel. A l'inverse, une mesure comme le crédit d'impôt recherche a des effets attendus sur l'emploi essentiellement à long terme du fait des retombées en termes d'emploi des efforts des entreprises en recherche et en développement, mais elle a également des effets de court terme, certes d'envergure plus limitée, en termes d'emploi de chercheurs.

Cette distinction selon la temporalité des effets recoupe en partie deux autres distinctions : celle entre les aides structurelles et conjoncturelles et celle entre les aides directes et indirectes.

➤ *Aides directes vs aides indirectes*

Les aides indirectes produisent le plus souvent leurs effets à long terme, puisque les effets sur l'emploi transitent par la réalisation d'autres objectifs principaux. Il s'agit notamment des aides à l'innovation ou au développement économique et territorial. En revanche, les aides visant directement l'emploi n'ont pas nécessairement d'effets immédiats. C'est le cas par exemple des actions menées dans le cadre des EDEC (engagements de développement de l'emploi et des compétences). Cette distinction doit cependant être interprétée avec prudence car la classification comme aide directe ou indirecte dépend des objectifs affichés de la mesure. Une aide pour laquelle aucun objectif « emploi » n'est affiché mais ayant des effets sur l'emploi à court/moyen terme serait considérée comme une aide indirecte. Ainsi le taux de TVA réduit dans le secteur de l'hôtellerie, mis en place en 1966, a un fonctionnement comparable aux taux réduits dans la restauration et dans le bâtiment mais, à l'inverse de ces deux mesures, il n'avait pas d'objectif emploi affiché à sa création. Il ne constitue donc pas une mesure directe en faveur de l'emploi.

➤ *Aides conjoncturelles vs aides structurelles*

La distinction entre aides structurelles et conjoncturelles ne recoupe elle aussi que très imparfaitement la logique court terme/long terme. Les aides conjoncturelles sont par définition des aides appelées à produire des effets rapides. Néanmoins, les aides conjoncturelles peuvent également avoir des effets de plus long terme (cf. *supra*, exemple des contrats aidés). Les aides de type structurel peuvent également avoir des effets de court terme (cf. *supra*, exemple du crédit d'impôt recherche). C'est le cas également de l'aide pour l'embauche en apprentissage qui est avant tout une aide structurelle visant l'amélioration du système de formation professionnelle et de l'intégration durable des jeunes mais qui a évidemment un effet de court terme d'embauche des bénéficiaires.

Là encore, la qualification d'aide conjoncturelle d'un dispositif d'aide doit en éclairer l'évaluation. Lorsqu'un objectif de gestion contracyclique du chômage à court terme s'ajoute à un objectif d'insertion professionnelle, le regard porté sur le dispositif devra prendre en compte ces différentes dimensions. De même, un objectif de montée en charge rapide d'un dispositif durant un épisode de crise économique pourrait justifier de privilégier la simplicité du dispositif sur un encadrement strict des risques d'effets d'aubaine.

* * *

Comme tout exercice de classement, ces typologies présentent évidemment des limites. Les catégories sont pour la plupart trop binaires et se recourent fréquemment. Elles indiquent avant tout des tendances et des dominantes.

Ces typologies ont le mérite de souligner la multiplicité des regards que l'on peut porter sur les aides et ainsi de fournir des repères pour l'évaluation : tout jugement porté sur les aides doit l'être en fonction de ces différents paramètres et non au vu d'un seul critère.

Ainsi, l'approche par objectif amène à évaluer différemment des aides qui n'ont pas les mêmes buts. En outre, s'il est pertinent d'évaluer l'efficacité d'une aide qui vise directement et principalement la création d'emplois par l'indicateur de coût par emploi créé, ce n'est pas nécessairement le cas **pour une aide qui viserait la création d'emplois parmi d'autres objectifs : le coût total de l'aide ne doit alors pas être rapporté au seul objectif d'emploi**. Il reste toutefois un indicateur intéressant.

De la même manière, l'évaluation devra prendre en compte les temporalités diverses des dispositifs et se faire sur un temps plus long pour les aides qui déploient leurs effets dans le temps. **Les aides de nature conjoncturelle devront être évaluées, non seulement en fonction de leur capacité à créer des emplois mais également à produire des effets rapidement.**

Les typologies par modalité montrent que certaines aides peuvent être évaluées plus facilement que d'autres. Les aides conventionnelles sont plus difficiles à évaluer puisque les modalités de l'aide et les engagements en termes d'emploi sont définis au cas par cas. Une évaluation globale de ces aides serait donc très difficile à réaliser et probablement fragile méthodologiquement.

Enfin, les évaluations des effets en termes d'emploi des aides qui s'adressent à des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès au marché du travail ou à des entreprises confrontées à la perspective de restructuration ou appartenant à un secteur en déclin doivent tenir compte de ces spécificités.

3. Le montant des aides aux entreprises en faveur de l'emploi doit être mis en regard des prélèvements qui pèsent sur les entreprises

3.1. Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi représentent, selon les périmètres, de 27 à près de 40 milliards d'euros. En leur sein, les allègements de charges sur les bas salaires représentent la masse la plus importante.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi a répertorié les principales aides aux entreprises en faveur de l'emploi ou ayant un effet sur l'emploi existant en 2012 (tableau 2). Ces aides sont réparties par financeurs, essentiellement sur la base des documents budgétaires disponibles (d'où une présentation par « mission budgétaire » au sens de la LOLF), et selon la place de l'emploi parmi les objectifs poursuivis :

- la première colonne liste les aides dont l'objectif principal est l'emploi et qui sont considérées comme les aides en faveur de l'emploi au sens strict ;
- la seconde colonne présente des aides qui visent l'emploi parmi d'autres objectifs ;
- la troisième colonne fournit par ailleurs quelques exemples d'aides qui n'entrent pas dans le champ de l'étude du présent rapport mais qui ont des effets indirects sur l'emploi à moyen/long terme, comme le crédit impôt-recherche.

Les aides à la création d'entreprise (ACCRE, NACRE, ARCE) sont renseignées dans le tableau puisqu'elles sont, au sens large, des aides aux entreprises. Elles ne feront toutefois pas l'objet d'analyses ultérieures dans le présent rapport, qui se concentre sur les entreprises déjà constituées même si la question de leur articulation mérite d'être posée⁸.

De même, les aides de l'Union européenne sont mentionnées dans le tableau mais ne seront pas traitées dans le présent rapport.

Les aides aux particuliers employeurs, qui représentent plus de 4 milliards d'euros, ne peuvent être assimilées à des aides aux entreprises mais elles constituent un enjeu important en termes de création d'emploi. Les mesures en faveur des organismes de services à la personne figurent en revanche dans le tableau. Il faut toutefois noter qu'une partie de ces aides seulement bénéficie à des entreprises, le reste étant dirigé vers des associations de services à la personne.

Enfin pour obtenir une vision plus exhaustive, il faudrait également prendre en compte les aides non financières accordées aux entreprises. Dans son rapport consacré aux aides publiques, le Conseil a rappelé qu'elles correspondent soit à des aides matérielles consistant en « l'attribution d'équipements ou de services à des conditions avantageuses par rapport au

⁸ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation des dispositifs de soutien à la création d'entreprise* (tome 1), Communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, décembre 2012.

marché » soit à des aides juridiques qui « sont généralement la contrepartie d'obligations de service public ». Ces aides non financières peuvent constituer des soutiens importants pour les entreprises, notamment pour les entreprises en phase de développement. De telles aides existent en grand nombre : le rapport de la mission d'audit de modernisation de janvier 2007 indique que la base de données Sémaphore recensait, en 2006, 260 aides « techniques » non financières parmi les 750 dispositifs nationaux d'aides aux entreprises qu'elle avait identifiés.

En ce qui concerne les aides versées par l'Etat et les organismes nationaux, les montants indiqués dans le tableau sont ceux des aides effectivement distribuées en 2011, dernière année pour laquelle ces données sont disponibles à la date du présent rapport. En ce qui concerne les aides budgétaires des collectivités territoriales, le chiffre retenu est celui de 2009, soit 1,2 milliards d'euros, chiffre qui a été jugé plus significatif que celui de 2011, d'ailleurs beaucoup plus faible (690 millions d'euros). En effet, les données relatives aux aides octroyées par les collectivités territoriales étant recueillies sur une base purement déclarative (les collectivités de niveau infrarégional devant faire remonter à la Région des informations sur leurs régimes d'aides), la DGCL estime que le chiffre le plus élevé est le plus proche de la réalité⁹. Par ailleurs, s'agissant des allègements de taxe professionnelle sur délibération des collectivités territoriales, le seul chiffre disponible à la date du présent rapport est celui de 2005¹⁰.

Si les montants sont le plus souvent ceux de l'année 2011, **en revanche le champ des aides retenu est celui de l'année 2012**. Ainsi, certains dispositifs qui ont été supprimés au cours de l'année 2012, comme « zérocharges TPE » (96 millions en 2011) ou l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires et complémentaires (3,228 milliards en 2011), n'ont pas été pris en compte.

Ce tableau ne prétend pas fournir un recensement exhaustif des aides aux entreprises en faveur de l'emploi mais permet néanmoins d'en donner une idée plus concrète. Les principaux dispositifs d'aides font l'objet d'une étude détaillée dans la deuxième partie du présent rapport.

⁹ Audition de la DGCL (Direction générale des collectivités locales), le 30 octobre 2012.

¹⁰ Mission d'audit de modernisation, *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, 2007.

Tableau 2 : Principales aides aux entreprises en faveur de l'emploi ou avec un effet sur l'emploi (champ 2012, montants 2011)

OBJECTIF PRINCIPAL EMPLOI / FORMATION 26,946 mds €	EMPLOI PARMI D'AUTRES OBJECTIFS 12,177 mds €	PAS D'OBJECTIF EMPLOI MENTIONNÉ MAIS POTENTIELS EFFETS INDIRECTS SUR L'EMPLOI À MOYEN/LONG TERME: QUELQUES EXEMPLES⁷
<p>ETAT (26,677 mds) <u>Travail et emploi (4,155 mds en 2011)</u> : contrats aidés marchands (0,25 mds), aide aux employeurs d'insertion (0,65 mds), activité partielle (0,07 mds), aides conventionnelles (revitalisation, DGR, EDEC) (0,15 mds), apprentissage et contrat de professionnalisation (2,5 mds)¹, aides pour le développement de l'emploi (ZRR-OIG, ACCRE, CPE, DLA, Fonds de cohésion sociale, NACRE) (0,5 mds), exonération de cotisations en ZRR (0,018), exonérations de cotisations BER (0,017) <u>Ville et logement (0,156 mds en 2011)</u> : ZFU/ZRU (exo de cotisations sociales : 0,152 mds), exonérations travailleurs indépendants ZFU/ZRU (0,004) <u>Agriculture (0,481 mds en 2011)</u> : Exo travailleurs occasionnels (0,481 mds) <u>Outre-mer (1,185 mds en 2011)</u> : Exonérations de cotisations sociales (1,055 mds), réductions de taxe sur les salaires (0,13) <u>Exonérations compensées par affectation de recettes fiscales (20,7 mds en 2011)</u> : exonérations Fillon (20,7 mds)</p>	<p>ETAT (10,37 mds) <u>Economie (3,1 mds en 2011)</u> : Taux réduit de TVA dans la restauration (3,1 mds) <u>Ville et logement (5,414 mds en 2011)</u> : Taux réduit de TVA pour les travaux de rénovation (5,2 mds), exo d'IR, IS et CFE dans les ZFU (0,214 mds) <u>Politique des territoires (0,111 mds en 2011)</u> : ZPAT (0,105 mds), exonération de CFE pour certaines opérations dans les ZRR (0,006) <u>Outre-mer (0,155 mds en 2011)</u> : exonérations fiscales (0,155 mds en 2011) <u>Travail et emploi (1,590 mds en 2011)</u> : Mesures en faveur des organismes de services à la personne (1,590 mds)</p>	<p>ETAT <u>Recherche et enseignement supérieur</u> : CIR (2,275 mds en 2011)⁸, FUI (0,198 mds dans le PLF 2013), Exonérations jeune entreprise innovante (JEI) et jeune entreprise universitaire (JEU) (0,105) <u>Politique des territoires</u> : PAT (0,03 mds en 2011)</p>
<p>ORGANISMES NATIONAUX (0,269 mds) <u>Pôle emploi 0,061 en 2011</u> : POE (0,005 M€)², AFPR (0,056 M€); Aide forfaitaire à l'employeur en Contrat de professionnalisation (0,008 M€) <u>AGEFIPH</u> : Aides aux entreprises (0,2 mds en 2011)</p>	<p>ORGANISMES PUBLICS NATIONAUX (0,1 mds) <u>OSEO (0,1 mds en 2011)</u> : Aide à la réindustrialisation (ARI 0,1 mds)³</p>	<p>ORGANISMES PUBLICS NATIONAUX <u>OSEO⁹ (prévisions 2012)</u> : Aide à l'innovation (AI 0,42 mds), Innovation stratégique industrielle (ISI 0,1 mds), FUI (0,12)</p>
	<p>COLLECTIVITÉS TERRITORIALES⁴ (1,357 mds) 1,2 Mds⁵ d'aides budgétaires aux entreprises recensées en 2009 0,157 Mds⁶ d'allègements de taxe professionnelle en 2005</p>	
	<p>EUROPE (0,35 mds en 2006) CNASEA a évalué à 0,350 mds par an entre 2000 et 2006 les aides de l'Europe aux entreprises</p>	

NOTES :

¹ Les aides de l'Etat en faveur de l'alternance sont surestimées puisqu'elles incluent les exonérations de cotisations salariales sur les salaires versés aux apprentis.

² Pour la POE individuelle, des cofinancements sont possibles par les OPCA et le FPSPP. Mais les aides aux entreprises versées par les OPCA et le FPSPP ne sont pas considérées ici comme des aides publiques. Pour cette même raison, la POE collective, financée par les OPCA, le FPSPP et le FSE, n'est pas mentionnée dans la partie organismes nationaux mais doit être prise en compte, au titre du financement FSE, dans les aides de l'Europe.

³ Le montant d'ARI correspond à l'annualisation d'une dotation versée sur deux ans.

⁴ Pour mémoire (cf. *supra*), les aides des collectivités territoriales prises en compte ici englobent l'ensemble des aides en faveur du développement économique et vont donc au-delà des aides ayant comme objectif affiché l'emploi. Les informations disponibles ne permettent pas d'étudier les aides locales à un niveau aussi fin. L'emploi constitue par ailleurs souvent un objectif indirect de l'action en faveur du développement économique des collectivités territoriales.

⁵ Le chiffre de 2011, nettement inférieur (0,690 milliards d'euros), paraît moins significatif. Cela s'explique certainement par les difficultés de recensement. Les montants indiqués chaque année ne sont en effet pas exhaustifs mais recensés sur la base des déclarations de chaque niveau de collectivité.

⁶ Il s'agit ici des allègements de taxe professionnelle accordés par les collectivités territoriales sur délibération, non compensés par l'Etat. Ne sont pas pris en compte les allègements de taxe professionnelle dits « de droit » et compensés par l'Etat et les dégrèvements de taxe professionnelle. Les objectifs de politique publique de ces dispositifs à la charge de l'Etat vont en effet bien au-delà de l'objectif emploi, une définition plus stricte du champ du rapport ayant été retenue pour les aides au niveau national.

⁷ Les aides de la troisième colonne (pas d'objectif emploi mentionné mais potentiels effets indirects sur l'emploi à moyen/long terme) sont données en matière d'exemple et ne sont nullement exhaustives, le nombre de mesures qui auraient pu y figurer étant par définition très large.

⁸ Le Crédit d'impôt-recherche comporte un objectif d'emploi de chercheurs, mais nous avons ici privilégié l'objectif d'emploi global, plus indirect mais plus important à terme, grâce à l'innovation et au développement de nouveaux produits. Le montant du CIR a beaucoup varié au cours des dernières années : il était de 4,9 milliards d'euros en 2010 et évalué à 2,3 milliards d'euros en 2012 par la loi de finances initiales pour 2012.

⁹ Les aides d'Oséo retracées ici sont essentiellement des subventions, mais Oséo intervient pour des montants beaucoup plus importants *via* des prêts à taux zéro ou des garanties d'emprunt par exemple. De la même manière, les prises de participation du Fonds Stratégique d'Investissement n'ont pas été recensées.

SIGLES :

ACCRES : Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise

AFPR : Action de formation préalable au recrutement

AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

CIR : Crédit d'impôt recherche

BER : Bassin d'emploi à redynamiser

CFE : Cotisation foncière des entreprises

CPE : Convention de promotion de l'emploi

DGR : Dotation globale de restructuration

DLA : Dispositif local d'accompagnement

EDEC : Engagements de développement de l'emploi et des compétences

NACRE : Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise

OIG : Organisme d'intérêt général

PAT : Prime d'aménagement du territoire

POE : Préparation opérationnelle à l'emploi

ZRR : Zone de revitalisation rurale

ZFU : Zone franche urbaine

ZPAT : Zone prioritaire d'aménagement du territoire

ZRU : Zone de revitalisation urbaine

Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi, à titre principal ou parmi d'autres objectifs, représentent environ 40 milliards d'euros.

- **Le montant des aides dont l'objectif principal est l'emploi et/ou la formation s'élève à 27 milliards d'euros. Le poids très largement prédominant des allègements généraux de charges (plus de 20 milliards d'euros) au sein de l'ensemble des dispositifs de politique de l'emploi illustre la priorité qui a été progressivement donnée à cet outil, à côté d'autres dispositifs de dimension beaucoup plus modeste.**
- **Les aides visant l'emploi parmi d'autres objectifs représentent un montant de 12 milliards d'euros.** On voit que, pour ces deux catégories, **les aides de l'Etat sont fortement majoritaires** (et *a fortiori* en y ajoutant les aides des organismes nationaux), les autres types d'aides (Union européenne et collectivités territoriales) représentant moins de deux milliards d'euros.

Les aides de l'Etat

Parmi les aides ayant pour objectif principal l'emploi et/ou la formation, les aides de l'Etat représentent près de 26,7 milliards d'euros, dont **20,7 milliards d'euros pour les seuls allègements généraux de cotisations sociales**. Outre ces allègements, les aides de l'Etat visant principalement l'emploi sont les aides de la mission budgétaire « Travail et emploi », à hauteur de 4,2 milliards d'euros ainsi que des dispositifs ciblés d'exonérations de cotisations sociales visant les zones urbaines sensibles (mission « Ville et logement »), les travailleurs occasionnels dans le secteur de l'agriculture (mission « Agriculture ») et les territoires de l'Outre-Mer (mission « Outre-Mer »).

Les aides de la mission « Travail et emploi » sont variées. Les plus importantes sont les aides à l'embauche en apprentissage ou en contrat de professionnalisation (2,5 milliards d'euros). Viennent ensuite les aides aux employeurs d'insertion (650 millions d'euros), les contrats aidés marchands (250 millions d'euros) et le chômage partiel (70 millions d'euros). La mission « Travail et emploi » comporte diverses autres aides en faveur du développement de l'emploi ou de certains territoires (mesures NACRE et ACCRE en faveur de la création d'entreprise, exonération de cotisations sociales dans les zones de revitalisation rurale et dans les bassins d'emploi à revitaliser...), ainsi que des aides conventionnelles.

Les aides conventionnelles sont celles qui font l'objet d'un conventionnement entre l'entreprise et les services déconcentrés impliquant une négociation du montant de l'aide et de ses conditions. Les modalités de suivi des engagements sont prévues dans la convention. Il s'agit notamment des engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) et des actions financées par la dotation globale de restructuration (conventions de chômage partiel, cellules de reclassement, FNE formation). Ces dispositifs, difficiles à évaluer du fait de leur nature mais particulièrement appréciés par les acteurs concernés, ont en outre un effet de levier (le financement de l'Etat étant associé à des financements par les autres acteurs conventionnant avec lui). Les collectivités locales recourent également de plus en plus fréquemment à des aides de ce type.

La part de l'Etat est également majoritaire parmi les aides de la deuxième colonne, qui visent l'emploi parmi d'autres objectifs. Elle s'élève à plus de 10 milliards d'euros avec pour l'essentiel des taux réduits de TVA pour les travaux de rénovation (5,4 milliards) et dans la restauration (3,1 milliards). Les autres aides de l'Etat dans cette catégorie sont des aides zonées et en faveur des organismes de services à la personne.

Les aides des organismes nationaux¹¹

Les aides des organismes nationaux représentent seulement un peu moins de 400 millions d'euros. Il s'agit, pour ce qui concerne les aides visant directement l'emploi, des aides financées par Pôle emploi (la préparation opérationnelle à l'emploi - POE- individuelle -, l'aide à la formation préalable au recrutement – AFPR - et l'aide forfaitaire aux employeurs dans le cadre du contrat de professionnalisation – AFE) et des diverses aides aux entreprises de l'Agefiph. Dans la catégorie des aides qui visent l'emploi parmi d'autres objectifs, la seule aide émanant d'un organisme public national est l'ARI, aide versée par Oséo et qui permet de financer une partie des dépenses d'investissement des entreprises ayant un projet d'investissement industriel. Oséo finance également des aides qui favorisent l'emploi de manière plus indirecte ou à plus longue échéance, essentiellement des aides à l'innovation.

Les aides des collectivités territoriales

Le montant des aides des collectivités territoriales en faveur du développement économique et de l'emploi est très mal connu. Elles représenteraient (voir *supra*) de l'ordre de 1,2 milliards d'euros d'aides budgétaires (chiffre de 2009), auxquelles il faut ajouter les exonérations dérogatoires de contribution économique territoriale (le dernier chiffre connu est de 157 millions d'euros d'exonération de taxe professionnelle en 2005). Ces données n'indiquent qu'un ordre de grandeur très approximatif.

Avant même les premières lois de décentralisation, les collectivités locales accordaient des aides aux entreprises. L'article 5 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a posé le principe selon lequel « *les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises* ». Si un rôle particulier a été de la sorte reconnu à la région, collectivité dont la vocation initiale essentielle résidait dans l'animation de l'économie régionale, les communes, les départements et leurs groupements ont également été investis du droit d'intervenir en faveur des entreprises dans des conditions leur ouvrant un large spectre d'outils très divers. Le régime juridique ainsi mis en place distinguait les « aides directes » et les « aides indirectes » : les premières correspondent à la mise à disposition de moyens financiers à l'entreprise bénéficiaire, affectant directement ses comptes, tandis que la seconde catégorie recouvre toutes les autres formes d'aide consistant soit à mettre à la disposition des entreprises des biens immeubles, soit à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités nouvelles.

Initialement, les aides directes étaient constituées de trois catégories d'outils, définis par la loi : primes régionales à l'emploi (PRE), primes régionales à la création d'entreprise (PRCE) et prêts, avances et bonifications. L'octroi de l'une d'entre elles par les communes et les départements était subordonné à une décision de la région l'instituant. Les aides indirectes, quant à elles, pouvaient être attribuées par toutes les autres collectivités et la forme qui pouvait leur être donnée était libre, à l'exception toutefois des aides à l'immobilier d'entreprise, des garanties d'emprunt et des prises de participation.

¹¹ Les organismes nationaux sont définis ici comme ceux qui reçoivent des financements directs de l'Etat.

Au fil du temps, les collectivités territoriales ainsi que les EPCI ont eu accès à l'ensemble des outils permettant l'intervention économique, et leur action, initialement tournée en priorité vers l'accueil et l'aide à la création ou au développement des entreprises, s'est progressivement réorientée, dans un contexte marqué par les restructurations industrielles, la montée du chômage et les défaillances d'entreprises, vers la sauvegarde de l'emploi et de l'activité économique pour lutter contre l'accroissement du chômage.

Depuis la loi du 27 février 2002 portant sur la démocratie de proximité, les communes et les départements peuvent participer au financement des aides directes mises en œuvre par la région. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales crée un nouveau cadre d'intervention. Tout en confirmant le rôle de chef de file de la région en matière de développement économique, elle autorise les collectivités infrarégionales à créer leurs propres régimes d'aides, sous réserve d'un conventionnement avec le préfet de région.

Du fait d'un système de remontée d'informations défaillant, le montant des aides des collectivités territoriales est difficile à évaluer.

Une première source d'information est constituée par le rapport « *relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile* »¹² que chaque Conseil régional doit établir chaque année sur la base des informations qui lui sont fournies par les collectivités infrarégionales. Les rapports régionaux recensent 690 millions d'euros d'aides aux entreprises pour l'année 2011, contre 807 millions d'euros en 2010 et 1,2 milliard d'euros en 2009.

Ces données sont vraisemblablement sous-évaluées, et cela pour plusieurs raisons :

- d'abord, en raison de la nature de l'exercice, qui implique que chaque collectivité fasse remonter au conseil régional les informations relatives à ses différents régimes d'aides et repose donc entièrement sur un bon degré de coopération des différents niveaux de collectivités ainsi que sur le caractère complet et exact de leurs déclarations. Ainsi, l'écart très important entre les données de l'exercice 2011 et les exercices précédents s'expliquerait probablement, selon la DGCL¹³, par une moins bonne remontée de l'information des régions (alors que 25 régions ont participé à l'exercice en 2009, elles n'étaient plus que 21 en 2010 et 20 en 2011) mais aussi des collectivités infrarégionales ;
- ensuite, comme l'a souligné le rapport de 2007 de la mission d'audit de modernisation, la circulaire d'application de la loi a limité les ambitions de cet exercice de recensement au contrôle du respect des exigences communautaires en termes de concurrence et n'en a pas fait un outil de régulation globale du système d'aides locales.

Il est également possible d'approcher le montant des aides versées aux entreprises par les collectivités territoriales en étudiant les budgets des collectivités. La Direction générale de la comptabilité publique, qui s'était livrée en 2005 à cet exercice, avait conclu que les collectivités avaient dépensé, en 2004, 6 milliards d'euros au titre de l'action économique

¹² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

¹³ Audit de la DGCL (Direction générale des collectivités locales), le 30 octobre 2012.

dont 1,9 milliards d'euros en subventions de droit privé¹⁴. Celles-ci correspondent essentiellement à des subventions aux entreprises car les subventions aux autres personnes de droit privé telles que les associations sont généralement destinées à d'autres secteurs que l'action économique. Cependant, les subventions ne sont que l'une des modalités des aides aux entreprises. Ce chiffre est ancien et peu précis. Il semble malgré tout indiquer que les montants d'aides recensés par le biais des rapports des conseils régionaux (1,2 milliard en 2009 et 690 millions en 2011) ne sont pas exhaustifs.

Les collectivités interviennent également par la voie des aides fiscales. Elles peuvent en effet accorder aux entreprises des réductions d'impôts locaux. Des réductions dites « de droit » sont décidées par l'Etat et compensées par lui. Elles ne sont donc pas considérées comme des aides locales mais comme des aides de l'Etat. D'autres allègements de fiscalité locale sont décidés sur délibération des collectivités, financées par les collectivités et constituent alors des aides locales. Les allègements de contribution économique territoriale et auparavant de taxe professionnelle sont le principal instrument à la disposition des collectivités territoriales pour stimuler l'activité économique et l'emploi. Les données concernant ces allègements sont quasi-inexistantes. Le dernier chiffre connu remonte à 2005. Le montant des exonérations de taxe professionnelle sur délibération était alors de 157 millions d'euros¹⁵.

Le Conseil ne peut que regretter le caractère très incomplet des données concernant les aides versées par les collectivités territoriales, qui ne permet en aucune façon d'avoir une vision claire des masses financières en jeu. Il estime que l'autonomie des collectivités locales, qui implique le respect de leur liberté pour décider d'actions dans leur champ de compétences, ne saurait constituer un obstacle à une connaissance de leurs actions, qui nécessite une production et des remontées d'informations de bien meilleure qualité, comme les montants engagés, les délais d'instruction ou leur stabilité dans le temps.

Par ailleurs, on peut noter que, au niveau des entreprises, la connaissance des aides versées à l'entreprise sera favorisée par la mise en place d'une base de données unique comprenant des informations économiques et sociales, accessible en permanence aux membres du comité d'entreprise, du comité central d'entreprise et aux délégués syndicaux. La création de cette base de données a été prévue par le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, suite l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013.

3.2. Les prélèvements sur les entreprises françaises sont également très lourds, de l'ordre de 355 milliards d'euros, parmi les plus élevés d'Europe

Si le montant des aides versées aux entreprises est élevé, les prélèvements le sont aussi.

D'après le rapport du CPO consacré en 2009 aux prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, le montant total des prélèvements fiscaux et sociaux supportés par ces dernières atteignait 326,5 milliards d'euros en 2008, montant qui se décomposait en 214 milliards d'euros de cotisations et prélèvements perçus par les organismes de sécurité sociale et 112,5 milliards d'euros d'impôts et taxes diverses. La réactualisation du chiffre du CPO à partir

¹⁴ Outre les subventions de droit privé qui représentent 1,9 milliards, les 6 milliards de dépenses d'action économique comprennent les achats de biens et de services, les charges de personnel, les contributions obligatoires, les autres subventions et les dépenses d'équipement directes.

¹⁵ Mission d'audit de modernisation, *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, 2007.

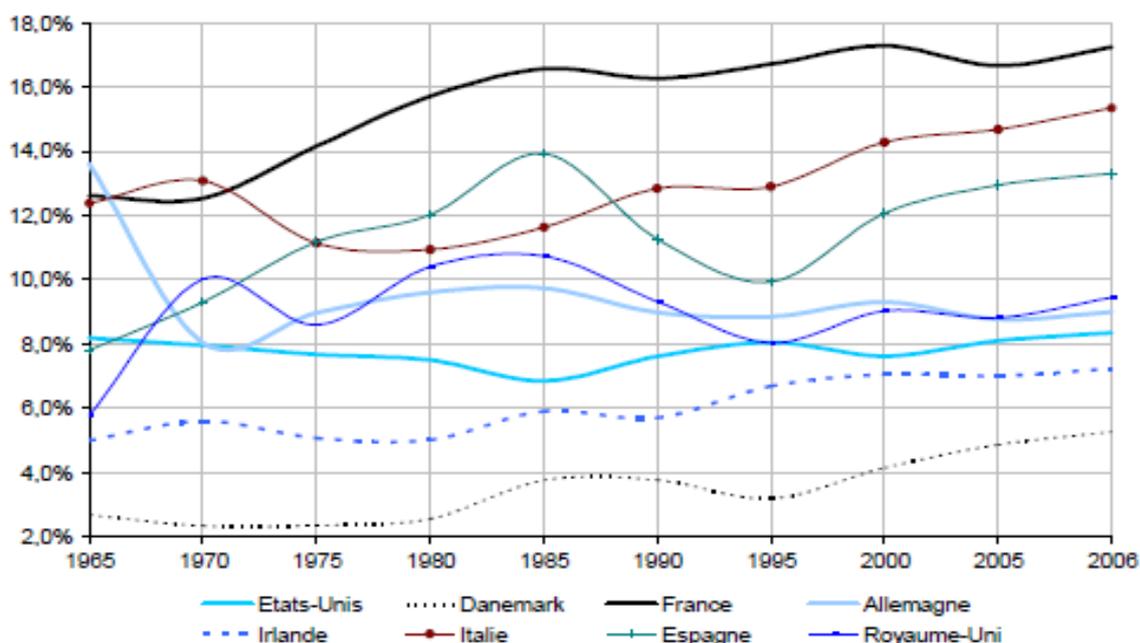
des données relatives à l'année 2011¹⁶ fait apparaître un montant total de prélèvements s'élevant à 355,3 milliards d'euros pour 2011, se décomposant en 234,2 milliards d'euros de cotisations et prélèvements sociaux et 121,1 milliards d'euros d'impôts et taxes. La faible progression de ce second chiffre par rapport à 2008 (+7,6 %) s'explique en grande partie par la forte contraction des recettes d'impôt sur les sociétés, dont le rendement est passé de 48,9 milliards d'euros en 2008 à seulement 38,4 milliards d'euros en 2011.

En 2008, le taux des prélèvements sur les entreprises s'établissait en France à 16,7 % du PIB, soit un des plus élevés de l'Union européenne. Ce taux a augmenté de 5,7 points entre 1965 et 2006, alors que dans le même temps, sa progression n'a été que de 2,6 points dans les pays de l'UE (graphique 1). En Allemagne, il a diminué sur la même période de 4,6 points, notamment en raison du basculement d'une partie de la charge fiscale pesant sur les entreprises vers la TVA.

Il faut noter que les données mentionnées ici datent de 2006, c'est-à-dire avant le début de la crise. Il ne prend donc pas en compte d'importantes évolutions ayant eu lieu depuis.

Graphique 1 : Evolution du taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises dans les principaux pays de l'Union européenne

En % du PIB

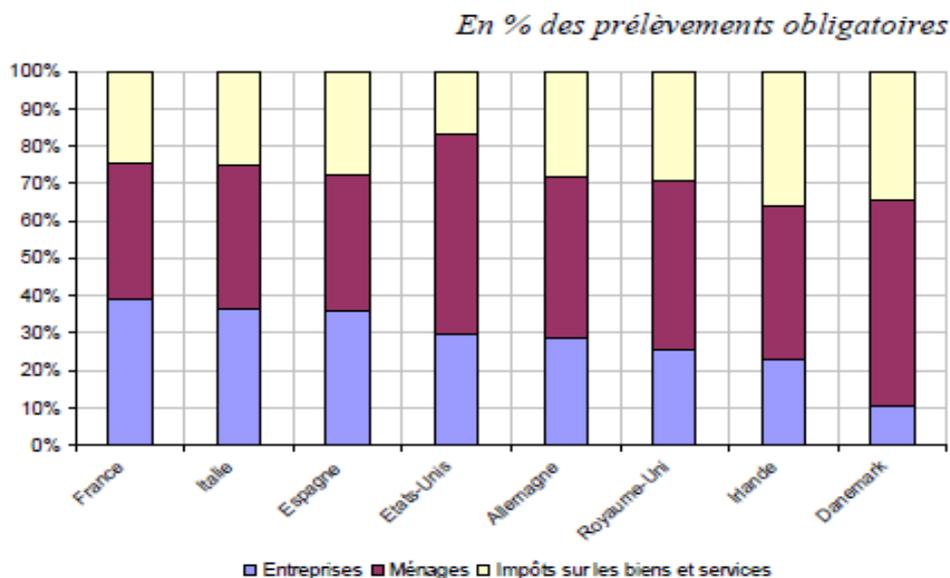


Source : CPO, d'après données OCDE

Cette particularité française apparaît également dans la structure globale des prélèvements obligatoires, qui pèsent relativement plus sur les entreprises que dans d'autres pays (graphique 2). Ainsi, en France, les prélèvements fiscaux et sociaux sur les entreprises sont pour près des deux tiers (65 % en 2011) des cotisations sociales et représentent au total 39 % des prélèvements obligatoires, alors que cette proportion n'est que de 29 % en moyenne dans les pays de l'UE.

¹⁶ Rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au PLF 2013 et rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale annexé au PLFSS 2013.

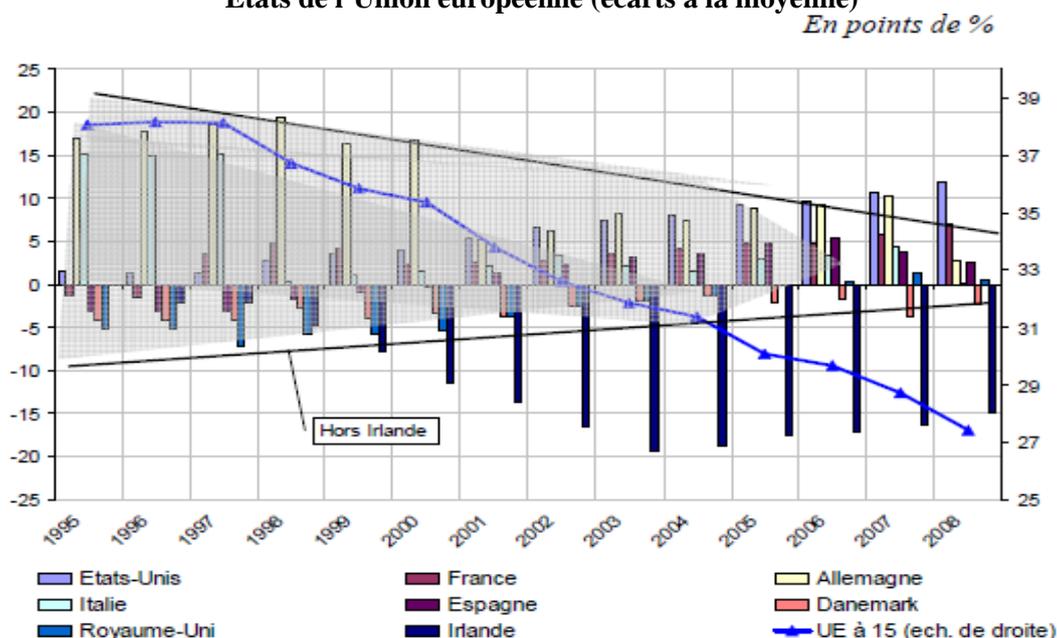
Graphique 2 : Structure globale des prélèvements obligatoires



Source : OCDE

S'agissant des prélèvements fiscaux, le taux d'imposition de 33,33 % (34,4 % en incluant la contribution sociale sur les bénéfices de 3,3 % de l'IS) est parmi les plus élevés de l'Union européenne. Il est resté relativement stable en France depuis 1995, alors que sur la même période, la moyenne des taux appliqués en Europe a diminué de 10 points, en passant de 38,1 % en 1995 à 27,4 % en 2008. Selon les données du rapport du CPO de 2009, le taux de l'impôt sur les sociétés en France était supérieur de 7 points à la moyenne des taux de l'Union européenne en 2008.

Graphique 3 : Taux nominaux d'imposition des bénéfices des entreprises dans les principaux Etats de l'Union européenne (écarts à la moyenne)



Source : CPO, d'après OCDE. Lecture : en 2008, le taux de l'impôt sur les sociétés de la France est supérieur de 7 points à celui de l'UE15.

La faible attractivité du taux nominal d'imposition des bénéfices des entreprises en France était toutefois en partie compensée, jusqu'à une date récente, par des règles d'assiette particulièrement favorables, tant en matière de déduction des intérêts d'emprunt que d'amortissement ou encore de possibilités de report des déficits. Les entreprises bénéficient par ailleurs d'un grand nombre de dispositifs dérogatoires. D'après les éléments figurant dans le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2010, sur les 506 dépenses fiscales répertoriées, 293 bénéficiaient aux entreprises. Le coût de ces dispositifs dérogatoires a par ailleurs fortement augmenté depuis 2005 pour atteindre un total de 35 Mds€ en 2010 (tableau 3), extrait du rapport du CPO consacré aux niches fiscales et sociales au profit des entreprises.

Tableau 3 : Evolution du coût des dépenses fiscales en faveur des entreprises (2005-2010)

	PLF 2007 ⁴¹	PLF 2008 ⁴²	PLF 2009 ⁴³	PLF 2010 ⁴⁴	PLF 2010	PLF 2010
En millions d'euros	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (prévision)
Total des dépenses fiscales "entreprises"	26 570	28 263	27 154	29 044	34 637	35 343
% d'évolution année n par rapport à année n-1	/	6,37 %	-3,92 %	+6,96 %	+19,26 %	+2,04 %

Source : Direction de la législation fiscale

3.3. Les PME, qui ont un taux effectif d'imposition supérieur à celui des grandes entreprises, bénéficient davantage des aides à l'emploi

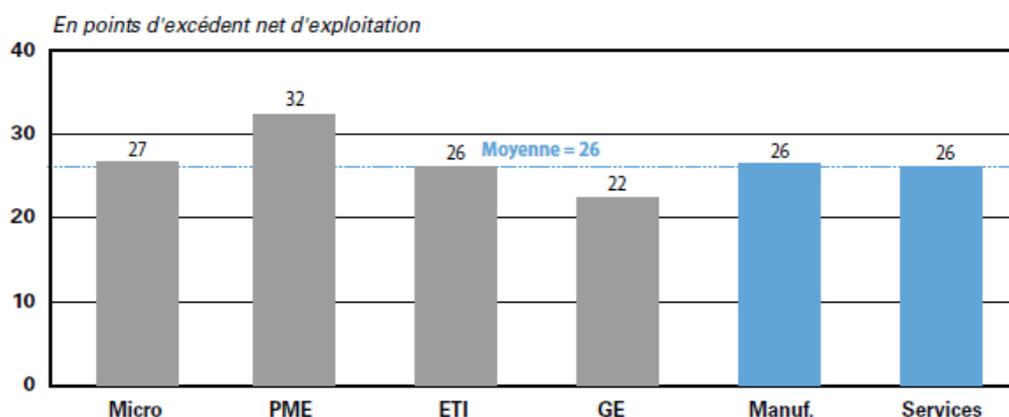
Le poids des prélèvements fiscaux est inversement proportionnel à la taille des entreprises

En dépit de l'existence d'un taux réduit d'imposition de 15 % pour les petites entreprises, la fiscalité pèse inégalement sur les entreprises selon leur taille. La charge fiscale ne peut en effet se déduire uniquement du taux nominal de l'impôt sur les sociétés, ce dernier ne tenant pas compte des règles d'assiette applicables, qui peuvent diminuer très sensiblement la charge fiscale. Ainsi, selon leur taille et leur secteur d'activité, les sociétés ne font pas le même usage de règles de calcul de l'impôt qui sont pourtant applicables à l'ensemble d'entre-elles : à titre d'exemple, la déductibilité des intérêts d'emprunt profite essentiellement aux grandes entreprises, qui ont recours à des financements externes *via* l'endettement et sont mieux à même d'optimiser leur charge fiscale en tirant profit des niches fiscales et sociales. De la même manière, des dispositifs tels que le crédit d'impôt-recherche profitent majoritairement aux grandes entreprises du secteur industriel.

L'approche par le taux implicite d'imposition, qui rapporte les recettes d'impôt sur les sociétés à l'excédent net d'exploitation des entreprises, est à cet égard instructive (graphique 4). Si l'on prend en compte l'ensemble des entreprises bénéficiaires qui ont acquitté l'IS au titre de l'exercice fiscal 2010, le taux implicite moyen atteint 26,1 %, et est inférieur de 7 points au taux normal de 33,33 %, cet écart étant en grande partie lié aux effets d'assiette (et en particulier, à la déductibilité des intérêts d'emprunt).

Le graphique 4 révèle également une très forte disparité entre la charge fiscale pesant sur les PME, qui atteint 32 % du bénéfice, et celle des grandes entreprises, qui n'est que de 22 %, et ce en dépit des prélèvements qui s'appliquent spécifiquement à ces dernières, telles que la contribution exceptionnelle de 5 % sur les bénéfices ou encore la contribution sociale sur les bénéfices qui concerne les sociétés dont le chiffre d'affaire est supérieur à 7,63 M€

Graphique 4 : Taux implicite des sociétés non financières bénéficiaires au titre de 2010 avec simulation de la législation 2011



Source : liasses fiscales 2010 (DGFiP), calculs DGTTrésor

Si l'on prend en compte l'ensemble des entreprises soumises à l'IS, y compris celles qui ont été en situation déficitaire, l'écart de taxation s'accroît (tableau 4). Le taux implicite d'imposition n'est que de 24,9 % pour les grandes entreprises, alors qu'il atteint 42,4 % pour les PME et 39,6 % pour les micro-entreprises. L'écart de taux de 17,6 points ainsi constaté s'explique pour plus de la moitié par l'impact des mesures fiscales dérogatoires permettant de réduire l'assiette de l'impôt, mais également par des effets démographiques et de structure : les plus petites entreprises sont confrontées, en cas de difficultés, à un risque de disparition beaucoup plus élevé que les grandes entreprises, capables d'absorber une situation de déficits transitoires, voire d'en tirer parti en les imputant sur les bénéfices des exercices ultérieurs.

Tableau 4 : Décomposition de l'écart entre taux nominal et taux implicite en fonction de la taille et du secteur d'activité (en %)

Par écart au taux normal (33,3 %)	Micro	PME	ETI	GE	Manuf.	Services	Toutes sociétés non financières (SNF)
RÈGLES D'ASSIETTE ET DE TAUX							
Déductibilité des intérêts d'emprunt	-3,2	-4,1	-9,6	-11,5	-8,7	-8,5	-8,8
Taux réduit PME	-13,5	-1,9	0,0	0,0	-0,4	-1,8	-1,4
Contribution exceptionnelle	0,0	0,0	0,4	0,9	0,8	0,5	0,5
Contribution sociale sur les bénéfices (CSB)	0,0	0,1	0,6	0,7	0,6	0,4	0,5
Autres facteurs	10,1	5,0	1,2	-1,1	0,8	2,1	2,0
DÉMOGRAPHIE							
Part des entreprises déficitaires	18,3	13,9	6,9	5,5	5,3	9,4	8,4
Report des déficits passés	-5,4	-3,9	-3,1	-3,0	-2,7	-3,7	-3,4
TAUX IMPLICITE	39,6	42,4	29,8	24,9	29,1	31,7	31,1

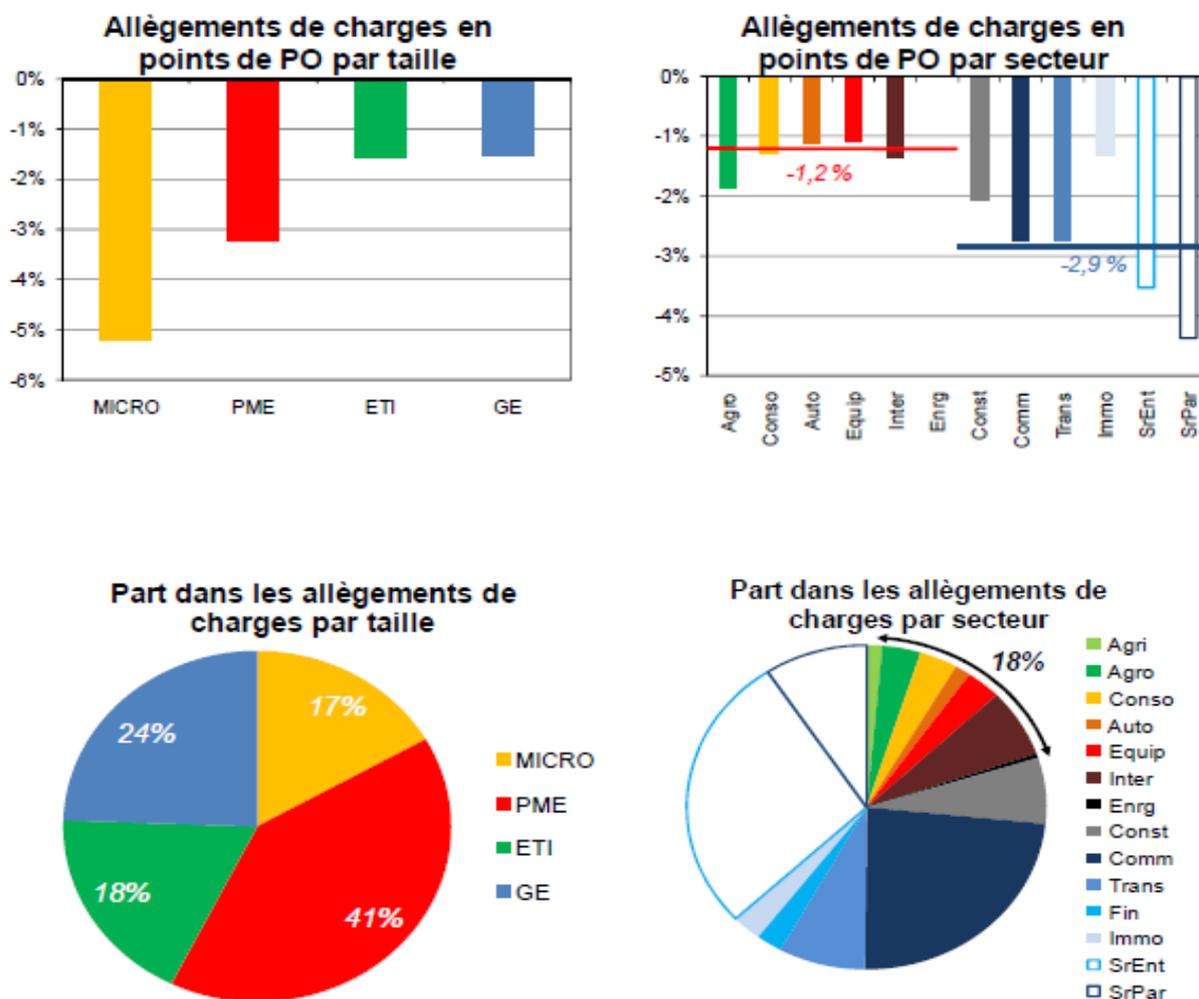
Note de lecture : Décomposition s'appuyant sur l'impôt payé au titre de 2010, en tenant compte des modifications de la législation intervenues jusqu'en 2011. Le taux nominal considéré correspond au taux normal de 33^{1/3} %, pour un montant d'impôt sur les sociétés considéré hors Imposition Forfaitaire Annuelle (IFA) contrairement à la méthodologie développée dans le Trésor-Éco, n° 88.

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2013.

Les petites entreprises bénéficient davantage des aides, en particulier des allègements de cotisations sociales

Compte de la structure de leur masse salariale et des qualifications, les allègements de cotisations se concentrent sur certaines activités de services, en particulier le commerce et les services aux entreprises, l'industrie représentant quant à elle de l'ordre de 20 % du coût total de ces mesures, soit de l'ordre de son poids dans l'économie marchande (graphiques 5). Ce constat doit être nuancé puisque le secteur des services compte des services aux entreprises et notamment aux entreprises industrielles.

Graphiques 5 : Répartition des allègements généraux de cotisations sociales par taille d'entreprise et par secteur



Source : CPO d'après les liasses fiscales 2007

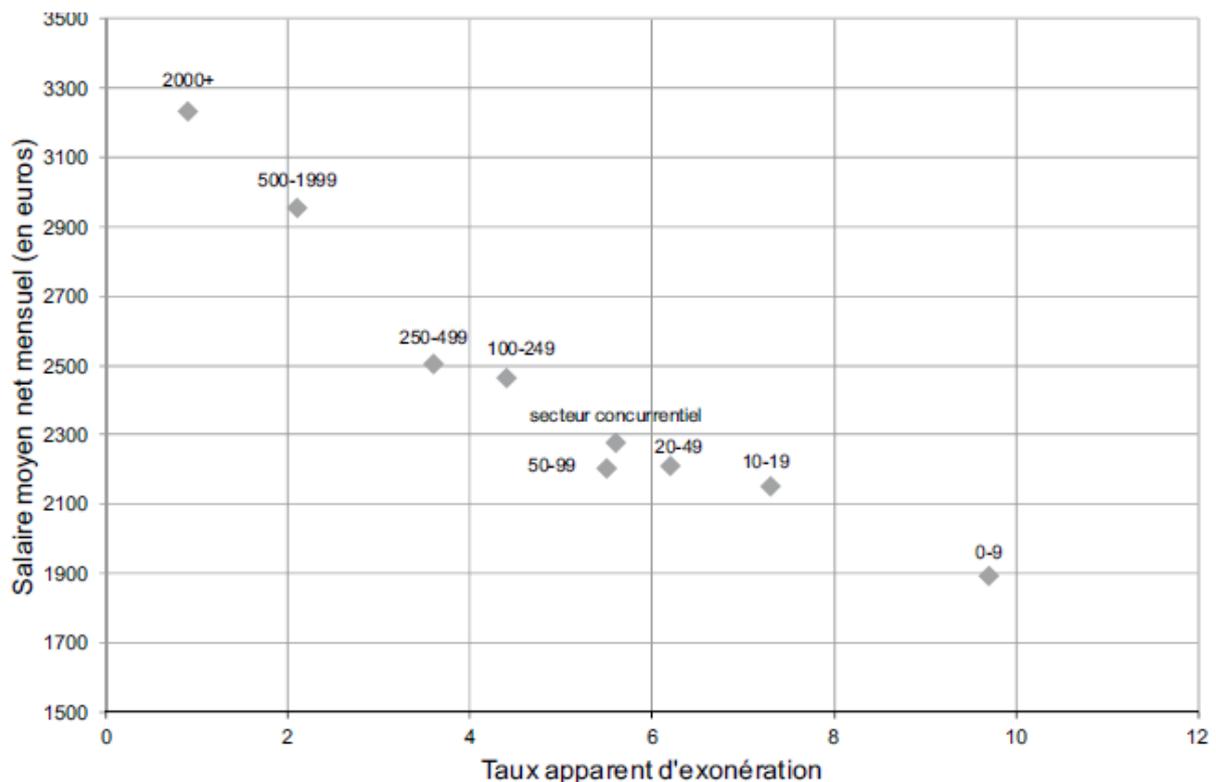
S'agissant de leur répartition en fonction de la taille d'entreprise, les allègements généraux de cotisations représentent près de 9 points de masse salariale pour les micro-entreprises contre 3,5 points pour les grandes entreprises¹⁷. En 2007, les allègements permettaient ainsi de

¹⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre 2012

réduire de plus de 5 points les prélèvements obligatoires des micro-entreprises, contre seulement 1,5 point pour les grandes entreprises (graphiques 5). Les micro-entreprises et les PME bénéficiaient de 58 % des allègements en 2007. 40 % du coût des allègements portait en 2005 sur les entreprises de moins de 20 salariés, qui représentaient 29 % de la masse salariale¹⁸.

Cet effet s'explique essentiellement par la structure des salaires selon les tailles d'entreprises. Le niveau de salaire moyen net augmente en effet de manière très significative avec la taille de l'entreprise (graphique 6). Pour cette raison, le taux apparent d'exonération décroît lorsque la taille de l'entreprise augmente.

Graphique 6 : Taux apparent d'exonération lié aux allègements généraux et salaire moyen net mensuel par taille d'entreprise (champ concurrentiel) en 2010



Graphique cité dans Cahuc P., Carcillo S., « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », Revue française d'économie, n° 2/vol XXVII, 2012.

Source : ACOSS (tel que présenté dans le PLFSS 2012, Programme de qualité et d'efficacité « financement », données de cadrage, indicateur n° 10) et Insee (estimations d'emploi), calculs des auteurs.

Note : le taux apparent d'exonération est le rapport des exonérations à la masse salariale du secteur.

La plupart des autres dispositifs nationaux d'aide aux entreprises en faveur de l'emploi bénéficie davantage aux PME, voire aux entreprises de moins de 50 salariés.

Certaines aides sont réservées aux entreprises ne dépassant pas un certain effectif. C'est le cas des exonérations zonées de cotisations sociales (dispositifs ZRU, ZFU et ZRR) qui représentaient environ 170 millions d'euros en 2011 et qui concernent exclusivement les

¹⁸ Cour des comptes, audition de Mme Corinne SOUSSIA, conseiller référendaire à la Cour, devant le COE le 19 mars 2013.

entreprises d'au plus 50 salariés. C'est également le cas des conventions individuelles d'aide à la GPEC dont le bénéfice est réservé aux entreprises de moins de 300 salariés. Certaines aides conventionnelles comme les EDEC et le FNE formation sont mobilisées en priorité au sein des entreprises ou groupements d'employeurs de moins de 250 salariés.

Les aides en faveur de l'alternance, qui représentaient en 2011 plus de 2,5 milliards d'euros, bénéficient davantage aux petites entreprises : en 2011, d'après les données de la Dares, 60 % des entrées en contrat de professionnalisation et 77 % des entrées en contrat d'apprentissage ont eu lieu dans des entreprises de moins de 50 salariés. De la même manière, les contrats aidés dans le secteur marchand (Contrat unique d'insertion – Contrat initiative emploi, CUI-CIE) bénéficient davantage aux petites entreprises. 58,9 % des recrutements en contrat aidé dans le secteur marchand concernent des établissements de moins de 10 salariés et 12,7 % des établissements de 10 à 19 salariés en 2011. Seules 13,8 % des embauches en CUI-CIE ont eu lieu en 2011 dans des entreprises de 50 salariés ou plus¹⁹.

Enfin, les taux réduits de TVA dans la restauration et dans le bâtiment, qui représentent les montants d'aides les plus importants après les allègements de charges (respectivement 3,1 et 5,2 milliards d'euros en 2011) concernent davantage des petites entreprises en raison de la structure de ces secteurs. D'après les données de l'Insee, en 2009, le secteur « Hébergement et restauration » ne comptait que 98 ETI et 8 grandes entreprises parmi 213 000 entreprises, et le secteur « Construction » seulement 197 ETI et 8 grandes entreprises parmi 385 000 entreprises.

En revanche, certaines aides concernent davantage les grandes entreprises. C'est notamment le cas de l'activité partielle, qui représentait 70 millions d'euros en 2011. En 2011, près de 70 % des heures d'activité partielle ont été consommées par des entreprises de 50 salariés et plus²⁰.

* * *

L'ampleur des montants d'aides aux entreprises (dans le champ de l'emploi mais aussi plus généralement) et le niveau élevé de prélèvements obligatoires sur les entreprises françaises amènent à s'interroger sur le système dans son ensemble, au regard :

- **des effets de l'ensemble du système pour les entreprises de différentes tailles.** La mesure des effets combinés des prélèvements obligatoires et des versements par le biais des aides n'entre pas dans le champ d'analyse de ce rapport et nécessiterait une expertise particulière.
- **des surcoûts de gestion associés à un tel système de prélèvements et de versements d'aides** (même si les prélèvements sur les entreprises n'ont bien évidemment pas pour seule vocation de financer les aides qui leur sont versées, comme en témoignent les ordres de grandeur respectifs des prélèvements et des aides).

¹⁹ Bahu M., « Les contrats d'aide à l'emploi en 2011. Des entrées en baisse, mais des contrats plus ciblés sur les publics en difficulté », *Dares Analyses*, N°088, Novembre 2012.

²⁰ Beauvoir R., Calavrezo O., « Le chômage partiel en 2011 : stabilisation du recours au dispositif », *Dares Analyses*, N°097, Décembre 2012.

4. Les comparaisons internationales faites à partir des données de l'OCDE montrent que la France se situe dans la moyenne en termes de montants d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi et que ces montants dépendent largement du modèle socio-économique de chaque pays.

4.1. Le champ des aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi différant fortement d'un pays à l'autre, les comparaisons internationales doivent être interprétées avec prudence

Etablir des comparaisons internationales en matière d'aides publiques aux entreprises, et tout particulièrement celles en faveur de l'emploi, n'est pas une tâche aisée.

Elle est possible en se fondant sur la définition utilisée dans la base de données PMT (politiques du marché du travail) de l'OCDE et d'Eurostat. Les aides aux entreprises pour l'emploi sont définies comme appartenant à l'une des trois catégories suivantes : les incitations à l'embauche, les dispositifs de rotation d'emplois (c'est-à-dire les aides à l'embauche d'un chômeur en remplacement d'un salarié partant en congé) ou les aides à la création d'entreprises. Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi sont ainsi des aides qui ciblent des groupes de personnes bien identifiés ayant des difficultés de retour à l'emploi ou de maintien dans l'emploi.

Cette définition est bien entendu très restrictive. Elle est plus utile pour comparer les différents pays et mettre en évidence les évolutions dans le temps, que pour indiquer des montants réellement significatifs au niveau national dans le cadre du présent rapport.

La définition des aides à l'emploi de la base PMT se limite aux trois catégories d'aides citées. Elle n'inclut donc pas les aides plus générales en faveur de l'emploi, visant à augmenter ou maintenir le niveau général de l'emploi, telles que les subventions des emplois à bas salaires ou les aides à l'embauche dans certaines zones défavorisées. Les dispositifs d'activité partielle n'entrent pas non plus dans cette définition, car ils ne sont généralement pas ciblés sur des catégories spécifiques de travailleurs, mais sur des emplois dans certains secteurs ou à certains niveaux de salaire. Cette définition laisse donc de côté des pans importants d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi. Or on a vu le poids prépondérant pris en France par les allègements généraux de cotisations sur les bas salaires.

Au-delà même de la base PMT, qui permet la comparaison internationale mais offre une vision assez limitée des aides aux entreprises en faveur de l'emploi, une comparaison plus poussée est difficile dans la mesure où chaque pays ne définit pas le concept de la même manière. C'est une conséquence du **caractère arbitraire de la définition des aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi** : leur champ diffère fortement d'un pays à l'autre.

Il est notamment difficile de disposer de données sur les dispositifs généraux d'aides aux entreprises car ils ne prennent pas la même forme selon les pays et leur coût n'est donc pas toujours identifié. L'exemple le plus édifiant est celui des mécanismes de réduction du coût du travail des emplois à bas salaires. De tels mécanismes existent au Royaume-Uni mais, contrairement à la France, elles prennent la forme d'un barème de cotisations en fonction du niveau de salaire et ne sont donc pas considérées comme des aides aux entreprises. Ainsi, **en France, une barémisation des allègements généraux de cotisations sociales conduirait, à flux financiers et effets sur l'emploi inchangés, à diviser par deux le poids des « aides aux entreprises en faveur de l'emploi » dans le PIB.**

4.2. En France et dans l'OCDE, les aides aux entreprises en faveur de l'emploi - au sens, très strict, de l'OCDE - représentent environ 0,1 % du PIB

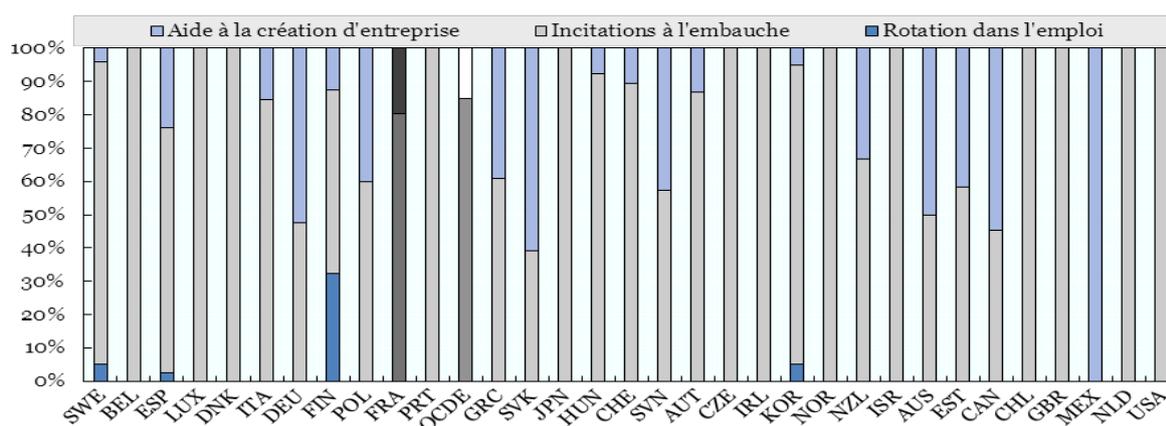
Selon cette définition, les pays de l'OCDE ont dépensé en moyenne 0,1 % de leur PIB pour les aides aux entreprises en faveur de l'emploi entre 2005 et 2010, soit un cinquième des dépenses pour les mesures actives de politique de l'emploi. **La France se situe dans la moyenne** avec 0,14 % de son PIB consacré aux aides aux entreprises en faveur de l'emploi sur la période.

La grande majorité de ces aides à l'emploi sert à financer des incitations à l'embauche (graphique 7) : **en moyenne, dans l'OCDE, près de 85 % des dépenses de subventions correspondent à des incitations à l'embauche. En France, la proportion est légèrement inférieure à cette moyenne, autour de 80 %.**

Quant aux aides à la création d'entreprise, elles représentent moins de 15 % du montant des subventions en moyenne dans l'OCDE, près de 20 % en France²¹ mais plus de la moitié en Allemagne et au Canada.

Enfin, les dispositifs de rotation dans l'emploi sont très rares.

Graphique 7 : Composition des aides à l'emploi



Source : OCDE

Champ : Pays de l'OCDE, moyenne 2005-2010

²¹ Même si, s'agissant des aides à la création d'entreprise pour la France, les montants consacrés à l'ACCRES ne sont que très partiellement inclus dans la base PMT, faute d'estimation du coût des exonérations associées à l'ACCRES par l'ACOSS.

L'évolution du montant des dépenses de subventions depuis le milieu des années 1980 présente dans la plupart des pays un profil comparable (graphique 8) : un niveau de subvention bas au début de la période, une croissance assez forte, allant jusqu'au doublement de ce niveau en milieu de période (au début des années 1990 pour la Suède et le Danemark ; à la fin des années 1990 pour les Pays-Bas, l'Irlande et la France ; au début des années 2000 pour l'Italie), puis une forte décroissance du niveau des aides jusqu'à la crise pendant laquelle le mouvement de baisse s'est interrompu dans la plupart des pays.

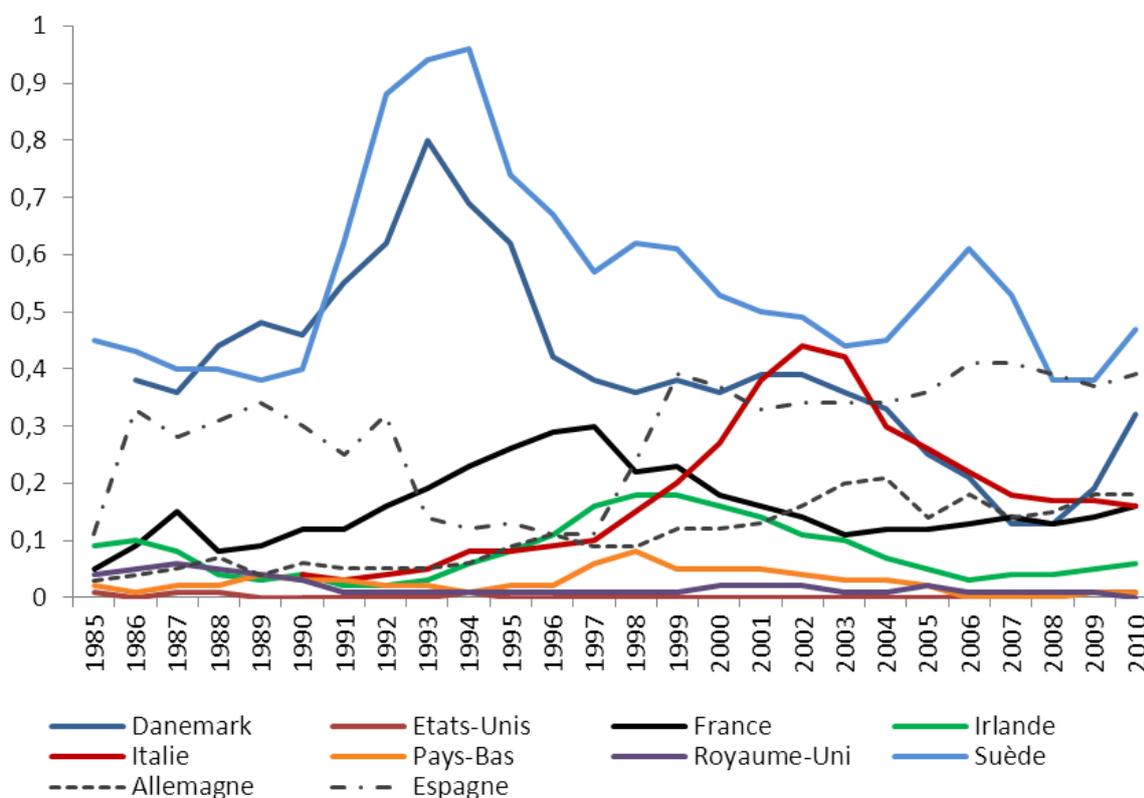
En France, la hausse des subventions dans les années 1990 a été portée uniquement par la hausse des incitations à l'emploi, les aides à la création d'entreprise diminuant dans le même temps. En revanche, dans les pays qui présentent une période de forte hausse et où les deux types d'aides coexistent, la hausse est le fait à la fois des incitations à l'emploi et des aides à la création d'entreprise.

Deux groupes de pays font exception à ce profil assez comparable de l'évolution du montant des aides.

Au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, le poids des subventions dans le PIB est tellement faible qu'aucune évolution ne peut être mise en évidence.

L'Allemagne et l'Espagne font également exception, leur niveau de subvention augmentant régulièrement sur la période, sauf au milieu des années 1990 en Espagne où il baisse fortement durant quelques années.

Graphique 8 : Evolution du montant des subventions à l'emploi dans les pays occidentaux (en % du PIB)



Source : Données OCDE ; adaptation COE

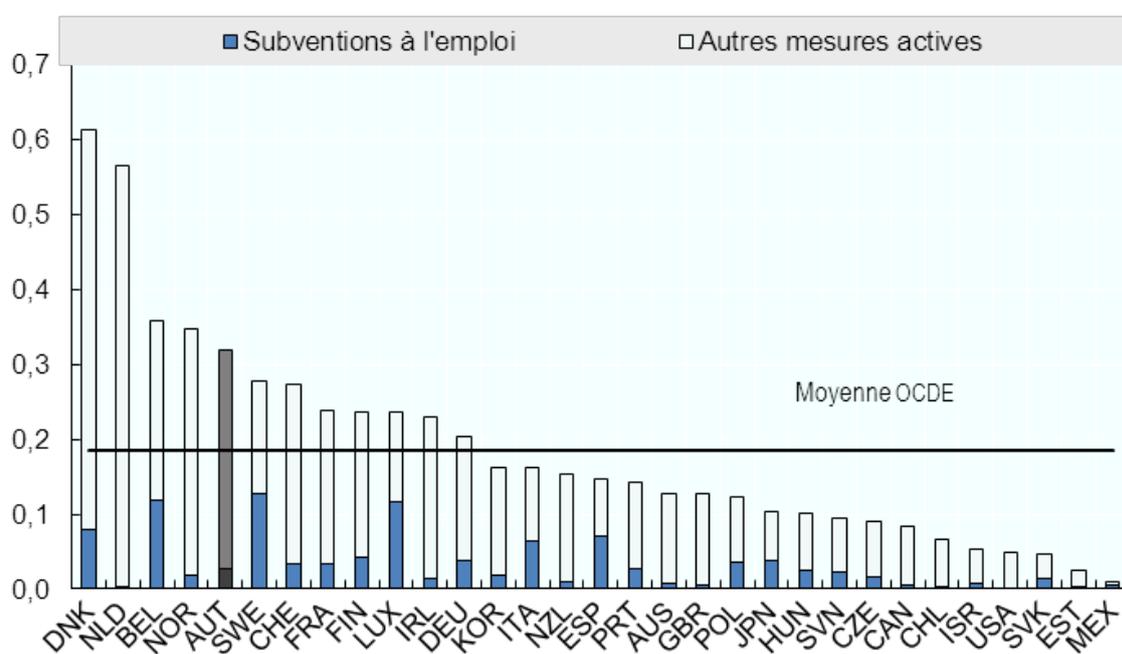
4.3. Les taux de chômage ne permettent pas d'expliquer les différences entre pays en termes de montants des « aides à l'emploi », au sens de l'OCDE

Compte tenu de la grande variabilité des taux de chômage entre pays de l'OCDE, la comparaison brute des sommes consacrées aux aides en proportion du PIB est peu significative. Le montant des dépenses d'aides aux entreprises des pays peut donc être utilement rapproché de la situation de leurs marchés du travail respectifs.

Le graphique 9 fait apparaître qu'en termes de PIB par habitant, les dépenses de la France pour l'ensemble des mesures actives du marché du travail (dépenses par chômeur en proportion du PIB par tête) sont plus importantes que la moyenne des pays de l'OCDE (sur une période 2005-2010).

En revanche, les dépenses françaises d'aide (subventions à l'emploi) au sens de l'OCDE (c'est-à-dire, essentiellement, les subventions à l'embauche pour les groupes vulnérables sur le marché du travail et les aides à la création d'entreprise) se situent dans la moyenne de l'OCDE.

Graphique 9 : Montant des aides à l'emploi et des autres mesures actives par chômeur en proportion du PIB par tête



Source : OCDE

Champ : Pays de l'OCDE, moyenne 2005-2010

Lecture : L'Autriche a dépensé entre 2005 et 2010 en moyenne pour chaque chômeur 33 % de son PIB par habitant en mesures actives du marché du travail et environ 3 % en subventions à l'emploi.

D'une manière générale, on constate que ce ne sont pas nécessairement les pays où le chômage est le plus élevé qui consacrent le plus d'argent par chômeur aux subventions à l'embauche. Des pays comme le Danemark ou la Suède dépensent ainsi, en comparaison avec la France et pour chaque chômeur, une part plus importante de leur PIB par habitant alors même que leur taux de chômage est bien plus bas. A l'inverse, d'autres pays où le chômage

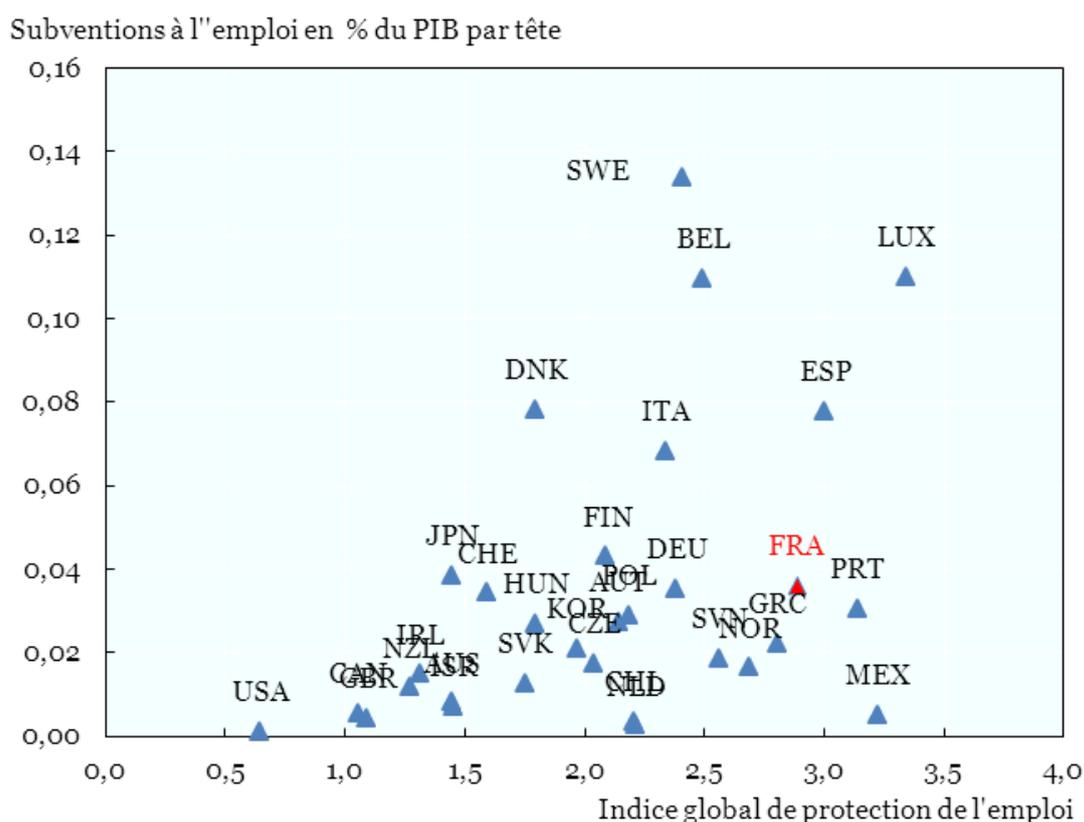
est plutôt faible consacrent peu d'argent aux subventions. C'est le cas des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne ou encore de la Norvège et des Pays-Bas.

La situation du marché du travail ne semble donc pas constituer un facteur explicatif fort des différences de montants investis dans les aides aux entreprises en faveur de l'emploi au sens de l'OCDE.

En revanche, il semble que les pays pour lesquels l'indicateur de protection de l'emploi établi par l'OCDE est élevé recourent davantage aux subventions à l'embauche et aux créations d'entreprise que les autres (graphique 10). Même si cet indicateur de « protection de l'emploi » ne rend compte qu'imparfaitement des réglementations nationales en matière d'emploi et de leur application concrète, on constate dans le graphique suivant que :

- dans des pays tels que la Suède, le Danemark, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie et l'Espagne, le degré de protection de l'emploi est élevé de même que les montants d'aides aux entreprises en faveur de l'embauche et des créations d'entreprises ;
- à l'autre extrême, dans les pays anglo-saxons (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Irlande, Canada), la protection de l'emploi et les aides versées aux entreprises sont faibles.

Graphique 10 : Subventions à l'emploi et protection de l'emploi



Source : OCDE, moyennes annuelles 2005-2009 ; Base de données OCDE/UE sur les programmes du marché du travail, base de données de l'OCDE sur les prestations et salaires et base de données de l'OCDE sur la protection de l'emploi.

Une hypothèse explicative qui peut être avancée est que l'importance du recours aux aides à l'emploi serait liée au modèle social et notamment à la place de l'Etat et des partenaires sociaux dans la régulation socio-économique de chaque pays.

Le lien entre le niveau de la protection de l'emploi et celui des aides aux entreprises en faveur de l'emploi est clair dans certains pays. Globalement, l'approche britannique en matière de politique de l'emploi est de s'assurer que la réglementation entourant le marché du travail est souple, flexible et équitable²². Le Royaume-Uni présente ainsi l'un des niveaux de protection de l'emploi les plus bas des pays de l'OCDE (graphique 10) et dans le même temps un montant de subventions à l'emploi particulièrement faible (graphique 8).

Avec la crise et le renforcement des contraintes budgétaires, on a pu observer dans certains pays un mouvement conjoint de flexibilisation du marché du travail et de réduction des aides aux entreprises en faveur de l'emploi. Ces évolutions sont parfois revendiquées par les gouvernements, quoique le poids de la contrainte budgétaire ne soit pas négligeable. L'Espagne a ainsi à la fois flexibilisé fortement son marché du travail (accord entre partenaires sociaux du 25 janvier 2012 et loi sur la réforme du marché du travail) et effectué des coupes importantes en matière de politiques de l'emploi (les dépenses de politique active de l'emploi ont été réduites de 50 % en deux ans) et d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi (suppression en juillet 2012 de la majorité des allègements de cotisations sociales)²³.

4.4. Il semblerait que dans les pays où le niveau de subventions aux entreprises en faveur de l'emploi est élevé, les entreprises sont généralement fortement taxées

Il est intéressant de mettre en regard les positions relatives des pays en termes de poids des subventions dans le PIB et en termes de prélèvements sur les entreprises.

Comme on l'a vu *supra* (voir 3.2. graphique 1), **les taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises en France sont parmi les plus élevés d'Europe. Et l'on retrouve parmi les pays qui taxent le plus les entreprises les pays où le poids des subventions à l'emploi au sens de l'OCDE est le plus élevé (Italie, Espagne).**

L'inverse est également vrai : l'Irlande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis sont à la fois parmi les pays où le poids des prélèvements sur les entreprises et celui des aides aux entreprises sont les plus faibles.

Le Danemark constitue une exception : il est l'un des pays où le niveau des subventions est élevé, tandis que les entreprises sont très peu taxées (elles ne l'étaient qu'à hauteur d'un peu plus de 5 % en 2006).

Ce constat semble confirmer l'hypothèse selon laquelle **le niveau d'aides publiques à l'emploi serait lié au modèle socio-économique des différents pays et à leur conception du rôle de l'Etat**, certains pays taxant fortement les entreprises (et, comme on l'a vu précédemment, ayant un degré de protection de l'emploi plus élevé) et leur rendant une partie de ces prélèvements sous forme d'aides à l'emploi, d'autres prélevant peu (et réglementant moins) et subventionnant peu. Une telle interprétation doit être nuancée par le cas du Danemark : ce pays, où l'Etat tient une place importante et qui a l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l'OCDE, taxe très peu les entreprises tout en les aidant fortement.

²² Ambassade de France au Royaume-Uni, Réponse de la Conseillère pour les affaires sociales au questionnaire du COE sur les aides aux entreprises en faveur de l'emploi, janvier 2013.

²³ Ambassade de France en Espagne, Réponse de la Conseillère pour les affaires sociales au questionnaire du COE sur les aides aux entreprises en faveur de l'emploi, février 2013.

SECONDE PARTIE :

**UN SYSTEME QUI POURRAIT ETRE MIEUX EVALUÉ,
MAIS QUI EST SURTOUT TROP COMPLEXE ET
INSUFFISAMMENT COORDONNÉ**

1. L'état des lieux de l'évaluation des aides aux entreprises en faveur de l'emploi révèle des progrès notables au cours des dernières années, mais des insuffisances persistantes auxquelles il convient de remédier.

L'évaluation est un exercice difficile qui doit d'abord respecter un certain nombre de principes méthodologiques, qu'il s'agisse de sa mise en œuvre comme de l'interprétation de ses résultats (cf. partie II 1.). Au-delà des techniques d'évaluation elles-mêmes, la crédibilité de l'exercice repose également sur la qualité de l'ensemble du processus, notamment dans sa dimension institutionnelle (en termes d'articulation entre les différents acteurs concernés).

La note du Conseil d'analyse économique de février 2013 sur l'évaluation des politiques publiques²⁴ rappelle un certain nombre de principes en la matière, notamment :

- une évaluation crédible doit s'inscrire dans un protocole rigoureux défini, si possible, avant la mise en place de la politique publique. L'élaboration de toute politique publique devrait en effet s'appuyer sur l'anticipation des effets attendus à l'aide d'une évaluation *ex ante* et, lorsque c'est possible, d'une expérimentation. L'évaluation *ex post* est par ailleurs d'autant plus précise que ses modalités ont été préparées en amont ;
- les évaluations administratives doivent venir en complément de l'expertise technique, en particulier pour comprendre les modalités d'application de la politique et les interactions avec d'autres dispositifs. Ces deux types d'expertises doivent collaborer non seulement au cours de la phase d'évaluation à proprement parler mais également en amont ;
- L'indépendance et la crédibilité des évaluateurs doit être garantie, notamment dans le cas de collaborations entre partenaires institutionnels et scientifiques. La transparence est alors essentielle, s'agissant aussi bien du processus de sélection des évaluateurs que des hypothèses et des méthodes utilisées. Prévoir un temps de discussion contradictoire des hypothèses et des résultats dans un cadre interdisciplinaire constitue également une garantie de crédibilité supplémentaire des résultats des évaluations.

Finalement, plus l'accès à des données détaillées et de qualité sera favorisé par les pouvoirs publics, plus les chercheurs pourront s'en saisir (ce qui présente l'avantage d'éviter d'avoir seulement des évaluations menées par les administrations en charge du dispositif en question). Compte tenu des difficultés et des limites techniques inhérentes à l'évaluation scientifique, c'est par la multiplication des évaluations et la confrontation de leurs résultats que peut émerger un diagnostic fiable et crédible sur lequel un gouvernement peut s'appuyer pour améliorer ses politiques. C'est notamment à travers ce prisme que nous appréhendons ici l'évolution de l'exercice d'évaluation des aides aux entreprises en faveur de l'emploi au cours des dernières années.

²⁴ Conseil d'analyse économique, *L'évaluation des politiques publiques*, Les notes du conseil d'analyse économique, n°1, février 2013.

1.1. Le Conseil d’Orientation pour l’emploi avait déjà porté un regard sévère sur la situation de l’évaluation des politiques publiques en France.

Dans son précédent rapport sur les aides publiques aux entreprises²⁵, le Conseil a noté que les aides publiques aux entreprises, et plus généralement les politiques publiques, étaient trop rarement évaluées, que ce soit *ex ante*, c’est-à-dire avant de décider la mesure, ou *ex post*, pour en connaître l’efficacité après un certain délai.

Plusieurs raisons ont alors été avancées pour expliquer cette carence :

- **des problèmes de disponibilité et d’accès aux données : l’évaluation et son financement étaient rarement prévus au moment du lancement d’une mesure.** Des problèmes de disponibilité des données nécessaires à l’évaluation de certaines politiques peuvent notamment se poser. La mise en place de processus permettant de rassembler *a posteriori* ces informations peut par ailleurs s’avérer plus long et coûteux. S’agissant des données gérées par l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), si l’accès aux données relatives aux entreprises a été jugé relativement bon, il restait difficile pour les données personnelles (nécessaires, dans le champ des politiques d’emploi, pour connaître les trajectoires professionnelles des individus). Au regard des exigences de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) sur la confidentialité des données individuelles, les centres d’accès sécurisés sont alors apparus comme une solution intéressante bien que coûteuse. Le Conseil a également mis en avant l’existence de carences dans les systèmes d’information statistiques des opérateurs qui gèrent par convention avec l’Etat un nombre croissant de mesures.
- **des problèmes d’ordre méthodologique :** difficultés liées, en l’absence d’expérimentation, à la construction d’un groupe témoin dont la situation est comparée avec celle des bénéficiaires d’une politique au moment de son évaluation ; **chevauchement et instabilité des dispositifs d’aides** (l’analyse pouvant être biaisée par des hypothèses se fondant sur la pérennité des mesures et des caractéristiques du marché du travail, qui évoluent au fil du temps).

Plus fondamentalement, le Conseil a fait le constat d’**une demande d’évaluation trop peu fréquente**. L’évaluation des politiques de l’emploi n’était prévue par la loi que dans un nombre limité de cas et ne se distinguait le plus souvent pas de l’obligation d’assurer le suivi administratif des mesures. Elle ne faisait par ailleurs pas l’objet d’un débat systématique dans les enceintes parlementaires. Or, avant même d’envisager de nouvelles mesures, il est de la responsabilité de l’autorité politique de s’assurer de l’efficacité des dispositifs existants.

S’agissant plus spécifiquement des collectivités territoriales, le Conseil a souligné l’absence, jusqu’à une date récente, de disposition législative ou réglementaire imposant aux collectivités locales la mise en œuvre d’un dispositif général d’évaluation de leurs politiques publiques. Les effets de l’article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a confié au Conseil Régional le soin d’établir un « *rapport qui présente les aides et les régimes d’aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de*

²⁵ Conseil d’orientation pour l’emploi, Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques (2006).

l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales » étaient encore attendus.

Pour expliquer cette faible demande d'évaluation, le Conseil a souligné « *l'absence de coïncidence entre le temps de l'expertise (nécessairement long) et celui de la décision politique, souvent souhaitée immédiate.* ».

Il a également constaté qu'« *il n'a jamais été organisé de façon crédible et durable un lieu de financement et de discussion des évaluations ex post* ».

Enfin, lorsqu'ils existaient, **les travaux d'évaluation des organismes de recherche n'étaient, en 2006, pas suffisamment intégrés au processus de décision.**

Une exception toutefois : le rapport a reconnu l'existence d'une capacité en France à faire des évaluations de qualité, qui s'était particulièrement illustrée sur le sujet des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires qui avaient déjà fait l'objet de nombreuses études.

Si un grand nombre des constats faits en 2006 restent globalement d'actualité, de réels progrès ont été faits depuis, à la fois sur l'évaluation de certains dispositifs et sur l'organisation même de l'évaluation en France.

1.2. Des progrès ont été faits depuis 2006 en matière d'évaluation des politiques de l'emploi, avec la réalisation de nombreux travaux d'évaluation.

Plusieurs dispositifs d'aide aux entreprises en faveur de l'emploi ont fait l'objet de travaux d'évaluation depuis 2006.

Certains dispositifs ont donné lieu à de nouveaux travaux :

- sur les exonérations générales de cotisations sociales : appel à projet de recherche lancé par la Dares en 2006, ayant débouché sur trois rapports de recherche et la publication de plusieurs articles dans des revues académiques (notamment Bunel, Gilles et L'Horty en 2010²⁶) ; travaux récents de Cahuc et Carcillo²⁷ ou de Heyer et Plane²⁸, en 2012 ;
- sur les exonérations zonées : travaux de Rathelot et Sillard en 2008²⁹, Givord et Trevien³⁰ ou Givord, Quantin et Trevien³¹ en 2012 sur les zones franches urbaines ; travaux de Lorenceau en 2009³² et du Conseil général de l'agriculture, de

²⁶ Bunel M., Gilles F. et L'Horty Y. (2010), « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Economie et statistique*, n° 429-430.

²⁷ Cahuc P. et Carcillo S. (2012), « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, n° 2/vol XXVII.

²⁸ Heyer E. et Plane M. (2012), « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques », *Revue de l'OFCE-Débats et politiques*, n° 126.

²⁹ Rathelot R. et Sillard P., « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », *Economie et statistique* n°415-416, 2008.

³⁰ Givord P. et Trevien C., « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ? », *Insee Analyse* n°4, mars 2012.

³¹ Givord P., Quantin S. et Trevien C., *A long-term evaluation of the first generation of french urban enterprise zones*, Insee, Document de travail, février 2012.

³² Lorenceau A., « L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'établissements et l'emploi en France rurale : une approche par discontinuité de la régression », *Economie et statistique* n°427-428, 2009.

l'alimentation et des espaces ruraux, du Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des finances, et de l'Inspection générales des affaires sociales en 2009³³ sur les zones de revitalisation rurale ;

- sur l'apprentissage : travaux d'Abriac, Rathelot et Sanchez en 2009³⁴ ;
- sur les contrats aidés : travaux de Even et Klein en 2007³⁵ ; mise en place et exploitation d'un nouveau panel de bénéficiaires de contrats aidés : le « Panel 2008 », construit avec l'appui de chercheurs du CREST ; évaluation de l'impact du passage par les contrats aidés à partir du Panel 2008 : travaux de Benoteau, Le Minez, Lequien et Rémy en 2012³⁶.

De plus, d'autres travaux s'inscrivent désormais dans des processus d'évaluation réguliers :

- sur les contrats aidés, l'enquête de la DARES sur la situation des anciens bénéficiaires de contrats aidés, six mois après leur sortie du contrat, est annuelle depuis 2006 ;
- sur les dispositifs de formation de Pôle emploi, l'enquête de Pôle emploi sur les sortants de formation, six mois après la fin de l'action de formation, est également régulière.

On peut également signaler des progrès en matière d'évaluation des politiques d'emploi au-delà du champ des seules aides aux entreprises (travaux d'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi par Pôle emploi ou des opérateurs de placement privés, ou dans le cadre du contrat de transition professionnelle, du contrat d'autonomie ; travaux sur le suivi mensuel personnalisé ; comité d'évaluation du RSA constitué dès 2008).

1.3. La culture de l'évaluation a progressé en France, avec une tendance à la systématisation de la démarche d'évaluation et un meilleur accès aux données

1.3.1. Vers une systématisation de la démarche d'évaluation ?

En consacrant le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, reposant sur une gestion par la performance, la LOLF (loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001) va dans le sens du développement d'une culture de l'évaluation des politiques publiques en France. Les lois de finances doivent, depuis 2006, tenir compte des objectifs et des programmes qu'elles déterminent. Aux programmes budgétaires, sont associés « *des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». Pour chaque programme, doit figurer en annexe un projet annuel de performance précisant notamment la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir

³³ Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des finances, Inspection générales des affaires sociales, *Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)*, novembre 2009.

³⁴ Abriac D., Rathelot R., Sanchez R., « L'apprentissage, entre formation et insertion professionnelles », *Formations et emploi*, Insee, 2009.

³⁵ Even K. et Klein T., « Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife », *Economie et statistique* n°408-409, 2007.

³⁶ Benoteau I., Le Minez S., Lequien L. et Rémy V., « Le Panel 2008 de la Dares : un outil d'évaluation de l'impact des contrats aidés sur la trajectoire professionnelle », *Document d'études de la Dares*, n°174, novembre 2012.

mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix doit être justifié. De même des rapports annuels de performances doivent être annexés au projet de loi de règlement, exposant par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.

Si cette démarche a marqué un progrès certain, **le projet annuel de performance et le rapport annuel de performances de la mission « Travail et emploi » ne permettent pas, en l'état, d'évaluer l'efficience des politiques de l'emploi** en raison :

- de l'absence de mesure de la performance de certaines dépenses,
- de l'insuffisance des indicateurs eux-mêmes, qui restent le plus souvent des **indicateurs d'activité, parfois de satisfaction, mais non d'efficacité** (même s'il ne s'agit évidemment pas de mener des évaluations scientifiques mesurant en temps continu, année par année, l'efficacité des politiques) ;
- d'écarts entre les prévisions initiales et les résultats constatés qui font trop peu souvent l'objet d'explication.

Si la LOLF n'a pas encore produit tous les effets escomptés, les critiques ne doivent toutefois pas masquer les progrès réalisés dans la mesure de la performance, qui reste une démarche récente.

Parallèlement à la mise en place du cadre budgétaire rénové issu de la LOLF, plusieurs initiatives se sont succédées afin d'impulser une démarche d'évaluation plus systématique et coordonnée.

Les audits de modernisation de l'État (qui ont succédé aux « stratégies ministérielles de réformes » engagées entre 2003 et 2005) ont donné lieu, à compter de 2005, à sept vagues d'audits successives, associant des membres des corps de contrôle ministériels, des membres des corps de contrôle interministériels et, le cas échéant, des consultants extérieurs à l'administration. Dans le champ de l'emploi, l'impact est resté limité mais les quelques audits réalisés ont connu des suites concrètes, comme par exemple l'audit sur la gestion des allocations de solidarité en 2006. De manière générale, les audits, quoique nombreux (157 entre 2005 et 2007), sont restés très centrés sur le fonctionnement de l'administration de l'Etat³⁷ et ont insuffisamment porté sur les dépenses d'intervention, en faveur des ménages ou des entreprises.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en 2007, a constitué une étape supplémentaire, dont l'ambition était plus large à un double titre : s'interroger sur la pertinence des actions de l'Etat et des dépenses publiques, y compris les dépenses d'intervention, au regard de leur raison d'être, de leurs fins et de leurs résultats, en déployant l'exercice dans l'ensemble des services de l'Etat ; assurer un lien plus fort entre l'exercice d'évaluation et la prise de décision, notamment par un pilotage politique au plus haut niveau de l'Etat et un suivi administratif centralisé (par la DGME – Direction générale de la modernisation de l'Etat). **L'emploi et la formation professionnelle ont fait partie des thèmes retenus dans le cadre de la RGPP.**

Suite à l'arrêt de la RGPP annoncé par le nouveau Gouvernement en 2012 et aux critiques formulées dans le rapport commandé à trois inspections générales³⁸ (resserrement des

³⁷ « Les audits de modernisation : un dispositif novateur aux effets limités ». Evaluation des audits de modernisation dans le rapport public 2009 de la Cour des comptes.

³⁸ « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat », rapport conjoint IGA-IGF-IGAS (septembre 2012).

objectifs de la RGPP autour de la recherche d'économies à court terme, association insuffisante de l'ensemble des acteurs concernés), une nouvelle feuille de route de **la modernisation de l'action publique** (MAP) a été mise en place. Un secrétariat général à la modernisation de l'action publique a été créé, directement rattaché au Premier ministre, et a pour mission de coordonner, favoriser et soutenir, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer les politiques publiques et de moderniser l'action publique. Il regroupe l'ancienne DGME (direction générale de la modernisation de l'Etat, qui devient direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique) et la DISIC (direction interministérielle des systèmes d'information et de communication) et prend également en charge la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite « Etalab » - cf. *infra*). Ainsi, il administre le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre librement à disposition l'ensemble des informations publiques de l'Etat, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Lors du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, la programmation des évaluations pour 2013 a été annoncée. Dans le champ « emploi-formation », deux évaluations sont prévues dans le cadre du premier cycle d'évaluations lancées début 2013 (« les aides financières aux contrats de formation par alternance » et « la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ») et une évaluation est prévue dans le cadre du deuxième cycle qui démarre en avril 2013 (« La politique territoriale de l'emploi »). Toujours dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le gouvernement a installé le 13 février 2013 une mission de modernisation des aides publiques aux entreprises. Cette mission, portant sur une enveloppe d'aides aux entreprises de 40 milliards d'euros³⁹, doit permettre de dégager 2 milliards d'euros d'économies d'ici à 2015. Cette mission porte sur un champ allant bien au-delà du champ couvert par le présent rapport mais exclut un certain nombre de dispositifs d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi, notamment le dispositif d'exonérations générales de cotisations sociales patronales en faveur des bas salaires.

En outre, en marge de ces exercices coordonnés et de ces évolutions institutionnelles, il faut signaler une démarche spécifique qui constitue également un progrès indéniable et qui s'inscrit également dans une logique de systématisation de l'évaluation. Il s'agit du **rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, de juin 2011**⁴⁰.

En application de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 (concernant la période 2009-2012), l'ensemble des dépenses fiscales et niches sociales existantes à cette date, à savoir 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales (représentant près de 104 milliards d'euros), ont fait l'objet d'une évaluation de leur bilan coût/efficacité (encadré 1). Ces évaluations ont pris la forme de travaux plus ou moins approfondis, selon l'ampleur des enjeux. Ce travail a été mené sous la direction d'un comité d'évaluation mis en place à cette fin. De nombreux dispositifs concernés entrent dans le champ du présent rapport. L'ampleur de la démarche en a fait un exercice exceptionnel et une base de travail importante, même si les effets concrets restent encore limités, sans qu'on puisse savoir si le caractère encore relativement récent de ce rapport explique ce constat, ou si le caractère ponctuel et massif de l'exercice a pu le desservir.

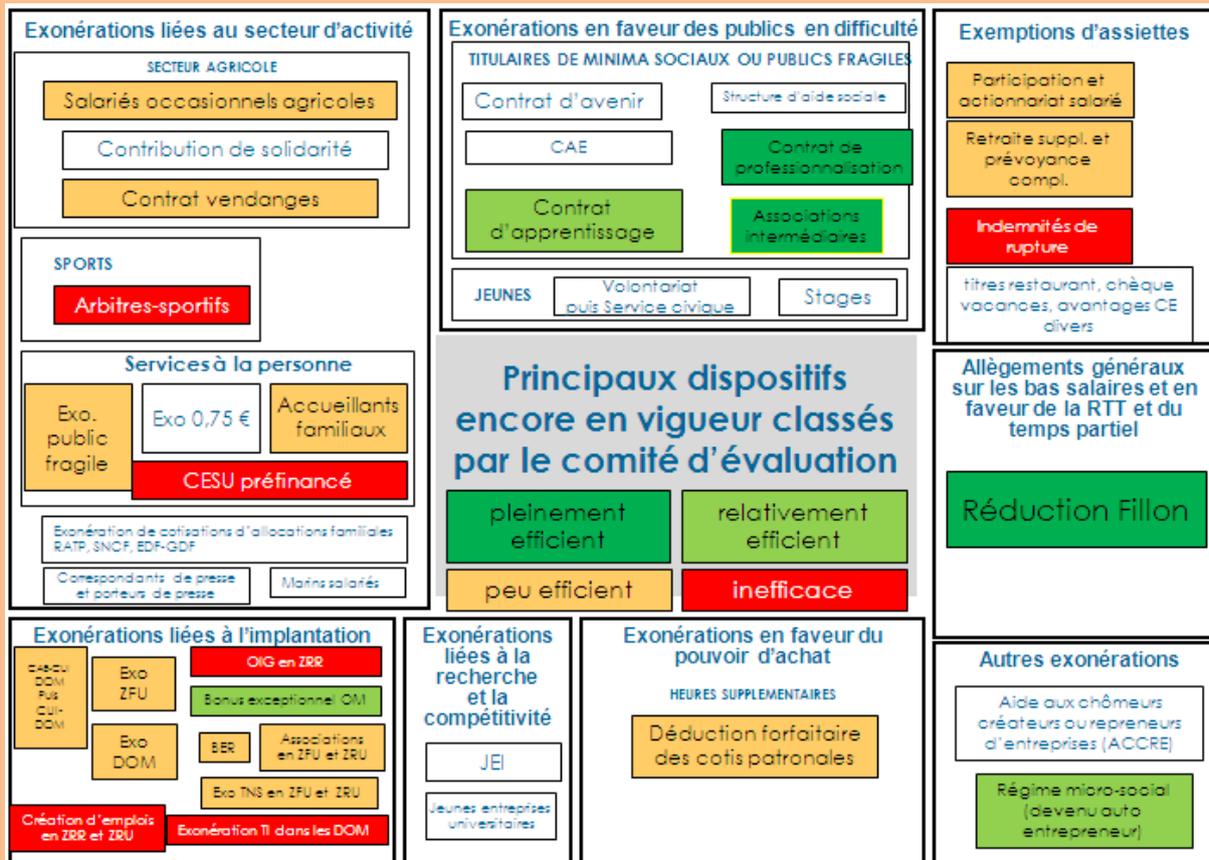
³⁹ Premier ministre, Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, 2 avril 2013.

⁴⁰ *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, présidé par Henri Guillaume (juin 2011).

Encadré 1 : L'évaluation des niches sociales en faveur de l'emploi dans le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales de juin 2011.

Parmi les 46 niches sociales traitées dans ce rapport (dont certaines ont été supprimées depuis) :

- 3 dispositifs ont été jugés pleinement efficaces : les allègements généraux sur les bas salaires, le contrat de professionnalisation et les associations intermédiaires ;
- 6 dispositifs ont été jugés relativement efficaces, dont le contrat d'apprentissage, le régime de l'auto-entrepreneur, le bonus exceptionnel outre-mer ;
- 20 dispositifs ont été jugés peu efficaces dont notamment les dispositifs applicables en ZFU, les dispositifs en faveur des services à la personne, les contrats vendanges... ;
- 17 dispositifs ont été jugés inefficaces.



Source : DSS.

Rappel de la méthode :

Afin de garantir une présentation homogène (en dépit de la nature différente des dépenses) et simplifiée des résultats des évaluations, le Comité a développé une méthodologie de classement par « *scoring* ».

- Dans un premier temps, on juge **l'efficacité des mesures**. Pour être jugée efficace, la mesure doit répondre à deux conditions : d'une part, l'objectif principal direct poursuivi par la mesure (incitatif, distributif ou environnemental) doit être atteint, et d'autre part, l'effet principal recherché (économique, social ou environnemental) doit être atteint. Sinon, la mesure est jugée inefficace (son score est fixé à 1).

- Dans un second temps, on juge **l'efficacité des mesures**. Cette étape ne s'applique qu'aux mesures remplissant les deux conditions d'efficacité (toutes les mesures inefficaces sont donc considérées comme inefficaces). L'efficacité d'une mesure est estimée à partir de 4 questions : la mesure est-elle correctement ciblée ? le coût de la mesure est-il raisonnable au regard de son efficacité ? l'outil social en lui-même est-il efficace ? la mesure est-elle plus adaptée qu'une dépense budgétaire ou qu'une mesure non financière ? Si la réponse est positive à ces 4 questions, la mesure est jugée efficace (son score est fixé à 3). Si la réponse est non pour au moins l'une des 4 questions, la mesure est jugée relativement ou peu efficace (son score est fixé à 1 ou 2).

Cette démarche d'évaluation institutionnalisée dans le cadre des lois de programmation des finances publiques pluriannuelles a été complétée :

- dès la loi de 2009, par une disposition prévoyant également la remise de rapports d'évaluation sur toutes les mesures d'exonérations de cotisations sociales prises après 2009 ;
- dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoyant cette fois **un dispositif d'évaluation permanente, par cinquième chaque année, des dépenses fiscales et des niches sociales**, dont le coût important pour les finances publiques justifie une remise en question régulière sur la base de critères objectifs. Ce dispositif d'évaluation « tournante » permet à la fois de pérenniser l'exercice et peut-être de le rendre plus « digeste » par les administrations qui auront à en tirer des conséquences.

De la LPFP 2009 à la LPFP 2012

LPFP 2009 , art 12	LPFP 2012, art 17
<p>Le Gouvernement présente (...) au Parlement : (...) III. - Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure visée à l'article 11, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011.</p> <p>SOIT : une revue d'évaluation pour les mesures entrées en vigueur avant 2009 et une évaluation systématique trois ans après la création d'une nouvelle exonération.</p>	<p>Les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité.</p> <p>Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois.</p> <p>SOIT : une évaluation annuelle d'un cinquième des mesures représentant un coût supérieur à 100M€ pour les finances publiques.</p>

Source : Direction de la Sécurité Sociale.

Enfin, toujours dans une logique de systématisation de la démarche d'évaluation, la loi du 15 avril 2009⁴¹ institue une **obligation d'évaluation préalable des projets de loi**. Depuis le 1^{er} septembre 2009, une étude d'impact doit être jointe aux projets de lois envoyés par le gouvernement au Parlement. Au-delà de la seule existence d'une étude d'impact, l'obligation porte également sur son contenu et sa qualité. En cas de non-respect de cette obligation ou si la qualité de l'étude est jugée insuffisante, le projet de loi peut ne pas être mis à l'ordre du jour par la conférence des présidents de l'assemblée. La question peut finalement être renvoyée au Conseil constitutionnel en cas de désaccord entre le Parlement et le Premier

⁴¹ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

ministre. Cet ancrage constitutionnel constitue une « première » par rapport aux autres pays⁴². Il répond à la difficulté rencontrée jusque-là d'institutionnaliser cette pratique. Les insuffisances des résultats issus des tentatives précédentes (qui résultaient de circulaires du Premier ministre) ont été soulignées dans de nombreux rapports⁴³.

Dans un rapport de 2010, l'OCDE jugeait les premiers mois d'application du nouveau dispositif encourageants. Des études d'impact sont effectivement associées aux projets de lois déposés devant le Parlement. Le Secrétariat général du gouvernement a mis au point un *vade mecum* qui doit guider les ministères dans la réalisation des études d'impact tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre. Ces études commencent à être utilisées comme argument lors des débats parlementaires et sont aussi prises en compte dans le débat public.

En revanche, l'OCDE soulignait que des progrès restaient à faire. La qualité et le sérieux des études actuelles dépendent fortement des ministères concernés. Il est donc important, pour mieux appréhender les aspects économiques, de renforcer les compétences économiques à la fois dans les ministères et au Secrétariat général du gouvernement.

1.3.2. Des progrès en termes d'accès aux données

Le lancement en 2009 du « centre d'accès sécurisé aux données » (CASD), par le Genes (Groupe des écoles nationales d'économie et statistique) constitue un progrès important en matière d'accès aux données individuelles, essentiellement à destination des chercheurs.

Rendu possible par l'évolution récente de la loi de 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, cet outil permet d'accéder à des données individuelles très détaillées dans de nombreux domaines en sciences humaines et sociales (démographie, salaires, emploi, transport, logement...) selon une procédure très réglementée. Les données sont mises à disposition de chercheurs habilités par le comité du secret statistique⁴⁴ et déclarés à la CNIL avec un très haut niveau de sécurité informatique empêchant toute dissémination des données.

Cet outil s'inscrit dans la continuité des « fichiers de production et de recherche » (FPR) qui étaient mis à disposition depuis 2006, dans le cadre d'une convention avec l'Insee, par le réseau Quêtelet (portail d'accès aux données pour les sciences humaines et sociales). Toutefois, pour apporter une très forte garantie d'anonymat, de nombreuses variables potentiellement utiles étaient supprimées des FPR (outre le nom : adresse, profession et nationalité détaillées, identification de l'employeur pour les salariés...). Un grand nombre de demandes restaient donc insatisfaites.

⁴² OCDE, *Mieux légiférer en Europe : France*, 2010.

⁴³ OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – France : Vers des orientations stratégiques plus claires* ; Lasserre B. (2004), *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapports officiels, La Documentation française ; Conseil d'État (2006), *Rapport public 2006 – Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française, *Études et documents*, Conseil d'État, n° 57.

⁴⁴ Les compétences du comité du secret statistique sont fixées par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Il est appelé à se prononcer sur toute question relative au secret en matière de statistiques, et donne son avis sur les demandes de communication de données individuelles collectées par voie d'enquête statistique ou transmises au service statistique public, à des fins d'établissement des statistiques.

Le CASD permet de répondre à une partie de ces demandes et l'impact de cet outil sur la production d'études quantitatives en sciences sociales est potentiellement très important. Il devrait permettre, d'une part, une plus grande présence et visibilité des travaux d'évaluation sur données françaises dans des recherches de niveau international et, d'autre part, une amélioration de la qualité de ces dernières grâce à l'intensification de la collaboration entre statisticiens publics et chercheurs autour des sources statistiques⁴⁵. De nombreux projets de recherches sont en cours dans le champ de l'emploi, par exemple en matière d'emploi dans les territoires de la politique de la ville.

Plus largement, la France s'est engagée dans un processus d'ouverture de l'accès aux données publiques (« *open data* »), qui constitue également un changement de culture en faveur d'une plus grande transparence.

Depuis 2011, la mission « **Etalab** » (désormais intégrée au sein du nouveau Secrétariat général à la modernisation de l'action publique – cf. *supra*) est chargée de coordonner l'ouverture des données publiques à travers la plateforme « *data.gouv.fr* ». Le public visé par cet outil est large. Son ambition est en effet de permettre à tout citoyen (notamment aux journalistes, enseignants, chercheurs, entrepreneurs) d'accéder librement à l'ensemble des données publiques dans des formats facilement exploitables. D'abord construit comme une solution technique pour héberger une grande quantité de données publiques, cet outil doit également être mobilisé pour accompagner la modernisation de l'Etat et faire évoluer le contenu même des politiques publiques.

A ce jour, la coordination d'un réseau de fournisseurs de données (l'Insee, des ministères, des collectivités locales, des autorités administratives indépendantes, etc.) a permis la mise en ligne de plus de 350 000 jeux de données. Afin d'identifier et de publier de nouveaux jeux de données, la feuille de route du gouvernement en matière d'ouverture et de partage des données publiques⁴⁶ prévoit la conduite cette année par la mission Etalab de six débats thématiques sur les secteurs de la santé, des transports, du logement, de l'éducation, des risques environnementaux et de la lisibilité des prestations publiques. Ces débats réuniront des professionnels des secteurs concernés, les administrations ou encore des chercheurs pour déterminer notamment le type de données publiables.

Des Assises de l'Open data soutenues par Etalab en lien avec le ministère du redressement productif, le ministère chargé des PME et le ministère chargé de l'économie sociale et solidaire devraient être organisées en 2013 pour stimuler l'innovation dans la réutilisation des données publiques.

⁴⁵ Le Gléau J.-P., Royer J.-F., *Secure remote data center for accessing individual official statistical data : a new tool for researchers*, Courrier des statistiques n°130, Insee, mai 2011

⁴⁶ Premier ministre, *Feuille de route du gouvernement sur le numérique*, 28 février 2013.

1.4. Les insuffisances persistantes de l'évaluation, qui ont des causes diverses, ne doivent pas masquer la problématique essentielle de l'articulation entre évaluation et prise de décision.

1.4.1. Des insuffisances persistantes, pour de nombreuses raisons, parfois légitimes

Si certains dispositifs d'aides publiques aux entreprises pour l'emploi ont fait l'objet de nombreuses évaluations d'origines différentes, permettant une confrontation des résultats et l'émergence d'une forme de consensus parmi les experts, d'autres dispositifs n'ont pas bénéficié d'un tel traitement :

- soit du fait de la quantité insuffisante des travaux existants sur un dispositif (ne permettant pas de dégager des conclusions suffisamment claires à partir des résultats issus de l'application de méthodes différentes) ;
- soit du fait d'évaluations plus « administratives » qu'économiques ou économétriques, qui reposent parfois insuffisamment sur des travaux quantitatifs et permettent surtout d'évaluer la mise en œuvre d'un dispositif, sa montée en charge, sa complexité, son coût, sa perception par les acteurs... mais finalement assez rarement son impact en termes d'emploi ;
- soit en l'absence totale de travaux d'évaluation, même si ces cas sont finalement rares dans le champ des aides nationales.

Dans ce dernier cas notamment, cela peut s'expliquer par des obstacles qui doivent être progressivement levés mais aussi souvent pour des raisons méthodologiques ou financières qui peuvent tout à fait justifier l'absence d'évaluation (cf. *infra* sur la question de la « taille critique » par exemple).

Malgré un certain nombre d'avancées, déjà mentionnées, l'accès aux données et les systèmes de collecte de données présentent encore des insuffisances. C'est notamment vrai s'agissant des opérateurs et des collectivités locales.

- Si le CASD constitue un progrès important en matière d'accès aux données, deux lacunes sont parfois soulignées⁴⁷ : d'une part de nombreuses données restent encore inaccessibles, notamment les données d'assurance maladie et les données fiscales ; d'autre part, la possibilité d'apparier les fichiers administratifs ou d'enquêtes est strictement encadrée et n'est pas toujours aisée techniquement. Par ailleurs, la problématique de son coût pour les utilisateurs est parfois soulevée par certains utilisateurs potentiels. L'ensemble de ces remarques laisse à penser que le CASD est un outil plus adapté à des chercheurs réalisant des évaluations *ex post* qu'à des experts (notamment de l'administration) cherchant, dans des délais en général plus contraints, à réaliser des travaux d'évaluation économiques *ex ante* de projets de réformes.
- Les systèmes d'information des opérateurs en charge par convention de la gestion d'aides nationales présentent un certain nombre de carences. Il est compréhensible que ces systèmes d'information soient prioritairement orientés vers la gestion opérationnelle des dispositifs davantage que vers la production de données statistiques. Toutefois, des progrès peuvent être faits en la matière et des marges existent également pour améliorer la remontée d'informations au sein même des opérateurs,

⁴⁷ Conseil d'analyse économique, *L'évaluation des politiques publiques*, Les notes du conseil d'analyse économique, n°1, février 2013.

mais aussi la mise à disposition de données aux administrations de tutelle⁴⁸. La convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi de janvier 2012 mentionne la prise en compte, au sein du programme de travail de Pôle emploi, des besoins de l'Etat ou de l'Unédic, notamment statistiques, liés à l'accomplissement de leurs missions⁴⁹. L'accès aux données des opérateurs par des chercheurs pourrait également être amélioré. Le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » met notamment en avant la nécessité de renforcer la collaboration de Pôle emploi avec le monde scientifique⁵⁰. La valorisation des données auprès des chercheurs est également un objectif réaffirmé dans la convention d'objectifs 2010-2013 de l'ACOSS⁵¹.

- Surtout, comme cela a déjà été mentionné (cf. *supra* Première partie), les remontées d'information s'agissant des aides budgétaires au développement économique des collectivités territoriales sont défaillantes. En outre, l'accès aux données fiscales demeure très insuffisant : aucun document n'a en effet vocation à recenser et à centraliser les exonérations sur délibérations des collectivités territoriales non compensées par l'Etat (cf. *supra* I Première partie.).

Au-delà de l'accès aux données, c'est parfois l'absence même de données qui pose problème. Les contraintes liées à l'évaluation d'un dispositif ne sont pas toujours – voire rarement – prises en compte au moment de l'élaboration du dispositif et de sa mise en œuvre. Ainsi, les enquêtes et fichiers de déclarations administratives habituels ne suffisent souvent pas à fournir toutes les informations qui seraient nécessaires à l'évaluation de certaines politiques. Des enquêtes spécifiques et complémentaires, souvent coûteuses, longues à préparer et à exploiter, doivent alors être mises en place.

Par ailleurs, des obstacles d'ordre méthodologiques se posent dans un certain nombre de cas, rendant difficiles voire presque impossibles des évaluations satisfaisantes :

- **En l'absence d'expérimentation, la construction d'un groupe témoin peut s'avérer particulièrement délicate et source de biais importants.** Elle nécessite des données individuelles nombreuses dont le traitement peut être très lourd, notamment lorsqu'il s'agit de suivre dans le temps le devenir des bénéficiaires de la mesure.
- **L'hétérogénéité de certains dispositifs dits « contractuels » peut aussi compliquer leur évaluation.** En effet, les dispositifs reposent sur des conventions passées entre les parties prenantes dont les modalités peuvent être très disparates. C'est par exemple le cas des EDEC. Pour les EDEC qu'il était en outre difficile d'évaluer la valeur ajoutée du procédé contractuel lui-même ainsi que celle de la mise en synergie des actions menées, par rapport à une situation où les différentes actions menées sont mises en œuvre en dehors de ce cadre contractuel. On ne compte à ce jour qu'une évaluation consolidée de ce dispositif réalisée par l'IGAS en 2008⁵², mais il s'agit d'une

⁴⁸ Par exemple, la Cour des comptes a récemment relevé le manque de précision de la mesure des coûts des dispositifs d'aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (ACCRES), du fait d'une remontée d'information défailante entre Pôle emploi et la DGEFP s'agissant du coût total des prestations d'accompagnement. Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises*, Rapport d'évaluation, Communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Tome 1, décembre 2012.

⁴⁹ Convention tripartite pluriannuelle entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, 11 janvier 2012.

⁵⁰ Plan stratégique « Pôle emploi 2015 », juillet 2012.

⁵¹ Dares, Compte rendu de la réunion du conseil scientifique du 29 juin 2010 sur la mise à disposition des données individuelles, juillet 2010.

⁵² IGAS, *Les actions incitatives de l'Etat auprès des PME pour le développement de la gestion des ressources humaines*, septembre 2008.

évaluation « administrative » qui ne quantifie pas, par exemple, d'impact sur l'emploi. La DGEFP travaille actuellement à la mise en place d'un cadre d'intervention plus structuré afin de faciliter les évaluations.

- **L'instabilité de certains dispositifs constitue également un obstacle important à leur évaluation**, lorsque les modifications sont substantielles. L'évaluation de l'impact d'une mesure nécessite d'avoir un certain recul et suppose que l'observation s'appuie sur des données recueillies sur une période assez longue.
- **La sédimentation des dispositifs et leur mise en œuvre concomitante rend particulièrement difficile l'évaluation séparée des effets de chacun de ces dispositifs**⁵³. A titre d'exemple, plusieurs travaux empiriques ont tenté d'évaluer les effets de la réforme Fillon de 2003 sans toutefois pouvoir séparer les effets des barèmes d'allègements de cotisations sociales patronales de ceux liés à la convergence des rémunérations minimales.

Enfin, **des considérations financières interviennent également**. La réalisation d'études « lourdes » est coûteuse. Or l'évaluation et le financement d'un dispositif sont rarement prévus au moment de sa création. Par ailleurs – et c'est tout à fait légitime – se pose une question de « taille critique » : l'intérêt d'une ou plusieurs études coûteuses pour évaluer un dispositif représentant lui-même des montants financiers réduits est limité.

Cependant, un tel raisonnement peut poser problème dans le **cas spécifique des aides des collectivités locales**⁵⁴. Tel dispositif représentera un faible coût pour chacun des acteurs (qui n'ont alors pas intérêt à engager des évaluations « lourdes »), alors même que les montants concernés peuvent être en réalité significatifs une fois consolidés au niveau national. Bien sûr, cela n'empêche pas des évaluations légères (y compris cherchant à mesurer des effets sur l'emploi, comme en réalisent aujourd'hui les services déconcentrés de l'INSEE pour le compte des collectivités locales) ou, au moins, un suivi administratif rigoureux. S'agissant d'évaluations plus « lourdes », lever cet obstacle passe sans doute par un effort de rationalisation des dispositifs d'aides (rapprochement ou harmonisation de dispositifs proches) et de mutualisation du financement de certains travaux d'évaluation.

Toutefois, **les difficultés propres aux collectivités locales qui viennent d'être mentionnées ne suffisent sans doute pas à expliquer à elles seules le manque d'évaluation de leurs aides aux entreprises**. La Cour des comptes relevait en 2007 que le principe d'une évaluation des aides locales, instauré par l'article 1^{er} de loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (qui dispose que le rapport présentant les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional « *en évalue les conséquences économiques et sociales* »), était encore loin d'être appliqué⁵⁵.

⁵³ Cour des Comptes, *Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat*, Rapport public annuel, 2005.

⁵⁴ On a déjà vu *supra* (Première partie) qu'il était difficile de simplement connaître les montants des aides versées par les collectivités locales. Comme prévu par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les Conseils régionaux remettent désormais chaque année à l'administration centrale un « *rapport qui présente les aides et les régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile* ». Des problèmes de remontée d'information limitent toutefois la portée de cette disposition. Par ailleurs, les rapports ne sont pas toujours accessibles sur les sites internet des Conseils régionaux.

⁵⁵ *Mission d'audit de modernisation, Rapport sur les aides publiques aux entreprises, janvier 2007*. Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Rapport public thématique, novembre 2007.

1.4.2. Des acteurs de l'évaluation compétents mais peu coordonnés

La question d'une possible mutualisation de la réalisation d'évaluations des aides des collectivités locales illustre le fait que les difficultés de l'évaluation relèvent également de problématiques institutionnelles. C'est également vrai au niveau national.

Les dispositifs nationaux d'évaluation des politiques publiques en général et des politiques de l'emploi en particulier sont nombreux et de qualité.

Les instruments transversaux d'évaluation des politiques publiques peuvent être mobilisés pour analyser les politiques de l'emploi, qu'il s'agisse d'évaluations « administratives » (par la Cour des comptes ou par les diverses inspections générales) ou d'évaluations scientifiques plus « lourdes » (notamment par l'INSEE ou le Centre de recherche en économie et statistique -CREST).

A ces organismes transversaux s'ajoutent des organismes spécifiques aux politiques de l'emploi, ou du moins au champ social. Au sein du service statistique public, il s'agit en premier lieu de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), créée en 1993, qui a pour mission de promouvoir « *les travaux d'évaluation des actions menées dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle* » et de contribuer « *à l'élaboration, à la validation et à la mise en œuvre des méthodes d'évaluation* »⁵⁶. Elle assure également le suivi conjoncturel du marché du travail et des mesures pour l'emploi et rassemble à cet effet les informations statistiques transmises par les opérateurs. En 2005 déjà, la Cour des comptes soulignait la réelle crédibilité et le rôle central acquis par la DARES dans l'analyse et l'évaluation des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et du marché du travail⁵⁷. On peut également mentionner deux organismes sur lesquels le ministère chargé du travail et de l'emploi exerce une tutelle (ou une co-tutelle) : le Centre d'étude de l'emploi (CEE) et le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq). Enfin, l'Unédic ou Pôle emploi produisent également des travaux d'évaluation.

De nombreux centres de recherche universitaires ainsi que certaines sociétés privées, spécialisées dans l'évaluation, complètent ce paysage.

Si l'ensemble de ces acteurs produisent des travaux de qualité, des marges de manœuvre demeurent s'agissant de la répartition précise des rôles des différents organismes compétents en matière d'évaluation des politiques publiques, de la coordination de ces acteurs, ou du moins de l'articulation de leurs programmes de travail.

La question se pose d'abord dans le champ des organismes spécialisés. Une réflexion est actuellement menée sur l'organisation à moyen terme des études et recherches menées dans le champ de l'emploi, du travail et de la formation, et plus particulièrement sur le CEE ou le Céreq.

Mais la question se pose également de façon plus générale, s'agissant de la coordination de l'évaluation des politiques publiques. En 2008, l'Assemblée Nationale faisait le constat de l'absence en France, d'un centre d'impulsion et de commande d'évaluation au sein de l'exécutif, rappelant également que « *les tentatives visant à créer un centre interministériel*

⁵⁶ Décret n°93-57 du 15 janvier 1993.

⁵⁷ Cour des Comptes, *Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat*, Rapport public annuel, 2005.

(Conseil scientifique de l'évaluation puis Conseil national de l'évaluation) ont échoué »⁵⁸. La RGPP hier et la MAP aujourd'hui constituent d'abord des exercices d'impulsion d'évaluations « administratives », dans un cadre coordonné et piloté politiquement de façon volontariste. Il n'y a pas dans ce cadre de coordination, encore moins de programmation, de la production d'évaluations scientifiques « lourdes ».

1.4.3. Quelle prise en compte des évaluations par les décideurs publics ?

En réalité, la RGPP puis la MAP visent d'abord à intégrer les travaux d'évaluation à un processus de décision. Elles tentent ainsi de répondre à une problématique qui n'est pas prioritairement de produire des évaluations mais bien de fonder davantage la décision publique sur des évaluations.

Le Conseil soulignait déjà en 2006 que l'évaluation des politiques publiques souffrait de « l'absence de coïncidence entre le temps de l'expertise (nécessairement long) et celui de la décision politique, souvent souhaitée immédiat ». Cela vaut pour les évaluations *ex ante*, préalables à la mise en place d'une mesure mais aussi pour les évaluations *ex post*, préalables à la suppression d'une mesure, sa modification ou son remplacement par une autre. C'est d'autant plus vrai pour les évaluations « lourdes ».

Les décideurs publics tendent à privilégier le plus souvent le simple suivi des mesures et les évaluations légères. Au-delà des questions de temporalité, les évaluations, lorsqu'elles existent, sont insuffisamment prises en compte par les décideurs pour plusieurs raisons :

- elles ne sont pas toujours connues. Les administrations jouent ici un rôle essentiel de relai ;
- elles ne répondent pas toujours aux besoins du décideur public (en termes de questions posées comme en termes de lisibilité pour des publics non spécialistes) ;
- elles relèvent du champ de l'expertise, dont l'articulation avec celui du politique dépend aussi largement de la volonté des décideurs politiques.

⁵⁸ Assemblée nationale, *L'évaluation des politiques de l'emploi*, Rapport d'information, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, mars 2008.

1.5. Propositions :

AXE 1 : Poursuivre l'effort d'amélioration de l'accès aux données

⇒ **Mettre effectivement en œuvre les dispositions prévues par la loi de 2004 relatives à la remontée d'information sur les aides des collectivités locales.**

o D'une part, l'exercice de remontée d'information des collectivités territoriales est pour le moment essentiellement conçue en fonction des exigences de la Commission européenne en matière de réglementation de la concurrence. Or, si l'article 1 de la loi du 13 août 2004 précise que « *les informations contenues dans ce rapport permettent à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire* », il indique également que « *ce rapport présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales* ». La DGCL devrait compléter l'actuelle circulaire d'application relative au recensement par les conseils régionaux des aides territoriales aux entreprises, ou **élaborer une circulaire complémentaire ad hoc (en concertation entre les différents acteurs concernés), afin de rappeler l'obligation législative existante et d'en clarifier l'ensemble des enjeux, afin de mieux prendre en compte les enjeux de connaissance et de régulation globale du système** (et pas uniquement les enjeux au regard des règles communautaires).

o D'autre part, le système de remontée d'information sur les aides des collectivités territoriales, actuellement défaillant, pourrait être complété. Tel que prévu dans la loi du 13 août 2004, les collectivités infrarégionales doivent transmettre les informations relatives à leurs aides aux entreprises aux régions, pour que ces dernières puissent transmettre le rapport relatif aux aides mis en œuvre sur son territoire aux préfets de région. **Un autre circuit de remontées d'information pourrait être mis en place, avec la transmission, par les collectivités locales aux préfets de département et de région, des informations relatives aux aides aux entreprises mises en œuvre au niveau régional et infrarégional.**

⇒ **Dès la mise en œuvre d'un dispositif, prévoir les modalités de collecte des données nécessaires à son évaluation** (existence d'indicateurs, données à renseigner dans les formulaires de demande d'aides, modalités d'accès à ces données...), voire le financement de l'évaluation future. **La méthodologie d'évaluation devrait être prévue au moment de la conception du dispositif, ce qui permettrait en outre de clarifier les objectifs poursuivis par la mesure ainsi que les indicateurs qui seront utilisés au cours de l'évaluation pour suivre la réalisation de ces objectifs.**

⇒ **Ajouter l'emploi parmi les thèmes des débats conduits dans les prochains mois par la mission Etalab** (qui gère le processus d'*open data*). Cette décision pourrait être prise dans le cadre d'un prochain Comité interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Évidemment, que ce soit en matière de production de données comme d'accès à ces dernières, **les progrès à réaliser doivent tenir compte des impératifs en matière de protection des données individuelles, de simplicité administrative et de coût budgétaire.**

AXE 2 : Consolider la systématisation de la démarche d'évaluation

- ⇒ **Proportionner le niveau d'exigence de l'étude d'impact, en termes de contenu, à l'importance du projet de texte.** En proportionnant les efforts demandés aux administrations qui réalisent les études d'impact, il s'agit de rendre plus effective l'obligation de produire une étude d'impact de qualité. Le SGG et/ou le SGMAP pourraient engager une réflexion sur le contenu et le degré de précision des études d'impact, en associant au sein d'un groupe de travail des parlementaires et des administrations.
- ⇒ **Consolider la démarche d'évaluation permanente des niches sociales,** en appliquant strictement les dispositions législatives actuelles (LPFP 2009, article 12, et LPFP 2012, article 17 – cf. *supra*) et en les reconduisant dans le cadre des prochaines lois de programmation des finances publiques pluriannuelles.
- ⇒ **Favoriser la mise en œuvre de l'obligation faite aux collectivités locales d'évaluer leurs régimes d'aides :**
 - L'ARF pourrait promouvoir des opérations d'évaluations conjointes par diverses collectivités volontaires pour mutualiser les moyens et atteindre une masse critique de dépenses concernées par l'évaluation.
 - L'Etat doit poursuivre la structuration de l'offre de service locale (notamment des services déconcentrés de l'INSEE) en termes d'aide à la réalisation d'évaluation, même sommaire, des aides des collectivités territoriales. Il devrait renforcer la visibilité de cette offre de service. Enfin, il pourrait également inclure dans sa programmation des évaluations la réalisation de travaux d'évaluation de certaines aides locales très répandues.

AXE 3 : Mieux intégrer les évaluations scientifiques au processus de décision

- ⇒ **Confier au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (le cas échéant, en lien avec le nouveau Commissariat général à la stratégie et à la prospective) un rôle de coordination des évaluations scientifiques « lourdes ».**
 - Après une première étape consistant à mener les premiers cycles d'évaluations administratives décidés pour 2013, il s'agirait de faire en sorte que le SGMAP puisse coordonner l'action des administrations et organismes publics compétents en matière d'évaluation des politiques publiques.
 - Il poursuivrait le travail d'identification des carences en termes d'évaluation, sur la base du présent rapport s'agissant des aides aux entreprises en faveur de l'emploi, et en lien avec les administrations concernées ; et ce en ayant à l'esprit la nécessité de pouvoir confronter pour chaque dispositif plusieurs évaluations.
 - Il proposerait un schéma opérationnel pluriannuel pour combler les carences identifiées (avec un rôle de suivi et de coordination des études réalisées ou pilotées par les organismes ministériels et les autres structures associées ; éventuellement une contribution au financement de certaines études).

- Il favoriserait l'intégration des résultats de ces travaux d'évaluation avec le processus de prise de décision.
- ⇒ **Organiser des débats, notamment au Parlement, sur la base des évaluations *ex post*** (administratives et scientifiques), en amont d'un éventuel projet de suppression ou de modification d'un dispositif et/ ou de façon systématique quelques années après la mise en œuvre d'un dispositif.

2. En dépit de certains progrès, qui doivent être poursuivis et approfondis, le système des aides publiques aux entreprises, encore assez complexe, instable et peu lisible, n'est pas toujours bien appréhendé par les entreprises, notamment par les plus petites d'entre elles.

En 2006 déjà, dans son rapport sur les aides publiques, le Conseil d'orientation pour l'emploi faisait le constat d'un foisonnement des dispositifs d'aides aux entreprises et de leur accumulation au fil du temps tels que « *personne n'est désormais en mesure de présenter une vision d'ensemble de la politique des aides aux entreprises et d'en expliquer la cohérence* ». Il estimait que « *l'objectif serait d'accroître la lisibilité des aides en limitant leur nombre et celui des guichets (suppression des doublons, de l'effet de « saupoudrage » et des dispositifs contradictoires)* ».

Depuis, des efforts ont été entrepris pour rationaliser les régimes d'aide, accroître l'accessibilité des aides et en améliorer la gestion opérationnelle.

Toutefois, le système français d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi reste encore assez complexe et insuffisamment lisible, du fait de la multiplicité des acteurs et des dispositifs, de la diversité des conditions d'éligibilité et de la complexité des procédures d'attribution et des règles de gestion.

En conséquence, le système dans son ensemble peut parfois poser un problème d'accès aux aides pour les entreprises, notamment pour les plus petites d'entre elles (même si, du fait de la nature des aides en faveur de l'emploi, elles en sont les premières bénéficiaires – cf. *supra*).

2.1. Ces dernières années, des efforts ont été entrepris pour rationaliser les régimes d'aide, accroître l'accessibilité des aides et en améliorer la gestion opérationnelle

2.1.1. Des progrès en matière de rationalisation des régimes d'aides et d'harmonisation des cadres juridiques

Les dispositifs d'aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi ont fait l'objet d'un certain effort de rationalisation au cours des dernières années. Ces efforts tendent, dans une certaine mesure, à harmoniser les cadres juridiques des aides publiques aux entreprises pour l'emploi.

Au niveau national, on peut citer à titre d'illustration :

- **La réforme des contrats aidés avec la mise en œuvre du contrat unique d'insertion** (loi du 1^{er} décembre 2008⁵⁹). La mise en œuvre du CUI à compter du 1^{er} janvier 2010 « *simplifie le cadre réglementaire et de gestion des contrats aidés afin*

⁵⁹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

d'offrir des outils mobilisables de façon indifférenciée pour toutes les personnes en difficulté sur le marché du travail, quel que soit leur statut »⁶⁰. Le CUI remplace le CIE et le CI-RMA sous la forme du CUI-CIE dans le secteur marchand (et, de même, dans le secteur non marchand, le CUI-CAE s'est substitué au CAE et au CAV⁶¹). Bien que se déclinant en deux volets distincts et avec des différences importantes entre les deux secteurs (sur les taux de prise en charge et sur le régime des exonérations sociales), le nouveau contrat est unique au sens où chaque employeur, selon le secteur auquel il appartient, n'est potentiellement concerné que par une forme juridique de contrat aidé.

- **Un début d'harmonisation du cadre juridique des exonérations de cotisations en faveur des entreprises.** La loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives a en effet harmonisé des formulations des seuils d'effectifs pour le bénéfice du coefficient majoré de la réduction dite « Fillon » et pour le bénéfice de l'exonération sur les heures supplémentaires instaurée par la loi Tepas de 2007. Avant janvier 2013, on parlait d'un seuil de « 1 à 19 salariés » pour les exonérations « Fillon » et de « au plus 20 salariés » pour les exonérations sur les heures supplémentaires. Il est à noter que l'harmonisation concerne également plusieurs contributions pour lesquelles les seuils d'assujettissement manquaient également de cohérence (versement transport, cotisation FNAL supplémentaire, taxe prévoyance, etc.). On ne retrouve maintenant plus que les formulations « moins de 10/20 salariés » et « au moins 10/20 salariés ». On notera toutefois que si l'harmonisation des formulations des seuils d'assujettissement va dans le sens d'une certaine harmonisation des cadres juridiques des dispositifs d'exonération en faveur de l'emploi, ce sujet n'est pas encore épuisé. La forme et les points de sortie des dispositifs d'exonération sont encore marqués par une grande hétérogénéité.
- **Une nouvelle réforme du dispositif de chômage partiel,** en cours. Conformément aux engagements pris en début d'année 2012 et réitérés dans l'ANI du 11 janvier 2013, les partenaires sociaux sont d'accord pour mettre en place un **dispositif unique et simplifié** en s'appuyant sur l'APLD (activité partielle de longue durée). Les modalités d'unification font encore l'objet de discussions entre les partenaires sociaux.

A côté de ces exemples de simplification du paysage des aides aux entreprises, **on peut noter également la méthode particulière retenue dans le cadre du Plan de Relance de l'économie, c'est-à-dire la mise en place de mesures temporaires, dont la durée limitée était prévue dès l'origine dans les textes juridiques qui les mettaient en place.** Si le caractère temporaire des mesures peut être un obstacle à leur appropriation par les acteurs (sauf si cela s'accompagne d'une campagne de sensibilisation particulièrement efficace), ce n'en est pas moins un élément de simplification à moyen terme, en contribuant à éviter la sédimentation des dispositifs dans le temps.

Au niveau local, des démarches de rationalisation des dispositifs d'aides proposés aux entreprises sont également possibles.

⁶⁰ Cour des comptes, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, octobre 2011.

⁶¹ CUI : contrat unique d'insertion. CIE : contrat initiative emploi. CI-RMA : contrat d'insertion-revenu minimum d'activité. CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi. CAV : contrat d'avenir.

Selon l'ARF, qui a réalisé en juillet 2010 un bilan sur les schémas régionaux de développement économique, les régions se seraient engagées dans de telles démarches. L'élaboration et la mise en œuvre des schémas régionaux de développement économique (SRDE) auraient favorisé le passage d'une logique de guichet à une logique de soutien au projet, dans un cadre contractuel, conduisant à la réduction du saupoudrage des dispositifs d'aides proposés aux entreprises et à une élévation des exigences demandées aux entreprises en matière sociale et environnementale en contrepartie des aides accordées (par exemple, la réduction des emplois précaires, l'embauche de travailleurs handicapés, l'augmentation du budget de formation, etc.)⁶².

Par exemple, récemment, le Conseil Régional de Picardie a réduit de 40 à 9 le nombre d'aides proposées aux entreprises (voir encadré 2). Les dispositifs proposés actuellement sont moins nombreux mais se veulent plus souples. Les entreprises accèdent désormais à ces aides dans le cadre d'un « Contrat d'appui et de développement » avec la Région. Ce cadre juridique unique a pour vocation de favoriser et soutenir l'émergence de projets économiques et de créer les conditions pour la mise en œuvre d'un mode partenarial durable entre la collectivité et les entreprises. Ce changement culturel vise à favoriser le développement d'une logique de projet par les entreprises, en opposition à la logique de guichet qui prédominait jusque-là (cf. *infra*).

Encadré 2 : Le dispositif d'aides aux entreprises du Conseil régional de Picardie

Le Conseil régional de Picardie mobilise actuellement neuf aides financières. Parmi ces aides, **trois visent à faciliter le recrutement** :

- le Prêt d'Appui et de Développement (PRAD) : il s'agit d'un **prêt à taux bonifié pour la création d'emplois ou de postes d'apprentis**, pour une durée de 1 à 7 ans et un différé possible de 2 ans maximum ;
- l'Aide au renforcement des compétences (ARC) : il s'agit d'une **subvention au recrutement de cadres élargie** aux agents de maîtrise et techniciens spécialisés et aux dirigeants pour le cas spécifique de l'économie sociale et solidaire (ESS). D'une durée de 12 mois, elle est associée à un engagement de maintien du poste de 36 mois.
- l'aide au Volontariat International en Entreprise (CAD Ex VIE) : il s'agit d'une **subvention au recrutement d'un jeune de moins de 29 ans en Volontariat international par une entreprise souhaitant se développer à l'international** pour une durée de 6 à 24 mois maximum. Le poste est obligatoirement basé à l'étranger.

Le Conseil régional de Picardie propose également **une aide à la formation**, le Parcours vers l'emploi (PVE), **qui se décline en deux volets** :

- le Parcours vers l'emploi (PVE+), **une aide à la formation de demandeurs d'emploi préalable au recrutement** ;
- Le CAD formation, **une aide au financement du plan de formation des entreprises**.

Par ailleurs, sont également proposées aux entreprises :

- des aides au conseil ;
- des garanties dans le cadre de conventions avec OSEO ;
- des aides à la recherche, au développement et à l'innovation ;
- des aides à la participation à des manifestations commerciales à l'étranger ;
- des aides à l'environnement.

⁶² Sénat, Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape*, 20 février 2013.

2.1.2. *Vers un recensement des aides pour en accroître l'accessibilité : le répertoire des aides publiques aux entreprises*

La multiplicité des dispositifs est d'autant plus difficile à appréhender pour les créateurs et les chefs d'entreprises qu'il n'existe, à ce jour, aucun recensement exhaustif des aides aux entreprises attribuées en France. Il ne s'agit pas tant de rendre le système plus lisible dans son ensemble que de faciliter l'accès aux aides pour les entreprises potentiellement bénéficiaires.

Au regard de la situation rencontrée par le Conseil en 2006, des progrès ont toutefois été faits depuis en la matière. Le ministère de l'économie a en effet lancé en mars 2012 le « **répertoire des aides publiques aux entreprises** ». Cette base d'information a pour objectif de recenser en un endroit unique toutes les aides occasionnant un transfert de financement public aux entreprises et aux porteurs de projets de création d'entreprise⁶³.

Accessible à la fois sur le site du Ministère de l'économie et des finances, sur le site de l'Agence pour la création d'emploi (APCE), de l'Institut supérieur des métiers (ISM), des CCI de France, des DIRECCTE..., cette base de données a pour objectif de faciliter la recherche d'informations sur les aides publiques aux entreprises.

La base d'information propose une entrée par :

- implantation géographique : nationale, régionale, départementale, communale ;
- secteur d'activité : café-hôtel-restaurant et tourisme, commerce, industrie, services, artisanat ;
- nature du projet : reprise, création, transmission ;
- besoin de financement : aide à l'emploi, prise de participation, exonération, garantie, prêt et avance, subvention.

Une fois la recherche définie, l'entreprise accède à la liste des aides correspondantes, avec pour chaque aide une fiche détaillée (type d'aide, type de projet, objectif du dispositif, bénéficiaires, secteur d'activité, conditions d'attribution, montant, procédure d'attribution, lien vers le dossier de demande, zone d'application du dispositif...).

⁶³ Les aides au secteur agricole et au secteur non marchand n'entrent pas dans le périmètre de ce service.

Figure 1 : Recherche sur le « répertoire des aides publiques aux entreprises »

Accueil Critères de recherche Liste des aides Fiche de l'aide

CRITÈRES DE RECHERCHE

Les champs marqués par * sont à renseigner obligatoirement.

Veillez préciser les critères de recherche :

* Votre projet Création Reprise Transmission

* Votre activité

* Votre besoin de financement

* Votre implantation Département Commune

Aides à l'emploi
Prise de participation
Exonération (ACCRE...)
Garantie
Prêt / Avance
Subvention

Source : Copie d'écran du site Internet du répertoire des aides publiques aux entreprises (2012).

Dans un premier temps, le périmètre couvert par le répertoire est celui des aides à la création ou à la reprise d'entreprise. Il doit être étendu progressivement à d'autres thématiques (gestion et développement de l'entreprise, innovation, investissement, etc.). Son périmètre pourra, encore ultérieurement, être élargi aux aides non financières. Ce projet s'inscrit notamment dans la continuité des Assises de la simplification du 29 avril 2011 et de la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (loi « Warsmann »).

Il repose sur la remontée des données de trois bases existantes visant à faciliter la recherche d'informations sur les aides publiques aux entreprises :

- Gérée par la CCI Amiens-Picardie et alimentée par les autres Chambres de Commerce et d'Industrie (régionales et territoriales), la base de données Sémaphore recense plus de 5 000 dispositifs d'aides et de financements, émanant d'organismes locaux, nationaux et européens (encadré 3). Cette base de données avait été jugée la plus aboutie par la mission d'audit de modernisation sur les aides publiques aux entreprises de 2006.
- L'Agence pour la création d'entreprises (APCE) est une association Loi 1901 créée en 1996 à l'initiative des pouvoirs publics. Au travers de son portail Internet, elle a notamment pour mission d'informer sur les mesures prises en faveur de la création-transmission d'entreprises et sur les dispositifs en place aux niveaux national et local.
- L'Observatoire des aides aux petites entreprises et du développement économique est un outil développé par l'Institut supérieur des métiers (ISM) avec l'appui des pouvoirs publics. Accessible gratuitement sur Internet, il recense plus de 2 550 dispositifs locaux, nationaux et européens accessibles aux entreprises de moins de 250 personnes.

Encadré 3 : Sémaphore, la base de données des CCI sur les aides aux entreprises

Créée au début des années 1990, cette base de données, initialement conçue comme un outil intranet local par la CCI Amiens-Picardie, a d'abord couvert la région Picardie avant d'être élargie à l'ensemble des régions.

Le projet Sémaphore a été lancé en réponse aux sollicitations permanentes des CCI sur les aides. Le recensement opéré par la CCI couvre le socle d'aides accessibles pour la France entière, ainsi que les aides existant aux niveaux régional, départemental et local. Cette base constitue un outil essentiel pour les CCI en vue de remplir leurs missions de conseil, d'accompagnement et d'information des entreprises ou porteurs de projet.

La spécificité de Sémaphore est que l'offre publique qui y est présentée ne se limite pas aux aides financières aux entreprises, mais s'étend aux aides matérielles, telles que l'apport de connaissances, l'accompagnement, l'aide technique ou encore la mise à disposition de moyens comme par exemple une pépinière d'entreprise, un centre technique, un laboratoire universitaire qui met à disposition des chercheurs et du matériel...

Une équipe dédiée assure, dans chacune des 26 régions, la gestion du contenu des dispositifs locaux sur la base de remontées d'informations des CCI au niveau local. Ce contenu s'ajoute aux aides européennes et nationales, recensées par le gestionnaire national, la CCI Amiens-Picardie.

En complément de cette co-production, les CCI se sont engagées dans une politique de large diffusion du contenu de la base de données Sémaphore, soit sur leurs sites propres, soit sur le site de partenaires comme OSEO, ou bien encore en développant des sites adaptés aux différents segments d'internautes :

- le site semaphore.cci.fr est destiné aux professionnels de l'accompagnement des entreprises (conseillers CCI, experts-comptables, consultants, etc.) ;
- le site les-aides.fr est le site national destiné à l'information du grand public.

Au-delà de la diffusion de l'information, les conseillers des CCI accompagnent les entreprises dans le montage de leurs dossiers de demandes d'aide. Cet accompagnement concerne les porteurs de projet de création - reprise mais aussi, bien entendu, les entreprises en activité. Tous les axes d'intervention sont en effet couverts.

Afin de faciliter l'accompagnement des porteurs de projets, des fiches descriptives sont publiées afin de donner de la lisibilité et de rendre accessible l'information à des personnes qui ne sont pas forcément des experts. Les fiches sont accessibles soit via l'outil Sémaphore soit via le moteur de recherche. Le nombre de fiches descriptives d'aides diffusées est en forte augmentation et devrait s'établir à près de 750 000 en 2012, soit une hausse de plus de 30% par rapport à l'année 2011.

Source : Audition de Sandrine Wehrli (directrice générale déléguée « Appui Attractivité Compétitivité » de CCI France) et de Dominique Schockaert (CCI Amiens-Picardie) devant le COE, le 23 octobre 2012.

2.1.3. L'adaptation des pratiques des opérateurs en charge de la gestion des aides

Afin de répondre à la difficile appropriation des régimes d'aides existants par les entreprises, les opérateurs en charge de la gestion de ces aides cherchent à adapter leurs pratiques.

Certains opérateurs ont tout d'abord développé des actions de communication afin de prévenir les erreurs. Les URSSAF ont ainsi développé une documentation en ligne, des dossiers réglementaires, des brochures « *Urssaf et vous* », des actions particulières pour certains dispositifs (exonérations des heures supplémentaires, autoentrepreneur) et des relais vers les éditeurs et les experts comptables... Face aux difficultés rencontrées par les entreprises pour remplir les formulaires relatifs aux mesures d'aides à l'embauche issues des

plans successifs en faveur de l'emploi entre 2009 et 2011 (cf. *infra*), Pôle emploi a créé des fiches pratiques pour aider les entreprises à remplir les formulaires.

Ces actions de communication sont souvent complétées par des actions d'accompagnement. Les URSSAF donnent une place croissante à ces actions de prévention et d'accompagnement qui sont passées de 75 000 en 2008 à 92 000 en 2011. Elles prennent notamment la forme de diagnostics-conseils pour les mesures nouvelles.

Des opérateurs ont également mis en place des outils pour faciliter l'appropriation des règles par les entreprises. Par exemple :

- dans le cas des mesures décidées au moment du « Plan de mobilisation pour l'emploi » en 2011, Pôle emploi a mis en place un **formulaire unique pour plusieurs aides** (aide à l'embauche d'un demandeur d'emploi de plus de 45 ans en contrat de professionnalisation et aide à l'embauche de jeunes de moins de 26 ans pour les TPE) ;
- les URSSAF ont mis en place un **simulateur en ligne** pour aider les entreprises à évaluer le montant des allègements Fillon annualisés dont elles peuvent bénéficier pour un salarié.
- les formalités de création ont été considérablement simplifiées grâce à la mise en place : des centres de formalités des entreprises (CFE), « **guichets uniques** » auprès desquels sont déposées les demandes d'immatriculation, de modification ou de cessation d'activité des entreprises ; et, depuis le 1^{er} janvier 2010, du site www.guichet-entreprises.fr. Or cela peut aussi concerner les aides aux entreprises. Ainsi, la procédure d'attribution de l'ACCRE a été simplifiée en confiant l'instruction des dossiers aux CFE depuis décembre 2007. Le délai de traitement est passé à un jour contre 30 auparavant. L'Urssaf dispose toutefois toujours d'un mois pour donner sa réponse.

Par ailleurs, certains opérateurs ont assoupli certaines règles de gestion. Toujours dans le cas des mesures décidées au moment du plan de mobilisation pour l'emploi en 2011, Pôle emploi a allongé la période d'acceptation des dossiers de deux à quatre mois. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi devaient être inscrits à Pôle emploi la veille de l'embauche dans le cas des mesures d'aides à l'embauche des précédents plans. Cette condition trop stricte a été assouplie et le délai d'inscription est passé de 1 à 30 jours avant l'embauche.

Enfin, **des efforts de mutualisation entre des acteurs en charge de la gestion des aides sont en cours**, notamment au niveau des agences de développement économique⁶⁴. Le CNER (Fédération des comités d'expansion et des agences de développement économique) indique que ces efforts se sont traduits par un élargissement des compétences des agences, intégrant désormais toutes les dimensions du développement économique (développement endogène des entreprises du territoire, aides à l'innovation, aides à l'internationalisation, prospection d'entreprises, etc.)⁶⁵, dans une logique de « guichet unique ».

⁶⁴ Sénat, Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape*, 20 février 2013.

⁶⁵ CNER, *Agences de développement économique : état des lieux et perspectives*, Collection études, septembre 2012.

2.2. En France, le système d'aides aux entreprises reste encore trop complexe et insuffisamment lisible, du fait de la multiplicité des acteurs et des dispositifs, de la diversité des conditions d'éligibilité et de la complexité des procédures d'attribution et des règles de gestion.

Malgré ces efforts réels, une partie du constat fait en 2006 par le Conseil reste d'actualité, avec le sentiment persistant d'un système d'aides peu lisible.

Bien sûr, ce sentiment est renforcé par l'absence d'une définition précise, au niveau national, de la notion d'aide publique aux entreprises ainsi que, s'agissant plus spécifiquement des aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi, par la difficile délimitation de ce champ (cf. *supra* Première partie.).

Toutefois, il y a plusieurs raisons de fond qui justifient un tel constat :

- la multiplicité et l'hétérogénéité des acteurs impliqués ;
- la multiplicité des dispositifs eux-mêmes ;
- des conditions d'éligibilité et d'octroi très diverses...
- ... que les procédures et formalités ne contribuent pas à rendre plus lisibles.

2.2.1. La multiplicité et l'hétérogénéité des acteurs impliqués

La lecture des guides, des sites internet ou autres sources d'information s'adressant aux créateurs et aux chefs d'entreprises à la recherche d'aides de toute nature permet de mesurer la multitude de structures auxquelles les entreprises doivent s'adresser.

On a déjà mentionné (cf. *supra* Première partie) les différents acteurs qui conçoivent et financent des aides aux entreprises en faveur de l'emploi, mais cette diversité est encore accrue lorsqu'on prend en compte les aspects opérationnels de ces dispositifs. Au total, il est possible de distinguer trois catégories d'acteurs - qui se recoupent plus ou moins - en charge respectivement :

- **de la conception et du financement des régimes d'aides** : Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics (Oséo, Pôle emploi...), organismes de droit privé chargés d'une mission de service public (Unédic, AGEFIPH...), Union européenne (fonds structurels européens)....
- **de la gestion des dispositifs d'aides** : Si certains régimes d'aides sont gérés par les donateurs eux-mêmes, d'autres sont mis en œuvre par des opérateurs chargés par délégation d'attribuer les aides. C'est notamment le cas de certaines aides d'Etat dont la mise en œuvre fait intervenir les services déconcentrées de l'Etat (les préfectures de région ou de départements et les DIRECCTE), mais aussi des opérateurs nationaux (Oséo, Pôle emploi...), les organismes de sécurité sociale (URSSAF) ou encore les collectivités territoriales. De surcroit, ces dernières, notamment les Régions, interviennent directement ou par l'intermédiaire d'organismes spécialisés (comités d'expansion économique, agences de développement économique, agences de l'innovation, agences de prospection internationale...) ou par l'intermédiaire d'acteurs

locaux présents dans le domaine du développement économique comme les chambres consulaires avec lesquelles les collectivités établissent des conventions⁶⁶. Ces organismes se sont mis en place successivement, au fur et à mesure que de nouvelles priorités étaient mises en avant, se recoupent encore souvent, voire entrent en concurrence⁶⁷.

- **de l'information et du soutien (orientation, accompagnement dans les démarches)** : les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et d'artisanat), des structures nationales (APCE, Oséo, Pôle emploi...), des réseaux locaux (boutiques de gestion, France initiative, Réseau entreprendre...), des *business angels*, des pépinières ou des couveuses d'entreprises...

2.2.2. *Multiplécité, multiplication et instabilité des dispositifs*

Encore davantage que la multiplicité des acteurs en charge du système d'aides publiques aux entreprises, c'est la multiplicité des dispositifs qui pose problème. Même s'il n'existe à ce jour aucun recensement exhaustif des aides aux entreprises (recensement qui n'a pas forcément d'intérêt en lui-même), le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi »⁶⁸ donne un ordre de grandeur d'environ 7 000 dispositifs d'aides aux entreprises sur l'ensemble du territoire français, ce qui se traduit par une offre oscillant entre 600 et 1 200 aides par région.

Par ailleurs, le cloisonnement des acteurs en charge du système d'aides publiques aux entreprises favorise la **multiplication des dispositifs au fil du temps**, avec des risques de redondances et d'incohérences (cf. *infra*). Le Commissariat général du Plan soulignait déjà en 2003 la faible collaboration des nombreuses administrations qui gèrent les aides, que ce soit au niveau de l'Etat ou à l'échelon territorial.

- Au niveau national, le fait le plus marquant est sans doute la multiplication des « niches » sociales. Les premières exonérations datent de 1979 (en faveur notamment des apprentis et de l'ACCRE). Seulement quatre dispositifs d'exonérations ont été créés dans les années 1980, mais quinze nouveaux dispositifs l'ont été dans les années 1990 et 27 dans les années 2000 (8 entre 2000 et 2004 et 19 entre 2005 et 2007), chaque exonération étant associée à un public spécifique, une taille d'entreprise, un niveau de rémunération, un territoire... avec des paramètres souvent très différents d'un dispositif à un autre⁶⁹. Les exonérations non compensées, n'entraînant pas l'ouverture de crédits budgétaires, ont notamment servi à contourner les normes d'évolution des dépenses budgétaires. On constate toutefois un retournement de cette tendance depuis 2008, avec 9 créations de dispositifs d'exonération entre 2008 et 2011, contre 25 suppressions (ou remplacements ou fusions) sur la même période⁷⁰.
- Au niveau local, les collectivités territoriales et leurs groupements ont, au fil des années, expérimenté et utilisé toutes les facettes de l'intervention économique. Poursuivant le double objectif d'aménager le territoire et d'éviter localement une

⁶⁶ Sénat, Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape*, 20 février 2013.

⁶⁷ CNER, Agences de développement économique : état des lieux et perspectives, Collection études, septembre 2012.

⁶⁸ « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » du Gouvernement, 6 novembre 2012.

⁶⁹ Audition de Thomas Fatome, directeur de la DSS (Direction de la Sécurité Sociale), devant le COE, le 4 décembre 2012 ; PLFSS pour 2013, Annexe 5.

⁷⁰ Ont été supprimés (ou remplacés ou fusionnés), par exemple :

dégradation accélérée du niveau de l'emploi dans un contexte de persistance d'un chômage de masse, « *les collectivités territoriales ont souvent rivalisé pour offrir le plus large éventail de réponses adéquates* » (Cour des comptes, 2007⁷¹). Si l'ARF estimait, en 2010, que l'élaboration et la mise en œuvre des SRDE aurait permis des avancées concrètes en matière de réduction du nombre d'aides et de mise en place d'une logique de projet plutôt que de guichet, l'Observatoire de l'action économique régionale⁷² signalait encore, la même année, la prévalence des aides « passives », dans une logique de guichet. Au total, malgré certaines initiatives récentes (cf. *supra* l'exemple du Conseil régional de Picardie), les éléments de bilan restent insuffisants pour inverser aujourd'hui le constat sévère dressé en 2007 par la Cour des comptes.

Enfin, la problématique de la lisibilité du système liée à la multiplicité des dispositifs est encore accrue par le fait que ces dispositifs varient souvent dans le temps. **L'instabilité est une caractéristique forte de la plupart de ces dispositifs d'aides** (même si l'instabilité ne signifie pas dans tous les cas une complexité accrue pour l'utilisateur : lorsqu'il s'agit d'une extension du champ de l'aide par exemple, la modification ne produit aucun effet pour une entreprise qui était déjà dans le champ).

Le dispositif d'allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires est exemplaire de cette tendance. Il a en effet connu de nombreuses modifications de ses paramètres (taux maximal d'exonération, seuil d'extinction, forme du barème). On peut citer 23 évolutions « majeures » depuis 1993, soit plus d'une par an. Un nombre plus élevé encore de modifications de moindre ampleur a touché une partie seulement des bénéficiaires (le secteur de l'intérim en 2011, les entreprises de moins de 20 salariés en 2007...). Cette continue évolution a pu avoir pour conséquence une mauvaise appropriation du dispositif par certains chefs d'entreprises.

2.2.3. *Des conditions d'éligibilité et d'octroi très diverses, que les procédures et formalités ne contribuent pas à rendre plus lisibles*

Si des progrès ont été réalisés ces dernières années (cf. *infra*), **les conditions d'éligibilité et procédures administratives des régimes d'aides sont caractérisées par leur hétérogénéité, leur complexité et leur instabilité**. Ce constat vaut aussi bien au niveau de l'Etat qu'à l'échelon territorial où des procédures complexes sont trop souvent perçues comme des formes de « parcours du combattant ».

En premier lieu, **les conditions d'éligibilité et d'octroi des aides sont très diverses**. Les aides peuvent en effet être attribuées en fonction de la localisation de l'entreprise, de son secteur d'activité, des caractéristiques de ses salariés (âge, niveau de diplôme, de salaire...), de sa taille...

Si cette diversité est souvent justifiée par la diversité des besoins et des objectifs auxquels répondent les différents régimes d'aide, l'effort de lisibilité n'a toutefois pas été mené à son terme dans un nombre important de cas.

- Par exemple, le manque de lisibilité lié à la juxtaposition de territoires d'intervention prioritaires dans le cadre de la politique de la ville a été souligné à de nombreuses reprises.

⁷¹ Cour des Comptes, novembre 2007, op cit.

⁷² Observatoire porté par la société Sémaphores, en partenariat avec l'ARF.

- Plus généralement, les différents dispositifs d'exonérations (allègements généraux, dispositifs zonés, exonérations pour les travailleurs occasionnels agricoles) ont des formes diverses (exonération dégressive sur les bas salaires ou franchise d'exonération sur une partie de tous les salaires) et des seuils très divers (qu'il s'agisse du point de sortie de l'exonération maximale ou du point de sortie du dispositif dégressif).

De même, si la diversité des dispositifs peut s'expliquer par l'intérêt d'agir sur de nombreux leviers en période de crise, la multiplication sur une courte période de dispositifs aux modalités diverses pose parfois des problèmes d'appropriation par les publics destinataires de ces mesures.

Cela a été le cas avec les mesures en faveur des jeunes durant la crise. En avril 2009, le « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », financé dans le cadre du « Plan de Relance de l'économie française », comprenait notamment une aide à l'embauche de jeunes en contrat de professionnalisation et deux aides à l'embauche d'apprentis. L'une concernait l'embauche d'apprentis dans les entreprises de 11 salariés et plus et l'autre l'embauche d'apprentis supplémentaires dans les entreprises de moins de 50 salariés. S'y est ajouté, en mars 2011, le « Plan de mobilisation pour l'emploi » qui comprenait une aide à l'embauche d'un alternant supplémentaire de moins de 26 ans (souvent confondue par les entreprises avec les mesures en faveur des apprentis du « Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », notamment au moment de remplir les formulaires de demande⁷³). Enfin, l'aide à l'embauche de jeunes de moins de 26 ans pour les très petites entreprises a été souvent confondue avec le dispositif « zéro charges TPE » mis en œuvre dans le cadre du « Plan de relance de l'économie française » de décembre 2008). On peut toutefois noter que, pour éviter la sédimentation des dispositifs, la plupart des mesures financées dans le cadre du « Plan de Relance », dans un contexte conjoncturel bien particulier, étaient temporaires.

En second lieu, **des procédures d'attribution et des règles de gestion trop complexes contribuent à une moindre lisibilité des dispositifs**. Une importante source de complexité identifiée par le Conseil est la complexité des formulaires à remplir pour bénéficier des aides.

A titre d'exemple, dans le cadre de son rôle de gestionnaire des mesures d'aides à l'embauche mises en œuvre entre 2008 et 2011 en réponse à la crise, Pôle emploi a rendu compte au Conseil de la difficulté que pouvaient rencontrer certaines entreprises, notamment celles qui ne bénéficient pas d'un accompagnement, à remplir les documents envoyés chaque trimestre dans le cadre de la procédure d'attribution des aides⁷⁴. Certaines informations demandées ont posé de réelles difficultés aux entreprises (par exemple, l'effectif moyen de l'entreprise sur une période donnée), particulièrement pour les plus petites d'entre elles. Par ailleurs, la fréquence des envois des formulaires à remplir chaque trimestre est également difficile à gérer.

Enfin, **les procédures d'attribution des aides apparaissent parfois trop longues**, notamment pour les aides des collectivités locales qui font souvent intervenir une cascade d'intervenants et d'avis, du fait de financements croisés⁷⁵. Le défaut de réactivité induit par les tours de table successifs nécessaires à l'élaboration des projets sont une source de

⁷³ Audition de Pôle emploi (Stéphane Ducatez, Dominique Ertus, Ludovic Guillotin), devant le COE, le 23 octobre 2012.

⁷⁴ Audition de Pôle emploi, 23 octobre 2012.

⁷⁵ Audition d'Alain Petitjean, directeur général de Sémaphores, le 13 novembre 2012.

découragement pour les investisseurs⁷⁶. La Cour des comptes soulignait déjà en 2007 que cette pratique avait pour effet « *d'accroître la durée de traitement des demandes et de rendre les procédures décisionnelles complexes* » avec « *des délais qui pouvaient atteindre voire dépasser un an* ».

2.3. En conséquence, le système dans son ensemble peut s'avérer difficile à appréhender pour les entreprises, notamment pour les plus petites d'entre elles

Certes, la complexité d'un dispositif peut souvent s'expliquer et comporter certains avantages.

- La complexité du système répond à la complexité de la réalité, à la nécessité d'adapter l'intervention à des besoins précis et divers.
- Le foisonnement des acteurs permet parfois de garantir le dynamisme des réseaux et de stimuler l'initiative⁷⁷. Il contribue souvent à garantir un certain maillage territorial.
- Le respect de strictes conditions d'éligibilité et de procédures administratives contraignantes vise le plus souvent à limiter les effets d'aubaine ainsi que les risques de fraude.

Toutefois, la complexité d'un dispositif et *a fortiori* celle de l'ensemble du système d'aides produit des effets négatifs indiscutables. On verra *infra* les problèmes de cohérence et de gouvernance du système. Cela génère aussi, d'un point de vue opérationnel, des **surcoûts de gestion** :

- pour les pouvoirs publics : la Cour des comptes signalait en 2007 des coûts de gestion particulièrement élevés pour les aides des collectivités locales, les coûts directs de gestion représentant a minima 25 % des sommes allouées (coûts auxquels il conviendrait d'ajouter ceux de l'ensemble des organismes intermédiaires agissant pour leur compte)⁷⁸ ;
- mais c'est d'abord un problème, en se plaçant du point de vue de l'utilisateur, pour les entreprises potentiellement bénéficiaires des aides.

L'efficacité d'une aide est diminuée si le public visé n'a pas accès à l'aide, soit qu'il n'en ait pas connaissance, soit qu'il ne parvienne pas à l'obtenir (procédure, erreur, délai...), soit qu'il y renonce (du fait de frais de gestion excessifs, de l'absence de lisibilité sur l'intérêt du bénéficiaire de l'aide, de la confiance insuffisante en la stabilité du dispositif...), etc. Elle l'est aussi si elle utilise mal le dispositif.

Or, aujourd'hui, le système d'aides publiques aux entreprises peut s'avérer difficile à appréhender pour les entreprises, notamment pour les plus petites d'entre elles.

⁷⁶ Krattinger Y. et Gourault J., *Rapport d'information au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, Sénat, juin 2009.

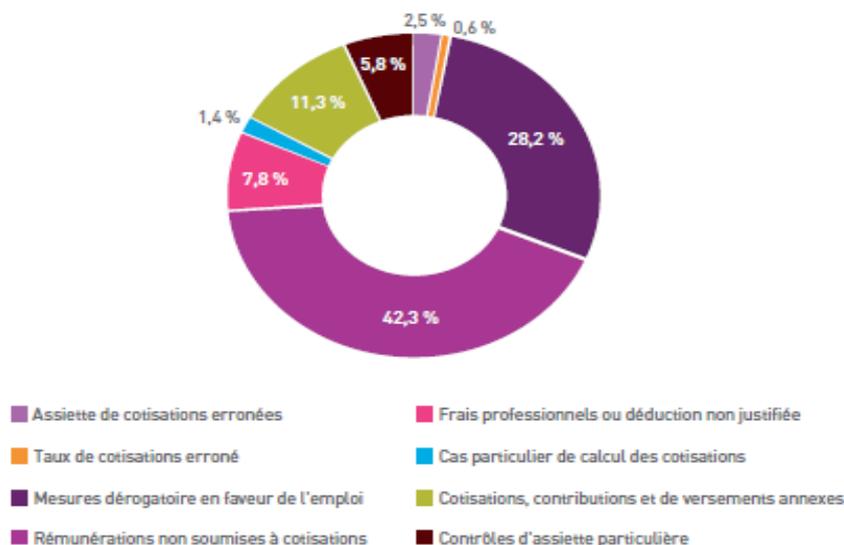
⁷⁷ Cour des Comptes, *Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des petites et moyennes entreprises*, Rapport public annuel 2007, pp. 113-138, février 2007.

⁷⁸ Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, rapport public thématique, p. 66, 2007.

Selon une étude réalisée en 2011⁷⁹ sur la complexité perçue des démarches réalisées par les entreprises auprès des services publics, plus d'une entreprise sur deux percevait les démarches liées à l'obtention de financements publics ou à la création d'entreprises⁸⁰ comme complexes. Parmi l'ensemble des entreprises qui jugent les démarches⁸¹ compliquées, 68 % mettent en avant la redondance des informations qui leur sont demandées, 67 % la complexité du vocabulaire et le manque de clarté des consignes, ainsi que le manque de conseil et d'accompagnement. La longueur des délais constitue également un facteur de complexité pour 62 % des chefs d'entreprises concernés. Finalement, un peu plus de la moitié d'entre eux considèrent la difficulté à identifier le bon interlocuteur et l'instabilité réglementaire comme des facteurs de complexité.

Les chiffres des contrôles du réseau des Urssaf offrent une autre illustration de la difficile appropriation de certaines mesures par les entreprises. De manière générale, si l'on prend l'ensemble du champ du contrôle des Urssaf au-delà des seuls dispositifs « emploi », plus de 6 entreprises contrôlées sur 10 font l'objet d'une régularisation (dans un sens favorable ou défavorable), preuve d'une mauvaise application des règles. Les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi constituent le deuxième motif de régularisation le plus fréquent (graphique 11). Le montant des régularisations au titre des différentes mesures d'exonérations de cotisations sociales représentait, en 2011, 380 millions d'euros. Or il est intéressant de noter qu'**un tiers de ces régularisations se fait en faveur des entreprises** (restitutions). S'il est difficile de faire la part entre erreurs et fraudes s'agissant des redressements (sommes dues par l'entreprise), il est évident que les restitutions à l'entreprise trouvent leur source dans une erreur involontaire de la part de l'entreprise⁸².

Graphique 11 : Les parts des principaux motifs de régularisation en valeur absolue en 2011



Source : Direction de la Sécurité Sociale.

⁷⁹ Institut BVA, *La complexité administrative ressentie par les entreprises. Synthèse de l'étude 2011*, septembre 2011. Etude réalisée à la demande de la DGME (Direction générale de la modernisation de l'Etat).

⁸⁰ Il faut noter que les mesures de simplification en matière de création d'entreprise prises ces dernières années, notamment la création du guichet unique, ne devaient prendre pleinement effet qu'en 2012, soit postérieurement à cette étude.

⁸¹ On considère ici l'ensemble des entreprises, c'est-à-dire les entreprises qui jugent complexes les démarches liées à l'obtention de financement public et/ou à la création d'entreprises, mais aussi à l'import/ export.

⁸² Audition de Thomas Fatome, directeur de la DSS (Direction de la Sécurité Sociale), devant le COE, le 4 décembre 2012.

Ces résultats amènent à s'interroger sur les risques de déperdition et le manque à gagner liés à l'excessive complexité du dispositif d'aides publiques aux entreprises⁸³. Comme il a été souligné dans le « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » de novembre 2012, « *la complexité et l'instabilité des normes qui s'appliquent aux entreprises génèrent des coûts, des délais et des incertitudes préjudiciables à l'investissement, à la croissance et à l'emploi* ».

L'appropriation du système dans son ensemble et de ses règles est plus difficile pour les plus petites structures, malgré l'existence d'un réseau dense d'information et de soutien.

Contrairement aux grands groupes et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), les petites et moyennes entreprises (PME) et les très petites entreprises (TPE) ne disposent généralement pas en interne des services et des experts nécessaires pour « *se repérer dans « la jungle » des procédures et des formalités auxquelles elles sont souvent confrontées* »⁸⁴. Il est significatif que, de leur côté, les entreprises les plus grandes ont tendance à porter davantage un jugement sur la légitimité des démarches administratives plutôt que sur leur « faisabilité »⁸⁵.

L'appropriation du système d'aides publiques aux entreprises est d'autant plus difficile pour les structures de petites tailles qu'elles manquent souvent de temps. Comme l'avait déjà souligné le Conseil dans le cadre de son rapport sur l'emploi dans les TPE en 2011⁸⁶, les chefs d'entreprises et les salariés des TPE doivent souvent assumer plusieurs tâches à la fois (gestion des clients, du personnel, des embauches, de la recherche de commandes, des obligations administratives...). En outre, le Conseil constatait un certain isolement de ces structures. D'une part, le grand nombre de TPE rend difficile une information ou un contact systématique, que ce soit avec le service public de l'emploi ou avec les réseaux professionnels (chambres de commerce et des métiers, fédérations professionnelles...). D'autre part, si la dispersion géographique des TPE assure une activité dans les zones rurales, elles sont de ce fait éloignées des différentes institutions susceptibles de leur apporter des services (administrations, chambres de commerces et des métiers...).

Outre le rôle de conseil qu'assument souvent les acteurs en charge de la gestion des aides, une multiplicité de structures d'accompagnement se sont fixés pour mission d'aider les entreprises, notamment les plus petites, dans leurs démarches. Mais ce foisonnement d'acteurs est lui aussi source d'inefficiences. A titre d'exemple, dans une région comme la Lorraine, 53 organismes ont été identifiés comme de possibles interlocuteurs pour les entreprises⁸⁷. Ce foisonnement rend difficile pour les chefs d'entreprises d'identifier des relais d'information susceptibles de les guider (en particulier pour les plus petites d'entre elles) vers les dispositifs

⁸³ Selon les estimations de 2006 de la Commission européenne, une réduction de 25 % des charges administratives pesant sur les entreprises permettrait une augmentation du PIB européen de 0,8 % à court terme et de 1,4 % à plus long terme. S'agissant de la France, le rapport de Clarisse Reille (« *La complexité, un mal sournois qui ronge notre économie* ») avançait, en juillet 2008, une estimation du coût de la charge administrative pour les entreprises à près de 4 % du PIB, soit 75 milliards d'euros environ.

⁸⁴ Cour des Comptes, *Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des petites et moyennes entreprises*, Rapport public annuel 2007, pp. 113-138, février 2007.

⁸⁵ Institut BVA, *Les priorités de simplification vues par les usagers - Résultats auprès des particuliers et entreprises*, octobre 2008.

⁸⁶ « L'emploi dans les très petites entreprises (TPE) », Conseil d'orientation pour l'emploi (juillet 2011).

⁸⁷ Audition de Sandrine Wehrli, directrice générale déléguée « Appui Attractivité Compétitivité » de CCI France, devant le COE, le 23 octobre 2012.

d'aides les plus adaptés à leur situation (taille, secteur d'activité...) et à leurs besoins (financement, aide à l'emploi, à l'innovation...) ⁸⁸. Il est d'autant plus difficile de trouver le bon interlocuteur que les rôles respectifs de ces structures ne sont pas toujours bien définis et que la coordination des acteurs en charge de l'information et du soutien aux entreprises n'est par ailleurs pas toujours optimale.

2.4. Propositions

Le Conseil d'orientation pour l'emploi préconise de poursuivre sur la voie de la simplification et émet plusieurs propositions en ce sens.

Du point de vue des usagers, l'amélioration du système d'aides aux entreprises passe par plusieurs voies :

- **Améliorer la lisibilité du système, par une plus grande simplicité et une plus grande stabilité de ce système dans son ensemble.** Si un tel effort est nécessaire, il ne doit pas se faire au détriment de l'adaptation des dispositifs aux besoins (aux publics, aux territoires, aux projets...) et au détriment des initiatives locales ;
- **Développer des outils permettant de faciliter l'appropriation des régimes d'aides publiques par les entreprises.** Au-delà des efforts de simplification, qui n'empêcheront pas le maintien d'un certain degré de complexité, la question est également de garantir l'existence d'outils, de procédures et d'intermédiaires facilitant l'appropriation des dispositifs et de leurs évolutions par les acteurs concernés, en premier chef les entreprises potentiellement bénéficiaires des aides ;
- **Simplifier et faciliter les procédures et les formalités administratives des régimes d'aides aux entreprises.**

AXE 1 : Rendre le système d'aides aux entreprises plus lisible.

⇒ **Rationaliser le système d'aides publiques aux entreprises, notamment au niveau local.**

Au niveau local :

Il est nécessaire de réduire le nombre de dispositifs d'aides et de les rendre plus simples et plus souples. Les initiatives de certains Conseils régionaux en la matière doivent être suivies et évaluées. L'ARF, dans le cadre de sa politique de diffusion des bonnes pratiques des conseils régionaux, pourrait promouvoir plus fortement l'objectif de réduction du nombre d'aides des régions.

Au niveau national :

Même si le foisonnement des aides est bien moindre au niveau national, il existe encore des marges de manœuvre pour améliorer la cohérence d'ensemble du système d'aides, d'éviter les doublons, de rapprocher les dispositifs similaires, de supprimer les dispositifs inefficaces et d'éviter la sédimentation des dispositifs au fil du temps.

⁸⁸ Conseil d'Orientation pour l'emploi, *Rapport au Premier Ministre relatif aux aides publiques*, février 2006.

Cela passe par exemple par les décisions suivantes :

- **Supprimer l'exonération sociale ZRU.**
- **Réinterroger la pertinence de l'exonération ZFU courant 2014.**

⇒ **Limiter l'instabilité des dispositifs d'aides publiques aux entreprises**

Dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » du 6 novembre 2012, qui a fait suite au rapport de Louis Gallois sur la compétitivité de l'industrie française, le Gouvernement a décidé de : « *stabiliser sur la durée du quinquennat 5 dispositifs fiscaux clés pour l'investissement et la vie des entreprises : crédit d'impôt recherche (CIR), dispositifs favorisant la détention et la transmission d'entreprises ("pactes d'actionnaires"), jeunes entreprises innovantes (JEI), incitations aux investissements dans les PME, contribution économique territoriale (CET) dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et dans le cadre du pacte de confiance et de solidarité entre l'État et les collectivités* » (décision n°26 du Pacte).

De la même manière, dans le domaine de l'emploi, le Gouvernement pourrait prendre l'engagement, pour la durée de la législature, de ne pas modifier un certain nombre de dispositifs. Le COE préconise de faire porter un tel engagement de stabilisation sur les dispositifs ou politiques suivants :

- **les exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires;**
- **les crédits de la politique contractuelle (EDEC, aides à la GPEC) ;**
- **l'effort financier global en faveur de l'alternance.**

⇒ **Poursuivre l'harmonisation et la mise en cohérence des paramètres des différents régimes d'aides : Annualiser le mode de calcul des salaires concernés par les exonérations de cotisations sociales (sur le modèle de la réforme mise en œuvre à compter de 2011 pour les allègements généraux).**

L'annualisation du calcul des exonérations de cotisations patronales dites « Fillon » a été instituée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2011⁸⁹. Jusqu'au 31 décembre 2010, cette réduction était égale au produit de la rémunération brute mensuelle du salarié par un coefficient fonction de la rémunération mensuelle brute et du SMIC mensuel. Le montant de la réduction est égal, depuis le 1^{er} janvier 2011, au produit de la rémunération annuelle par un coefficient déterminé en fonction du rapport entre le SMIC calculé pour un an et la rémunération annuelle du salarié⁹⁰. L'application de ce principe aux autres exonérations peut être souhaitée suivant une logique d'harmonisation des cadres juridiques. Si l'annualisation du calcul des exonérations Fillon s'est traduite par une réduction significative des dépenses, elle devait aussi permettre d'éviter certains comportements d'optimisation et de garantir ainsi une certaine équité entre entreprises⁹¹.

⁸⁹ Loi n° 20101594 du 20 décembre 2010 de financement de la Sécurité sociale pour 2011, Article 12.

⁹⁰ Lettre circulaire n°2011042 du 15 avril 2011 - *Annualisation de la réduction dite Fillon*.

⁹¹ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

AXE 2 : Développer des outils permettant de faciliter l'appropriation des régimes d'aides publiques par les entreprises.

⇒ Poursuivre l'élargissement du périmètre du « répertoire des aides publiques aux entreprises »

L'effort de consolidation des informations relatives aux aides aux entreprises par les pouvoirs publics au travers du lancement en 2012 du « répertoire des aides publiques aux entreprises » doit être poursuivi, afin d'en élargir effectivement le contenu à l'ensemble des aides aux entreprises.

⇒ Renforcer les actions de communication à destination des chefs d'entreprise, des experts comptables et des responsables des ressources humaines

Les modes de communication sont divers : campagne dans les médias grand public ; campagne plus ciblée (notamment : envoi de *flyers* aux entreprises, aux experts comptables, aux responsables des ressources humaines lorsqu'un dispositif est mis en place) ; le cas échéant, prise de contact des administrations avec les éditeurs de logiciels de paie ; documentation en ligne, dossiers réglementaires, brochures...

De telles pratiques doivent être davantage systématisées - du moins pour les principaux dispositifs - et renforcées lorsqu'il y a nécessité d'une montée en charge particulièrement rapide (en cas de dispositifs temporaires et contra-cycliques par exemple). En outre, si une campagne est utile au moment du lancement d'un dispositif, il peut être utile dans certains cas de renouveler les campagnes régulièrement.

Les opérations de communication pourraient faire l'objet d'échanges de bonnes pratiques entre les ministères ou, plus largement, entre l'ensemble des acteurs mettant en œuvre ce type d'opération.

L'évaluation des dispositifs gagnerait à intégrer des éléments d'évaluation de leur mise en œuvre opérationnelle, y compris dans ces aspects de communication en direction des publics-cibles.

⇒ Promouvoir le développement d'outils informatiques facilitant l'appropriation des règles par les entreprises

L'outil informatique, notamment Internet, doit être davantage utilisé, par exemple en mettant en place des outils de simulation pour aider les entreprises à anticiper les bénéfices d'une mesure, en s'assurant de la fiabilité de tels outils. Un tel outil de simulation a été mis en place récemment dans le cadre du CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi).

AXE 3 : Simplifier et faciliter les procédures et les formalités administratives des régimes d'aides aux entreprises

⇒ Inscrire dans la durée la démarche de simplification administrative à destination des entreprises

Les efforts de simplification entrepris ces dernières années (cf. *supra*) doivent être poursuivis. Cela passe notamment par un fonctionnement effectif et efficace de la nouvelle gouvernance de la démarche de simplification, récemment mise en place par le Gouvernement.

En effet, dans le cadre du séminaire gouvernemental qui s'est tenu le 6 novembre 2012, le Gouvernement a annoncé la mise en place d'une nouvelle gouvernance des simplifications à destination des entreprises. Cette gouvernance est constituée d'un dispositif permanent de consultation des entreprises et d'un groupe interministériel de coordination des simplifications pour les entreprises afin de recueillir, élaborer et piloter les mesures concrètes de simplification. Ce dispositif, effectivement lancé le 10 janvier 2013, suivra les sept chantiers concrets décidés lors du séminaire gouvernemental sur la compétitivité du 6 novembre 2012 et confirmés par le premier comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012.

Il faut toutefois rappeler que la simplification administrative doit s'inscrire dans la **recherche du meilleur équilibre entre, d'une part, la simplicité des procédures et, d'autre part, le ciblage suffisamment précis des dispositifs sur des objectifs, des publics particuliers, ou encore la sécurité juridique pour les entreprises**. L'exemple récent de la suppression puis du rétablissement de l'autorisation préalable de l'administration pour le recours au chômage partiel montre que l'équilibre entre simplification et sécurité juridique est parfois difficile à trouver et que les appréciations en la matière peuvent être divergentes.

⇒ Poursuivre les efforts de mutualisation entre les acteurs en charge de la gestion des aides au niveau local, selon une logique de « guichet unique »

Les efforts de mutualisation des acteurs en charge des divers aspects de l'aide aux entreprises doivent être poursuivis. L'élargissement des compétences des agences auxquelles s'adressent les entreprises, suivant une logique de « guichet unique », accroît non seulement la lisibilité du dispositif d'aides en vigueur sur le territoire mais favorise également l'élaboration d'une stratégie commune aux différents acteurs, cohérente et coordonnée. La mutualisation des fonctions supports permet également une optimisation des dépenses et une réduction des délais d'attribution des aides. L'attribution d'un correspondant principal faisant le lien avec l'ensemble des services et ressources nécessaires, accessibles en interne ou dans le cadre de partenariats avec des organismes spécialisés extérieurs à la structure, devrait être privilégié.

⇒ **Harmoniser certaines informations demandées dans les documents administratifs aux entreprises**

Une petite entreprises fournit en moyenne 3 000 données par an à l'administration et on dénombre plus d'une centaine de données demandées plus de 5 fois chaque année aux entreprises⁹². **La centralisation des informations demandées dans les documents administratifs au sein d'un même outil pourrait permettre un réel gain de temps mais aussi de frais de gestion.** Une telle démarche nécessite au préalable l'harmonisation du vocabulaire utilisé par les différentes administrations. L'objectif est de permettre au chef d'entreprise qui remplit de nombreuses déclarations, de fournir, une fois pour toutes, les informations qu'il doit à l'ensemble des administrations concernées.

Le chantier « *Dites-le-nous une seule fois* » lancé par le Gouvernement en janvier 2013 va dans ce sens. C'est en effet un « test anti-redondances » de simplification qui sera réalisé sur les principales déclarations retenues (10 au premier trimestre). Depuis mars 2013, 250 000 entreprises bénéficient d'une déclaration pré-remplie de la contribution sociale de solidarité des sociétés. Parallèlement, des travaux de simplification sont en cours pour déterminer les formulaires les plus redondants à redéfinir. Enfin, le Gouvernement accélèrera le mouvement déjà engagé en faveur de la dématérialisation des attestations fiscales et sociales à fournir dans le cadre des marchés publics.

Cette logique « anti-redondance » pourrait être appliquée au champ des aides publiques aux entreprises, selon des modalités à adapter aux procédures de demande d'aides. En effet, une part non négligeable des informations demandées aux entreprises dans le cadre des formalités administratives des différents régimes d'aides sont similaires (les éléments de présentation générale de l'entreprise). Outre une plus grande harmonisation des informations entre les différents formulaires, il serait utile de mener en parallèle une réflexion sur la mise en place d'outils ou de procédures permettant de minimiser les demandes d'information redondantes et donc d'alléger la charge administrative des entreprises (formulaires uniques pour certaines catégories d'aide, mise en place d'un référent unique centralisant les demandes d'informations...).

⇒ **Adapter les procédures et les formalités des régimes d'aides aux entreprises au caractère conjoncturel ou structurel des aides**

Pour les aides dites « conjoncturelles », notamment lorsqu'elles ont un caractère temporaire, l'enjeu est de pouvoir en faire bénéficier très rapidement les entreprises. Il faut alors accepter que les procédures et les formalités administratives *ex ante* soient plus légères et privilégier les contrôles *ex post*. Pour les aides dites « structurelles », si un meilleur ciblage peut être souhaité, ce dernier ne doit pas conduire à une complexité et à des délais d'attribution du dispositif tels que les entreprises seraient découragées.

De manière plus générale, une telle distinction entre aides « structurelles » et aides « conjoncturelles » pourrait être l'occasion de réfléchir de nouveau à ce que les pouvoirs publics attendent de chaque aide, ce qui faciliterait les évaluations et permettrait d'accroître l'efficacité des dispositifs.

⁹² « Pacte national pour la compétitivité et l'emploi », 6 novembre 2012.

3. Les difficultés de mise en cohérence et de gouvernance

3.1. Malgré la forte instabilité des dispositifs, certains éléments de continuité dans la politique d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi peuvent être relevés (allègements de cotisations ou promotion de l'alternance par exemple).

Le dispositif d'exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires constitue, depuis près de vingt ans, l'élément central de la politique en faveur de l'emploi.

Même si elle a relevé de deux logiques différentes (« offensive » puis « défensive »), la philosophie générale du dispositif (la promotion ou la défense de l'emploi grâce à une réduction du coût du travail pour les moins qualifiés confrontés à un taux de chômage élevé, sans réduction de rémunération) ainsi que le choix de l'outil de l'allègement de cotisations sociales patronales ont été constamment réaffirmés.

Certes, le dispositif a connu de très nombreuses évolutions depuis sa création mais ces évolutions du dispositif sont allées le plus souvent dans le sens d'un renforcement. Depuis les exonérations « Balladur » de 1993, en passant par les exonérations « Aubry » de 1998, jusqu'aux exonérations « Fillon » de 2003, le dispositif a connu successivement une augmentation du taux d'exonération et un élargissement de son assiette. La mesure d'annualisation du calcul des exonérations « Fillon » depuis janvier 2011, qui rend la mesure moins coûteuse, fait figure d'exception.

S'agissant ensuite des contrats aidés (au sens large, c'est-à-dire incluant les contrats en alternance), des éléments de continuité existent également selon les cas :

- Même si cela ne relève pas du champ de ce rapport, on peut noter que, malgré les politiques de « stop and go » et les modifications des dispositifs, les contrats aidés dans le secteur non marchand sont restés en France à un niveau structurellement haut par rapport aux autres pays, conservant en permanence un socle important en termes de volume.
- Pour les contrats aidés du secteur marchand, il est plus difficile d'identifier un élément de continuité lorsqu'on les regarde dans leur ensemble. Hors alternance, la variabilité des volumes en fonction de la conjoncture économique est importante, sans que puisse être identifié un socle permanent significatif.
- Les contrats en alternance constituent une exception parmi les contrats aidés du secteur marchand. En effet, **la promotion de l'alternance, certes à des degrés plus ou moins forts, est un élément de continuité dans les politiques de l'emploi qui s'est le plus souvent traduit par un renforcement des aides aux entreprises.** L'évolution des volumes de contrats sur le long terme en est l'illustration. L'alternance a pris notamment une place essentielle dans la politique en faveur de l'emploi des jeunes.

3.2. En revanche, la cohérence d'ensemble du système d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi n'est pas toujours assurée, que ce soit entre les dispositifs, entre les acteurs ou entre les territoires.

Si, pris en compte isolément, chaque dispositif répond à une finalité propre, la cohérence d'ensemble n'est pas toujours assurée. On peut relever des exemples de difficultés ou d'insuffisances de mise en cohérence :

- au sein d'un même dispositif, répondant à différents objectifs pouvant s'avérer contradictoires ;
- entre certains dispositifs pourtant mis en œuvre par un même acteur ;
- entre certains dispositifs mis en œuvre par des acteurs nationaux différents ;
- entre certains dispositifs mis en œuvre dans les territoires, soit entre différents territoires (problème de concurrence entre les territoires), soit au sein d'un même territoire (problème de gouvernance locale entre acteurs).

On peut également noter que, au-delà des manques de cohérence entre dispositifs, il y a probablement aussi un manque de mise en synergie de certaines aides qui gagneraient à être davantage « couplées » lorsqu'elles sont immédiatement complémentaires (aide à l'embauche en ZFU et aide au recrutement par exemple, ou aide à l'élaboration du plan de formation et aides au financement des formations)⁹³.

Des tensions entre objectifs au sein d'un même dispositif : l'exemple des contrats aidés

Que ce soit dans le secteur marchand ou non marchand, les contrats aidés répondent à plusieurs objectifs potentiellement contradictoires. En période de conjoncture dégradée, la montée du chômage entraîne une concurrence croissante pour l'accès aux différents dispositifs et modifie le profil des bénéficiaires en l'écartant parfois sensiblement du public le plus éloigné de l'emploi⁹⁴.

Après 2008, les contrats aidés ont connu une diminution particulièrement nette de la part des bénéficiaires d'un minimum social et des demandeurs d'emploi de longue durée.

Au-delà des phénomènes de concurrence liés à l'arrivée massive de chômeurs, la modification du profil des bénéficiaires est à relier au choix des pouvoirs publics soit d'élargir les publics éligibles, pour favoriser la montée en charge du dispositif, soit de le cibler sur des publics certes spécifiques mais plus hétérogènes en termes de distance à l'emploi (comme les jeunes). Un objectif de gestion conjoncturelle du chômage s'ajoute alors à celui d'insertion des publics en difficulté et lui fait concurrence, voire est temporairement privilégié.

Des dispositifs sédimentés, qui se concurrencent ou s'articulent mal : l'exemple des exonérations zonées, en lien avec les allègements généraux

⁹³ Audition d'Alain Petitjean, Directeur général de Sémaphores, devant le COE, le 13 novembre 2012.

⁹⁴ Cour des comptes, *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, Rapport public thématique, janvier 2013.

Les exonérations zonées sont un autre exemple de dispositifs ayant des objectifs nombreux et potentiellement contradictoires. L'objectif de mixité fonctionnelle (faire venir ou maintenir des entreprises dans les zones en question, y compris en procurant un avantage financier pour l'embauche de salariés non-résidents) n'est pas forcément cohérent avec l'objectif de baisse du chômage dans les zones considérées (qui pourrait passer par une aide à l'embauche des résidents, y compris par des entreprises situées en dehors de la zone).

Par ailleurs, la multiplication des zonages (qui se recoupent en partie) et des dispositifs qui leur sont associés (qui se ressemblent parfois, sans être identiques) est susceptible d'affaiblir la portée de certains dispositifs. L'impact des exonérations de cotisations sociales dans les ZFU est affaibli par l'existence d'une exonération dans les ZRU (moins prioritaires que les ZFU) : l'exonération ZRU est certes moins avantageuse, car de plus courte durée, mais elle est dégressive jusqu'à 2,4 SMIC alors que celle en ZFU l'est jusqu'à seulement 2 SMIC.

Enfin, ces dispositifs ont tous vu leur valeur ajoutée réduite avec la montée en puissance des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires, sans que la pertinence ou les modalités de ces dispositifs soient véritablement réinterrogées. L'avantage différentiel procuré par les exonérations spécifiques à certains territoires, nul au niveau du SMIC, tend plutôt à croître avec le salaire pour atteindre un maximum généralement à 1,6 SMIC, voire au-delà, c'est-à-dire à des niveaux de salaires pour lesquels l'aide a sans doute un impact plus réduit en termes de création nette d'emploi (voir *supra* II *exos*). Alors même que l'objectif le plus souvent affiché est de favoriser l'emploi dans ces quartiers, quel que soit le niveau de qualification, le Conseil des prélèvements obligatoires estime pourtant que ces exonérations sont insuffisamment ciblées, les niveaux de salaires concernés par les exonérations zonées s'accordant mal à la réalité du marché du travail dans ces quartiers, en termes de niveau de qualification de la main-d'œuvre⁹⁵.

Des logiques d'acteurs (notamment entre ministères) qui compliquent le paysage au niveau national

La présence de divers acteurs insuffisamment coordonnés peut expliquer la multiplication et l'absence de mise en synergie de certains dispositifs. Dans un récent rapport sur les dispositifs de soutien à la création d'entreprise⁹⁶, la Cour des comptes a relevé que « *chaque ministère ayant ses propres objectifs [...], les actions de chaque direction générale sont menées avec des logiques « verticales » et sans véritable réflexion ni animation transversales* », ni entre directions, ni avec les nombreux opérateurs intervenant dans le domaine de la création d'entreprise (Pôle emploi, Oséo, la Caisse des dépôts et consignations...). Ainsi, un demandeur d'emploi souhaitant créer une entreprise peut bénéficier à la fois de l'ACCRE et de l'ARCE, d'un prêt d'honneur, d'un prêt NACRE, d'autres aides ... auxquels peuvent s'ajouter les dispositifs d'aides des collectivités locales. Si ces possibilités de cumuls ne sont pas systématiquement contestables, une plus grande concertation permettrait de s'assurer de leur efficacité et d'asseoir leur légitimité.

⁹⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, « *Entreprises et niches fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux* » (octobre 2010).

⁹⁶ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation des dispositifs de soutien à la création d'entreprise* (tome 1), Communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, décembre 2012.

Une concurrence entre les territoires sous-optimale

Les aides aux entreprises versées par les collectivités locales sont souvent présentées comme des éléments pouvant renforcer l'attractivité de leur territoire, pour favoriser la localisation des entreprises.

La Cour des comptes a insisté à plusieurs reprises, dans son rapport de 2007⁹⁷ et lors de l'audition devant le COE en 2013⁹⁸, sur cette problématique. Elle rappelait que « *en matière d'aide au développement économique, l'offre présentée par les différentes collectivités locales est perçue comme inscrivant ces dernières dans des situations de concurrence pour attirer des entreprises* ». Elle jugeait d'une part que cette concurrence n'était pas optimale au niveau national, et d'autre part que l'efficacité des aides n'était pas avérée au niveau local, la localisation des entreprises dépendant de multiples autres facteurs souvent plus importants.

Il ressort de diverses auditions d'acteurs de terrain que ce constat reste largement d'actualité⁹⁹.

C'est notamment au regard de ce constat qu'un Conseil régional comme celui de Picardie a décidé de changer son mode d'intervention en matière d'aides aux entreprises, pour privilégier l'accompagnement des entreprises par rapport aux simples aides financières¹⁰⁰. L'objectif affiché est de sortir de la logique de concurrence financière entre les différentes régions, en basant l'attractivité territoriale de la région Picardie sur d'autres plans que sur le plan strictement financier. Pour ce faire, une logique de projet et d'accompagnement des entreprises, dans un cadre plus contractuel, remplace désormais la logique d'aides financières « de guichet », qui pouvait encourager des comportements de « chasseurs de prime » de la part de certaines entreprises. Par exemple, pour une entreprise qui devra recruter des salariés cadres, le Conseil régional peut faire valoir l'existence d'une offre en matière de logement, d'éducation et de loisir pour attirer des salariés cadres dont l'entreprise aurait besoin. Selon le Conseil régional de Picardie, ce type d'arguments joue bien davantage, sur des projets de grande ampleur notamment, que les montants financiers, limités, que peut proposer une collectivité locale.

Un manque de cohérence au sein même des territoires, en l'absence de cadre stratégique clair

Enfin, c'est au sein même d'un territoire que plusieurs dispositifs peuvent se concurrencer ou s'additionner sans s'articuler ni produire des synergies. On constate en effet des phénomènes de sédimentation et de dispersion des dispositifs d'aide.

⁹⁷ Cour des comptes, rapport public thématique sur « *Les aides des collectivités territoriales au développement économique* » (2007).

⁹⁸ Audition de Claude Lion, Conseiller référendaire à la Cour des comptes, devant le COE, le 19 mars 2013.

⁹⁹ Par exemple : Audition d'Alain Petitjean, Directeur général de Sémaphores, devant le COE, le 13 novembre 2012.

¹⁰⁰ Audition du Conseil régional de Picardie, devant le COE, le 13 novembre 2012 (Nathalie Von Schoor, directrice générale adjointe « Développement économique, recherche et innovation », Arnaud Riquier, directeur de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur, Eléonore Calandre, responsable de la mission d'intervention économique et sociale et Frédéric Leprêtre, directeur de la formation et de l'apprentissage).

Les entreprises ont bien souvent accès à des aides ou à des régimes d'aides sinon parfaitement identiques, tout au moins très proches¹⁰¹. Ce phénomène de sédimentation est à relier à la volonté des différents territoires d'avoir leur propre dispositif d'aides aux entreprises, en l'absence d'une vision stratégique claire.

A fortiori, lorsque les collectivités ont mis en place des dispositifs d'aides dans une logique de guichet, sans vision d'ensemble du projet de l'entreprise ni d'accompagnement de celle-ci, il est plus difficile d'identifier les redondances entre les dispositifs mis en place par les différents acteurs et les comportements opportunistes de certaines entreprises.

En Suède, où le contexte et le fonctionnement des institutions sont très différents, l'Agence publique pour l'emploi (*Arbetsförmedlingen*) et ses 220 bureaux ont mis en place un système commun d'information qui permet de prévenir tout cumul d'aides au bénéfice d'une même entreprise. Ainsi, une entreprise ne peut recevoir pour le même investissement une subvention nationale au titre de l'emploi et une aide régionale.

L'absence de vision stratégique claire des actions menées au niveau des territoires est un phénomène observé au-delà des seules aides aux entreprises. Les derniers bilans des Contrat de projet Etat-Régions (CPER), outil de coordination transversal des actions de développement économique et social et d'aménagement des territoires menées par les régions et l'Etat, rendent ainsi compte d'une dispersion des actions et de l'absence d'une vision stratégique claire¹⁰². Outre la multiplication des politiques menées en dehors des CPER, ces dispositifs sont principalement élaborés à l'échelle régionale et associent de façon très inégale les collectivités autres que la région et sous des formes diverses. Ils ne fournissent donc qu'une photographie tronquée du dispositif d'aides aux entreprises au niveau territorial et la capacité de coordination de ce dispositif est de ce fait limitée.

3.3. Une part non négligeable de ces difficultés renvoie à la persistance d'une gouvernance imparfaite.

Certains défauts du système d'aides aux entreprises au niveau des territoires renvoient très directement aux problèmes de gouvernance entre les acteurs, notamment entre les différents niveaux de collectivités locales.

Les collectivités territoriales se sont engagées, seules ou de façon concertée, dans des dispositifs d'aides aux entreprises. Les régions sont souvent au premier rang sur les questions d'accompagnement du développement des entreprises. Les départements interviennent principalement pour apporter des aides à l'immobilier d'entreprise, des concours financiers aux entreprises en milieu rural et dans des procédures de développement local. Les communes et communautés de communes sont quant à elles particulièrement présentes sur l'offre de terrains aménagés et de bâtiments d'accueil des entreprises¹⁰³.

¹⁰¹ Cour des comptes (2007), op cit.

¹⁰² Sénat, *Les partenariats entre l'état et les collectivités territoriales*, Rapport d'information, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, octobre 2012 ; Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Quel avenir pour les CPER après 2013 ? Mission de préfiguration d'une prochaine génération de contrats Etats-Régions*, Rapport n°007139-01 ; décembre 2010.

¹⁰³ Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Rapport public thématique, novembre 2007.

Dans le cadre juridique de 1982, l'octroi d'une aide directe par les communes, les départements et leurs groupements était subordonné à l'intervention préalable de la région : ils ne pouvaient que compléter l'aide régionale lorsque celle-ci n'atteignait pas un plafond fixé par décret.

La loi du 27 février 2002 a assoupli cette condition tout en confirmant le rôle de chef de file des régions. Elle prévoit en effet que les collectivités territoriales puissent participer au financement des aides directes¹⁰⁴ dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Si la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confirmé ce principe de conventionnement par la région des aides des collectivités infrarégionales, elle accorde une liberté supplémentaire à ces dernières. Elle donne en effet la possibilité aux départements, aux communes et à leurs groupements de définir et de mettre en œuvre, en accord avec la région, leur propre projet d'aide ou de régime d'aides. Lorsque la région ne donne pas son accord à une collectivité territoriale infrarégionale qui souhaite mettre en œuvre un projet d'aides ou projet de régimes d'aides, cette collectivité territoriale peut passer une convention avec l'État pour mettre ce projet en œuvre.

Ce double mouvement législatif de réaffirmation constante, au profit du Conseil régional, de la fonction de chef de file de l'intervention des collectivités territoriales en matière d'aides publiques aux entreprises, d'une part, et de renforcement régulier de la compétence partagée des collectivités territoriales en matière d'intervention économique, d'autre part, a certes permis d'éviter une mise en tutelle d'une collectivité par une autre mais a également rendu difficile toute réelle coordination entre les multiples dispositifs d'aide¹⁰⁵.

Les mesures prises au titre du rôle de coordination des régions dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'ont pas produit tous leurs effets.

Si l'élaboration par les Conseils régionaux d'un rapport annuel sur les aides et régimes d'aides des collectivités territoriales peut constituer un levier de coordination des dispositifs d'aide, les difficultés de remontée d'information des autres collectivités territoriales aux régions (cf. *supra* Première partie) semblent freiner cette ambition. En outre, l'exercice de remontée d'information des collectivités territoriales en matière d'aides aux entreprises a été essentiellement conçu en fonction des exigences de la Commission européenne en matière de réglementation de la concurrence¹⁰⁶. Or, si l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 précise que « *les informations contenues dans ce rapport permettent à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire* », il indique également que « *ce rapport présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales* ».

Par ailleurs, le dispositif de conventionnement entre la région et les autres collectivités territoriales n'a pas été aussi systématique que la loi de février 2002 l'avait envisagé¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Jusqu'en 2004, on distingue les aides directes des aides indirectes (cf. *supra* Première partie).

¹⁰⁵ Cour des comptes (2007), *op cit*.

¹⁰⁶ IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, Mission d'audit de modernisation, janvier 2007.

¹⁰⁷ Cour des comptes (2007), *ibid*.

Certaines collectivités refusent d'ailleurs toute convention avec la région et préfèrent contractualiser directement avec l'Etat. D'autres interviennent même en dehors de tout cadre juridique. La Cour des comptes relevait ainsi en 2007, sur la base des observations des chambres régionales des comptes, que de nombreux départements, communes et groupements de communes définissent leurs propres régimes d'aides, hors de tout cadre d'intervention défini par la région ou que les aides à l'immobilier d'entreprise ne respectent pas les zones d'éligibilité ni les plafonnements définis.

Outre l'établissement d'un bilan annuel des aides et des régimes d'aides attribués par les collectivités de la région, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales donne la possibilité au Conseil régional d'élaborer un « Schéma régional de développement économique » (SRDE), à titre expérimental, en concertation avec les collectivités infrarégionales et les chambres consulaires. L'ensemble des régions avaient adopté un SRDE en 2008¹⁰⁸. La loi d'août 2004 prévoyait un bilan quinquennal de mise en œuvre du SRDE afin qu'une synthèse de l'ensemble des expérimentations puisse être réalisée à l'intention du Parlement. Les données recueillies dans le cadre de cet exercice se sont toutefois avérées insuffisantes pour dresser une synthèse nationale¹⁰⁹.

Toutefois, en 2010, l'ARF a jugé que, globalement, le travail d'élaboration des SRDE a facilité un recentrage des politiques sur quelques priorités, comme le soutien à certaines filières industrielles, des services ou l'innovation¹¹⁰. Ce travail a également pu donner lieu à la recherche d'une convergence avec les autres politiques mises en œuvre par les Conseils régionaux, notamment en matière de formation professionnelle ou de recherche. Ces effets positifs des SRDE ont conduit un certain nombre de régions à adopter un nouveau SRDE, en dépit de la fin de la période d'expérimentation prévue par la loi du 13 août 2004 et de l'absence de reconduction du dispositif. Les efforts associés aux SRDE restent toutefois très inégaux entre les territoires. Si dans certains cas, les SRDE ont permis des partenariats et une coordination entre les différents partenaires, ainsi qu'une certaine rationalisation des dispositifs d'aides, la traduction opérationnelle et la recherche de synergies demeurent encore très perfectibles dans d'autres cas.

Il faut noter qu'en cas d'adoption d'un SRDE, la loi d'août 2004 prévoyait la possibilité pour la région de se voir déléguer par l'Etat, dans le cadre d'une convention qui pouvait associer d'autres collectivités, l'attribution de tout ou partie des aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises et qui font l'objet d'une gestion déconcentrée. L'Etat conservait la compétence de mettre en œuvre des actions collectives¹¹¹. Cette loi donnait également la possibilité à l'Etat, toujours par convention, de confier aux régions si elles en font la demande, ou si celles-ci ne souhaitent pas participer aux régimes d'aides d'autres collectivités territoriales et de leurs groupements, la gestion des programmes relevant des fonds structurels européens. Cette disposition a été mise en place dans le cadre du dispositif expérimental SRDE et n'a pas été reconduite. Son effet a été limité (seules neuf régions ont signé une telle convention).

¹⁰⁸ A l'exception de la Corse pour laquelle le PADDUC (Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse) remplit déjà un objectif de développement économique. Sénat, Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape*, 20 février 2013.

¹⁰⁹ Sénat (2013).

¹¹⁰ Sénat (2013).

¹¹¹ www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/interventions_econom/droit/schemas_regionaux_de

Encadré 4 : L'« Acte III de la décentralisation » et la coordination en matière d'aides aux entreprises.

A la date d'adoption de ce rapport, un projet de réforme, dit « Acte III de la décentralisation » (et qui devrait prendre la forme de plusieurs textes législatifs distincts) a été rendu public, dans une version non définitive.

Le projet de réforme prévoit notamment l'adoption par la région, dans l'année qui suit le renouvellement du conseil régional, d'un « schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation », après concertation avec le représentant de l'Etat dans la région, les collectivités territoriales, les métropoles ainsi que les organismes consulaires. Dans la continuité du SRDE établi par la loi du 17 août 2004, ce schéma définit les orientations stratégiques en matière d'aide aux entreprises et de soutien à l'internationalisation et à l'innovation des entreprises. Il semble toutefois aller plus loin dans le sens d'un renforcement de la capacité de coordination de la région. Le schéma doit en effet fixer les conditions d'exercice des compétences régionales et prévoir le cas de délégation éventuelle de ces compétences à d'autres collectivités dans le cadre d'un pacte de gouvernance territoriale. Le projet de réforme prévoit que les métropoles puissent jouer un rôle important en matière de développement économique et d'emploi, la stratégie arrêtée sur leur territoire par ces dernières doit ainsi être prise en compte dans les schémas régionaux.

Le pacte de gouvernance territoriale constitue le cadre dans lequel les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre déterminent les délégations de compétences, les créations de services communs et les modalités de la coordination, de la simplification et de la clarification des interventions financières des collectivités territoriales. Il est constitué de schémas d'organisations élaborés, pour chaque compétence, par son chef de file. En matière de développement économique, le schéma d'organisation est donc élaboré par la région puis débattu dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique destinée à la concertation entre les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, présidée par le président du Conseil régional. Plusieurs dispositions ont été prévues pour inciter les collectivités et les établissements concernés à s'inscrire dans ce nouveau cadre, notamment un durcissement des règles de financement pour les collectivités qui ne s'inscriraient pas. Une autre conférence territoriale coprésidée cette fois-ci par le représentant de l'Etat dans la région et le président du Conseil régional est consacrée aux échanges entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette conférence émet notamment un avis sur la candidature d'une collectivité à l'exercice par délégation, à titre expérimental, d'une compétence d'une autre collectivité ou d'une compétence de l'Etat.

Par ailleurs, le projet de loi supprime la possibilité prévue par la loi du 13 août 2004 pour les collectivités infrarégionales de définir et de mettre en œuvre, en accord avec la région ou, à défaut, avec le préfet, leur propre projet d'aide ou de régime d'aides. Elles ne pourront désormais plus intervenir que dans le cadre d'aides et régimes d'aides préalablement définis par la région, conformément aux orientations du « schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ». Néanmoins, cette modification ne touche par les aides à l'investissement immobilier des entreprises, ainsi que les aides à la location de terrains ou d'immeubles qui relèvent au contraire, désormais, de la compétence des seules communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le projet de réforme donne également la possibilité aux métropoles d'élaborer leurs propres régimes d'aides et d'octroyer des aides indépendamment de la région sur leur territoire.

En outre, les régions peuvent désormais se voir confier par l'Etat, pour la période 2014-2020, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion, tout ou partie des programmes européens.

Enfin, le projet de réforme prévoit la création d'un Haut Conseil des territoires présidé par le Premier ministre et rassemblant notamment des représentants des différents niveaux de collectivités locales. Cette structure doit constituer une véritable instance de dialogue et d'expertise, associant les

collectivités territoriales à la préparation et au suivi des projets et propositions de réformes. Son champ d'attribution doit porter sur l'ensemble des politiques nationales et européennes emportant des conséquences sur les collectivités territoriales et doit avoir vocation à intervenir en amont et en aval des processus législatifs. Cette instance est également associée aux travaux d'évaluation des politiques publiques intéressant les compétences décentralisées décidés par le Gouvernement et peut demander au Premier ministre de saisir la Cour des comptes aux fins d'enquête sur des services ou organismes locaux ou d'évaluation, avec le concours des chambres régionales et territoriales des comptes, de politiques publiques relevant des compétences des collectivités territoriales.

Il faut noter que, une fois entrées en vigueur, les nouvelles dispositions législatives rendra caduques les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales qui prévoyait que, à partir du 1^{er} janvier 2015, les départements et régions ne pourraient plus intervenir que dans des domaines de compétences réservés (suppression de la clause de compétence générale, même si la loi prévoyait une possibilité pour les régions et les départements de se saisir « *par une délibération spécialement motivée* » de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique).

3.4. Propositions

AXE 1 : Améliorer la cohérence des dispositifs d'aides publiques aux entreprises.

- ⇒ Pour mémoire, certaines des propositions du COE (formulées *supra* ou dans le second rapport du COE relatif à l'évaluation des principaux dispositifs d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi peuvent contribuer à rendre des dispositifs plus cohérents ou mieux articulés entre eux :
- **Annualiser le mode de calcul des salaires concernés par les exonérations de cotisations sociales (sur le modèle de la réforme mise en œuvre à compter de 2011 pour les allègements généraux).**
 - **Supprimer l'exonération sociale ZRU.**
 - **Réinterroger la pertinence de l'exonération ZFU courant 2014.**
 - **Rechercher un meilleur équilibre entre impératifs de court terme (logique conjoncturelle) et stratégie de moyen terme (logique structurelle), ce qui passe par la détermination d'un volume annuel des contrats aidés et leur taux de subvention en distinguant deux composantes : une première composante (socle structurel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du nombre prévisible de chômeurs très éloignés du marché du travail ; une seconde composante (socle conjoncturel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du niveau du chômage global et pourrait fluctuer fortement avec lui.**

AXE 2 : Améliorer la coordination entre les acteurs : renforcer la gouvernance au niveau d'une même région.

⇒ Privilégier une logique de projet à la logique de guichet.

Les collectivités territoriales, notamment les régions, pourraient s'orienter vers une logique de projet, de contractualisation et d'accompagnement des entreprises et limiter les dispositifs de guichet (aides automatiques). Une vision d'ensemble du projet de l'entreprise permet de mieux identifier les autres acteurs intervenant dans le projet, les autres aides potentiellement mises en œuvre et incite ainsi à se coordonner avec l'ensemble des acteurs du projet. L'identification des aides redondantes permettrait de réaliser des économies ou la mise en synergie des aides en favoriserait l'efficacité.

Les entreprises sont demandeuses d'une telle démarche : pour 76 % des PME et ETI (entreprises de taille intermédiaires), le développement d'une ingénierie publique d'accompagnement coordonnée et proactive apparaît comme un levier majeur pour renforcer l'efficacité des aides qui leurs sont destinées¹¹².

⇒ Elaborer dans chaque région une cartographie des aides aux entreprises.

Le Conseil régional devrait engager un travail de cartographie des dispositifs d'aides existants, en lien avec les autres acteurs présents sur le territoire, afin d'identifier les éventuelles redondances et recoupements.

Outre les décisions qui pourraient être prises par chaque acteur compétent, dans son champ, au regard de cette cartographie, cette dernière pourrait également servir pour compléter et actualiser les outils de recensement des aides existants au niveau national.

⇒ Inscrire les dispositifs d'aides aux entreprises dans un cadrage stratégique concerté.

Les aides publiques aux entreprises au niveau territorial doivent s'inscrire dans un cadrage stratégique clair déterminé à l'issue d'une concertation entre l'Etat et les collectivités pour éviter la sédimentation des dispositifs et le saupoudrage des crédits.

La détermination d'axes d'interventions plus précis et ciblés permettrait de concentrer les crédits et d'éviter une dispersion des actions au niveau territorial. La politique d'aides aux entreprises doit s'inscrire dans des projets globaux à l'échelle d'un territoire qui garantissent la cohérence de l'action publique locale. La concertation avec tous les niveaux de collectivités est indispensable afin que soient pris en compte les besoins de chacun en fonction de la diversité des territoires.

¹¹² Ernst & Young, *L'efficacité des aides publiques aux entreprises. Quelles priorités pour la compétitivité française ?*, février 2013.

- ⇒ **Trouver une meilleure articulation entre le renforcement de la logique de chef de filat et le maintien de la compétence générale des collectivités, potentiellement contradictoires.**

A défaut de renoncer à toute idée de chef de filat ou de supprimer la compétence générale des différentes collectivités, des instances et mécanismes de coordination territoriale doivent être mis en place.

AXE 3 : Améliorer la coordination entre les acteurs : favoriser la coopération entre les collectivités de différentes régions.

- ⇒ **Promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre collectivités territoriales.**

L'Association des régions de France pourrait mener une politique plus volontariste d'identification et de diffusion des bonnes pratiques, en mettant en avant les innovations plutôt que la concurrence entre les territoires par le seul montant des aides proposées.

Le rôle actuellement joué par l'ARF pour diffuser les bonnes pratiques, que ce soit à travers l'organisation de groupes de travail ou de commissions thématiques (auxquels participent des président(e)s, des vice-président(e)s, des techniciens des Régions, des experts extérieurs...) ou encore à travers des outils comme l'« Observatoire des régions » mis en place par l'ARF, mériterait d'être encore renforcé..

Encadré 5 : L'Observatoire de l'action économique régionale.

La promotion de l'échange de bonnes pratiques pourrait reposer sur des outils existants, par exemple l'« Observatoire de l'action économique régionale ». Ce site développé par le cabinet de conseil Sémaphore en partenariat avec l'Association des Régions de France (ARF) se présente comme un outil de lecture et d'analyse de l'action économique régionale. Il a pour objectif la diffusion d'expérimentations mises en œuvre par les régions en matière de développement économique. Ces expérimentations ont fait l'objet de deux éditions en 2010 et 2011. La dernière est accessible gratuitement et directement sur le site Internet de la société Sémaphore¹¹³. La première est accessible sous la forme d'une publication¹¹⁴. Les expérimentations sont présentées sous forme de fiches actions classées par régions ou par thématiques (appui aux PME, développement des filières, soutien à l'attractivité des territoires...). Chaque fiche contient une présentation de l'action (enjeux, politique partenariale, périmètre et temporalité de l'action, principes...) suivie des principaux enseignements et retours d'expériences tirés de cette action.

- ⇒ **Ne pas fonder l'attractivité des territoires sur une surenchère financière en matière d'aides aux entreprises, mais sur une offre de service plus large.**

Certes, l'attractivité des territoires, en vue de favoriser l'implantation des entreprises, repose par nature sur une forme de concurrence entre les atouts offerts par chaque territoire. Parmi

¹¹³ www.semaphores.fr/observatoire-regions.html.

¹¹⁴ Sémaphore, *Observatoire de l'action économique régionale. Pour un renouvellement des pratiques de développement économique local*, Juin 2010 ;

ceux-ci, les avantages qui peuvent être procurés par telle ou telle collectivité constituent un élément parmi d'autres.

Toutefois, les collectivités auraient intérêt à substituer à la logique de surenchère financière en matière d'aide une logique d'offre de service plus globale, en matière d'accompagnement des projets des entreprises (notamment une capacité à accompagner les entreprises sur le long terme) et de promotion des atouts du territoire sur d'autres plans (offre de formation, réseaux de transports, qualité de vie, etc.).

Ainsi, les aides publiques aux entreprises au niveau territorial doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie d'attractivité du territoire plus globale et d'accompagnement des entreprises cohérente, dans une logique de projet.

4. La question de la conditionnalité des aides

La volonté de rendre les aides aux entreprises plus efficaces amène régulièrement à envisager leur conditionnalité. L'idée est d'instaurer, selon les cas, des conditions à l'octroi de l'aide ou des « contreparties » (terme qui désigne ce que l'on fournit en échange, en compensation d'autre chose, et qui est généralement traduit dans le champ économique par le terme « conditionnalité »).

L'objectif de la conditionnalité est, d'une part, d'améliorer le rapport coût/efficacité de l'aide et, d'autre part, dans certains cas, de chercher à atteindre deux objectifs à l'aide d'un même instrument.

La conditionnalité peut être mise en œuvre :

- soit *ex ante*, via les conditions d'obtention de l'aide (on parlera ici de « critères d'éligibilité *ex ante* ») ;
- soit *ex post*, via les obligations auxquelles le bénéficiaire s'engage à se soumettre, une fois acquis le bénéfice de l'aide (on parlera ici d'« engagements *ex post* »).

La conditionnalité des aides n'est pas le seul moyen financier de faire respecter une obligation ou de s'assurer que l'entreprise satisfait certains objectifs. Les expériences récentes montrent d'ailleurs que le mécanisme de pénalités assises sur la masse salariale est de plus en plus privilégié par les pouvoirs publics.

Les développements qui suivent, lorsqu'ils soulignent certaines limites des dispositifs de « conditionnalité », visent, non à remettre en cause l'idée que l'Etat est légitime à s'assurer, par des moyens financiers, du respect de certaines obligations ou de certains objectifs, mais à envisager une « doctrine d'utilisation » de ces différents moyens (conditionnalité d'une aide, pénalité financière).

4.1. Une première forme de conditionnalité : les critères d'attribution et la question du bon ciblage des aides.

2.4.1. Toutes les aides sont soumises à des critères d'attribution multiples et relèvent ainsi d'une logique de conditionnalité.

Comme on l'a déjà mentionné (cf. *supra* Première partie), les différents types d'aides existants sont difficiles à classer dans un système binaire « *logique de guichet (sans contrepartie) vs logique contractuelle (avec conditionnalité)* ». Au sein même des aides parfois dites « de guichet », on peut distinguer différents niveaux d'exigence dans les critères d'attribution.

En réalité, toutes les aides aux entreprises en faveur de l'emploi relèvent d'une logique de conditionnalité, mais à des degrés divers.

Pour de nombreuses aides, le respect de critères d'attribution définis *ex ante* suffit à entraîner l'octroi de l'aide. L'aide peut être attribuée automatiquement (en lien avec des déclarations de l'entreprise, comme pour les exonérations de cotisations) ou à la suite de l'acceptation d'une demande préalablement déposée par l'entreprise. Dans un cas comme dans l'autre, cela ne signifie pas que les critères d'attribution ne sont pas stricts.

On peut distinguer plusieurs cas (non exclusifs) :

- l'aide est attribuée une fois pour toute, **au regard de la situation appréciée au moment de son attribution**. C'est notamment le cas des aides forfaitaires, ponctuelles (par exemple : prime forfaitaire à l'embauche, aides à l'investissement des collectivités locales) ;
- **des critères portant non seulement sur la situation présente mais également sur le passé de l'entreprise**. Par exemple, les entreprises ne peuvent bénéficier de l'aide associée au CUI-CIE si elles ont procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant l'embauche ou lorsque l'embauche vise à procéder au remplacement d'un salarié licencié pour un motif autre que la faute grave ou lourde. La loi subordonne également la conclusion d'une nouvelle convention individuelle « *au bilan préalable des actions d'accompagnement et des actions visant à l'insertion durable des salariés réalisées dans le cadre des conventions individuelles conclues au titre d'un contrat aidé antérieur* »¹¹⁵. Pour bénéficier des aides, l'entreprise doit aussi être à jour du paiement de ses cotisations sociales. Des dispositions prévoyant l'exclusion du bénéfice des aides ou une sanction sont également prévues en cas d'infraction aux règles du code du travail en matière de travail illégal ;
- l'aide est versée **tant que la condition est respectée** et s'interrompt sinon. C'est le cas des exonérations liées à un emploi, comme les allègements généraux. Par définition, l'employeur ne bénéficie de l'exonération de cotisations sociales que tant qu'il verse un salaire.

Les aides peuvent être attribuées en fonction de différents types de critères, notamment :

- caractéristiques des personnes embauchées : jeunes, seniors, femmes, chômeurs de longue durée, allocataires de minima sociaux, travailleurs handicapés... C'est par exemple le cas des contrats aidés ;
- caractéristiques des employeurs : secteur marchand ou secteur non marchand (pour les contrats aidés par exemple), secteurs d'activité (TVA réduite pour le secteur HCR, exonérations pour les services à la personne), taille de l'entreprise (zérocharges TPE...) ;
- localisation sur un territoire, qu'il s'agisse des entreprises (exonérations zonées) ou du lieu de résidence de la personne (expérimentation des emplois francs).

¹¹⁵ Loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active.

2.4.2. *Les équilibres à trouver en matière de ciblage des aides et de marges d'appréciation à laisser aux prescripteurs des aides sont complexes.*

L'existence de critères d'attribution, évidemment incontestable dans son principe, soulève plusieurs questions :

- s'agissant d'abord du choix des critères, la question de la complexité, de la lisibilité et de l'accès au dispositif (déjà traitée *supra*) et la question du ciblage de l'aide ;
- ensuite, s'agissant du caractère plus ou moins précis et contraignant des critères, la question des marges de manœuvre laissées aux prescripteurs des aides ;
- enfin, s'agissant du respect de ces critères, la question de l'efficacité du contrôle.

Le ciblage des aides

En premier lieu, le choix des critères d'attribution dépend des objectifs de l'aide en question et pose notamment **la question du ciblage des aides**.

Les travaux internationaux d'évaluation des dispositifs d'aides à l'emploi permettent à l'OCDE d'affirmer que le ciblage des mesures de réduction du coût du travail sur les catégories les plus défavorisées :

- augmentait leur efficacité ;
- avait des externalités sociales positives importantes grâce à un recul du chômage structurel ;
- limitait la concentration du chômage sur les groupes les plus en difficulté.

A ceci s'ajoute le fait que des aides davantage ciblées sont budgétairement moins coûteuses.

A l'inverse, le ciblage des aides peut avoir les effets négatifs suivants :

- stigmatisation des bénéficiaires (alors identifiés par les employeurs, y compris dans la suite de leur parcours, comme appartenant à des catégories de personnes particulièrement en difficulté) ;
- accroissement de la complexité du dispositif (en cas de multiplication des critères ou de définition insuffisamment claire de ces derniers), qui limite l'accès à l'aide ;
- surcoût de gestion administrative (pour les entreprises comme pour les organismes gestionnaires).

La détermination du meilleur ciblage doit prendre en compte :

- en premier lieu, **l'objectif prioritaire assigné à l'aide** (avec les difficultés que l'on a déjà évoquées lorsqu'il y a plusieurs objectifs potentiellement contradictoires, par exemple s'agissant des contrats aidés entre gestion contra-cyclique à court terme du chômage et insertion professionnelle durable des personnes les plus en difficultés) ;
- **mais aussi la conjoncture macroéconomique**, car le ciblage optimal n'est probablement pas le même en période de crise économique, notamment pour les raisons suivantes : l'urgence de la montée en charge d'un dispositif peut justifier la mise en place de règles plus simples ; la situation financière dégradée des entreprises rend peut-être moins prégnante la question des effets d'aubaine ; la gestion du chômage à court terme peut prendre le pas sur l'objectif d'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi.
- et enfin, **l'impact budgétaire**.

Les marges de manœuvre laissées aux prescripteurs des aides

En second lieu, la question des critères d'attribution et du ciblage des aides pose **la question du caractère plus ou moins contraignant de ces critères pour le prescripteur des aides.**

Des marges d'appréciation sont parfois laissées aux prescripteurs des aides pour permettre à ces derniers d'en faire bénéficier des personnes dont la situation le justifie mais serait difficile à appréhender par des critères réglementaires stricts (ou alors au risque d'ouvrir trop largement l'accès au dispositif).

Par ailleurs, des marges d'appréciation peuvent également permettre d'adapter les dispositifs à la situation conjoncturelle ou à des objectifs prioritaires qui peuvent varier dans le temps, ou d'un territoire à un autre.

L'exemple des contrats aidés en est une bonne illustration. Les contrats aidés sont destinés de manière très large aux « personnes sans emploi connaissant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi ». Les catégories administratives précises ne sont pas mentionnées explicitement. Des circulaires de la DGEFP peuvent préciser ce champ, mais d'importantes marges d'appréciation sont laissées aux préfets. Les publics et taux de prise en charge sont définis par un arrêté du préfet de région révisé plusieurs fois par an.

Les chômeurs de longue durée font toujours partie des « *publics cibles* » et leur accès prioritaire figure dans les instructions nationales comme dans les arrêtés régionaux. Toutefois, même dans ce cas, la définition du « chômeur de longue durée » peut varier d'un territoire à un autre. Elle n'est pas contrainte par la définition administrative (condition d'inscription à Pôle emploi de 12 mois, qu'on retrouve par exemple dans les publications mensuelles des chiffres du chômage de la DARES et de Pôle emploi). Dans certains territoires, la notion de demandeurs d'emploi de longue durée s'apprécie au regard des 36 derniers mois, avec une condition de plus de 16 mois de chômage (consécutifs ou non) ou de 10 mois consécutifs dans cette période. Les définitions peuvent varier selon la conjoncture et les objectifs quantitatifs fixés par l'administration centrale.

Par ailleurs, l'ouverture à d'autres catégories de personnes, jeunes ou personnes moins éloignées de l'emploi en période de crise, peut également donner lieu à des interprétations plus ou moins larges selon les territoires. Lorsqu'il s'agit d'adapter le dispositif aux besoins spécifiques du territoire, de telles marges de manœuvre laissées aux services déconcentrés sont une bonne chose. Néanmoins, elles peuvent également aboutir à des effets pervers (un ciblage insuffisamment précis détournant le dispositif vers des personnes moins en difficulté, au détriment des plus en difficulté), lorsqu'il s'agit surtout d'atteindre les objectifs quantitatifs fixés.

Enfin, laisser des marges de manœuvre aux prescripteurs doit s'accompagner de la fixation d'un cadre budgétaire clair, permettant des redéploiements dans des enveloppes fermées, et non une dérive des dépenses. Cela doit s'accompagner également d'une grande transparence, le prescripteur devant pouvoir justifier les choix retenus. C'est *a fortiori* le cas lorsqu'il s'agit d'attribuer une aide à une entreprise particulière, dans le cadre d'une convention (exemple de la politique contractuelle), dans un champ où l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation et de négociation.

Un pilotage rigoureux au niveau territorial, sous la responsabilité du représentant de l'Etat, doit conduire à vérifier que les marges d'appréciation laissées aux prescripteurs des aides permettent bien de mener une politique adaptée à la diversité des situations locales et ne conduisent pas à favoriser des effets d'aubaine et/ou à des dérives budgétaires.

La question de l'efficacité du contrôle

Dans la plupart des cas, lorsqu'il s'agit de critères à respecter au moment de la décision d'attribution de l'aide, la question du contrôle de l'éligibilité ne pose pas problème. Il n'en est pas de même lorsqu'il faut vérifier des conditions relatives au passé de l'entreprise (voir ci-dessous l'exemple du travail illégal ou voir partie II-autres exos pour la condition d'être à jour du paiement de ses cotisations sociales). *A fortiori*, le contrôle des engagements *ex post* est beaucoup plus complexe (cf. *infra*).

Pour illustrer la problématique de l'efficacité du contrôle, on peut prendre l'**exemple de la condition d'absence d'infraction commise en matière de travail illégal**.

La loi du 11 mars 1997¹¹⁶ a établi un lien entre la possibilité pour une entreprise de bénéficier d'aides publiques et le fait de respecter les règles en matière de travail illégal. Le rapport du COE de 2006 mentionnait un bilan mitigé de cette loi, constatant que la sanction était peu utilisée, et de manière très inégale. Cela s'expliquait notamment par une insuffisante circulation d'informations.

La loi du 2 août 2005 a élargi le dispositif à l'ensemble des infractions de travail illégal et a étendu le droit de communication des procès-verbaux aux autorités gestionnaires concernées.

Le dispositif a été modifié en 2009, mais sa mise en place se heurte à des difficultés administratives importantes, en raison de la participation de différentes administrations et de procédures variées. D'une part, il n'existe pas de système d'informations qui permette d'appliquer de manière efficace le dispositif. D'autre part, la coopération entre les administrations en charge du contrôle du travail illégal et celles qui accordent les aides publiques est insuffisante.

Une nouvelle impulsion a été donnée par la loi du 16 juin 2011, qui a mis au centre du dispositif le préfet, chargé d'assurer la coordination entre les administrations qui sanctionnent le travail illégal et celles qui octroient des aides. La nouvelle loi permet une meilleure responsabilisation des entreprises dans le temps grâce à la possibilité de demander *a posteriori* le remboursement des aides déjà versées. Ce remboursement devrait être facilité par une procédure de signalement, aux administrations concernées, des entreprises en infraction *via* les préfets.

Une circulaire interministérielle relative aux sanctions administratives faisant suite à un procès-verbal relevant une infraction de travail illégal a été signée le 28 novembre 2012. Son objectif est de parvenir à un meilleur pilotage et à une meilleure information de l'ensemble des acteurs concernés.

¹¹⁶ Loi n°97-210 du 11 mars 1997 relative au renforcement de la lutte contre le travail illégal.

Il est encore tôt pour savoir comment les choses vont évoluer mais il est certain que l'application concrète de la loi pose encore aujourd'hui des difficultés aux administrations concernées.

4.2. Une seconde forme de conditionnalité : les engagements et la question de la contractualisation.

4.2.1. Plusieurs aides à l'emploi font l'objet, de la part des entreprises bénéficiaires, de contreparties prédéfinies par les textes ou négociées entre les acteurs.

Outre les aides dont l'obtention est uniquement conditionnée par le respect de critères d'attribution *ex ante*, il existe des aides pour lesquelles s'ajoutent des conditions à respecter *ex post*, c'est-à-dire conditionnées au respect d'engagements pris pour l'avenir. Là encore, on peut distinguer deux catégories parmi ces aides plus conditionnelles.

Il existe d'abord **des aides qui présentent une conditionnalité de type réglementaire**, c'est-à-dire des aides pour lesquelles des conditions à respecter afin de conserver le bénéfice de l'aide sont établies par la loi ou le règlement (**engagements *ex post***).

C'est le cas par exemple de l'activité partielle de longue durée : l'employeur bénéficiaire de l'aide s'engage à maintenir dans l'emploi les salariés pendant une durée égale au double de la durée de la convention.

C'est aussi le cas pour le FNE formation (avec une obligation de maintien dans l'emploi des bénéficiaires pour au moins 6 mois après le terme de la convention, à l'exception des salariés pour lesquels la formation visait un reclassement externe).

S'agissant des contrats aidés, le respect des engagements pris par l'employeur pour l'accompagnement et la formation du salarié en contrat aidé conditionne également le maintien de l'aide en cours de contrat.

Lorsqu'il y a eu engagement sur une durée minimale d'embauche (durée minimale de 6 mois du CUI-CIE par exemple), une rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur implique *a priori* le reversement de l'intégralité de l'aide perçue (sauf en cas de faute du salarié, de rupture amiable, d'inaptitude médicalement établie ou de force majeure).

Alors que dans les cas précédents, l'engagement est lié à l'emploi ou aux emplois concernés directement par l'aide, des engagements plus larges de maintien du niveau de l'emploi dans l'entreprise ou même de créations d'emplois peuvent être prévus. C'est le cas par exemple de certaines aides locales qui affichent plus spécifiquement un objectif emploi (prime à la création d'entreprise, aide à la transmission d'entreprise, aides à la création d'emplois dans les TPE, aides au recrutement des cadres...), davantage que pour les régimes d'aides généraux. La possibilité juridique pour les collectivités locales d'imposer des contreparties est garantie par les textes (articles L.1511 et L.1511-4 du code général des collectivités territoriales) et par la jurisprudence (CE 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles), si la contrepartie est effectivement en rapport avec la finalité de l'aide et si elle est compatible avec les règles du droit communautaire.

Enfin, il peut y avoir des obligations qui, quoiqu'étant des contreparties à des aides en faveur de l'emploi, visent d'autres objectifs que l'emploi. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2009¹¹⁷, les entreprises de plus de 50 salariés, ayant un délégué syndical, qui ne respectent pas leur

¹¹⁷ Article 26 de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

obligation annuelle de négocier les salaires sont sanctionnées par une réduction de 10 % des allègements de cotisations sociales patronales dont elles bénéficient. Si, au bout de trois années consécutives, aucune négociation salariale n'a été engagée par l'entreprise, les exonérations de cotisations sociales sont totalement supprimées. En 2011, ce dispositif a donné lieu à 148 redressements pour un montant global de 3,26 millions d'euros et à 73 actions en observations.

Viennent ensuite **des aides qui mettent en œuvre une conditionnalité négociée : les engagements *ex post* ne sont pas prédéfinis mais discutés entre les acteurs.**

Certaines sont des aides négociées au niveau d'un secteur, comme cela a été le cas pour l'instauration d'un taux réduit de de TVA dans le secteur de la restauration.

D'autres sont négociées directement entre le gestionnaire de l'aide et l'entreprise. C'est notamment le cas de certaines aides des collectivités locales, discutées entre l'entreprise et les services de la collectivité (encadré 6).

Encadré 6 : Le Contrat d'appui et de développement (CAD) mis en œuvre par le Conseil régional de Picardie

Le Conseil régional de Picardie a mis en œuvre un nouveau cadre pour ses aides aux entreprises, à travers le « Contrat d'appui et de développement » (CAD). Ce nouveau cadre permet de mettre en œuvre une logique de projet mais aussi une **logique de conditionnalité** des aides de la région.

Le CAD a pour objectif de soutenir l'émergence de projets économiques ambitieux en termes d'emplois notamment (mais aussi de création de valeur ajoutée et d'intégration de préoccupations sociales et environnementales) en créant les conditions pour la mise en œuvre d'un mode partenarial durable entre la collectivité et les entreprises. Outre le suivi de l'entreprise sur une durée de 3 ans, le CAD prévoit un droit de regard du Conseil régional sur le projet dans lequel s'intègre l'aide et un accompagnement transversal de l'entreprise pour mener à bien ce projet.

Une première délibération de 2010 (10/12/2010) a défini les principes du CAD et une délibération de 2012 (24/02/2012) en a précisé les modalités.

Cette seconde délibération définit notamment des contreparties minimales et obligatoires au-delà des conditions d'éligibilité (situation financière saine, respect des obligations fiscales et sociales, incitativité de l'aide et effet de levier) :

- consultation des salariés (en amont du projet mais aussi plusieurs années après) ;
- maintien des emplois (cette contrepartie est négociée mais la durée de maintien correspond en général à la durée de la convention, soit une durée minimale de 2 ans) ;
- maintien du potentiel économique en Picardie (par exemple, maintien des investissements aidés, l'engagement de ne pas délocaliser des brevets...).

A ces trois engagements minimaux peuvent s'ajouter d'autres engagements dans le cadre de la convention (par exemple : formation, conditions de de travail...).

**« Grille d'évaluation de l'entreprise, du projet et de contractualisation »
élaborée par le Conseil régional de Picardie**

Thèmes d'évaluation de la démarche de progrès de l'entreprise et du projet		Engagements de l'entreprise pouvant être formalisés
Economique	<ul style="list-style-type: none"> - Création de valeur ajoutée (justifiée par le prévisionnel) - Equilibre économique du projet - Capacité de l'entreprise à porter le projet - Implication de l'entreprise dans une dynamique territoriale ou de filière dans une démarche collaborative - Projet structurant pour le territoire, la filière et les sous-traitants - Innovation /progrès technologique - Filières prioritaires identifiées au SRDE et filières émergentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien du potentiel économique en Picardie : niveau d'activité, marques, brevets, structure et qualifications...* - Maintien de l'investissement aidé en Picardie - Signature d'une charte ou convention avec les sous-traitants, les partenaires et / ou les acteurs de la filière (SPL, centres de transfert...) - Participation à des manifestations régionales
Social	<ul style="list-style-type: none"> - Emploi (Création d'emploi et de précarisation, emploi et intégration de personnes éloignées de l'emploi...) - Conditions de travail (santé, prévention des risques psychosociaux, prévention et information des risques de maladie professionnelle, identification du risque, information et plan de prévention des <u>Cancérogène Mutagène et Reprotoxique (CMR)</u>, des <u>Troubles Musculo- Squelettiques (TMS)</u>...) - Formation : démarche et/ou accord GPEC, entretien annuel d'évaluation, mise en place d'un plan de formation concerté avec les salariés mobilisation du budget de formation - Apprentissage : accueil, formation et intégration d'apprentis... - Dialogue social et notamment la qualité de l'information donnée sur le projet et dans son suivi - Lutte contre les discriminations 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation des salariés sur le projet, l'aide et les engagements* - Maintien des emplois pendant la durée de la convention en Picardie* - Création d'emplois et de précarisation en Picardie - Labellisation ou certification spécifique - Mise en place d'une GPEC au-delà de l'obligation légale - Développement de l'apprentissage - Obtention de l'agrément entreprise solidaire
Environnemental	<ul style="list-style-type: none"> - Mesures de l'entreprise par l'entreprise en faveur de l'environnement (gestion des déchets, de l'eau, de l'air, la maîtrise de l'énergie, préservation des milieux naturels...) - Choix des modes de transport et modes d'approvisionnement (matières premières, produits finis, gestion des flux...) - Limitation des temps de transport - Mobilité et déplacement des hommes - L'éco-conception - Actions de sensibilisation « santé-environnement » à destination des salariés. - Application et dépassement des normes en vigueur 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction chiffrée des impacts environnementaux - Certification environnementale, sociétale ou sécurité de type ISO 14001, ISO 26000, OHSAS 18001 ou autre

Source : Audition du Conseil régional de Picardie, devant le COE, le 13 novembre 2012 (Nathalie Von Schoor, directrice générale adjointe « Développement économique, recherche et innovation », Arnaud Riquier, directeur de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur, Eléonore Calandre, responsable de la mission d'intervention économique et sociale et Frédéric Leprêtre, directeur de la formation et de l'apprentissage).

4.2.2. *La mise en œuvre d'une conditionnalité à des engagements ex post présente de nombreuses difficultés, de principe ou opérationnelles*

Des questions de principe

En premier lieu, comme l'avait déjà rappelé le COE dans son rapport adopté en 2006, « lorsqu'une mesure générale vise à corriger les effets pervers potentiellement néfastes sur l'emploi d'une réglementation justifiée par ailleurs pour d'autres considérations, il n'y a pas lieu de conditionner cette mesure ». Dans ce cas, en effet, **l'aide est déjà elle-même la contrepartie des effets d'une réglementation**. C'est le cas par exemple des allègements généraux de cotisations sociales patronales pour les bas salaires, en lien avec le niveau du SMIC.

En second lieu, en termes d'efficacité, **la question de l'assignation de plusieurs objectifs à un même dispositif se pose, a fortiori** lorsqu'il s'agit d'objectifs dans des champs différents (un objectif de création ou de sauvegarde de l'emploi et un autre objectif, parfois dans un autre champ que l'emploi). Le risque est de voir un objectif en remplacer un autre, au gré des

priorités imposées par l'actualité. Ainsi, il n'est pas rare de voir évoquée l'idée d'une conditionnalité des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires au respect, selon la thématique du rapport ou selon des priorités évolutives, de normes en matière de conditions de travail par exemple, de quota en matière d'emploi d'une catégorie de personnes (seniors, jeunes en alternance, etc.), ou d'une obligation de négociation sur un thème particulier (salaires, égalité homme-femme, GPEC, etc.).

Outre la concurrence ainsi créée entre objectifs, qui limite l'efficacité de l'aide, de tels mécanismes peuvent parfois donner lieu à des effets mal anticipés. C'est le cas lorsque l'incitation financière prend la forme d'une sanction financière qui, en cas de non-respect des engagements, a des conséquences financières croissantes avec la masse salariale de l'entreprise. Alors même que l'objectif est commun à tout type d'entreprise (par exemple une obligation de négocier sur les salaires ou sur l'égalité homme-femme), le niveau d'incitation sera différencié selon les entreprises. On peut distinguer deux cas de figure :

- une pénalité en pourcentage de la masse salariale, qui pénalise donc proportionnellement davantage les entreprises de main-d'œuvre que les entreprises capitalistiques ;
- **une sanction qui prend la forme d'une remise en cause d'un pourcentage des exonérations (dont l'essentiel est constitué d'exonérations sur les bas salaires), qui pénalise davantage les entreprises de main-d'œuvre que les entreprises capitalistiques, mais aussi davantage les entreprises embauchant une proportion importante de salariés peu qualifiés.** L'incitation au respect d'un engagement n'est donc pas la même selon la nature de l'entreprise, en défaveur des entreprises riches en emplois, notamment peu qualifiés.

En outre, il convient de s'interroger, s'agissant du cas spécifique des aides qui prennent la forme de mécanismes d'exonérations, sur l'**opportunité d'ajouter un étage supplémentaire de complexité**. Une exonération constitue déjà une exception à une règle générale (un taux d'imposition ou de cotisations). Une sanction portant sur une partie de ces dispositifs aboutit à créer « une exception à l'exception ».

Enfin, certaines questions de principe se posent lorsque l'objectif de politique publique poursuivi est de faire respecter les obligations de négocier : il faut en effet concilier liberté contractuelle et volonté politique. Cela implique d'une part de ne pas fixer comme contrepartie la conclusion effective d'un accord et d'autre part de ne pas amener l'administration à juger de la qualité d'un accord. Dans ce cas précis des obligations de négocier, ce n'est pas uniquement une question de moyens ou de compétences des administrations en charge du contrôle (cf. *infra*).

Des retours d'expériences récentes

Ces différentes raisons expliquent sans doute que, bien que le thème de la conditionnalité des aides aux entreprises revient régulièrement dans l'actualité, les exemples de dispositifs de conditionnalité dans son sens le plus strict sont rares. La mise en œuvre pratique de telles dispositions fait ressortir plusieurs constats :

- les dispositifs de véritable conditionnalité des aides à des engagements *ex post* sont relativement peu contraignants ;
- les projets de conditionnalité des aides ont souvent évolué vers des dispositifs de pénalités, sans lien avec les aides elles-mêmes ;

- une fois mis en place, leur mise en œuvre effective a parfois donné lieu à des aménagements ;
- les mécanismes de sanctions sont appliqués avec une grande prudence.

Les dispositifs de véritable conditionnalité *ex post* des aides qui ont été mis en place sont relativement peu contraignants. Dans le cas de la **conditionnalité des allègements de cotisations sociales patronales au respect de l'obligation annuelle de négociation sur les salaires**, il s'agit d'une conditionnalité non à un objectif quantitatif, mais à un processus, et à l'ouverture d'une négociation et non à son aboutissement, à la conclusion effective d'un accord. De nombreuses raisons expliquent ce choix (rattachement à un processus préexistant d'obligation de négocier sur les salaires, contradiction entre la liberté contractuelle et une obligation d'aboutir à un accord¹¹⁸, etc.).

En réalité, le législateur a le plus souvent privilégié d'autres dispositifs pour atteindre plus efficacement le même résultat. Les projets de conditionnalité des aides ont ainsi souvent évolué, lors de la phase de conception du dispositif, vers des dispositifs de pénalités financières assises sur la masse salariale, sans lien avec les aides elles-mêmes.

Des **pénalités financières représentant 1 % de la masse salariale** se sont multipliées ces dernières années (seniors, égalité homme-femme, pénibilité, contrat de génération). Le lien avec l'idée initiale de « *conditionnalité des allègements de cotisations* » se retrouve dans le fait que cette pénalité n'est pas forfaitaire mais est liée à la masse salariale de l'entreprise. Mais il n'y a plus de lien direct avec l'aide elle-même. Il faut noter que si la pénalité financière portant sur la masse salariale est plus simple et plus proportionnée que la suppression ou réduction de l'aide, qu'elle concerne toutes les entreprises et pas seulement les entreprises aidées, elle ne résout pas, du fait de son calcul en pourcentage de la masse salariale, le problème mentionné *supra*, en termes d'incitation, entre les entreprises à forte masse salariale et les autres.

Une exception est constituée par le mécanisme d'aménagement du barème des allègements généraux de cotisations pour prendre en compte le premier niveau de la grille salariale de branche. La loi¹¹⁹ prévoit que le barème de l'allègement « Fillon » n'est plus fondé sur le SMIC mais sur le premier niveau de la grille salariale de branche lorsqu'il est inférieur au SMIC (sauf dans les entreprises de la branche qui ont négocié un salaire minimal égal ou supérieur au SMIC). **S'il ne s'agit pas de conditionnalité au sens le plus strict (retrait du bénéfice de tout ou partie de l'aide en cas de non-respect d'un engagement), le mécanisme mis en place a bien une conséquence directe sur le montant de l'aide, du fait de l'automatisme de la modification de la règle de calcul des allègements : il aboutit *de facto* à la baisse de l'aide accordée à l'entreprise en cas de non-respect de l'obligation.**

Il faut noter que, même s'agissant de ces dispositifs « alternatifs » à une stricte conditionnalité, leur **mise en œuvre effective a parfois donné lieu à des aménagements.** Par

¹¹⁸ Pour d'autres dispositifs, cette difficulté a été résolue par la mise en place d'un mécanisme intermédiaire : une obligation pour l'entreprise d'être couverte par un accord ou, à défaut, par un plan d'action unilatéral de l'employeur.

¹¹⁹ Article 27 de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

exemple, le premier décret d'application du dispositif d'incitation à la négociation sur l'égalité homme-femme a pu être critiqué parce qu'il rendait insuffisamment effective l'incitation à la négociation sur l'égalité salariale (un second décret d'application ayant depuis précisé ce point). Autre exemple : le report de l'entrée en vigueur du dispositif d'aménagement du barème des allègements pour inciter à la négociation sur les minima de branches (la possibilité de report par décret, prévu par la loi, a été utilisée en 2010 compte tenu de l'amélioration d'au moins 50 % de la situation globale des branches depuis la publication de la loi). La conjoncture économique au moment de la mise en œuvre de ces dispositifs n'est sans doute pas étrangère à ces aménagements.

Enfin, au-delà de l'élaboration de l'ensemble du dispositif juridique et de son entrée en vigueur effective, c'est la **mise en œuvre opérationnelle qui donne lieu à une certaine souplesse dans les faits, notamment s'agissant de l'application des sanctions.**

Au niveau national, s'agissant par exemple de la pénalité de 1 % de la masse salariale pour inciter à la négociation sur l'égalité homme-femme, il semble que le recours aux sanctions ait été peu utilisé du fait de sa lourdeur : l'administration doit en effet respecter une procédure contradictoire et le principe de proportionnalité ; elle doit prendre en compte la situation de l'entreprise¹²⁰. Au-delà de la lourdeur de cette procédure, la question de l'impact de la pénalité sur la situation de l'entreprise a sans doute joué également.

De la même manière, dans le champ des aides des collectivités locales, le remboursement d'une aide conditionnée semble un cas relativement rare. Le constat du non-respect d'un engagement amène d'abord les services de la collectivité locale à examiner de plus près la situation de l'entreprise pour comprendre les causes de ce non-respect (difficultés structurelles, difficultés conjoncturelles, difficultés de recrutement, etc.). Certains textes prévoient des marges de souplesse. D'autres peuvent donner lieu à des avenants pour ne pas sanctionner ou pour donner des délais supplémentaires. Le non-respect d'un engagement, justifié par des difficultés non prévues, peut même parfois donner lieu à de nouvelles aides (par exemple une aide à la formation pour faciliter les recrutements). La bonne connaissance des entreprises et des chefs d'entreprise par les services administratifs gérant les aides est particulièrement importante, afin de faire un bon diagnostic des causes de non-respect des engagements par l'entreprise¹²¹.

Enfin, dans un contexte de concurrence entre les territoires, il est probable que certaines collectivités territoriales regardent à deux fois avant de sanctionner une entreprise. A fortiori, la vérification d'une règle qui ne relève pas directement de leur champ de compétence ne va pas de soi. Lorsqu'une commune veut attirer une entreprise sur son territoire, cherche-t-elle vraiment à vérifier que l'entreprise en question n'a pas été en infraction au regard des règles du code du travail relative au travail illégal (ce qui constitue pourtant une règle générale pour pouvoir bénéficier d'une aide publique) ?

Difficultés plus opérationnelles, communes à la conditionnalité des aides et aux autres dispositifs « alternatifs »

Comme on vient de le voir, l'absence de sanction du non-respect des engagements peut s'expliquer par un diagnostic partagé entre le financeur de l'aide et l'entreprise quant à

¹²⁰ Audition de Jean-Denis Combrexelle, Directeur général du travail, devant le COE, le 4 décembre 2012.

¹²¹ Audition du Conseil régional de Picardie, le 13 novembre 2012, op cit.

l'impossibilité de cette dernière à respecter son engagement. Ce constat renvoie à la **première difficulté opérationnelle des mécanismes de conditionnalité : le choix de la contrepartie.**

Or, dans une économie moderne, à moins d'être dans un secteur protégé ou dans une industrie à cycle long, un chef d'entreprise peut difficilement anticiper son activité future au-delà du court-terme. Des engagements fermes sur des résultats sont difficiles à prendre, ce qui amène certains à penser que la conditionnalité ne peut passer que par des engagements de moyens ou qu'il faut revenir à un critère *ex ante*, examiné au moment de l'attribution de l'aide : la qualité du projet présenté par l'entreprise¹²².

De la même manière, certaines contreparties demandées peuvent être inadaptées à des situations concrètes. Les obligations de négociation au niveau des branches posent problème dans les branches qui n'ont pas la taille critique pour négocier efficacement. La mise en place de sanctions ne change sans doute pas la donne et la solution passe davantage par un travail sur le nombre de branches en France (existence de micro-branches), sur la structure des champs conventionnels. De la même manière, les obligations de négocier au niveau de l'entreprise sont adaptées pour les grandes entreprises. En revanche, dans les PME, où les mécanismes de négociation sont absents ou fragiles, les négociations sur l'égalité homme/femme ou sur la pénibilité apparaissent complexes et lourdes.

Ces deux premiers exemples (capacité à anticiper et capacité à négocier) montrent bien que les mécanismes de conditionnalité peuvent s'avérer pénalisants pour les PME.

Mais le principal problème opérationnel de la conditionnalité est sans doute la capacité de contrôle des contreparties demandées à l'entreprise.

On a déjà mentionné *supra* les difficultés s'agissant du contrôle des critères relatifs au passé de l'entreprise (exemple du travail illégal ou du paiement des cotisations sociales).

C'est vrai *a fortiori* lorsqu'il faut vérifier le respect d'engagements *ex post*, avec :

- les difficultés de ce que peut rencontrer l'administration lorsqu'elle doit apprécier la qualité d'un accord d'entreprise ou le détail de la situation économique d'une entreprise ;
- des problèmes de complexité des règles. Par exemple, pour apprécier une condition de maintien ou d'accroissement du volume d'emplois, il existe des difficultés de mesure du niveau d'emploi à un instant t et un instant t+1 ;
- des problèmes de moyens : moyens techniques (disponibilité des informations) et, le cas échéant, moyens humains (l'appréciation des dossiers au cas par cas, pour prendre des décisions pouvant avoir des conséquences financières très lourdes pour une entreprise, nécessite un temps d'examen important). Quel genre de conditions, autres que des critères d'attribution relativement simples, l'administration est-elle aujourd'hui capable de contrôler dans de bonnes conditions ?

Il est intéressant de constater qu'une autre forme de contrôle de l'usage des aides publiques perçues par les entreprises s'est développée parallèlement, à travers les obligations d'information des instances représentatives du personnel sur ces aides,

¹²² Audition d'Alain Petitjean, directeur général de Sémaphores, le 13 novembre 2012.

même si ce contrôle ne concerne que les entreprises dotées de telles instances. Ce type d'obligation est à la fois une contrepartie en elle-même, imposée à l'entreprise, mais aussi un moyen de donner à des acteurs de l'entreprise un regard sur le respect des autres contreparties éventuelles.

Ainsi, en donnant au comité d'entreprise un rôle consultatif sur les aides perçues, l'idée est d'assurer une meilleure transparence au sein des entreprises et d'établir un contrôle « social » sur l'utilisation des aides publiques par les entreprises.

Le décret n°2009-349 du 30 mars 2009 relatif à l'information et à la consultation du comité d'entreprise sur les interventions publiques directes en faveur de l'entreprise prévoit ainsi, au titre de la consultation du comité d'entreprise sur la marche générale de l'entreprise, que :

- le comité d'entreprise est informé et consulté sur les interventions publiques directes (subventions, prêts ou avances remboursables), dès lors que le montant excède un seuil fixé par arrêté (article R.2323-7-1 du code du travail) ;
- l'entreprise fournit chaque année des informations détaillées sur chacune des aides publiques directes (article R.2323-9 pour les entreprises de moins de 300 salariés et R.2323 -11 pour celles de plus de 300 salariés).

Les seuils sont fixés à 200 000 euros pour les subventions et 1,5 million d'euros pour les prêts et avances remboursables.

Dans le même esprit, le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi prévoit :

- la création, à la suite de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, d'une base de données unique qui comprendra des informations économiques et sociales sur l'entreprise, accessible en permanence aux membres du comité d'entreprise, du comité central d'entreprise et aux délégués syndicaux. Elle comprend notamment des informations sur les flux financiers à destination de l'entreprise, notamment aides publiques et crédits d'impôts ;
- l'information et la consultation du comité d'entreprise, avant le 1^{er} juillet de chaque année, sur l'utilisation par l'entreprise du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE). Cette procédure s'appliquera aussi dans les entreprises sans comité d'entreprise où les délégués du personnel jouent ce rôle.

* * *

En conclusion, s'agissant de l'opportunité de développer des mécanismes de conditionnalité des aides, le COE estime que :

- un certain nombre d'aides aux entreprises ne sauraient se prêter à des dispositifs prévoyant des sanctions en échange de contreparties, lorsque ces aides constituent en réalité déjà des contreparties à l'existence de réglementations pesant sur les entreprises.
- plusieurs dispositifs existent d'ores et déjà aujourd'hui ;
- plusieurs de ces dispositifs doivent encore faire leurs preuves ;
- **les difficultés (de principe comme opérationnelles) liées à la mise en œuvre d'une conditionnalité amènent à privilégier au maximum d'autres moyens de sanction, en particulier financière, pour atteindre les objectifs visés.**

A cet égard, **le COE souhaite l'élaboration d'une doctrine d'emploi des différents outils d'incitation disponibles** en vue d'atteindre un objectif de politique publique, en fonction notamment de la nature de cet objectif, et des différents mécanismes à privilégier :

- incitation financière, pénalité financière, obligation de négociation, « *name and shame* » ?
- contrôle par le juge, par l'administration, par la société civile ?

Dans cette perspective, et même si le choix des outils et leurs modalités dépendent largement de la nature de l'objectif à atteindre, le COE fait les quelques recommandations générales suivantes :

- **les mécanismes favorisant le rôle des institutions représentatives du personnel et permettant la connaissance par les autorités publiques des avis rendus par ces derniers doivent être privilégiés ;**
- **le mécanisme de « *name and shame* »** (qui consiste à rendre publics les résultats d'une entreprise dans un domaine donné) **mériterait d'être exploré**, après avoir étudié notamment les conséquences potentielles pour les entreprises, les garanties de procédures à apporter et les modalités de présentation des résultats ;
- **la conditionnalité éventuelle des aides doit être construite sur des critères clairs et objectifs, préalablement établis et garantissant l'entreprise contre les aléas d'une excessive latitude d'interprétation. Cette conditionnalité ne doit pas non plus induire un excès de complexité ;**
- **en cas d'introduction d'un dispositif de sanction financière, la mise en place de pénalités financières objectives est préférable à la remise en cause d'une aide ;**
- **de telles pénalités financières auraient moins d'effets pervers si elles étaient indépendantes du niveau de l'emploi ou des salaires dans l'entreprise, et si elles étaient donc plutôt assises sur un indicateur prenant mieux en compte la taille et le poids de l'entreprise.**

Par ailleurs, l'élaboration d'une telle doctrine d'emploi permettrait également de donner une vision d'ensemble des différentes pénalités déjà existantes (le cumul de plusieurs risques de pénalités de 1 % de la masse salariale chacune représentant d'ores et déjà des masses financières conséquentes pour une entreprise) et des différentes obligations de négociation progressivement mises en place.

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

Le Ministre

PARIS, LE 05 SEP. 2012

Madame la Présidente,

Dans le cadre de la feuille de route établie à l'issue de la Grande Conférence Sociale des 9 et 10 juillet 2012, un exercice d'évaluation contradictoire des aides aux entreprises en faveur de l'emploi doit avoir lieu pour juger de leur pertinence en termes de développement économique et d'emploi. Dans le contexte économique et budgétaire que nous connaissons, l'efficacité des dispositifs publics - et en tout premier lieu des politiques en faveur de l'emploi - est un enjeu crucial.

Le Conseil d'Orientation pour l'Emploi que vous présidez, grâce à la pluralité de sa composition, peut apporter sa contribution au diagnostic et être le lieu d'un débat sur celui-ci.

Aussi, je vous saurai gré de bien vouloir mener cette évaluation d'ici la fin du premier trimestre 2013.

Afin de faciliter votre démarche, le Premier Ministre demandera dans les tous prochains jours à la Cour des Comptes de produire à l'attention du Conseil d'Orientation pour l'Emploi une synthèse de ses rapports et recommandations en la matière. En outre, vous pourrez vous appuyer sur le Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, remis par l'Inspection des Finances en juin 2011.

Je vous pris d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.



Michel SAPIN

ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS

Mardi 18 septembre 2012, séance plénière :

- M. Hughes de BALATHIER, Secrétaire général du COE
- M. Antoine MAGNIER, Directeur général de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ministère du Travail

Mardi 9 octobre 2012, réunion de travail :

- M. Marc-Antoine ESTRADE, chef du Département des Synthèses de la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), ministère du travail
- M. Grégoire POSTEL-VINAY, chef de la mission Stratégie à la DGCIS (Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services), ministère de l'économie

Mardi 16 octobre 2012, séance plénière :

- M. Alain CORDIER, Président de la Commission parcours de soins et maladies chroniques de la Haute autorité de santé (co-auteur du rapport IGF-IGAS-IGA de janvier 2007 sur "Les aides publiques aux entreprises")
- Mme Bernadette MALGORN, Conseiller maître à la Cour des comptes, Présidente du conseil d'orientation de l'ONZUS (Observatoire national des zones urbaines sensibles)

Mardi 23 octobre 2012, réunion de travail :

- M. Stéphane DUCATEZ, Directeur des Etudes et de l'Evaluation de Pôle emploi
- Mme Sandrine WEHRLI, Directrice générale déléguée Appui, attractivité, compétitivité à l'ACFCI (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie) et M. Dominique SCHOCKAERT, conseiller en création et reprise d'entreprise, CCI Amiens Picardie

Mardi 30 octobre 2012, réunion de travail :

- Mme Françoise LOPEZ, chef de bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire de la DGCL (Direction générale des collectivités locales), ministère de l'intérieur
- M. Pierre RAMAIN, sous-directeur des mutations de l'emploi et du développement de l'activité de la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), ministère du travail

Jeudi 13 novembre 2012, réunion de travail :

- Mme Nathalie Von SCHOOR, directrice générale adjointe, développement économique, recherche et innovation, M. Arnaud RIQUIER, directeur de l'industrie, de la recherche et de l'enseignement supérieur, Mme Eléonore CALANDRE, responsable de la mission d'intervention économique et sociale et M. Frédéric LEPRETRE, directeur de la formation et de l'apprentissage du Conseil régional de Picardie
- M. Alain PETITJEAN, directeur général du cabinet Sémaphores (groupe Alpha)

Mardi 20 novembre 2012, séance plénière :

- Mme Catherine BERGEAL, Directrice de la DAJ (Direction des affaires Juridiques), ministère de l'économie
- M. John MARTIN, Directeur de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique)

Mardi 27 novembre 2012, réunion de travail :

- M. Jonathan BOSREDON, adjoint au directeur de la DSS (Direction de la sécurité sociale), ministère des affaires sociales et de la santé
- Mme Christel COLIN, Sous directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ministère du travail

Mardi 4 décembre 2012, séance plénière :

- M. Thomas FATOME, Directeur de la DSS (Direction de la sécurité sociale)
- M. Jean-Denis COMBEXELLE, Directeur général de la DGT (Direction générale du Travail), ministère du travail

Mardi 18 décembre 2012, séance plénière :

- M. Antoine MAGNIER, Directeur général de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), ministère du Travail
- M. Eric HEYER, Directeur adjoint au département analyse et prévision de l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques)
- M. Pierre CAHUC, membre du Conseil d'analyse économique, Professeur d'économie à l'école Polytechnique et directeur du laboratoire de macroéconomie du CREST (Centre de recherche en économie et statistique)

Mardi 15 janvier 2013, séance plénière :

- M. Jean-François CARENCO, préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône
- M. René-Paul SAVARY, Président du Conseil général de la Marne, représentant de l'ADF (Association des Départements de France)
- M. François BONNEAU, Président du Conseil régional du Centre, représentant de l'ARF (Association des Régions de France)

Mardi 19 mars 2013, séance plénière :

- Mme Corinne SOUSSIA, Conseillère référendaire à la Cour des comptes
- M. Claude LION, Conseiller référendaire à la Cour des comptes

ANNEXE 3 : LISTE DES PROPOSITIONS

SUR L'ÉVALUATION

AXE 1 : Poursuivre l'effort d'amélioration de l'accès aux données

- ⇒ **Mettre effectivement en œuvre les dispositions prévues par la loi de 2004 relatives à la remontée d'information sur les aides des collectivités locales.**
- o D'une part, l'exercice de remontée d'information des collectivités territoriales est pour le moment essentiellement conçue en fonction des exigences de la Commission européenne en matière de réglementation de la concurrence. Or, si l'article 1 de la loi du 13 août 2004 précise que « *les informations contenues dans ce rapport permettent à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire* », il indique également que « *ce rapport présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales* ». La DGCL devrait compléter l'actuelle circulaire d'application relative au recensement par les conseils régionaux des aides territoriales aux entreprises, ou **élaborer une circulaire complémentaire ad hoc (en concertation entre les différents acteurs concernés), afin de rappeler l'obligation législative existante et d'en clarifier l'ensemble des enjeux, afin de mieux prendre en compte les enjeux de connaissance et de régulation globale du système** (et pas uniquement les enjeux au regard des règles communautaires).
 - o D'autre part, le système de remontée d'information sur les aides des collectivités territoriales, actuellement défaillant, pourrait être complété. Tel que prévu dans la loi du 13 août 2004, les collectivités infrarégionales doivent transmettre les informations relatives à leurs aides aux entreprises aux régions, pour que ces dernières puissent transmettre le rapport relatif aux aides mis en œuvre sur son territoire aux préfets de région. **Un autre circuit de remontées d'information pourrait être mis en place, avec la transmission, par les collectivités locales aux préfets de département et de région, des informations relatives aux aides aux entreprises mises en œuvre au niveau régional et infrarégional.**
- ⇒ **Dès la mise en œuvre d'un dispositif, prévoir les modalités de collecte des données nécessaires à son évaluation** (existence d'indicateurs, données à renseigner dans les formulaires de demande d'aides, modalités d'accès à ces données...), voire le financement de l'évaluation future. **La méthodologie d'évaluation devrait être prévue au moment de la conception du dispositif, ce qui permettrait en outre de clarifier les objectifs poursuivis par la mesure ainsi que les indicateurs qui seront utilisés au cours de l'évaluation pour suivre la réalisation de ces objectifs.**
- ⇒ **Ajouter l'emploi parmi les thèmes des débats conduits dans les prochains mois par la mission Etalab** (qui gère le processus d'*open data*). Cette décision pourrait être prise dans le cadre d'un prochain Comité interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Évidemment, que ce soit en matière de production de données comme d'accès à ces dernières, **les progrès à réaliser doivent tenir compte des impératifs en matière de protection des données individuelles, de simplicité administrative et de coût budgétaire.**

AXE 2 : Consolider la systématisation de la démarche d'évaluation

- ⇒ **Proportionner le niveau d'exigence de l'étude d'impact, en termes de contenu, à l'importance du projet de texte.** En proportionnant les efforts demandés aux administrations qui réalisent les études d'impact, il s'agit de rendre plus effective l'obligation de produire une étude d'impact de qualité. Le SGG et/ou le SGMAP pourraient engager une réflexion sur le contenu et le degré de précision des études d'impact, en associant au sein d'un groupe de travail des parlementaires et des administrations.
- ⇒ **Consolider la démarche d'évaluation permanente des niches sociales,** en appliquant strictement les dispositions législatives actuelles (LPFP 2009, article 12, et LPFP 2012, article 17 – cf. *supra*) et en les reconduisant dans le cadre des prochaines lois de programmation des finances publiques pluriannuelles.
- ⇒ **Favoriser la mise en œuvre de l'obligation faite aux collectivités locales d'évaluer leurs régimes d'aides :**
 - L'ARF pourrait promouvoir des opérations d'évaluations conjointes par diverses collectivités volontaires pour mutualiser les moyens et atteindre une masse critique de dépenses concernées par l'évaluation.
 - L'Etat doit poursuivre la structuration de l'offre de service locale (notamment des services déconcentrés de l'INSEE) en termes d'aide à la réalisation d'évaluation, même sommaire, des aides des collectivités territoriales. Il devrait renforcer la visibilité de cette offre de service. Enfin, il pourrait également inclure dans sa programmation des évaluations la réalisation de travaux d'évaluation de certaines aides locales très répandues.

AXE 3 : Mieux intégrer les évaluations scientifiques au processus de décision

- ⇒ **Confier au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (le cas échéant, en lien avec le nouveau Commissariat général à la stratégie et à la prospective) un rôle de coordination des évaluations scientifiques « lourdes ».**
 - Après une première étape consistant à mener les premiers cycles d'évaluations administratives décidés pour 2013, il s'agirait de faire en sorte que le SGMAP puisse coordonner l'action des administrations et organismes publics compétents en matière d'évaluation des politiques publiques.
 - Il poursuivrait le travail d'identification des carences en termes d'évaluation, sur la base du présent rapport s'agissant des aides aux entreprises en faveur de l'emploi, et en lien avec les administrations concernées ; et ce en ayant à l'esprit la nécessité de pouvoir confronter pour chaque dispositif plusieurs évaluations.
 - Il proposerait un schéma opérationnel pluriannuel pour combler les carences identifiées (avec un rôle de suivi et de coordination des études réalisées ou

pilotées par les organismes ministériels et les autres structures associées ; éventuellement une contribution au financement de certaines études).

- Il favoriserait l'intégration des résultats de ces travaux d'évaluation avec le processus de prise de décision.

⇒ **Organiser des débats, notamment au Parlement, sur la base des évaluations *ex post*** (administratives et scientifiques), en amont d'un éventuel projet de suppression ou de modification d'un dispositif et/ ou de façon systématique quelques années après la mise en œuvre d'un dispositif.

SUR LA COMPLEXITE ET LA LISIBILITE

Le Conseil d'orientation pour l'emploi préconise de poursuivre sur la voie de la simplification et émet plusieurs propositions en ce sens.

Du point de vue des usagers, l'amélioration du système d'aides aux entreprises passe par plusieurs voies :

- **Améliorer la lisibilité du système, par une plus grande simplicité et une plus grande stabilité de ce système dans son ensemble.** Si un tel effort est nécessaire, il ne doit pas se faire au détriment de l'adaptation des dispositifs aux besoins (aux publics, aux territoires, aux projets...) et au détriment des initiatives locales ;
- **Développer des outils permettant de faciliter l'appropriation des régimes d'aides publiques par les entreprises.** Au-delà des efforts de simplification, qui n'empêcheront pas le maintien d'un certain degré de complexité, la question est également de garantir l'existence d'outils, de procédures et d'intermédiaires facilitant l'appropriation des dispositifs et de leurs évolutions par les acteurs concernés, en premier chef les entreprises potentiellement bénéficiaires des aides ;
- **Simplifier et faciliter les procédures et les formalités administratives des régimes d'aides aux entreprises.**

AXE 1 : Rendre le système d'aides aux entreprises plus lisible.

⇒ **Rationaliser le système d'aides publiques aux entreprises, notamment au niveau local.**

Au niveau local :

Il est nécessaire de réduire le nombre de dispositifs d'aides et de les rendre plus simples et plus souples. Les initiatives de certains Conseils régionaux en la matière doivent être suivies et évaluées. L'ARF, dans le cadre de sa politique de diffusion des bonnes pratiques des conseils régionaux, pourrait promouvoir plus fortement l'objectif de réduction du nombre d'aides des régions.

Au niveau national :

Même si le foisonnement des aides est bien moindre au niveau national, il existe encore des marges de manœuvre pour améliorer la cohérence d'ensemble du système d'aides, d'éviter les doublons, de rapprocher les dispositifs similaires, de supprimer les dispositifs inefficaces et d'éviter la sédimentation des dispositifs au fil du temps.

Cela passe par exemple par les décisions suivantes :

- **Supprimer l'exonération sociale ZRU.**
- **Réinterroger la pertinence de l'exonération ZFU courant 2014.**

⇒ **Limiter l'instabilité des dispositifs d'aides publiques aux entreprises**

Dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi » du 6 novembre 2012, qui a fait suite au rapport de Louis Gallois sur la compétitivité de l'industrie française, le Gouvernement a décidé de : « *stabiliser sur la durée du quinquennat 5 dispositifs fiscaux clés pour l'investissement et la vie des entreprises* » (décision n°26 du Pacte).

De la même manière, dans le domaine de l'emploi, le Gouvernement pourrait prendre l'engagement, pour la durée de la législature, de ne pas modifier un certain nombre de dispositifs. Le COE préconise de faire porter un tel engagement de stabilisation sur les dispositifs ou politiques suivants :

- **les exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires;**
- **les crédits de la politique contractuelle (EDEC, aides à la GPEC) ;**
- **l'effort financier global en faveur de l'alternance.**

⇒ **Poursuivre l'harmonisation et la mise en cohérence des paramètres des différents régimes d'aides : Annualiser le mode de calcul des salaires concernés par les exonérations de cotisations sociales (sur le modèle de la réforme mise en œuvre à compter de 2011 pour les allègements généraux).**

AXE 2 : Développer des outils permettant de faciliter l'appropriation des régimes d'aides publiques par les entreprises.

⇒ **Poursuivre l'élargissement du périmètre du « répertoire des aides publiques aux entreprises »**

L'effort de consolidation des informations relatives aux aides aux entreprises par les pouvoirs publics au travers du lancement en 2012 du « répertoire des aides publiques aux entreprises » doit être poursuivi, afin d'en élargir effectivement le contenu à l'ensemble des aides aux entreprises.

- ⇒ **Renforcer les actions de communication à destination des chefs d'entreprise, des experts comptables et des responsables des ressources humaines**
- ⇒ **Promouvoir le développement d'outils informatiques facilitant l'appropriation des règles par les entreprises**

AXE 3 : Simplifier et faciliter les procédures et les formalités administratives des régimes d'aides aux entreprises

⇒ **Inscrire dans la durée la démarche de simplification administrative à destination des entreprises**

- ⇒ **Poursuivre les efforts de mutualisation entre les acteurs en charge de la gestion des aides au niveau local, selon une logique de « guichet unique »**
- ⇒ **Harmoniser certaines informations demandées dans les documents administratifs aux entreprises**
- ⇒ **Adapter les procédures et les formalités des régimes d'aides aux entreprises au caractère conjoncturel ou structurel des aides**

Pour les aides dites « conjoncturelles », notamment lorsqu'elles ont un caractère temporaire, l'enjeu est de pouvoir en faire bénéficier très rapidement les entreprises. Il faut alors accepter que les procédures et les formalités administratives *ex ante* soient plus légères et privilégier les contrôles *ex post*. Pour les aides dites « structurelles », si un meilleur ciblage peut être souhaité, ce dernier ne doit pas conduire à une complexité et à des délais d'attribution du dispositif tels que les entreprises seraient découragées.

SUR LA COHERENCE ET LA GOUVERNANCE

AXE 1 : Améliorer la cohérence des dispositifs d'aides publiques aux entreprises.

- ⇒ Pour mémoire, certaines des propositions du COE (formulées *supra* ou dans le second rapport du COE relatif à l'évaluation des principaux dispositifs d'aides aux entreprises en faveur de l'emploi peuvent contribuer à rendre des dispositifs plus cohérents ou mieux articulés entre eux :
 - **Annualiser le mode de calcul des salaires concernés par les exonérations de cotisations sociales (sur le modèle de la réforme mise en œuvre à compter de 2011 pour les allègements généraux).**
 - **Supprimer l'exonération sociale ZRU.**
 - **Réinterroger la pertinence de l'exonération ZFU courant 2014.**
 - **Rechercher un meilleur équilibre entre impératifs de court terme (logique conjoncturelle) et stratégie de moyen terme (logique structurelle), ce qui passe par la détermination d'un volume annuel des contrats aidés et leur taux de subvention en distinguant deux composantes : une première composante (socle structurel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du nombre prévisible de chômeurs très éloignés du marché du travail ; une seconde composante (socle conjoncturel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du niveau du chômage global et pourrait fluctuer fortement avec lui.**

AXE 2 : Améliorer la coordination entre les acteurs : renforcer la gouvernance au niveau d'une même région.

- ⇒ **Privilégier une logique de projet à la logique de guichet.**

Les collectivités territoriales, notamment les régions, pourraient s'orienter vers une logique de projet, de contractualisation et d'accompagnement des entreprises et limiter les dispositifs de guichet (aides automatiques). Une vision d'ensemble du projet de l'entreprise permet de mieux identifier les autres acteurs intervenant dans le projet, les autres aides potentiellement mises en œuvre et incite ainsi à se coordonner avec l'ensemble des acteurs du projet. L'identification des aides redondantes permettrait de réaliser des économies ou la mise en synergie des aides en favoriserait l'efficacité.

⇒ **Elaborer dans chaque région une cartographie des aides aux entreprises.**

Le Conseil régional devrait engager un travail de cartographie des dispositifs d'aides existants, en lien avec les autres acteurs présents sur le territoire, afin d'identifier les éventuelles redondances et recouvrements.

Outre les décisions qui pourraient être prises par chaque acteur compétent, dans son champ, au regard de cette cartographie, cette dernière pourrait également servir pour compléter et actualiser les outils de recensement des aides existants au niveau national.

⇒ **Inscrire les dispositifs d'aides aux entreprises dans un cadrage stratégique concerté.**

Les aides publiques aux entreprises au niveau territorial doivent s'inscrire dans un cadrage stratégique clair déterminé à l'issue d'une concertation entre l'Etat et les collectivités pour éviter la sédimentation des dispositifs et le saupoudrage des crédits.

La détermination d'axes d'interventions plus précis et ciblés permettrait de concentrer les crédits et d'éviter une dispersion des actions au niveau territorial. La politique d'aides aux entreprises doit s'inscrire dans des projets globaux à l'échelle d'un territoire qui garantissent la cohérence de l'action publique locale. La concertation avec tous les niveaux de collectivités est indispensable afin que soient pris en compte les besoins de chacun en fonction de la diversité des territoires.

⇒ **Trouver une meilleure articulation entre le renforcement de la logique de chef de filat et le maintien de la compétence générale des collectivités, potentiellement contradictoires.**

A défaut de renoncer à toute idée de chef de filat ou de supprimer la compétence générale des différentes collectivités, des instances et mécanismes de coordination territoriale doivent être mis en place.

AXE 3 : Améliorer la coordination entre les acteurs : favoriser la coopération entre les collectivités de différentes régions.

⇒ **Promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre collectivités territoriales.**

L'Association des régions de France pourrait mener une politique plus volontariste d'identification et de diffusion des bonnes pratiques, en mettant en avant les innovations plutôt que la concurrence entre les territoires par le seul montant des aides proposées.

Le rôle actuellement joué par l'ARF pour diffuser les bonnes pratiques, que ce soit à travers l'organisation de groupes de travail ou de commissions thématiques (auxquels participent des président(e)s, des vice-président(e)s, des techniciens des Régions, des experts extérieurs...) ou encore à travers des outils comme l' « Observatoire des régions » mis en place par l'ARF, mériterait d'être encore renforcé..

⇒ **Ne pas fonder l'attractivité des territoires sur une surenchère financière en matière d'aides aux entreprises, mais sur une offre de service plus large.**

SUR LA CONDITIONNALITE

Le COE souhaite l'élaboration d'une doctrine d'emploi des différents outils d'incitation disponibles en vue d'atteindre un objectif de politique publique.

Dans cette perspective, et même si le choix des outils et leurs modalités dépendent largement de la nature de l'objectif à atteindre, le COE fait les quelques recommandations générales suivantes :

- **les mécanismes favorisant le rôle des institutions représentatives du personnel et permettant la connaissance par les autorités publiques des avis rendus par ces derniers doivent être privilégiés ;**
- **le mécanisme de « *name and shame* » (qui consiste à rendre publics les résultats d'une entreprise dans un domaine donné) mériterait d'être exploré**, après avoir étudié notamment les conséquences potentielles pour les entreprises, les garanties de procédures à apporter et les modalités de présentation des résultats ;
- **la conditionnalité éventuelle des aides doit être construite sur des critères clairs et objectifs, préalablement établis et garantissant l'entreprise contre les aléas d'une excessive latitude d'interprétation. Cette conditionnalité ne doit pas non plus induire un excès de complexité ;**
- **en cas d'introduction d'un dispositif de sanction financière, la mise en place de pénalités financières objectives est préférable à la remise en cause d'une aide ;**
- **de telles pénalités financières auraient moins d'effets pervers si elles étaient indépendantes du niveau de l'emploi ou des salaires dans l'entreprise, et si elles étaient donc plutôt assises sur un indicateur prenant mieux en compte la taille et le poids de l'entreprise.**

ANNEXE 4 : GLOSSAIRE

- AAH : allocation aux adultes handicapés
- ACCRE : Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise
- ACOSS : agence centrale des organismes de sécurité sociale
- ADEC : action de développement des compétences
- ADF : association des départements de France
- AFE : aide forfaitaire aux employeurs
- AFPA : association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- AFPR : Action de formation préalable au recrutement
- AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
- AMF : association des maires de France
- ANI : accord national interprofessionnel
- ANPE : agence nationale pour l'emploi
- APCE : agence pour la création d'emploi
- APLD : allocation partielle de longue durée
- ARCE : aide à la reprise ou à la création d'entreprise
- ARF : association des régions de France
- ARI : aide à la ré-industrialisation
- AS : allocation spécifique
- ASP : agence de service et de paiement
- ASS : allocation de solidarité spécifique
- AT-MP : accidents du travail et maladies professionnelles
- BER : bassin d'emploi à redynamiser
- CAD : contrat d'appui et de développement
- CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi
- CAPEB : confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment.
- CASD : centre d'accès sécurisé distant aux données
- CAV : contrat d'avenir
- CDA : contribution au développement de l'apprentissage
- CEE : centre d'étude de l'emploi
- CEE : communauté économique européenne
- CEP : contrat d'études prospectives
- Céreq : centre d'études et de recherches sur les qualifications
- CET : contribution économique territoriale
- CFA : centre de formation des apprentis
- CFE : cotisation foncière des entreprises
- CGP : Commissariat général au plan
- CICE : crédit d'impôt compétitivité emploi
- CIE : contrat initiative emploi
- CIMAP : comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
- CIR : Crédit d'impôt recherche
- CI-RMA : contrat insertion-revenu minimum d'activité
- CIVIS : contrat d'insertion dans la vie sociale

- CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
- CNIL : commission nationale de l'informatique et des libertés
- CPE : Convention de promotion de l'emploi
- CPER : contrat de projet Etat-régions
- CPO : Conseil des prélèvements obligatoires
- CREST : centre de recherche en économie et statistique
- CUI : contrat unique d'insertion
- DADS : déclaration annuelle des données sociales
- DARES : direction d'animation de la recherche, des études et des statistiques
- DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- DGCL : Direction générale des collectivités locales
- DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- DGFIP : direction générale des finances publiques
- DGME : direction générale de la modernisation de l'Etat
- DGR : Dotation globale de restructuration
- DGT : direction générale du travail
- DIRRECTE : directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- DISIC : direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
- DLA : Dispositif local d'accompagnement
- DOM : département d'outre-mer
- DSS : direction de la sécurité sociale
- EDEC : Engagements de développement de l'emploi et des compétences
- EMPTR : évaluation en milieu de travail préalable au recrutement
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- FNAL : fonds national d'aide au logement
- FNRT : fonds national pour la revitalisation des territoires
- FPR : fichiers de production de recherche
- FPSPP : fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
- FRAFP : fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle
- FSE : fonds social européen
- FUI : fonds unique interministériel
- GENES : groupe des écoles nationales d'économie et statistique
- GMR : garanties mensuelles de rémunération
- GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
- HCR : hôtellerie-café-restauration
- ICF : indemnité compensatrice forfaitaire
- IGA : inspection générale de l'administration
- IGAS : inspection générale des affaires sociales
- IGF : inspection générale des finances publiques
- INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
- IR : impôt sur le revenu
- IS : impôt sur les sociétés
- ISI : innovation stratégique industrielle
- ISM : institut supérieur des métiers

- JEI : jeune entreprise innovante
- JEU : jeune entreprise universitaire
- LOLF : loi organique relative aux finances publiques
- LPFP : loi de programmation des finances publiques
- MAP : modernisation de l'action publique
- MRS : méthode de recrutement par simulation
- NACRE : Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise
- OCDE : organisation de coopération et de développement économique
- OFCE : observatoire français des conjonctures économiques
- OIG : Organisme d'intérêt général
- ONZUS : observatoire national des zones urbaines sensibles
- OPCA : organisme paritaire collecteur agréé
- PAT : Prime d'aménagement du territoire
- PLF : projet de loi de finance
- PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale
- PMT : politiques du marché du travail
- POE : préparation opérationnelle à l'emploi
- PRCE : prime régionale à la création d'entreprise
- PRE : prime régionale à l'emploi
- RGPP : révision générale des politiques publiques
- RSA : revenu de solidarité active
- RTT : réduction du temps de travail
- SGG : secrétariat général du gouvernement
- SGMAP : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
- SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance
- SRDE : schéma régional de développement économique
- TFUE : traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- URSSAF : unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
- VAE : validation des acquis de l'expérience
- ZFU : Zone franche urbaine
- ZPAT : Zone prioritaire d'aménagement du territoire
- ZRR : Zone de revitalisation rurale
- ZRU : Zone de revitalisation urbaine