



**Inspection générale
des Finances**

N° 2006-M-048-03

**Inspection générale
des Affaires sociales**

N° RM 2006-190 P

**Inspection générale
de l'Administration**

N°PAM 06-023-01

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

les aides publiques aux entreprises

Établi par

Alain CORDIER
Inspecteur général
des Finances

Olivier FERRAND
Administrateur civil

Annie FOUQUET
Inspectrice générale
des Affaires sociales

Michel CASTEIGTS
Inspecteur général
de l'Administration

Jérôme LETIER
Inspecteur de l'Administration

- JANVIER 2007 -

Synthèse

Constats

Les aides publiques aux entreprises

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Cadre de l'audit

- Une aide publique aux entreprises peut se définir comme un transfert de richesse d'un financeur public (ou privé recevant des fonds publics) vers un bénéficiaire du secteur marchand et concurrentiel, motivé par un objectif premier de politique publique et soumis au respect de conditions explicites.
- Suite à un rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi mettant l'accent sur le manque de lisibilité du dispositif français d'aides publiques aux entreprises, l'audit avait pour objet de proposer des pistes pour un recensement de ces aides et une mise en cohérence et une évaluation de ces dispositifs.
- L'ensemble des aides publiques aux entreprises représente près de 65 milliards d'euros, dont 90 % sont financés par l'Etat.
- Le nombre total de dispositifs d'aide est d'au moins 6 000, dont 22 aides européennes, 730 aides nationales et, par exemple, 650 aides pour l'ensemble des collectivités de la région Ile-de-France.

2. Constat

- Un fort besoin de mise en cohérence et d'évaluation des aides publiques aux entreprises
 - ✓ un empilement de mécanismes voisins ou aux objectifs quasiment identiques
 - impossibilité de cerner leurs interférences et les effets non escomptés
 - des effets attendus qui ne résistent pas à l'évaluation par grandes masses
 - une régulation du système faite *de facto* par les entreprises
 - ✓ des décisions de création d'aides prises sans considération suffisante des analyses d'impact préalables
 - ✓ des évaluations nombreuses, mais qui ne débouchent que rarement sur des décisions de mise en cohérence et d'amélioration de l'efficacité des aides
 - ✓ un fort déficit de pilotage et de régulation de la politique d'aides publiques aux entreprises
- Une information pourtant abondante sur les aides publiques aux entreprises
 - ✓ plusieurs rapports récents
 - ✓ un recensement des dépenses fiscales rattachées à chaque programme budgétaire
 - ✓ une description détaillée des exonérations de charges sociales dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale
 - ✓ un recensement exhaustif, entrepris par les Chambres de commerce et d'industrie, qui a conduit à la constitution d'une base de données (SEMAPHORE), mise en ligne gratuitement
- Des contraintes objectives qui freinent la mise à plat consolidée de l'ensemble des aides
 - au regard des comparaisons internationales et du respect des règles du marché unique, un préalable non atteint encore : une meilleure connaissance partagée au niveau européen des charges pesant sur les entreprises et des soutiens directs ou indirects dont elles bénéficient des réticences de la part des entreprises elles-mêmes à un affichage trop détaillé des aides publiques reçues

MINEFI - DGME - 2007

Audits de modernisation

Inspection générale des finances – Inspection générale des affaires sociales – Inspection générale de l'administration

Propositions

Les aides publiques aux entreprises

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Recommandations

- **Plutôt que de rechercher un recensement exhaustif des aides, élaborer et piloter un système d'information intégré pour mener à bien les évaluations attendues**
 - ✓ le régulateur a besoin d'informations hiérarchisées en fonction de leur pertinence dans le processus décisionnel
 - ✓ un système d'information intégré doit permettre d'accéder aux informations pertinentes, en fonction de la nature des instances de régulation, du processus de régulation et de la finalité des aides publiques concernées
 - ✓ reprendre les perspectives tracées par le projet de système d'information de la direction générale de la comptabilité publique (AGAPE) ou travailler à la consolidation du logiciel PRESAGE (utilisé pour toutes les opérations cofinancées par les fonds structurels européens)
 - ✓ intégrer dans le système d'information CHORUS l'objectif d'une meilleure comptabilité des aides publiques
- **A plus court terme, engager une évaluation rigoureuse du système des aides publiques aux entreprises dans un cadre budgétaire rénové**
 - ✓ classer les aides par finalité de politiques publiques (le rapport établit une typologie en 7 finalités), puis regrouper au sein d'un même programme budgétaire l'ensemble des aides publiques aux entreprises relevant de la même finalité, à l'exception des aides à vocation strictement sectorielle
 - ✓ confier la responsabilité de l'évaluation de ces aides aux responsables de programme, en s'appuyant sur des comités *ad hoc* d'évaluation associant les divers acteurs concernés (par exemple Conseil d'orientation pour l'emploi dans le cas des aides à l'emploi)
 - ✓ pour répondre à l'objectif de régulation et d'évaluation, s'appuyer sur la Conférence nationale des finances publiques et son conseil d'orientation et créer en son sein un comité permanent pour la régulation et l'évaluation des aides publiques aux entreprises. Ce comité superviserait les travaux d'élaboration du système d'information intégré, suivrait l'avancement des évaluations conduites par chaque responsable de programme, serait consulté avant chaque création de dispositifs nouveaux.
 - ✓ entreprendre une évaluation des dispositifs les plus coûteux et supprimer les moins efficaces, en redistribuant une partie des gains vers les dispositifs les plus efficaces
 - ✓ entrer dans un processus d'évaluation régulière des dispositifs d'aides publiques aux entreprises
 - ✓ engager des revues de programme à partir des évaluations conduites
 - ✓ ne créer aucun dispositif nouveau sans évaluation préalable des dispositifs existants pour la finalité considérée, chercher en priorité à gager un dispositif nouveau par la suppression de dispositifs existants, créer les nouveaux dispositifs pour une durée limitée et conditionner leur reconduction aux résultats d'une évaluation
- **Promouvoir un nouveau mode de régulation pour améliorer la cohérence et l'efficacité des aides publiques**
 - ✓ fonder ce nouveau mode de régulation sur un équilibre entre le respect d'orientations nationales et la préoccupation d'une gestion de proximité et territorialisée, qui permette une meilleure adaptation aux besoins concrets des entreprises et aux réalités économiques locales

MINEFI - DGME - 2007

Audits de modernisation

4. Impacts attendus

- Amélioration de la capacité de l'Etat à évaluer et à piloter la politique d'aides publiques aux entreprises
- Amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des aides publiques aux entreprises
- Se fixer à échéance d'un an un objectif de gain financier fixé forfaitairement à 4 milliards d'euros

Inspection générale des finances – Inspection générale des affaires sociales – Inspection générale de l'administration

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
I. LA MISSION A RETENU TROIS CONSTATS	5
A. <i>Il existe un fort besoin de mise en cohérence et d'évaluation des aides publiques aux entreprises.....</i>	<i>5</i>
B. <i>Ce constat sévère n'est pas principalement lié à un défaut de connaissances et de recensement : il existe une information abondante sur les aides publiques aux entreprises.....</i>	<i>6</i>
C. <i>L'absence de mise à plat consolidée et périodique ne traduit pas une incapacité à faire, elle procède de contraintes objectives.....</i>	<i>6</i>
II. AU-DELA DE L'INFORMATION DE BENEFICIAIRES POTENTIELS, LA MISSION PRECONISE TROIS ORIENTATIONS POUR UNE MEILLEURE COHERENCE DES DISPOSITIFS DE REGULATION GLOBALE DU SYSTEME D'AIDES	7
A. <i>Plutôt que de rechercher un recensement exhaustif, il convient d'élaborer et de piloter un système d'information intégré pour mener à bien les évaluations attendues</i>	<i>7</i>
B. <i>Toutefois, sans attendre la pleine mise à disposition d'un système d'information intégré, il est nécessaire d'engager une évaluation rigoureuse du système des aides publiques aux entreprises dans un cadre budgétaire rénové.....</i>	<i>8</i>
C. <i>La recherche d'une meilleure cohérence et efficacité des aides publiques appelle fondamentalement un nouveau mode de régulation.</i>	<i>9</i>
PRECONISATIONS DE LA MISSION	11
CONSTATS.....	14
I. UNE SITUATION TRES CONFUSE, MAL CERNEE ET AU TOTAL UNE ABSENCE QUASI COMPLETE DE REGULATION	14
II. CE CONSTAT SEVERE N'EST PAS PRINCIPALEMENT LIE A UN DEFAUT DE CONNAISSANCES ET DE RECENSEMENT	15
A. <i>Au moins trois recensements à vocation exhaustive</i>	<i>16</i>
B. <i>Une abondance de sources documentaires.....</i>	<i>16</i>
III. L'ABSENCE DE MISE A PLAT CONSOLIDEE ET PERIODIQUE NE TRADUIT DONC PAS UNE INCAPACITE QUELCONQUE A FAIRE, MAIS ELLE PROCEDE DE CONTRAINTES OBJECTIVES	17
ORIENTATIONS.....	19
I. UN CHOIX A CLARIFIER EN FAVEUR D'UNE VISION ELARGIE DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES	19
A. <i>Des choix conventionnels.....</i>	<i>19</i>
B. <i>Cinq critères cumulatifs.....</i>	<i>20</i>
C. <i>Une vision élargie.....</i>	<i>21</i>
D. <i>Pour une meilleure cohérence</i>	<i>22</i>
II. POUR REpondre AUX BESOINS DES ENTREPRISES, AMELIORER L'ACCES A L'INFORMATION ABONDANTE QUI EXISTE SUR LES AIDES PUBLIQUES.....	22
A. <i>Evaluation de SEMAPHORE.....</i>	<i>23</i>
B. <i>Une fonction d'« ensemblier d'aides publiques » est nécessaire pour accompagner l'entreprise dans son projet.....</i>	<i>23</i>

III.	POUR REpondre AUX BESOINS DU REGULATEUR, OPERER UNE RECONSTITUTION DES INFORMATIONS DISPONIBLES PAR GRANDES MASSES	24
A.	<i>Un essai de typologie des aides d'Etat par grandes masses</i>	24
B.	<i>Résultats globaux</i>	25
1.	Ventilation par finalité	26
2.	Ventilation par ciblage	27
3.	Ventilation par instrument.....	28
C.	<i>Un essai de typologie des aides des collectivités territoriales</i>	29
D.	<i>Du côté des fonds communautaires</i>	30
IV.	ALLER PLUS LOIN EN ELABORANT ET EN PILOTANT UN SYSTEME D'INFORMATION INTEGRE.....	31
A.	<i>Une absence de consolidation des informations par région</i>	31
B.	<i>Une absence de toute vision d'ensemble</i>	31
C.	<i>Dès lors l'impérieux besoin d'un système d'information intégré</i>	32
D.	<i>Une architecture du système d'information intégré adaptée aux impératifs d'une régulation globale</i>	33
V.	SANS ATTENDRE CETTE MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTEME D'INFORMATION INTEGRE, IL EST D'ORES ET DEJA POSSIBLE D'ENGAGER UNE EVALUATION RIGOUREUSE DU SYSTEME DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES ET DE PRENDRE RAPIDEMENT DES MESURES EFFICACES DE REDEPLOIEMENT ET D'ECONOMIES	34
A.	<i>Classer les aides de l'Etat par finalités de politiques publiques</i>	35
B.	<i>Faire correspondre cette classification aux programmes LOLF</i>	36
C.	<i>Assurer un suivi permanent des travaux d'évaluation</i>	37
D.	<i>Une évaluation utile</i>	38
VI.	LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE COHERENCE ET EFFICIENCE DES AIDES APPELLE UN RENVERSEMENT MAJEUR VISANT A PASSER D'UNE REGULATION JURIDIQUE ET CENTRALISEE A UNE REGULATION MANAGERIALE ET TERRITORIALISEE	39
A.	<i>Renforcer le rôle des acteurs locaux</i>	39
B.	<i>Une meilleure gouvernance</i>	40
	ANNEXES.....	44

SYNTHESE

Dans son rapport au Premier Ministre du 8 février 2006, le Conseil d'orientation pour l'emploi souligne le manque de lisibilité du dispositif d'aides publiques aux entreprises. De ce fait, il retient notamment une priorité : le recensement, la mise en cohérence et l'évaluation des dispositifs d'aides afin de ne maintenir que ceux ayant fait la preuve de leur efficacité.

Le Premier Ministre a diligenté une mission conduite conjointement par l'Inspection générale des Finances, l'Inspection générale des Affaires sociales et l'Inspection générale de l'Administration, pour proposer une méthode en vue de constituer une base de données exploitable et de procéder aux évaluations nécessaires. Cette mission a été intégrée au programme des audits de modernisation.

I. LA MISSION A RETENU TROIS CONSTATS

A. Il existe un fort besoin de mise en cohérence et d'évaluation des aides publiques aux entreprises

On peut estimer à près de 65 milliards d'€ l'ensemble des aides publiques aux entreprises, dont 90 % sont financées par l'Etat, et à au moins 6.000 le nombre cumulé des dispositifs d'aides, dont 22 aides européennes, 730 aides nationales et, par exemple, 650 pour l'ensemble des collectivités de la seule région Ile-de-France.

Ce total de 65 milliards d'€ représente un peu plus que le total du budget de l'Education nationale, près de deux fois le budget de la Défense, le même ordre de grandeur que le total des dépenses hospitalières, plus de trois fois le budget de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. C'est aussi un chiffre supérieur au déficit public. Il est certes méthodologiquement critiquable de faire ce type de rapprochement sans précautions, mais cela souligne l'importance du sujet au regard de l'efficacité des politiques publiques.

La complexité du dispositif se traduit par l'empilement de mécanismes voisins ou aux objectifs quasiment identiques. A cela s'ajoute une succession de décisions prises sans tenir suffisamment compte d'analyses d'impact préalables (ainsi la mission a observé la création de plusieurs nouveaux mécanismes d'aide au cours de ses quatre mois d'investigation). Il est aisé de constater de multiples redondances, voire de franches contradictions entre les mécanismes d'aides publiques, sans oublier l'inadaptation de nombreuses aides aux besoins réels des bénéficiaires.

L'extraordinaire profusion des dispositifs ne permet pas aujourd'hui d'en cerner les interférences et les effets non escomptés. La sédimentation des aides publiques aux entreprises atteint un niveau tel que, pour une décision donnée, des dizaines de dispositifs se trouvent en concurrence pour le même objet (au moins 42 dispositifs à ce jour d'allègements spécifiques de charges sociales pour les aides au recrutement). En conséquence, ce sont parfois les entreprises qui choisissent l'utilisation relative des aides qui leur sont destinées, réalisant ainsi *de facto* la régulation du système.

Malgré l'existence d'évaluations, en réalité nombreuses, rares sont celles qui sont concrètement suivies d'effet dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une meilleure efficacité. Le doute s'installe dès lors périodiquement sur l'impact réel des aides publiques aux entreprises, et notamment quant à un pur effet d'aubaine et quant à une dilution de l'intervention publique sans réel effet retour que soulignent de nombreux exemples.

Au total, le constat est largement partagé d'une situation très confuse, mal cernée et au total d'une absence quasi complète de régulation. Nombreux sont les rapports bien pensés et solidement documentés sur ce sujet sans qu'il en ait été tiré toutes les conséquences souhaitables.

B. Ce constat sévère n'est en effet pas principalement lié à un défaut de connaissances et de recensement : il existe une information abondante sur les aides publiques aux entreprises

Plusieurs rapports récents apportent leur lot d'informations détaillées sur différents mécanismes d'aides. S'y ajoutent le recensement des dépenses fiscales entrepris dans le cadre de la LOLF en tête de chaque programme et la description détaillée des exonérations de charges sociales dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La simple compilation des tableaux récapitulatifs de tous ces documents conduit leur lecteur à disposer d'un large panorama des dispositifs existants, voire des dispositifs tombés en désuétude.

Un recensement exhaustif, entrepris par les Chambres de commerce et de l'industrie, a conduit à la constitution d'une base de données appelée SEMAPHORE. Ce travail, conçu pour les bénéficiaires potentiels des aides et leurs conseils, est mis en ligne gratuitement sur deux Sites Internet, cci.fr et oseo.fr.

Ces nombreuses informations, aisément disponibles ou facilement consolidables, seraient d'ores et déjà largement suffisantes pour répondre aux objectifs d'une meilleure régulation.

C. L'absence de mise à plat consolidée et périodique ne traduit pas une incapacité à faire, elle procède de contraintes objectives.

Au regard des comparaisons internationales et du respect des règles du marché unique, la mise à plat du système d'aides publiques aux entreprises suppose le préalable, à ce jour non atteint, d'une meilleure connaissance partagée au niveau européen des charges pesant sur les entreprises comme des soutiens directs ou indirects dont elles bénéficient, *de jure* et surtout *de facto*.

De plus, les entreprises elles-mêmes ne souhaitent pas un affichage détaillé des aides publiques reçues, en raison de l'utilisation qui pourrait en être faite par leurs concurrents, voire pour des motifs plus particuliers concernant les secteurs dits « sensibles ».

Cela explique sans doute pourquoi le projet de base de données AGAPE (aide à la gestion des aides publiques aux entreprises) porté par la DGCP, a finalement été abandonné en octobre 2003, alors qu'il aurait répondu à l'ensemble des besoins de recensement, et aussi pourquoi le législateur n'a jamais pris à ce jour de dispositions visant à une obligation de déclaration des aides reçues pour chaque entreprise bénéficiaire.

Si l'on voulait réellement une connaissance exhaustive, nul doute que ces leviers s'avèreraient efficaces.

II. AU-DELA DE L'INFORMATION DE BENEFICIAIRES POTENTIELS, LA MISSION PRECONISE TROIS ORIENTATIONS POUR UNE MEILLEURE COHERENCE DES DISPOSITIFS DE REGULATION GLOBALE DU SYSTEME D'AIDES

Pour ce qui relève des besoins des entreprises en termes de connaissance des dispositifs disponibles, la mission préconise de consolider la base SEMAPHORE, d'améliorer son ergonomie, d'étendre son champ à l'ensemble du tissu régional et de mieux garantir la fiabilité de sa mise à jour.

La mission recommande d'accompagner cette base de données par le renforcement des instances de médiation entre les entreprises et l'information brute disponible sur les aides. L'important est de donner aux entreprises, françaises et étrangères, les informations pertinentes au regard de leurs attentes et de leur offrir les services d'ingénierie financière leur permettant d'intégrer les différentes aides publiques dans le montage de leurs projets. Pour faire image, il vaut mieux recommander aux malades de recourir au colloque singulier avec un médecin plutôt que de les laisser seuls à feuilleter le dictionnaire des médicaments disponibles.

Partageant une conviction centrale, la mission suggère une autre voie d'approche. Ce n'est pas tant le recensement des aides publiques aux entreprises qui pose problème que le défaut de vue d'ensemble et de mise en cohérence de ces aides, et plus encore, que l'absence d'évaluations régulières qui soustrait quasi complètement le système à toute capacité de régulation. L'existence même de la base de données SEMAPHORE renforce cette conviction centrale qu'il est vain de vouloir attendre un recensement exhaustif pour mener à bien les deux objectifs recherchés de cohérence et d'évaluation des aides publiques aux entreprises.

La mission a principalement recherché les voies d'amélioration de la régulation des aides publiques aux entreprises, en préconisant des orientations en termes de mise en cohérence et d'évaluation. La régulation s'entend ici comme la conception, avec une forte préoccupation de cohérence de l'action publique, la supervision de la mise en œuvre, l'évaluation et le contrôle de second niveau d'une politique publique traduite en aides aux entreprises, sans omettre la recherche de l'optimum économique et financier.

La mission a souhaité retenir une approche élargie des aides publiques aux entreprises, sans se limiter aux seules subventions émergeant aux budgets de l'Etat et des collectivités territoriales, en y intégrant les exonérations de charges sociales et les dépenses fiscales. Il s'agit en effet de mieux mesurer les effets macro et micro économiques de l'action de la puissance publique pour soutenir et accompagner l'activité et le développement des entreprises, afin de lui donner la cohérence qui lui fait cruellement défaut et de la rendre plus efficiente.

A. Plutôt que de rechercher un recensement exhaustif, il convient d'élaborer et de piloter un système d'information intégré pour mener à bien les évaluations attendues

Trop d'information tue l'information. Nul doute que la mise à disposition de tableaux recensant l'ensemble des aides publiques s'avèrerait de très faible intérêt en termes de régulation. De plus le besoin du régulateur n'est pas celui de l'utilisateur des aides. Il lui importe de pouvoir hiérarchiser les informations collectées en fonction de leur pertinence dans le processus décisionnel, en mesurant les dépenses engagées comme le manque à gagner consenti sur les ressources. Il lui revient de sélectionner les dispositifs à fort impact pour se défaire des mécanismes d'aides peu efficaces et se redonner ainsi de réelles marges de manoeuvre. Il s'agit de renforcer l'efficacité de la dépense publique sans oublier l'impérieux devoir de maîtriser l'endettement public.

Du point de vue du régulateur, un système d'information anonyme, sans affichage des données individuelles par entreprises bénéficiaires, répondrait aux inquiétudes des utilisateurs quant à l'intelligence économique, tout en permettant la consolidation d'informations agrégées et pertinentes. En revanche, la mission observe que l'insuffisance de mutualisation interministérielle et de fongibilité territoriale explique en large part l'existence de doublons et de saupoudrages inefficaces.

Concevoir un système d'information c'est définir les informations appelées à y être traitées, en précisant leurs utilisations potentielles, les finalités de leurs usages et les processus dans lesquels elles sont impliquées. Un système d'information intégré doit permettre de traiter les informations pertinentes en fonction de la nature des instances de régulation, du processus de régulation et de la finalité des aides publiques concernées.

La mission a souhaité mettre à profit les données informatives existantes pour conduire un premier essai de typologie des aides de l'Etat par grandes masses. Elle a pour ce faire disposé de travaux déjà largement engagés, quoique non finalisés à ce jour.

La mission a cherché à préciser les approches méthodologiques. En outre, elle recommande de reprendre à frais nouveaux les perspectives tracées par le projet de système d'information AGAPE ou de travailler à la consolidation du logiciel PRESAGE. Elle préconise de même que le système d'information CHORUS intègre les codifications nécessaires à l'établissement d'une meilleure comptabilité des aides publiques.

B. Toutefois, sans attendre la pleine mise à disposition d'un système d'information intégré, il est nécessaire d'engager une évaluation rigoureuse du système des aides publiques aux entreprises dans un cadre budgétaire renoué

Les difficultés techniques sont réelles qui restent à lever pour pouvoir disposer en bonne et due forme d'un système d'information intégré, à commencer par la fiabilité relative des données déclaratives. Pour autant, il ne serait pas satisfaisant d'attendre encore avant d'entreprendre. Il est une observation trop constante dans l'administration française de voir souvent énoncé le préalable d'un système d'information complet et parfaitement bouclé, avant d'engager sérieusement les réformes nécessaires. Les préconisations actuelles de voir réduire le nombre d'indicateurs utilisés dans le cadre de la LOLF renforcent cette observation.

Pour ce qui relève des aides publiques portées par l'Etat, soit 90 % du total financier, la mission a retenu une typologie des aides publiques aux entreprises classées selon sept finalités stratégiques.

La préconisation consiste à regrouper au sein d'un seul programme LOLF, l'ensemble des aides publiques aux entreprises relevant de la même finalité, pour pouvoir ensuite évaluer, selon une méthodologie identique et de façon transparente par rapport aux acteurs concernés, les principaux dispositifs d'aides inclus dans chacun des programmes. Seules les aides à vocation strictement sectorielle échapperaient à ce type de regroupement, tout en étant sujettes aux travaux d'évaluation tels que recommandés.

Ce travail d'évaluation, dont le préalable est une reconfiguration des programmes des différentes missions ministérielles, sous la conduite du CIAP, doit être piloté par chaque responsable de programme en s'appuyant sur des comités *ad hoc* d'évaluation, associant l'ensemble des acteurs concernés (un des défauts majeurs des études et divers rapports étant en effet qu'ils ne sont pas faits suffisamment en partenariat avec les acteurs concernés, à tout le moins dans une écoute approfondie des situations).

Pour répondre au souci de régulation globale, la mission préconise de s'appuyer sur la Conférence nationale des Finances publiques et sur son conseil d'orientation, pour constituer en son sein, et en respectant le pluralisme de sa composition, un comité permanent pour la régulation et l'évaluation des aides publiques aux entreprises (COPRA). Cette approche aurait le mérite d'associer l'ensemble des responsables des dépenses publiques, définis au sens des règles européennes (Etat, collectivités territoriales, protection sociale). Le secrétariat de ce comité permanent pourrait être assuré par la DGTPE.

Ce COPRA aurait en charge la supervision des travaux conduits pour l'élaboration d'un système d'information intégré. Il suivrait l'avancement des études d'évaluation pilotées par chaque responsable de programme. Il serait de plus obligatoirement consulté pour avis avant toute initiative ministérielle visant à créer un nouveau mécanisme d'aide publique aux entreprises, à l'instar de ce qui fonctionne avec la CNIL pour ce qui relève des fichiers de données personnelles.

La mission préconise que soit entreprise dès que possible l'évaluation des dispositifs les plus coûteux. Les moins efficaces d'entre eux seraient supprimés et leur dotation budgétaire répartie entre une dotation complémentaire aux programmes les plus efficaces et la réduction du coût global du dispositif. Ainsi serait satisfait le double objectif d'une amélioration de l'efficacité économique et sociale des aides et d'une maîtrise de leurs impacts budgétaires.

A l'occasion de la mise en place de cette démarche, il semble raisonnable d'attendre à horizon d'un an un gain forfaitairement fixé à 4 milliards d'€, à efficacité maintenue ou renforcée. On pourra trouver trop prudente la perspective de gain avancé par la mission. Mieux vaut réussir un objectif, fût-il sage, qu'afficher 10, 20 ou 30 milliards d'€ et ne pas y parvenir.

Cette opération initiale pourrait inaugurer un processus permanent d'évaluation, dont on peut attendre chaque année de substantielles marges de manœuvre supplémentaires pour mieux orienter l'action publique et répondre à l'objectif de réduction du déficit public. Des revues de programme pourraient alors être engagées sur des bases solides.

Une telle culture de l'évaluation, à l'instar de nombreux exemples étrangers, conduit la mission à préconiser de n'engager aucun dispositif nouveau d'aide publique sans une évaluation des dispositifs existants pour la finalité considérée, et de chercher en priorité à gager un dispositif nouveau par la suppression de dispositifs existants. Certains pays, comme le Canada, ont déjà montré la voie : une rationalisation des dépenses a permis par exemple une diminution des subventions aux entreprises de 60 % au cours des années 1990.

La mission estime également que les nouveaux dispositifs d'aides publiques financées par l'Etat devraient être créés pour une durée limitée, leur reconduction étant subordonnée aux conclusions d'une évaluation validée par le COPRA.

C. La recherche d'une meilleure cohérence et efficience des aides publiques appelle fondamentalement un nouveau mode de régulation.

Tout ne peut pas dépendre uniquement d'un bon système d'information ni d'une évaluation sur les seules aides de l'Etat.

Le paradoxe pourrait s'exprimer ainsi : il y a trop d'aides mais aussi pas assez – trop d'aides redondantes, concurrentes ou inefficaces, mais pas assez d'aides correctement dimensionnées à leur objectif. Comprendre et admettre ce « mal d'aides » en quelque sorte, c'est en réalité savoir prendre la mesure de l'inefficacité d'un mode de régulation trop juridique et trop centralisé.

La mission souligne la nécessité d'un nouveau mode de régulation fondé sur une gouvernance des politiques publiques sachant marier le respect d'orientations nationales et la préoccupation d'une gestion en proximité et territorialisée. Plutôt que d'opter pour une réponse juridiquement pure, une décentralisation intégrale ou bien un centralisme maintenu, la piste pourrait être un croisement équilibré de décentralisation d'un côté et de mise en œuvre d'orientations nationales de l'autre.

L'article 1 de la loi du 13 août 2004, qui esquisse les voies d'une mise en cohérence territoriale des stratégies économiques de l'Etat et de la Région dans un cadre conventionnel, et les modalités de mise en œuvre de la politique régionale européenne illustrent ce que peut être une gestion territorialisée d'un dispositif d'aides, qui garantisse à la fois le respect de principes généraux et l'adaptation aux nécessités du terrain.

Une telle orientation suppose de mieux définir les responsabilités stratégiques des régulateurs, et de confier la mise en œuvre effective des aides à des opérateurs désignés à cet effet.

Il s'agit d'accepter de s'engager dans un choix des priorités retenues pour la définition du champ optimal des politiques publiques. La bonne gestion publique ne sera pas possible si l'on s'interdit de penser à une hiérarchie et à une temporalité dans les réponses apportées.

Ce rapport ne constitue qu'un premier jalon en ce sens. Le geste devra être prolongé et pérennisé, notamment grâce aux travaux d'évaluation validés par le Comité permanent pour la régulation et l'évaluation des aides publiques aux entreprises. L'efficacité de l'intervention publique exige un penser et un agir autrement. C'est la voie qui permet de restaurer les marges de manœuvre nécessaires pour répondre aux défis collectifs qui sont posés.

PRECONISATIONS DE LA MISSION

Au titre de la régulation

PRECONISATION N°1 : Classer les aides financées par l'Etat par grandes finalités de politique publique.

PRECONISATION N°2 : Regrouper l'ensemble des aides publiques relevant de la même finalité au sein d'un seul programme LOLF, à l'exception des aides strictement sectorielles.

PRECONISATION N°3 : Reconfigurer à cet effet les programmes des différentes missions, sous la conduite du CIAP.

PRECONISATION N°4 : Modifier, dans le cadre de la loi du 13 août 2004, les objectifs de la circulaire du Ministère de l'Intérieur en date du 6 juillet 2006, relative au recensement par les conseils régionaux des aides territoriales aux entreprises, de manière à mieux prendre en compte les enjeux d'une régulation globale.

Au titre de l'évaluation

PRECONISATION N°5 : Pour chaque finalité/programme, évaluer, selon une méthodologie identique et de façon transparente par rapport aux acteurs concernés, les principaux dispositifs d'aides. Cette évaluation doit être pilotée par chaque responsable de programme en s'appuyant sur des comités *ad hoc* d'évaluation.

Ces évaluations doivent conduire à supprimer les dispositifs reconnus comme les moins efficaces, pour affecter les économies substantielles ainsi obtenues aux aides les plus efficaces et à une réduction du déficit budgétaire.

PRECONISATION N°6 : Concevoir un Jaune budgétaire retraçant les résultats des travaux d'évaluation conduits par les responsables de programme, et une synthèse des politiques publiques exprimées par les aides publiques aux entreprises.

PRECONISATION N°7 : Engager des revues de programme en tenant compte des résultats des évaluations.

PRECONISATION N°8 : S'appuyer sur la Conférence nationale des Finances publiques et son conseil d'orientation, pour constituer en son sein, et en respectant le pluralisme de sa composition, un comité permanent pour la régulation et l'évaluation des aides publiques aux entreprises (COPRA), dont le secrétariat serait assuré par la DGTPE.

Ce COPRA suivra l'avancement des travaux d'évaluation conduits par chaque responsable de programme. Il sera obligatoirement consulté pour avis avant toute initiative ministérielle visant à créer un nouveau mécanisme d'aide publique aux entreprises, à l'instar de ce qui fonctionne avec la CNIL pour ce qui relève des fichiers de données personnelles.

PRECONISATION N°9 : Ne pas engager de dispositif nouveau d'aide publique sans une évaluation des dispositifs existants de même finalité, et chercher en priorité à gager un dispositif nouveau par la suppression de dispositifs existants.

PRECONISATION N°10 : Evaluer dès que possible les dispositifs les plus coûteux financés par l'Etat, pour un gain estimé forfaitairement à 4 milliards d'€ à horizon d'un an.

Engager ensuite un processus permanent d'évaluation, dont on peut attendre chaque année de substantielles marges de manœuvre supplémentaires pour mieux orienter l'action publique et répondre à l'objectif de réduction du déficit public.

PRECONISATION N°11 : Créer pour une durée limitée les nouveaux dispositifs d'aides publiques portés par l'Etat, leur reconduction étant subordonnée aux conclusions d'une évaluation validée par le COPRA.

Au titre de la gouvernance

PRECONISATION N°12 : En prolongement des observations précédentes, la mission préconise qu'une véritable territorialisation des aides publiques aux entreprises soit engagée, allant très au-delà de la déconcentration des procédures d'attribution comme c'est aujourd'hui généralement le cas. Elle souhaite voir simultanément renforcées :

- l'intervention stratégique des départements ministériels et des administrations centrales, dans la définition des objectifs poursuivis en termes de politiques publiques,
- la responsabilité des administrations déconcentrées, autour du préfet de région, dans la mise en place d'une régulation partenariale des aides avec le conseil régional, incluant la détermination précise des critères d'attribution et la gestion de la fongibilité des aides relevant d'un même objectif.

PRECONISATION N°13 : Créer, autour du préfet de région et du président du conseil régional, un « comité permanent de soutien aux projets économiques », réunissant les services chargés de l'attribution des aides et les organismes participant à l'information des bénéficiaires et à l'assistance au montage des dossiers. Cette structure aurait pour vocation d'assurer la circulation des informations et la mise en cohérence des démarches entre fonctions de régulation, d'attribution et d'intermédiation. Elle veillerait notamment à l'efficacité des dispositifs d'accompagnement des PME pour l'assemblage des aides et le montage des dossiers de financement.

Encourager, par exemple à travers une contractualisation et une certification, le développement du métier d'ingénierie des aides publiques par des entreprises de conseil privé.

Au titre du système d'information

PRECONISATION N°14 : Etendre le champ couvert par la base de données SEMAPHORE, améliorer son ergonomie et renforcer sa fiabilité.

Confier la gestion de SEMAPHORE à une cellule indépendante, pilotée par les CCI à l'origine du projet, dotée d'un budget propre et pérenne, et à laquelle seraient associés les organismes gestionnaires.

PRECONISATION N°15 : Elaborer et piloter un système d'information intégré à usage des instances de régulation. L'architecture de ce système s'organiserait autour d'un classement des aides par finalité, de l'identification des instances de régulation destinataires des informations et des phases de processus de régulation concernées. Les informations seraient traitées de façon anonyme, notamment s'agissant de l'identification des bénéficiaires des aides. Cette anonymisation, opérée conformément aux préconisations de la CNIL, serait mise en œuvre dans le transfert des informations des systèmes d'information des opérateurs vers celui des régulateurs. La relance du projet AGAPE ou la consolidation du logiciel PRESAGE pourraient constituer le cadre de mise en place du dit système d'information.

PRECONISATION N°16 : Faire en sorte que le système d'information CHORUS puisse intégrer une codification permettant un suivi et une consolidation comptables des aides publiques cohérents avec les objectifs précédemment énoncés.

CONSTATS

I. UNE SITUATION TRES CONFUSE, MAL CERNEE ET AU TOTAL UNE ABSENCE QUASI COMPLETE DE REGULATION

On peut estimer à au moins 6.000 le nombre cumulé des dispositifs d'aides publiques aux entreprises, dont 22 aides européennes, 730 aides nationales et, par exemple, 650 pour l'ensemble des collectivités de la seule région Ile-de-France. Et ces dispositifs sont fragmentés entre des centaines d'intervenants – des administrations de l'Etat à celles des collectivités territoriales, en passant par une multiplicité d'établissements publics ou les chambres consulaires.

La mission évalue à près de 65 milliards d'€ soit environ 4 % du PIB, l'effort financier de la Nation au profit des entreprises. Un tel « budget » place les aides aux entreprises au premier rang des budgets publics. 65 milliards d'€ c'est un peu plus que le total du budget de l'Education nationale, près de deux fois le budget de la Défense, le même ordre de grandeur que le total des dépenses hospitalières, plus de trois fois le budget de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. C'est aussi un chiffre supérieur au déficit public, et c'est l'ordre de grandeur des recettes cumulées de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle. Il est bien entendu méthodologiquement critiquable de faire ce type de rapprochement sans précautions, mais cela souligne néanmoins l'importance du sujet au regard de l'efficacité des politiques publiques.

La situation globale est mal connue. Elle est propice à quelques idées reçues qui ne résistent pas à l'analyse. Il en va ainsi de l'effort prioritaire vers les PME qui se voit dans la réalité largement inférieur aux aides accordées aux plus grands groupes, d'un effort que l'on attend en priorité sur l'innovation pour une compétitivité-produit et qui porte en réalité pour près de 42 % sur des baisses de charges, d'une vocation à soutenir l'aménagement du territoire là où la concentration des entreprises fait de l'Ile-de-France la région principale bénéficiaire des aides, etc. Il en va encore de la contribution mal connue de l'Etat à l'ensemble des aides, qui s'élève en réalité à près de 90 %, alors que l'opinion commune surévalue la part des collectivités territoriales. Les exonérations de charges et les dépenses fiscales, dont le nombre ou l'importance croissent chaque année, se voient au total compensées par d'autres prélèvements puisque l'observation est faite d'une grande stabilité du taux de prélèvements obligatoires depuis plus de vingt ans.

Le constat est souvent fait, et de manière répétitive, d'une foisonnement des dispositifs, d'une faible mise en cohérence des acteurs, d'une absence d'homogénéisation des prestations, d'une faible pénétration des réseaux de conseil aux entreprises, d'une absence d'évaluation de l'efficacité des aides, d'un faible investissement sur le conseil aux jeunes entreprises, passée l'étape de la création.

La diversité est marquante de la catégorie aides publiques aux entreprises : subvention directe ou aide fiscale, financeur public (depuis la petite commune jusqu'à la Communauté européenne) ou privé ayant reçu au préalable une subvention publique, nombre des bénéficiaires pouvant aller d'une personne à plusieurs millions, conditions d'éligibilité très larges (comme par exemple les allègements dit Fillon sur les bas salaires) ou au contraire très restrictives (comme par exemple le dispositif jeune entreprise innovante).

La sédimentation des aides publiques aux entreprises atteint un niveau tel que, pour une décision donnée, des dizaines de dispositifs se trouvent en concurrence pour le même objet (au moins 42 dispositifs à ce jour d'allègements spécifiques de charges sociales pour les aides au recrutement).

La complexité du dispositif se traduit par l'adjonction juridique parfois surprenante de mécanismes voisins voire d'objet quasi identique. A titre d'illustration, on citera ici les exonérations de taxe professionnelle possibles pendant 5 ans, soit au titre de l'article 1465 du CGI pour les zones PAT-industrie, soit au titre de l'article 1465 A pour les ZRR, soit au titre de l'article 1465 B pour les PME en zone PAT-industrie, soit au titre de l'article 44 septimes pour la reprise d'entreprises en difficulté.

Faut-il diminuer ou augmenter le montant des aides publiques ? Faut-il les affecter en priorité à la création d'entreprises ou aux entreprises en difficulté, à la recherche et à l'innovation ou au maintien des emplois, aux baisses de charges ou à l'amélioration de la compétitivité, à tel secteur plutôt qu'à tel autre ? On observe en réalité un empilement de décisions sans suffisamment d'analyse d'impact préalable, et encore la multiplicité de redondances voire de mécanismes contradictoires entre eux, sans oublier le caractère inapproprié de certaines aides au vu des contraintes réelles des bénéficiaires : au total une absence quasi complète de régulation, si ce n'est *de facto* par les entreprises elles-mêmes.

L'extraordinaire profusion des dispositifs ne permet pas aujourd'hui d'en cerner les interférences et les effets non escomptés. Aucune évaluation n'est aujourd'hui conduite à son terme ou suivie d'effet aux fins de réorienter ce qui pourrait l'être dans une optique de meilleure efficacité. Le contrôle reste limité et lacunaire, même si certains cas spectaculaires d'entreprises délocalisant une fois l'aide reçue ont conduit à le renforcer.

Pire, plusieurs observations conduisent à s'interroger sérieusement sur l'efficacité des aides publiques. Il existe 120 dispositifs différents d'aides à la création d'entreprise, et pourtant, seulement 10 % des entreprises qui se créent en bénéficient en pratique. Autre exemple, le soutien de l'Etat aux entreprises, qui depuis plus de vingt ans figure parmi les plus élevés au niveau international, non seulement n'a pas augmenté l'intensité de R&D du secteur privé, mais n'a pas empêché non plus son décrochage par rapport à plusieurs de nos principaux partenaires (cf. observations du récent rapport sur l'économie de l'immatériel).

Se pose aussi la question de la redondance de certains dispositifs parfois coûteux. Ainsi, certains taux de TVA réduits (dans l'hôtellerie et le bâtiment par exemple, pour un coût de 5,7 milliards d'€) ont pour objectif affiché d'aider au recrutement dans des secteurs qui emploient souvent des personnes peu qualifiées, alors que leur recrutement est déjà favorisé par le dispositif général d'allègement de charges sur les bas salaires. D'autant que l'instrument TVA semble engendrer un coût par emploi créé bien plus élevé que les allègements de charges et conduit à une distorsion de l'allocation de la main d'œuvre ou à des rentes entre les secteurs bénéficiaires et les secteurs non bénéficiaires (coiffure par exemple).

Le doute s'installe dès lors périodiquement sur l'impact réel de ces mécanismes d'aides publiques aux entreprises, dont le moindre risque n'est pas celui d'un pur effet d'aubaine et d'une dilution de l'intervention publique sans réel effet retour. Sans oublier les interrogations non vérifiées sur le coût administratif des aides publiques aux entreprises.

Nombreux sont hélas les rapports bien pensés et solidement documentés qui ont été produits sur ce sujet sans qu'il en ait été tiré toutes les conséquences.

II. CE CONSTAT SEVERE N'EST PAS PRINCIPALEMENT LIE A UN DEFAUT DE CONNAISSANCES ET DE RECENSEMENT

La mission devait se préoccuper d'un recensement exhaustif des aides publiques aux entreprises. Un tel recensement est précieux pour les entreprises, afin de leur fournir un accès aisé aux aides auxquelles elles sont éligibles.

Dès lors il s'agissait pour la mission ou bien de bâtir elle-même un recensement exhaustif ou *a minima* fournir une méthodologie pour y parvenir.

En réalité, plusieurs tentatives de recensement détaillé – voire exhaustif – existent déjà. Compte tenu de l'existence de telles bases de données, la mission n'a pas estimé nécessaire de s'engager dans un nouveau travail de recensement exhaustif des aides (ce qui aurait nécessité au demeurant une mobilisation sur un an, comme le note le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi – durée sans commune mesure avec celle accordée à son travail).

A. Au moins trois recensements à vocation exhaustive

Trois recensements au moins des aides publiques sont proposés.

Le premier est proposé par l'Institut supérieur des métiers, dans le cadre de son « Observatoire des aides aux PME » (cf. <http://observatoire.ism.asso.fr>). Il recense plus de 2.000 aides à l'attention des petites entreprises. Son accès est gratuit et son ergonomie agréable. Mais son champ est limité aux PME. Surtout, une évaluation préliminaire a montré des difficultés importantes de classement (par exemple une aide « Grand prix de la création de la ville de Paris : mode et design » trouvée dans une recherche pour l'artisanat et le commerce dans les Pyrénées Orientales), de recensement (très peu d'aides infra-départementales sont recensées) et de mise à jour (le test sur des aides nouvelles s'est avéré non-concluant).

Le second est réalisé par la société Spratley Conseil, via son site <http://www.toutaide.com>. Ce site vise à recenser l'intégralité des aides publiques aux entreprises. Il en présente 4.500, pour un montant total affiché de 16 milliards d'€. Mais au-delà d'un accès préliminaire très succinct comme « produit d'appel », la base n'est pas en accès libre. Le service est payant. Spratley Conseil est un cabinet de conseil en financement d'entreprises, spécialisé dans les aides publiques. Il se positionne comme « assembleur » d'aides publiques : identification des aides auxquelles l'entreprise a droit, montage des dossiers de candidature, suivi de la demande.

Le troisième recensement est l'œuvre du réseau des Chambres de Commerce et de l'Industrie (CCI), qui a constitué une base de données intitulée « SEMAPHORE ». Il s'agit du recensement le plus complet : plus de 6.000 aides identifiées et mises à jour, accessibles gratuitement par les entreprises et les porteurs de projet à travers le portail des Chambres de commerce et d'industrie (<http://www.cci.fr>) et le site d'OSEO (<http://www.oseo.fr>).

B. Une abondance de sources documentaires

Les membres de la mission ont également pu noter l'abondance de rapports sur les aides publiques aux entreprises, comportant souvent une esquisse, parfois assez aboutie, de recensement sans qu'ait été pour autant enclenchée, on peut s'en étonner, la mise en place effective d'un système d'information *ad hoc*.

Il en va ainsi du rapport parlementaire de la commission des finances (Bernard Carayon), portant en mai 2005 sur la « politique industrielle : les outils d'une nouvelle stratégie », du rapport du commissariat au Plan d'octobre 2003 sur « les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie », du récent rapport de Jean-Paul Bethèze et Christian Saint-Etienne pour le compte du conseil d'analyse économique portant sur « une stratégie PME pour la France », du contrôle de la Cour des Comptes sur les aides à la création, à la transmission et au développement des PME, sans oublier de citer les nombreux rapports des Inspections depuis 1978 où, en regrettant la dispersion entre de multiples administrations, a été régulièrement souligné le fractionnement de la réalité économique en une multitude d'opérations aidées, sans vision d'ensemble du comportement des entreprises au regard des objectifs de la puissance publique.

S'y ajoutent le recensement des dépenses fiscales entrepris dans le cadre de la LOLF et la description détaillée des exonérations de charges sociales dans le PLFSS.

La simple compilation des tableaux récapitulatifs figurant dans tous ces documents conduit très largement leur lecteur à disposer d'un large panorama des dispositifs existants.

Cette source documentaire pourrait d'ores et déjà permettre de dresser une typologie des aides publiques aux entreprises par grandes masses.

III. L'ABSENCE DE MISE A PLAT CONSOLIDÉE ET PÉRIODIQUE NE TRADUIT DONC PAS UNE INCAPACITÉ QUELCONQUE À FAIRE, MAIS ELLE PROCÈDE DE CONTRAINTES OBJECTIVES

Les observations et les critiques entendues résultent en réalité de contraintes objectives rendant difficile l'idée même d'une parfaite transparence.

Au regard des comparaisons internationales et du respect des règles du marché unique, la mise à plat du système d'aides publiques aux entreprises suppose le préalable, à ce jour non atteint, d'une meilleure connaissance partagée au niveau européen des situations bénéficiant aux entreprises, ou les pénalisant, *de facto* et non seulement *de jure*.

Le maintien d'acquis obtenus antérieurement par certains pays membres de l'UE comme la différenciation jouant en faveur d'autres au gré des négociations conduites pour leur adhésion ne participent pas d'un effort de pleine évaluation comparative.

Les entreprises elles-mêmes ne souhaitent pas un affichage détaillé des aides publiques reçues, en raison de l'utilisation qui pourrait en être faite par la concurrence concernée voire pour des motifs plus particuliers dans les secteurs dits « sensibles ».

Les règles européennes concernant la définition des champs concernés, comme par exemple la définition des PME, présentent parfois des difficultés réelles d'adaptation à la diversité des marchés nationaux, rendant de ce fait contestable tout critère de taille unique pour la définition des entreprises bénéficiaires.

Le secret statistique est régulièrement mis en avant pour s'opposer à toute demande de recensement détaillé, qui risquerait de révéler l'identité réelle des bénéficiaires, notamment lorsque leur faible nombre rend l'anonymat formel.

Le développement d'un système d'information bâti aux fins attendues, le système AGAPE (aide à la gestion des aides publiques aux entreprises), a été abandonné en octobre 2003, officiellement en raison du projet de loi relatif aux responsabilités locales et aux mesures attendues de décentralisation en matière d'aides économiques.

Ce projet, conçu à partir de 1999 et qui en était en octobre 2003 à la rédaction d'un cahier des charges, visait à la fois à offrir une instruction dématérialisée des aides aux entreprises (approche utilisateur) et un recensement le plus exhaustif possible, en vue d'une évaluation (approche régulateur). Les travaux prolongés de concertation menés par la DGCP avaient notamment permis d'envisager les interfaces avec les données de l'ACOSS (allègements de charges sociales), de la DGI (exonérations fiscales) et avec le logiciel PRESAGE (utilisé pour toutes les opérations cofinancées par les fonds structurels européens). Si ce projet était allé à son terme, la question du recensement et de l'évaluation des aides publiques aux entreprises se poserait aujourd'hui en des termes bien différents.

Un autre argument pour abandonner le projet AGAPE a été l'abrogation en 2002 de la CNAPE (Commission nationale des aides publiques aux entreprises) dès l'année suivant sa création. La logique d'un rapport annuel, devant être remis au Parlement puis rendu public (article 3 de la loi du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises) a sans doute été perçue comme soulevant trop de difficultés.

La mission a également eu connaissance de nombreux travaux approfondis conduits par les différentes administrations centrales concernées, dont la diffusion se voit périodiquement reportée au motif d'imprécisions méthodologiques appelées en renfort d'une décision en réalité politique de non diffusion, ou bien encore par souci de préserver un champ de compétence.

Le législateur n'a à ce jour jamais pris une disposition simple d'obligation de déclaration des aides reçues pour chaque entreprise bénéficiaire. Si l'on voulait réellement une connaissance exhaustive des dispositifs, nul doute que ce levier s'avèrerait efficace.

Il est aussi possible que l'objectif d'une meilleure cohérence et d'une évaluation partagée des systèmes d'aides existant avant l'annonce de dispositifs nouveaux se heurte aux impératifs d'une action publique rapide et réactive face aux différentes situations économiques rencontrées dans tel ou tel secteur ou zone d'activité.

La mission a ainsi pu constater la création de plusieurs dispositifs nouveaux au cours des quatre mois de son investigation, comme il est noté régulièrement la création de mesures nouvelles d'exonérations de charges sociales dans le document annexé au PLFSS.

Au total, il ressort des contacts pris par les membres de la mission, une quasi absence de tableaux de bord permettant aux différentes autorités publiques de suivre les aides publiques aux entreprises qui les concernent le plus directement.

ORIENTATIONS

Le point de vue de la régulation est aujourd'hui trop largement sous estimé quand on en vient au sujet des aides publiques aux entreprises.

La régulation s'entend ici comme la conception, avec une forte préoccupation de cohérence de l'action publique, la supervision de la mise en œuvre, l'évaluation et le contrôle de second niveau d'une politique publique traduite en aides aux entreprises, sans omettre la recherche de l'optimum économique et financier.

Ce n'est pas tant le recensement des aides publiques aux entreprises qui pose problème, que le défaut de vue d'ensemble et d'une mise en cohérence de ces aides publiques, et plus encore l'absence d'évaluations régulières qui laissent le système échapper quasi complètement à toute capacité de régulation.

Et ce n'est pas d'abord une question de système d'information ou de recensement exhaustif qui est en jeu, mais pour l'essentiel l'absence d'une volonté partagée par l'ensemble des départements ministériels concernés et l'incapacité à concevoir les aides publiques comme une politique publique à part entière, déclinée dans les différentes missions et programmes de la LOLF.

Il en va de l'analyse suscitée par l'observation des aides publiques aux entreprises comme de celle faite par d'éminents juristes sur la frénésie législative : la superposition excessive de dispositifs, même si chacun d'eux est pertinent, perd toute efficacité et devient contreproductive par effet d'accumulation et de volatilité.

Un recensement exhaustif n'apporterait donc pas de réponse à l'impérieux besoin de régulation. La nature des responsabilités des régulateurs publics, notamment les impératifs de cohérence et d'efficacité de l'action publique, appelle davantage vers un recensement intégré (grandes masses financières, éclatées par type d'opérateur, par politiques publiques et par catégories d'entreprise, etc.).

A noter que s'agissant de la conditionnalité juridique des aides *ex ante*, les procédures sont pour l'essentiel correctement satisfaites, là où tout au contraire la conditionnalité économique i.e l'évaluation conduite *ex post* des aides fait cruellement défaut.

Ici encore, la question est bien prioritairement celle de la régulation des aides publiques aux entreprises et non celle d'un contrôle individuel. Cela d'autant plus que rien ne s'oppose à ce que les opérateurs – c'est-à-dire les services administratifs ou organismes parapublics chargés de l'attribution des aides – disposent *ad nutum* des informations fournies par les entreprises et certifiées par les commissaires aux comptes concernant l'état de leur situation financière, les projets d'investissement et les perspectives de recrutement, toutes choses qui ne sont pas requises par l'exercice des fonctions de régulation.

I. UN CHOIX A CLARIFIER EN FAVEUR D'UNE VISION ELARGIE DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

A. Des choix conventionnels

Le concept d'aides publiques aux entreprises semble difficilement définissable sans contestation, pas plus que ne peut être dressée une frontière incontestable entre ce qui est et ce qui n'est pas une aide publique aux entreprises.

Certes, il est toujours possible de s'en remettre à deux visions extrêmes des aides publiques : l'une les réduit aux seules subventions directes versées à une entreprise déterminée, ce qui conduit à écarter des instruments pourtant massivement utilisés (allègements fiscaux et sociaux, garanties, aides collectives, etc.) ; l'autre considère que, via l'effet du multiplicateur keynésien, toute dépense publique est *in fine* une aide aux entreprises.

Dès lors que l'on se refuse au simplisme de ces deux approches, les difficultés conceptuelles abondent. Le régime d'imposition des bénéficiaires agricoles, plus favorable que le régime de droit commun, est-il une aide sectorielle à l'agriculture ? La suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, qui semble l'exemple type d'une mesure générale, n'est-elle pas une aide publique destinée prioritairement aux entreprises à fort taux de main d'œuvre, proportionnellement plus favorisées que les autres par cette réforme ? Que penser des changements de règles d'amortissement, aux effets différenciés sur le bénéfice comptable des entreprises, et donc sur l'impôt sur les sociétés qu'elles acquittent ? L'aide publique aux entreprises de presse est-elle une aide au profit du développement culturel et de l'information du citoyen ou bien une aide à l'emploi ? Les subventions versées aux organismes HLM pour la construction de logements sociaux ne bénéficient-elles pas, de façon indirecte mais certaine, au secteur du bâtiment ?

Ces exemples montrent que définir les aides publiques aux entreprises et en délimiter le périmètre constituent nécessairement des choix conventionnels. Cela n'est d'ailleurs pas une spécificité des aides aux entreprises. De la même façon, la notion d'achat public connaît diverses définitions et les modes de comptabilisation varient jusqu'à permettre des écarts de montants allant du simple au quintuple. Une définition large de l'achat public conduit par exemple la Commission européenne à estimer le montant des achats publics en France à 256 milliards d'euros, tandis que la Comptabilité nationale aboutit à 138 milliards et l'Observatoire des marchés publics à 43 milliards pour 2004. Il est vrai que ces divergences tiennent également à l'imparfaite fiabilité de la collecte des données, et pas uniquement à des questions de définition.

De son côté, la Commission européenne retient qu'« *une aide d'Etat est 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 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* » (Commission des communautés européennes, Tableau de bord des aides d'Etat, COM (2005) 147, 20 avril 2005). Ainsi défini, la Commission européenne estime à 64 milliards d'€ le montant total des aides d'Etat accordées en 2005 par les 25 Etats membres de l'UE. En termes absolus, c'est l'Allemagne qui a accordé le plus d'aides (20 milliards d'€) suivie de la France (9,7 milliards d'€).

B. Cinq critères cumulatifs

La mission a cherché à mieux délimiter le périmètre des aides publiques aux entreprises en partant de cinq critères cumulatifs pour tenter d'approcher une définition :

- un transfert de richesse (qu'il soit en euros ou évaluable en euros, cas notamment des aides indirectes et des aides collectives, qu'il soit certain ou potentiel, cas notamment des garanties) ;
- un financeur public (ou privé recevant des fonds publics dans le cadre d'une mission de service public ou d'intérêt général) ;

- un bénéficiaire appartenant au secteur marchand et concurrentiel, fût-ce un service ou un établissement public, ce bénéficiaire pouvant être direct ou indirect (cas des aides aux entreprises dont le bénéficiaire nominal est l'investisseur ou l'acheteur alors que la finalité est clairement une aide à l'entreprise) ;
- un objectif premier de politique publique (exemples : emploi, localisation, environnement, culture, formation, recherche, soutiens des salariés exposés, etc.) ;
- des conditions d'éligibilité explicites et non une mesure forfaitaire et uniforme.

Chacun de ces critères permet d'exclure certaines configurations : un transfert de richesse nul ou non significatif (conseil informel, échange équivalent), un financement totalement privé (mécénat), un bénéficiaire du secteur non marchand (Etat, collectivités territoriales, établissements publics administratifs, associations non liées au secteur marchand, etc.), un motif de transfert qui ne relève pas d'une politique publique mais d'un acte de gestion, une mesure universelle sans aucune discrimination entre les bénéficiaires (financement d'un bien public, baisse uniforme d'un impôt, etc.).

Cette approche, délibérément plus large que la plupart des acceptions communes, présente également l'avantage de permettre dans un second temps, par l'ajout de critères supplémentaires, de circonscrire davantage le champ en fonction des besoins de la régulation.

C. Une vision élargie

Il est apparu utile à la mission d'avoir, du point de vue de l'analyse macroéconomique, une vision élargie des aides publiques aux entreprises, sans se limiter aux seules débours budgétaires, cela d'autant plus que l'observation est très largement partagée d'un glissement progressif et prononcé en faveur de la dépense fiscale et des exonérations de charges sociales, il est vrai davantage pour ce qui relève des aides de l'Etat en raison des faibles marges de manœuvre fiscale des collectivités territoriales.

A titre d'illustration, l'aide sectorielle à l'aéronautique s'élève à 1 milliard 430 millions d'€ si on l'analyse en incluant les dépenses fiscales de l'Etat, et à 190 millions d'€ si on se limite au total des AE inscrites dans le budget 2007, soit 7 fois moins. Plus globalement, la dépense fiscale est devenue la forme privilégiée d'intervention de l'Etat (45 % du montant total).

On peut certes avancer l'argument selon lequel les allègements de charges sociales et les dépenses fiscales sont automatiques et même invisibles en comptabilité, et ne faussent pas nécessairement la concurrence entre les entreprises. Certains observateurs estiment que la pérennisation des exonérations de charges sociales, par une barémisation des cotisations patronales, conduirait à ne plus leur reconnaître la qualification d'aide publique.

Pour autant, en compensant à la sécurité sociale, à hauteur de plus de 21 milliards d'euros, la quasi-totalité des allègements sur les charges sociales, l'Etat réalise bien un effort financier en faveur des entreprises dans une optique de politique publique, en particulier en faveur de l'emploi, effort auquel, à tout moment, il pourrait choisir de mettre fin ou d'apporter des changements. Il en va de même pour les dépenses fiscales.

Plaide dans le sens d'une prise en compte des allègements de charges sociales et des dépenses fiscales, l'analyse de l'endettement public qui cumule au titre des dépenses de l'Etat le budget, les prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités territoriales, les affectations de recettes, les exonérations et dégrèvements de fiscalité locale, les dépenses fiscales (du moins une large partie). Même observation si l'on tient compte du point de vue récent de la Commission européenne visant à inclure certaines exonérations fiscales dans son champ de vigilance du respect des mécanismes concurrentiels.

Autre débat, celui qui porte sur les subventions aux services publics œuvrant dans le secteur concurrentiel. En subventionnant par exemple la SNCF pour compenser ses charges de retraite (2,4 milliards d'euros), l'Etat fournit bien un effort en faveur du secteur ferroviaire, qui pourrait être réaffecté vers un autre secteur économique, un autre mode de transport ou une autre finalité de politique publique.

Cette analyse conduit à retenir au titre des aides publiques aussi bien la compensation des charges de retraite pour certaines entreprises publiques que les dépenses d'aménagement urbain et routier issues d'actions visant à mieux garantir la localisation de telle ou telle activité économique. Autre manière de dire les choses, dans une optique d'évaluation de toutes dépenses publiques, la question serait de mesurer l'impact d'une cessation complète de tout effort public en faveur des entreprises du secteur marchand et concurrentiel, quelles qu'en soient les modalités, voire une réorientation de cet effort au profit d'autres considérants de la chose publique, par exemple la réduction des déficits publics ou la réduction indifférenciée des prélèvements.

Pour couper court à des débats sans fin, la mission a décidé conventionnellement de ne pas considérer la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle comme une aide publique aux entreprises car toute entreprise imposée en France bénéficie de cette réforme, sans condition supplémentaire, même si les gains fiscaux sont supérieurs pour les entreprises à masse salariale élevée. Il s'agit ici d'une simple mesure fiscale, même si elle a été présentée autrement lorsqu'elle a été prise. De la même façon, il est préférable de considérer que les aides à la construction dans le secteur HLM ne sont pas des aides (au secteur du bâtiment), quand bien même l'effet économique sur ce secteur est indéniable. Car, dans le cas contraire, il faudrait par souci de cohérence inclure quasiment toute la dépense publique dans le champ des aides publiques aux entreprises.

L'approche de la mission consiste également à ne pas retenir au titre des aides publiques aux entreprises ce qui a trait au soutien de services ou établissements publics n'entrant pas dans le secteur marchand et concurrentiel.

D. Pour une meilleure cohérence

Au total, l'aide publique aux entreprises peut se définir comme un transfert de richesse d'un financeur public (ou privé recevant des fonds publics) vers un bénéficiaire du secteur marchand et concurrentiel, motivé par un objectif premier de politique publique et soumis au respect de conditions explicites.

Une telle vision élargie peut également autoriser, d'un point de vue macro économique, à lever l'une des questions qui surgissent régulièrement à propos du périmètre des bénéficiaires. S'il est vrai que, notamment dans les PME, les aides à la formation bénéficient en priorité aux salariés, il reste que les circuits de financement transitent dans les comptes des entreprises et qu'au total un personnel mieux formé et mieux reconnu permet d'espérer une meilleure productivité. Une évaluation conduite en intégrant toutes formes d'externalités, positives ou négatives, permet d'espérer un meilleur effet pédagogique sur le sens du rôle de la sphère publique quand elle intervient sur le marché, et au total renforce la cohérence entre les finalités poursuivies par chacun des types d'aides publiques aux entreprises.

Une telle vision intégrée des différentes modalités d'aides publiques aiderait à une meilleure cohérence de l'action publique, en évitant par exemple la juxtaposition d'aides directes à la recherche et de dépenses fiscales au titre de la dite recherche, sans que soient suffisamment pris en compte les travaux d'évaluation visant à une meilleure connaissance comparative des modalités les plus efficaces.

II. POUR REpondre AUX BESOINS DES ENTREPRISES, AMELIORER L'ACCES A L'INFORMATION ABONDANTE QUI EXISTE SUR LES AIDES PUBLIQUES

Pour accéder à l'information sur les aides existantes, les entreprises ont besoin d'une base de données performante et facile d'accès, mais aussi d'une médiation pour assembler et accompagner l'entreprise dans son projet : le métier d'interface est nécessaire.

La mission a procédé à l'évaluation de la base de données SEMAPHORE, dans l'optique d'en faire l'outil de référence pour les entreprises (cf. annexe n° 2).

A. Evaluation de SEMAPHORE

Après évaluation, SEMAPHORE apparaît, de très loin, comme la base de données la plus exhaustive. Elle constitue incontestablement une base de travail satisfaisante. Toutefois, huit régions ne sont pas couvertes et des aléas existent dans les périmètres juridiques couverts.

PRECONISATION N° 14 : La mission préconise d'étendre le champ couvert par la base de données SEMAPHORE, d'en améliorer l'ergonomie et d'en renforcer la fiabilité.

La mission estime pour cela souhaitable de confier la gestion de SEMAPHORE à une cellule indépendante, dotée d'un budget propre et pérenne, et à laquelle seraient associés les organismes gestionnaires. Il serait légitime que cette cellule continue à être pilotée par les CCI, à l'origine du projet. Mais son indépendance lui assurerait un budget autonome, à l'abri de l'aléa des choix budgétaires des chambres. Et elle lui permettrait d'associer, tant au plan national que local, les organismes gestionnaires, au premier rang desquels l'Etat et les conseils régionaux.

La mission préconise une généralisation de l'usage de SEMAPHORE : usage direct auprès du grand public par une politique de communication dynamique ; support technique auprès de toutes les institutions qui conseillent les entreprises (CCI et au-delà) par les conventionnements appropriés ; nouveaux usages de recensement auprès des régulateurs (Gouvernement, préfets, conseils régionaux notamment). Elle préconise également des enquêtes-utilisateurs (grand public et abonnés) pour évaluer et améliorer le taux de satisfaction. Ces orientations nécessitent un budget suffisant et pérenne.

B. Une fonction d'« ensemblier d'aides publiques » est nécessaire pour accompagner l'entreprise dans son projet

Le recensement des aides aux entreprises ne clôt pas la question des aides du point de vue de l'utilisateur. En effet, la mobilisation de ces aides directement par l'entreprise est délicate. Notamment, l'assemblage des aides pour maximiser le soutien financier public à un projet apparaît comme un métier en soi : il nécessite des instances de médiation et d'ingénierie spécialisées entre les entreprises et l'information brute, même correctement recensée.

La connaissance détaillée des différents dispositifs d'aides publiques n'est pas le sujet premier pour beaucoup d'entreprises. Compte plus la possibilité de rencontrer le bon professionnel qui va utilement conseiller et aider au regard de la préoccupation du moment.

L'important est d'informer précisément les entreprises, françaises et étrangères, grâce au travail d'opérateurs d'aides publiques susceptibles de leur donner les informations pertinentes au regard de leurs attentes, susceptibles également d'animer les assemblages possibles de différentes aides publiques portées par les diverses collectivités publiques. Pour faire image, il vaut mieux recommander au malade la médiation d'un médecin plutôt que de feuilleter directement le dictionnaire des médicaments disponibles.

Ce métier d'« ensemblier en aides publiques » est déjà réalisé par certaines institutions, comme OSEO, l'Agence pour l'innovation industrielle, l'Agence française des investissements internationaux, ou les Chambres de commerce et de l'industrie. De façon inégale, le réseau des experts comptables y contribue aussi.

On peut ici citer l'exemple des partenariats OSEO – conseils régionaux, où OSEO fait l'interface. Ou encore la mise en ligne sur le site Internet d'OSEO d'une bourse pour la transmission d'entreprise, d'un espace investisseurs pour le capital risque, d'un accès aux marchés publics.

On peut aussi citer l'exemple de l'Agence française des investissements internationaux (AFII), au bénéfice des grands groupes internationaux qui projettent un investissement en France. L'AFII propose des assemblages « clé en main », en mobilisant toutes les aides disponibles, afin de saturer le plafond d'aide autorisé par l'Union européenne. Le groupe international est ainsi certain d'obtenir le maximum d'aides autorisé, tout en déléguant le montage technique à l'AFII.

Ce service est également fourni, de manière *ad hoc*, autour du préfet de région lors d'un évènement économique important – projet d'implantation important, menace de délocalisation ou de fermeture d'un site industriel. Dans ce cas, un comité local informel se constitue, réunissant tous les opérateurs locaux d'aides publiques – services de l'Etat, conseil régional, collectivités locales, chambres consulaires, etc. Ce comité se charge le plus souvent de l'assemblage.

Le renforcement des capacités des préfets de région serait de ce point de vue bienvenu, tant ceux-ci souffrent de la verticalité excessive des interventions des différents Départements ministériels.

Ce service n'est pas fourni, en revanche, pour les projets plus traditionnels et les PME. Les CCI pourraient en théorie le fournir mais elles se contentent en général de « placer » quelques grands dispositifs ainsi que les aides « maison » du réseau des CCI.

PRECONISATION N° 13 : La mission préconise de créer, autour du préfet de région et du président du conseil régional, un « comité permanent de soutien aux projets économiques », réunissant les services chargés de l'attribution des aides et les organismes participant à l'information des bénéficiaires et à l'assistance au montage des dossiers. Cette structure aurait pour vocation d'assurer la circulation des informations et la mise en cohérence des démarches entre fonctions de régulation, d'attribution et d'intermédiation. Elle veillerait notamment à l'efficacité des dispositifs d'accompagnement des PME pour l'assemblage des aides et le montage des dossiers de financement.

La mission préconise également d'encourager, par une contractualisation et une certification, le développement de ce métier d'ensemblier par des entreprises de conseil privé. Un financement pluriannuel pourrait être accordé par l'Etat aux structures porteuses d'un projet de conseil aux entreprises, en contrepartie, via un contrat, d'obligation en termes d'activité et de qualité de l'accompagnement (cf. rapport de 2002 de l'Inspection générale des Finances et du Conseil général des Mines).

III. POUR REpondre AUX BESOINS DU REGULATEUR, OPERER UNE RECONSTITUTION DES INFORMATIONS DISPONIBLES PAR GRANDES MASSES

La mission a souhaité mettre à profit les données informatives existantes pour conduire un premier essai de typologie des aides de l'Etat par grandes masses. Elle a pour ce faire disposé de travaux déjà largement engagés, quoique non finalisés à ce jour.

A. Un essai de typologie des aides d'Etat par grandes masses

Concernant les aides financées par l'Etat, le rapport du COE de février 2006 donne une fourchette large, comprise entre 1,8% et 3,5% du PIB.

A ce jour, la tentative la plus aboutie d'évaluer quantitativement les aides de l'Etat est une étude interne au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La mission a pu avoir accès à une version provisoire de ce travail, dont la première étape a été un rapport des étudiants de l'Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC). Ce travail de recensement a consisté à isoler ceux des crédits des projets de loi de finances pour 2004 et 2005 qui correspondent à des aides publiques aux entreprises, à en évaluer le montant et à les ventiler par grandes catégories. La méthodologie de ce travail et ses limites sont présentés en annexe n°3.

En utilisant ce travail et en appliquant la définition retenue par la mission, il est possible de tirer un certain nombre de conclusions, avec à ce stade beaucoup de précautions méthodologiques liées par exemple à la difficulté d'établir la situation de référence ou encore au risque de double compte entre plusieurs dépenses fiscales notamment lorsque deux aides affectent le même prélèvement. Soulignons également que les chiffres présentés sont par construction un peu anciens ce qui nuit à une meilleure visibilité.

Un recensement global – macro économique – à usage du régulateur peut être dès lors esquissé.

B. Résultats globaux

Ainsi, en 2005, le budget de l'Etat affichait 287 dispositifs d'aides différents, pour un montant total de près de 57 milliards d'€, soit près de 3,5 % du PIB.

En nombre de dispositifs, l'évaluation (287) est cohérente avec le recensement des aides d'Etat effectué par Sémaphore (750).

Les 750 dispositifs d'Etat recensés par Sémaphore comportent en effet :

- 360 aides financières nationales : les 287 dispositifs recensés par le ministère des finances, démultipliés par les aides des organismes nationaux étatiques (une subvention à l'Ademe finance 24 dispositifs d'aides), et auxquels s'ajoutent les aides des organismes nationaux non-étatiques (réseau des CCI, Medef...);
- 260 aides techniques nationales, dont une centaine dispensée par les centres techniques : il s'agit d'aides non financières, qui ne sont pas prises en compte dans ce recensement ;
- près de 120 aides nationales « régionalisées », c'est-à-dire des aides qui sont dispensées régionalement par des organismes nationaux. Exemple : les aides des services déconcentrés de l'Etat (DRIRE, DRAF...), le « Fonds régional de garantie en région Picardie » financé par OSEO ;
- 22 aides européennes.

En volume, ce montant de 57 milliards d'€ est très supérieur aux évaluations de l'ancien Commissariat Général du Plan¹ (12 milliards d'euros pour l'Etat²). Cette différence s'explique notamment par un champ plus vaste, comprenant les allègements de charge (près de 17 milliards d'€), les aides aux investisseurs financiers (6,4 milliards d'€, dont 4 milliard d'€ d'avoir fiscal attaché aux dividendes), certaines aides aux entreprises publiques (6,1 milliards d'€ au titre des charges de retraite et du désendettement) et les aides à l'acheteur dans la mesure où l'on peut considérer que l'objectif principal consiste bien en un soutien d'un secteur productif (par des baisses de TVA ou des réductions d'impôt liées à l'achat de certains produits, pour 6,7 milliards d'€). On arrive à 65 milliards d'€ en intégrant les aides européennes, les aides des collectivités locales et les aides des organismes nationaux non-étatiques.

Ce montant correspond également à 8% des prélèvements obligatoires des APU (752 milliards) et à 20% des prélèvements obligatoires destinés à l'Etat (278 milliards). Cette estimation est faite en cohérence avec les cinq critères évoqués précédemment pour tenter d'approcher une meilleure définition du périmètre des aides publiques. Si l'on choisissait à l'inverse d'exclure les aides aux services publics exposés au secteur concurrentiel, 6 milliards d'euros devraient être retranchés du total. A noter que l'estimation ainsi obtenue inclut les allègements de charges sociales, à hauteur de 22 milliards d'euros (passés à 25 milliards d'€ dans le PLFSS 2007).

Classés par coût budgétaire décroissant, les 10 premiers dispositifs d'aides ressortaient ainsi en 2005 :

- la réduction des cotisations patronales : près de 17 milliards d'€ ;
- le taux réduit de TVA à 5,5% pour certains travaux : 4,2 milliards d'€ ;
- l'avoir fiscal pour un montant de 4 milliards d'€ (dispositif supprimé depuis) ;
- la prise en compte des charges de retraite de la SNCF, pour 2,5 milliards d'€ ;
- la taxation réduite des plus-values de long terme, pour 1, 8 milliards d'€ ;

¹ « Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie », octobre 2003.

² Et 2 à 3 milliards d'euros pour les collectivités locales.

- le taux à 5,5% sur l'hôtellerie : 1,5 milliards d'€ ;
- la taxation IS réduite, pour 1,4 milliards d'€ ;
- le taux réduit de TIPP sur le fioul domestique utilisé comme carburant, pour 1,3 milliards d'€ ;
- les exonérations de TIPP pour les moteurs d'avion, pour 1,3 milliards d'€ ;
- les contributions aux charges d'infrastructures ferroviaires, pour 1,2 milliards d'€.

On constate ainsi que les 10 dispositifs les plus coûteux en termes budgétaires pesaient 35,9 milliards d'€ en 2005, soit 63 % du total des aides publiques financées par l'Etat.

1. Ventilation par finalité

Aides par finalité (en millions d'€)

	TOTAL	%	Nbre lignes budgétaires
Emploi	19 303	34%	14
Investissement	11 863	21%	61
Fonctionnement	11 670	20%	51
Entreprise publique	6 102	11%	9
Territoire	2 596	5%	34
R & D	1 926	3%	45
Formation	1 301	2%	12
Création d'entreprises	1 181	2%	17
Environnement	631	1%	4
Sauvetage-restructuration	496	1%	17
Animation filière	206	0%	18
Exportation	56	0%	5
Total	57 331	100%	287

Source : PLF2005

La finalité première est l'aide à l'emploi (baisse des charges sur les salaires peu qualifiés pour l'essentiel).

Les aides de compétitivité-coût (baisse des charges des entreprises) atteignent 70% du total, contre 30% seulement pour la compétitivité sur la valeur ajoutée (dépenses d'avenir). Une politique visant à inverser ces ordres de grandeur dégagerait ainsi plus de 20 milliards d'€ pour l'investissement dans l'avenir.

Les aides liées à « l'économie de la connaissance » (R&D, innovation, savoir) sont nombreuses en affichage : près de 30% du nombre total de dispositifs. Elles sont pourtant marginales en volume, à peine plus de 5% du total. Il s'agit pourtant de la priorité affirmée et maintes fois réitérée du processus de Lisbonne pour relancer l'économie européenne.

2. Ventilation par ciblage

Aides par ciblage (en millions d'€)

	Ciblage large	Ciblage sectoriel	Ciblage PME	TOTAL
Emploi	18 559	744	0	19 303
Investissement	8 189	846	2 805	11 863
Fonctionnement	0	11 275	395	11 670
Entreprise publique	0	6 102	0	6 102
Territoire	1 845	179	572	2 596
R & D	1 078	609	238	1 926
Formation	1 299	1	1	1 301
Création d'entreprises	0	21	1 160	1 181
Environnement	0	621	10	631
Sauvetage-restructuration	278	219	0	496
Animation filière	0	206	0	206
Exportation	4	0	52	56
Total	31 251	20 824	5 234	57 331
	55%	36%	9%	100%

Le principal enseignement de ce tableau est le caractère marginal des aides ciblées sur les PME, avec seulement 9% du total. Leur développement est pourtant affiché comme une priorité par les gouvernements successifs.

Ce sont principalement des aides à la création d'entreprise, à l'investissement (notamment des aides fiscales comme le taux réduit d'impôt sur les sociétés) ainsi qu'une partie des aides visant des territoires particuliers (zones franches notamment). Il est à noter qu'en matière de soutien aux projets d'investissement, les dotations d'OSEO sont très faibles par rapport aux aides fiscales, alors qu'OSEO est affiché comme le bras armé de l'Etat pour le soutien aux PME.

L'essentiel des aides (55%) bénéficient potentiellement à l'ensemble des entreprises, quels que soient leur taille et leur secteur d'activité. C'est le cas des aides à l'emploi, des aides à la formation ainsi que la plupart des aides à l'investissement transitant par le soutien à l'investissement dans le capital des entreprises (fiscalité de l'épargne, pour 8 milliards d'€). Ces aides vont, en pratique, en majorité aux grandes entreprises.

Le second enseignement de ce tableau est l'importance des aides sectorielles. Elles atteignent 36% du montant total des aides. Elles se répartissent comme suit (cf. tableau ci-dessous). Face à un tel volume financier (plus de 20 milliards d'€), la question se pose de savoir si l'existence de ces aides est bien toujours liée à un objectif d'intérêt général.

Aides sectorielles, par secteur

Secteur	Montant (millions euros)	%
Transport	8 140	39%
Logement	4 621	22%
Agriculture	3 941	19%
Tourisme	2 175	10%
Audiovisuel	703	3%
Presse	420	2%
Aéronautique	268	1%
Spatial	165	1%
Commerce	154	1%
Défense	118	1%
Divers industrie	90	0%
Assurance	30	0%
Total	20 824	100%

Source : PLF2005

3. Ventilation par instrument

Aides par instrument (millions d'euros)

Instrument	Montants	%
Baisse du coût du travail	24 118	42%
Aide fiscale	8 348	15%
Aide aux investisseurs	6 452	11%
Sous-taxation de la vente	6 320	11%
Subvention	6 258	11%
Aide à l'achat de conso. interm.	4 033	7%
Aide à l'acheteur	420	1%
Avance remboursable	406	1%
Garantie de prêt	290	0%
Recherche publique	282	0%
Mise en réseau	196	0%
Prêt à taux bonifié	152	0%
Infrastructure	32	0%
Soutien de la demande- publicité...-	23	0%
Total	57 331	100%

Source : PLF2005 –

Ce tableau livre un enseignement intéressant : la forme la plus traditionnelle d'aide – la subvention – apparaît comme une modalité secondaire (11%) d'attribution des aides aux entreprises. Les formes les plus utilisées sont aussi les moins visibles : baisse des charges sociales et aides fiscales (pour plus de 50%).

Le tableau montre également que certains instruments économiquement contestés comme la sous-taxation de la vente (TVA à taux réduit par exemple) et plus généralement les aides à la vente sont présents à un niveau significatif (12%).

Enfin, les instruments à fort effet de levier (garanties notamment, de type OSEO) représentent un volume négligeable, ce qui n'est pas du meilleur impact.

C. Un essai de typologie des aides des collectivités territoriales

Pour ce qui relève des collectivités territoriales (hors les communes de moins de 3 500 habitants), une étude de la DGCP fait ressortir que ces collectivités ont dépensé en 2004, 6 milliards d'€ au titre de l'action économique, soit 4% de leurs dépenses totales. Cela représente une dépense moyenne de 112 € par habitant. Pour les seules régions, le pourcentage s'élève à 12, 2% de leurs dépenses et à 39 € par habitant.

Ces chiffres peuvent être comparés avec ceux obtenus pour l'Etat, qui dépense pour sa part 949 € par habitant, ce qui représente 20 % environ de ses dépenses totales. Ces chiffres conduisent naturellement à nuancer le constat d'un effacement de l'Etat en matière d'aides publiques aux entreprises.

Sur 2002-2004, la tendance est à la baisse pour les communes, mais à la hausse pour l'ensemble communes + EPCI (+7,8% par an sur 2002-2004) et pour les régions (+8,3% par an). L'évolution des départements n'est pas à ce jour connue en raison d'un changement de nomenclature comptable sur la période de référence. A noter que le fort engagement des conseils généraux dans la sphère sociale et médico-sociale peut, dans certains cas, aider aussi certaines entreprises, en cas en particulier de soutien aux investissements.

Ces résultats doivent être interprétés avec prudence, puisqu'ils comportent des facteurs de sous-estimation et de surestimation des aides effectivement versées. S'agissant d'une estimation fondée sur des données comptables, les aides qui ne peuvent être appréhendées à travers la nomenclature (aides en nature, mise à disposition de terrains, aides fiscales, etc.) ne figurent pas en effet dans le total. En sens inverse, l'« action économique » n'est pas toujours synonyme d'« aide économique ». Ainsi par exemple, pour un terrain aménagé par une collectivité avant d'être loué ou vendu à prix avantageux à l'entreprise, le budget de la collectivité portera trace du coût total de l'aménagement, qui constitue l'« action économique », alors que l'aide économique réellement perçue par l'entreprise est constituée par la différence entre le loyer (ou le prix de vente) et le prix du marché. Pour l'ensemble de ces raisons, le total de 6 milliards ne constitue qu'une première approximation, en réalité sous estimée.

On peut ajouter à ces chiffres quelques éléments complémentaires. Ainsi les subventions des collectivités locales aux personnes de droit privé au titre de l'action économique s'élèvent en 2004 à 1,9 milliards d'euros, soit 26% des subventions totales aux personnes privées. L'ordre de grandeur de ce résultat peut être comparé avec les 6, 3 milliards de subventions de l'Etat (dont 3, 5 milliards aux entreprises publiques) mais sans oublier que, pour l'Etat, la subvention n'est que le troisième instrument utilisé et ne représente que 11 % des aides totales. L'effort par habitant est en réalité assez variable dans une fourchette de 65 € à 314 €. En revanche, aucune ventilation sectorielle n'est exploitable car, malgré l'existence de catégories dans la nomenclature comptable, 3,8 milliards d'€ sur 6 n'ont pas pu être ventilés dans l'étude.

La politique fiscale est un autre instrument d'intervention pour les collectivités, bien que non visible en comptabilité. A la demande des membres de la mission, la DGI a réalisé une estimation des aides fiscales consenties par les collectivités locales sous la forme d'exonérations de taxe professionnelle prise sur délibération (et non compensées par l'Etat).

A partir d'une extraction du registre d'éléments d'imposition (REI), qui comprend 13 motifs d'exonérations facultatives (exonération « aménagement du territoire », « exonération en faveur des entreprises nouvelles », etc.), on obtient quelques résultats significatifs. Ainsi, pour l'ensemble des dispositifs pris en compte, le total des bases exonérées atteint 2,2 milliards d'€, pour un coût fiscal des exonérations de 157 millions d'€ en 2005. Les chiffres 2004 et 2003 étaient respectivement de 189 et 193 millions d'€. L'exonération dite « aménagement du territoire » (article 1465 du CGI) représente quant à elle 74% de ce total en 2005.

D. Du côté des fonds communautaires

Si l'on regarde maintenant du côté des aides des fonds communautaires, le CNASEA a pu fournir aux membres de la mission deux évaluations qui permettant d'approcher le montant des crédits communautaires programmés entre janvier 2000 et novembre 2006.

La première, élaborée suite à une demande de la Commission européenne et datée de novembre 2006, évalue avec précision les crédits communautaires versés à des entreprises entre 2000 et novembre 2006, mais pour le seul fonds FEDER. Les crédits communautaires ainsi mobilisés ont représenté 1,2 milliard d'€, soit 16% des crédits communautaires FEDER programmés (7,5 milliards) sur une programmation totale de 30 milliards d'€ (incluant, outre les fonds communautaires, les dépenses publiques nationales et les dépenses privées). Les crédits communautaires FEDER versés aux entreprises ont ainsi représenté 170 millions d'€ par an en moyenne.

La seconde étude, réalisée à la demande des membres de la mission, concerne l'ensemble des fonds européens, mais sans ventilation fine, compte tenu du délai court de la mission, des catégories « personnes morales de droit privé » et « personnes physiques », afin notamment de pouvoir isoler les bénéficiaires du secteur marchand et concurrentiel par opposition par exemple aux associations.

Afin d'approcher le chiffre réel, la mission a donc choisi de retrancher aux résultats agrégés « personnes morales de droit privé » et « personnes physiques » une proportion de 27,1%, qui correspond à la proportion des crédits FEDER à destination des personnes privées qui ont concerné des associations. Une fois appliqué ce coefficient, on obtient un total de 2,3 milliards d'€ de crédits communautaires programmés entre 2000 et novembre 2006, soit une moyenne annuelle de 335 millions d'€, chiffre à considérer à ce stade comme un premier ordre de grandeur, pour autant sans doute relativement fiable. Rappelons que ce chiffre constitue l'apport propre de l'Union européenne, les dépenses publiques nationales affichées en contreparties étant déjà comptabilisées dans l'estimation des aides versées par l'Etat et par les collectivités locales.

Au total, si on ne retient pas les aides fiscales nationales et les allègements généraux de charges sociales, de manière à rendre plus comparables les champs d'action de l'Etat, des collectivités territoriales et des fonds européens, on arrive aux ordres de grandeur suivants :

- Etat : 25 milliards d'€ ;
- Collectivités territoriales : 6 milliards d'€ ;
- Fonds européens : 0,35 milliard d'€.

Ainsi, sur environ 30 milliards d'€ d'aides, prises en une acception budgétaire, la part de l'Etat est largement prépondérante, à hauteur de 80 %, là où les collectivités territoriales financent 19 % du total. Cette décomposition consolide l'observation déjà faite selon laquelle l'Etat porte 90 % de l'ensemble des aides publiques aux entreprises, dès lors que l'on prend en compte une définition élargie des mécanismes d'aides.

IV. ALLER PLUS LOIN EN ELABORANT ET EN PILOTANT UN SYSTEME D'INFORMATION INTEGRE

Ces premières estimations fixent le champ de l'évaluation à conduire, mais elles ne suffisent pas. D'autres informations sont nécessaires pour combler les lacunes des systèmes d'information contribuant aux processus de décision publique relatifs aux aides publiques aux entreprises.

A. Une absence de consolidation des informations par région

Ainsi il n'existe pas de système d'information permettant aujourd'hui de consolider par région, les aides de l'Etat et celles des collectivités territoriales.

De ce point de vue, il est à regretter que la circulaire du Ministère de l'Intérieur en date du 6 juillet 2006, relative au recensement par les conseils régionaux des aides territoriales aux entreprises en application de la loi du 13 août 2004, soit conçue en fonction des seules exigences de la Commission européenne en matière de réglementation de la concurrence. Or, si l'article 1 de la dite loi précise que « *les informations contenues dans ce rapport permettent à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire* », il indique aussitôt après que « *ce rapport présente les aides et régimes d'aides mis en oeuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales* ». Cela montre de toute évidence que les ambitions de la démarche prévue par le législateur excédaient largement une stricte logique de « contrôle de légalité » pour s'inscrire dans une perspective de régulation beaucoup plus ample.

D'abord exigibles pour juillet 2006, les rapports au titre de l'année 2005 pourront être transmis jusqu'au 31 décembre 2006 (au moment de la rédaction du présent rapport, seuls 2 recensements étaient parvenus à la DGCL). La circulaire est d'une telle complexité qu'un renseignement homogène par les régions est peu probable, et les collectivités infrarégionales, censées, en vertu du Code général des collectivités territoriales, n'attribuer d'aides économiques qu'avec l'accord de la région, n'ont pas forcément intérêt à révéler l'ensemble de leurs interventions. Pour ces raisons, il est probable que le montant finalement obtenu sera en deçà de la réalité et que les recensements régionaux serviront difficilement de base à une connaissance fine des aides versées par les collectivités territoriales.

PRECONISATION N° 4 : Les membres de mission préconisent ici de modifier dans le cadre de la loi du 13 août 2004, les objectifs de cette circulaire, de manière à mieux prendre en compte les enjeux d'une régulation globale, même si le mélange de données nécessaires au contrôle de légalité et d'éléments d'études statistiques requiert un ton juste pour éviter un surcroît de travail mal perçu par les collectivités locales ; le mieux étant ici en réalité de s'appuyer sur leur propre besoin de connaissance.

B. Une absence de toute vision d'ensemble

Il n'existe que très peu de données permettant de mesurer l'effet sectoriel des dispositifs généraux d'aides, là où pourtant les situations du tissu d'entreprises analysées par marchés diffèrent substantiellement.

Il n'existe quasiment rien pour permettre d'observer l'effet territorial de dispositifs nationaux tels que les allègements de charges, les dépenses fiscales, là où pourtant il est légitime de penser que de tels dispositifs ont des effets parfois contraires à par exemple une forme de péréquation territorialisée des aides publiques.

Il n'existe que peu d'observations autorisant le suivi par type de marché des aides publiques conçues pour un motif donné. Ainsi il serait utile de mieux connaître le suivi des aides visant à développer la R&D en distinguant le secteur automobile du secteur aéronautique, ou du secteur des biotechnologies, etc.

Il n'existe aucune information permettant d'évaluer une éventuelle forme de « concurrence fiscale » entre les régions et les collectivités locales, là où pourtant les aides publiques aux entreprises jouent nécessairement comme levier de concurrence entre les espaces territoriaux, y compris au sein même du territoire français. L'observation avait pourtant été faite par exemple de l'impact du prix de la vignette automobile sur les localisations administratives du parc des loueurs de véhicule.

Enfin, ce n'est pas la moindre des observations, il n'existe aucune évaluation quant aux contradictions ressenties entre les diverses aides publiques, là où pourtant chacun a pu mesurer dans certains cas soit les marges de manœuvre d'opportunité soit les effets d'annulation liés à la non cohérence des dispositifs retenus par les différentes collectivités publiques.

Cela renvoie à l'intuition que bien souvent ce sont les entreprises elles-mêmes qui jouent *de facto* le rôle de régulateur des différentes politiques publiques, leurs décisions venant ainsi se substituer à l'énoncé de priorités de politiques publiques voire à l'impératif de contrôle d'efficience, ce qui nous éloigne des perspectives voulues par le législateur avec la mise en œuvre de la LOLF.

Il est vrai que pour beaucoup ce constat tient à l'insuffisance chronique et malheureuse de mutualisation interministérielle et de fongibilité territoriale. L'observation est largement partagée de l'existence de doublons et parfois en conséquence de saupoudrages inefficaces. Rien ne semble plus difficile que de voir coordonner les actions de différentes directions au sein du même Département ministériel, sans parler de l'objectif encore plus dirimant d'actions conjointement pensées par les différents Départements ministériels. Et pourtant, ceci constitue le socle de toute tentative de mettre en place un système d'information intégré. A défaut, il est vraisemblable qu'il sera difficile d'y parvenir de manière réellement satisfaisante.

C. Dès lors l'impérieux besoin d'un système d'information intégré.

Pour donner corps à la régulation et dans une logique stratégique de cohérence de politiques publiques, cohérence qui devient le levier premier à rechercher pour toutes politiques publiques, les membres de la mission estiment nécessaire un recensement intégré plutôt qu'un recensement exhaustif des aides publiques aux entreprises.

La distinction n'est pas seulement une coquetterie sémantique. Dans un recensement exhaustif, l'essentiel est dans la computation des cas particuliers dont on attend que se dégage une cohérence générale. A l'inverse, un recensement intégré se préoccupe principalement du cadre de cohérence stratégique, mieux, il en dépend.

La mise en œuvre d'un recensement exhaustif et sa maintenance seraient extrêmement coûteux. Un recensement obéit naturellement à la loi des rendements décroissants et le coût marginal de dispositifs supplémentaires pour recenser telle ou telle « niche » est de plus en plus élevé au fur et à mesure que l'on tend à l'exhaustivité, étant donnée la multitude de centres de décision publique concernés et l'impressionnant puzzle des dispositifs d'aides publiques. Pour les collectivités territoriales, l'exercice est d'autant plus complexe que les aides ne relèvent pas nécessairement de dispositifs permanents, mais sont souvent accordées de façon ponctuelle et « sur mesure » pour accompagner une implantation, une extension ou une restructuration.

Enfin et surtout, le résultat d'un recensement exhaustif serait peu opérant du point de vue du régulateur. En matière de décision stratégique, l'abondance des informations vaut moins que leur pertinence. Une connaissance exhaustive des quelques 6000 dispositifs d'aides recensés par les bases de données existantes, intégrant une dizaine de caractéristiques essentielles par dispositif, impliquerait la manipulation de plusieurs dizaines de milliers d'informations élémentaires. Cela excède évidemment la capacité de prise en compte de quelque décideur que ce soit et une telle pléthore serait contreproductive pour toute instance de régulation.

En amont du recensement, il est donc nécessaire de hiérarchiser les informations collectées en fonction de leur pertinence dans le processus décisionnel. Cela suppose une sélection des dispositifs dont l'impact serait jugé significatif (une évaluation micro-économique, dispositif par dispositif, fût-elle exhaustive, ne rendrait absolument pas compte de l'efficacité économique globale du système d'aides publiques aux entreprises).

A l'inverse, un système d'information intégré doit permettre, en termes de régulation d'une politique publique, de fournir les informations nécessaires pour améliorer l'efficacité du système d'aides par rapport à ses objectifs, pour renforcer son efficacité, pour identifier et réduire les effets non escomptés, pour contrôler le respect des règles de conditionnalité des aides.

Un tel objectif répond au souci, d'abord pragmatique, de rechercher la meilleure efficacité des aides publiques, mais aussi de repérer les effets pervers et enfin d'éviter les redondances inutiles voire contreproductives. Il renvoie à la nécessité de préciser la finalité d'une aide publique en termes de développement économique (en distinguant l'espace territorial de celui-ci le cas échéant) ou de créations d'emplois directement consécutives ou de politique culturelle, patrimoniale, environnementale, etc.

Il doit permettre de donner toutes garanties quant au respect de la parole donnée de part et d'autre, lorsque l'obtention d'une aide est liée à un engagement durable du bénéficiaire (c'est le cas en particulier des aides pour éviter des restructurations ou pour consolider des embauches), voire au regard plus général du respect du Code du travail (dans le cas par exemple de la suppression et du remboursement des allègements de cotisations sociales en cas de travail illégal dans l'entreprise).

D. Une architecture du système d'information intégré adaptée aux impératifs d'une régulation globale

Concevoir un système d'information c'est d'abord en déterminer les domaines d'application, en l'occurrence délimiter le champ des aides publiques aux entreprises (cf. plus haut). C'est ensuite définir les informations appelées à y être traitées en précisant leurs utilisations potentielles, les finalités de leurs usages et les processus dans lesquels elles sont impliquées.

Cela ne sera bien sûr possible qu'à la condition de lever les contraintes observées quant à la faisabilité d'une mise à plat des informations.

PRECONISATION N° 15 : Les membres de la mission estiment souhaitable de mettre en place un système d'information intégré à usage des instances de régulation, autour d'une base de données respectant une exigence d'anonymisation de l'information. La nécessité de disposer d'informations agrégées sans affichage des données individuelles par entreprises bénéficiaires, s'impose en effet si l'on souhaite pouvoir progresser significativement dans l'objectif d'une meilleure cohérence et d'une meilleure évaluation des aides publiques aux entreprises. Cette anonymisation, opérée conformément aux préconisations de la CNIL, serait mise en œuvre dans le transfert des informations des systèmes d'information des opérateurs vers celui des régulateurs.

Dans ce contexte, un système d'information intégré doit permettre de traiter les informations pertinentes en fonction de trois types de paramètres :

- la nature de l'instance ou des instances de régulation susceptible(s) d'utiliser l'information, allant de l'Etat en ses différentes composantes aux collectivités territoriales ;
- la phase ou les phases du processus de régulation (conception d'une aide, formalisation juridique, allocation financière, mise en œuvre du dispositif opérationnel, processus d'attribution individualisé, contrôle, évaluation) pour laquelle ou lesquelles l'information est utile ;
- la finalité des aides concernées par cette information.

Cela revient à organiser la base de données en distribuant les informations dans un espace à trois dimensions, correspondant à chacune des catégories mentionnées. Pour en simplifier la représentation, il est possible de la ramener à une série de tableaux de bord à doubles entrées, à destination de chaque instance de régulation, déterminant les informations nécessaires à la prise de décision, pour chaque étape du processus de décision et pour chaque grande catégorie d'aides, correspondant à une même finalité. En permutant ces données, on peut de même définir, pour chaque finalité, les informations d'un tableau de bord nécessaires à chaque instance de décision aux différentes étapes du processus de régulation (cf. annexe n° 4).

Pour alimenter la base de données intégrées, les membres de la mission recommandent la relance du projet AGAPE ou la consolidation du logiciel PRESAGE qui pourraient constituer le cadre de mise en place du dit système d'information.

Les membres de la mission préconisent également d'établir une comptabilité plus précise du montant total des aides publiques correspondant à chaque périmètre de définition.

PRECONISATION N°16 : Il est de ce point de vue nécessaire de faire en sorte également que le système d'information CHORUS puisse intégrer une codification permettant un meilleur suivi comptable des aides publiques versées par les différentes collectivités publiques.

L'objectif poursuivi conduit toutefois à ne pas se limiter à ces seules données issues du mouvement des comptabilités des collectivités publiques, sauf à ne pas prendre en compte les aides indirectes, comme par exemple les aides à l'immobilier sous forme d'un rabais de prix de vente ou de location, voire d'autres formes d'aides comme les allègements fiscaux ou les garanties octroyées.

V. SANS ATTENDRE CETTE MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTEME D'INFORMATION INTEGRE, IL EST D'ORES ET DEJA POSSIBLE D'ENGAGER UNE EVALUATION RIGOUREUSE DU SYSTEME DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES ET DE PRENDRE RAPIDEMENT DES MESURES EFFICACES DE REDEPLOIEMENT ET D'ECONOMIES

La mission a constaté les difficultés techniques réelles qui restent à lever pour pouvoir disposer en bonne et due forme d'un système d'information intégré, notamment la fiabilité relative des données déclaratives.

Pour autant, il n'y a pas lieu d'attendre. Il serait en particulier vain d'espérer qu'un recensement exhaustif permette de mener à bien les deux objectifs de cohérence et d'évaluation des aides publiques aux entreprises. Il est une observation trop constante dans l'administration française de voir le préalable d'un système d'information souvent posé pour éviter d'engager sérieusement les réformes nécessaires. Les recommandations récentes visant à réduire le nombre d'indicateurs LOLF renforcent cette observation.

La granularité d'une information doit être adaptée au décideur concerné. Ce sont sans doute les indicateurs d'alerte qui comptent en premier pour un responsable. Il s'agit d'être informé à temps de l'existence d'un écart par rapport aux objectifs poursuivis. Plus la connaissance d'un écart est anticipée, plus il est facile de réagir pour corriger le tir. Des indicateurs d'alerte en cas de recours excessif d'une entreprise aux aides publiques seraient par exemple beaucoup plus utiles que la recherche de la perfection d'un système d'information.

La mission préconise que le travail d'évaluation soit engagé en priorité sur les aides de l'Etat, qui représentent 90 % environ du total financier.

A. Classer les aides de l'Etat par finalités de politiques publiques

Il existe de multiples façons de classer les aides publiques aux entreprises : par finalité de politique publique, par instrument, par ministère gestionnaire ou encore par type de bénéficiaire.

Dans une optique de régulation globale, c'est le classement par type de finalités qui a retenu l'attention des membres de la mission. Ce parti pris rappelle l'importance d'une visée stratégique et d'une réflexion sur les finalités et le sens de l'action publique. Il est usuel de distinguer ce qui a trait à l'objectif de faire bien les choses et ce qui relève de l'impératif de choisir la bonne stratégie et de répondre aux finalités justes. La recherche de performance appelle également l'évaluation de la politique poursuivie au regard de ses finalités. On peut être performant dans l'accomplissement d'un objectif inapproprié. Une claire lisibilité des finalités poursuivies garantit que l'évaluation sera conduite dans une visée réellement stratégique et non purement instrumentale.

Le nombre de finalités retenu ne doit être ni trop réduit, ce qui induirait une simplification grossière, ni trop élevé, sous peine de faire obstacle à la lisibilité du système et à sa nécessaire rationalisation.

PRECONISATION N°1 : En première approche qui mérite évaluation complémentaire, et en tenant compte des entretiens qu'elle a pu conduire, la mission propose de distinguer *a minima* sept grandes finalités des aides publiques aux entreprises (soit un regroupement plus consolidé que celui présenté plus haut issu des travaux de l'ENPC, aux fins d'une meilleure évaluation des politiques publiques) :

- faciliter le financement des entreprises et des projets (y compris créations et transmissions, ainsi que soutien à l'export), avec une priorité absolue à la création d'entreprises innovantes ou à potentiel de croissance ;
- encourager la recherche et l'innovation, vecteur décisif face à la mondialisation (ces dispositifs ont en particulier pour objet de favoriser l'innovation sous toutes ses formes et les dépenses de R&D) ;
- aménager le territoire en veillant à une plus juste répartition des équipements économiques (les dispositifs poursuivant cette finalité visent à influencer la localisation des activités économiques sur le territoire, le cas échéant au moyen d'un zonage) ;
- développer l'emploi (sont ici visés tous les dispositifs dont l'objet principal est de modifier la quantité et la nature des emplois dans l'économie, y compris le volet formation) ;
- préserver l'environnement (y compris risques industriels), voire corriger les externalités négatives ;
- accompagner les mutations économiques et aider les entreprises temporairement en difficulté ;
- mettre en œuvre des politiques publiques sectorielles en soutenant les entreprises concernées, par exemple le développement, la réorientation ou le soutien de filières agricoles, ou encore le pluralisme de la pensée éditoriale par un soutien cohérent des organes de presse et des maisons d'édition (ici, les aides sont conçues comme des instruments au service d'une politique publique dont elles constituent un instrument parmi d'autres).

Une telle classification ne doit pas pour autant pénaliser la recherche d'une meilleure efficacité des politiques publiques, en étant en quelque sorte victime d'elle-même. Il s'agit en effet de conserver présent à l'esprit la nécessité de rendre plus cohérentes entre elles les diverses aides publiques aux entreprises, et donc de savoir mieux mesurer les interactions toujours possibles entre les différentes finalités. Il s'agit bien sûr également de garantir à cet effet le bon usage des fonds publics sans oublier d'en maîtriser les coûts plutôt que de les constater.

B. Faire correspondre cette classification aux programmes LOLF

PRECONISATION N°2 : Mettant à profit la révolution culturelle engagée par la LOLF, il convient, pour chacune des finalités présidant aux aides publiques aux entreprises, de regrouper l'ensemble des aides publiques relevant de la même finalité au sein d'un seul programme LOLF, à l'exception des aides strictement sectorielles qui resteraient rattachées à leur mission d'origine (elles sont en revanche tout à fait sujettes aux travaux d'évaluation recommandés plus bas).

PRECONISATION N°3 : Pour sa pleine mise en œuvre, une telle préconisation devra se voir consolidée par une reconfiguration des programmes des différentes missions ministérielles, sous la conduite du CIAP.

On peut donner ici une illustration du travail à conduire : les aides gérées par le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises au sein de la DGTPE, se voient retracées à la fois dans le programme 134 (développement des entreprises), à la fois dans un compte spécial du Trésor, mais aussi dans le programme aide économique et financière au développement du MINEFI et encore dans le programme Garanties de l'Etat.

L'objectif poursuivi doit être de repérer les dispositifs les plus coûteux et les moins efficaces pour chacun des programmes correspondant à une finalité donnée, de les supprimer en conséquence pour affecter les économies substantielles ainsi obtenues aux aides les plus efficaces et pertinentes et à une réduction du déficit budgétaire.

PRECONISATION N°5 : Les responsables de programme devront s'appuyer pour conduire les évaluations par finalités sur des comités *ad hoc* d'évaluation, représentant de façon pluraliste l'ensemble des intérêts en présence. Cela permettrait d'établir un diagnostic partagé sur l'efficacité relative des principaux dispositifs concourant à une même finalité, selon une méthodologie identique et de façon transparente par rapport aux acteurs concernés mais aussi d'obtenir des résultats présentés par le biais d'indicateurs LOLF sous une forme unique, permettant une comparaison directe entre dispositifs.

Il serait nécessaire de réaliser dans ce cadre des études macro économiques et un bouclage en termes fiscaux visant à mieux simuler l'impact d'une suppression de tel ou tel dispositif d'aide publique aux entreprises. De telles analyses, en réalité en partie d'ores et déjà disponibles « dans les cartons », permettront par exemple de mieux mesurer les effets d'élasticité propres à tel ou tel mécanisme d'aide, ou bien encore de comparer l'efficacité respective de mesures fiscales et de subventions directes.

A noter que ces études gagneraient à intégrer les effets d'image de la France lorsque l'on en vient aux aides à des entreprises étrangères pour les orienter vers le territoire français. Relèvent de telles approches les hypothèses parfois émises de substituer une baisse significative du taux d'imposition sur les sociétés à certaines dépenses fiscales ou exonérations de charges sociales.

S'impose tout autant une étude économique et financière pour évaluer l'efficacité de mesures dites d'effet de levier sur le marché financier au regard des attentes exprimées en matière d'aides directes ou de dépenses fiscales, dès lors que l'objectif de croissance via le développement des investissements serait reconnu comme un objectif central, ce qui est sans aucun doute primordial. Il importe ici que les administrations publiques prennent mieux en compte la réalité du fonctionnement des entreprises pour mieux comprendre les motifs de leurs décisions, qui relèvent en réalité moins d'aides spécifiques que de perspectives de marché et de leviers *ad hoc* de financement de leur activité.

De même, la méthode d'évaluation préconisée doit rapidement permettre de mieux situer les secteurs et la taille des entreprises principalement bénéficiaires. L'observation est en effet faite d'une grande concentration des dispositifs d'aides, le plus souvent en faveur des plus grands groupes, contrairement à la priorité, maintes fois réitérée, accordée aux PME.

Au total, la méthode proposée pourrait conduire à la mise en cohérence de dispositifs de logique parfois quasi identique et faisant pourtant appel à des procédures différentes.

PRECONISATION N°7 : La mission estime qu'une meilleure adéquation entre les programmes LOLF et les aides publiques classées selon leur finalité aiderait à engager plus nettement les revues de programme qui s'imposent et que l'on est en droit voire en devoir d'attendre d'un exercice d'évaluation de la dépense publique tel que la LOLF devrait y inciter.

On peut notamment escompter de ces revues de programme une meilleure maîtrise des coûts d'administration des aides publiques aux entreprises.

PRECONISATION N°6 : La mission préconise qu'un Jaune budgétaire retrace chaque année les résultats des travaux d'évaluation conduits par chaque responsable de programme concerné, ainsi qu'une synthèse des politiques publiques exprimées par les aides publiques aux entreprises.

C. Assurer un suivi permanent des travaux d'évaluation

L'objectif de régulation globale, pour être atteint, suppose une consolidation des différents travaux d'évaluation.

PRECONISATION N°8 : Les membres de la mission préconisent de prendre appui sur l'existence de la Conférence nationale des Finances publiques et de son conseil d'orientation, pour constituer en son sein, et en respectant le pluralisme de sa composition, un comité permanent pour la régulation et l'évaluation des aides publiques aux entreprises (COPRA), dont le secrétariat serait assuré par la DGTPÉ.

Cette composition a en effet le grand mérite d'associer l'ensemble des responsables des Dépenses publiques au sens des critères européens (Etat, collectivités territoriales, protection sociale).

Ce COPRA suivrait l'avancement des travaux d'évaluation conduits par chaque responsable de programme. Il serait de plus obligatoirement consulté pour avis avant toute initiative ministérielle visant à créer un nouveau mécanisme d'aide publique aux entreprises, à l'instar de ce qui fonctionne avec la CNIL pour ce qui relève des fichiers de données personnelles.

Une autre voie possible consisterait à installer un comité permanent d'évaluation au sein du COE, pour ce qui a trait aux aides publiques à l'emploi, et à procéder de même au sein des différents « Hauts Conseils ». Cet effet de levier au profit d'une culture d'évaluation perdrait néanmoins en efficacité au regard d'un seul espace de consolidation et de partage de l'information disponible.

L'évaluation rigoureuse des aides publiques aux entreprises se trouverait grandement favorisée à hauteur d'une discipline collective plus affirmée visant à ne pas changer trop fréquemment les dispositifs d'aides avant précisément que leur évaluation soit conduite.

A titre d'illustration, on citera ici les cinq modifications législatives sur la seule année 2005 concernant le régime du fonds commun de placement dans l'innovation comme les trois modifications concernant le fonds commun de placement à risque, sans que l'impact de ces mesures, souvent assorties de plafonds modestes qui en affectent l'efficacité auprès des entreprises, n'ait été évalué. On pourrait aussi citer l'évolution de la répartition des impositions affectées à la sécurité sociale.

PRECONISATION N° 9 : Ces réflexions conduisent ici la mission à préconiser de n'engager aucune aide supplémentaire sans une évaluation préalable des dispositifs existants pour le domaine concerné, ce qui serait un saut créatif conséquent dans la conduite des politiques publiques.

La mission estime en outre qu'il serait pertinent de s'imposer collectivement une règle visant à chercher en priorité à gager un dispositif nouveau par la suppression de dispositifs existants, à l'instar des orientations proposées par les observateurs de la dépense publique. Une reprise des meilleures pratiques observées dans certains pays étrangers serait à cet égard également utile. De ce point de vue, les politiques mises en œuvre aux Etats-Unis par la SBA (small business administration) méritent intérêt, comme les business links anglais, au travers de mécanismes d'assujettissement du montant des financements aux résultats obtenus par les structures auditées.

PRECONISATION N°11 : La mission préconise également que les nouveaux dispositifs d'aides publiques portés par l'Etat soient créés pour une durée limitée, leur reconduction étant subordonnée aux conclusions d'une évaluation validées par le COPRA.

D. Une évaluation utile

Au total, les membres de la mission estiment qu'un tel exercice d'évaluation, sous l'égide du COPRA, trouvera son retour sur investissement très vite.

On rappellera ici pour mémoire l'évaluation faite de son côté par la Cour des comptes qui estime les gains à attendre, d'un usage plus limité et d'une simplification des allègements de charges, à un ordre de grandeur de 7 à 10 milliards d'€, dont on peut sans difficulté imaginer un usage plus efficient pour renforcer le potentiel de croissance de l'économie française. On rappellera aussi l'expérience canadienne qui a vu une évaluation rigoureuse des dépenses publiques conduire à une diminution des subventions aux entreprises de 60 % au cours des années 1990.

PRECONISATION N°10 : Sans optimisme excessif, il semble légitime d'attendre à horizon d'un an, grâce à une évaluation des dispositifs les plus coûteux financés par l'Etat, un gain forfaitairement fixé à 4 milliards d'€, à efficacité maintenue ou renforcée. On pourra trouver trop prudente la perspective de gain sur une première année avancé par la mission. Mieux vaut réussir un objectif, fût-il sage, qu'afficher 10, 20 ou 30 milliards d'€ et ne pas y parvenir.

Toute décision peut porter son effet contraire, ce qui d'une certaine manière se révèle une garantie pour l'exercice préconisé : il est très probable qu'en cas d'effets redistributifs fortement négatifs, la mobilisation se fera immédiatement sentir, là où les effets positifs profitent généralement à des gagnants silencieux...

Cette opération initiale pourrait inaugurer un processus permanent d'évaluation, dont on peut attendre chaque année de substantielles marges de manœuvre supplémentaires pour mieux orienter l'action publique et répondre à l'objectif de réduction du déficit public.

Les membres de la mission sont d'autant plus enclins à préconiser ce type d'approche qu'elle est de mise en œuvre simple et qu'elle ne requiert pas le préalable d'une connaissance exhaustive des aides.

Ce n'est pas tant l'absence d'études d'évaluation qui frappe l'observateur qu'une cruelle incapacité à prendre les décisions qui s'imposent, parfois presque à l'évidence. Il serait inutile de poursuivre voire d'accroître le rythme, déjà significatif, des publications de travaux d'évaluation si n'était pas réellement choisie une voie décisionnelle de remise en cause de ce qui le mérite à l'expérience.

La mission préconise que tout travail d'évaluation devrait comprendre son volet impératif de conclusions pratiques et de recommandations précises visant à ce qu'une décision puisse immédiatement être mise en œuvre, que ce soit pour renforcer l'aide évaluée, la supprimer, ou encore en modifier la gouvernance et les modalités. Ce qui est ici recommandé pour les travaux d'évaluation s'inspire de l'évolution attendue de la méthodologie des rapports des différentes Inspections ministérielles, visant à renforcer leur volet de préconisations concrètes et directement opérationnelles.

Beaucoup d'évaluations se traduisent fort peu souvent par des décisions de réformes concrètes. Une cause profonde à cette situation réside dans le caractère méthodologiquement disparate et non participatif des évaluations menées, qui fait obstacle à une comparaison directe et incontestable entre dispositifs et, partant, au remplacement progressif des moins efficaces par les plus efficaces. Dans la pratique, nombreux sont les résultats peu utilisables car ils ne permettent pas de fonder une décision concrète de suppression d'un dispositif et du transfert des crédits ainsi dégagés vers des dispositifs plus efficaces ou des économies budgétaires. Un des défauts majeurs des études et divers rapports est qu'ils ne sont pas faits suffisamment en partenariat avec les acteurs concernés, à tout le moins dans une écoute approfondie des situations. La préconisation n° 8 vise, par la mise en place du COPRA, à une meilleure appropriation des évaluations conduites aux fins de mieux parvenir au volet décisionnel, de même que la recommandation d'associer les acteurs concernés aux travaux d'évaluation par programmes et finalités.

En tout état de cause, l'impasse guette l'action publique aussi longtemps qu'elle se verra grever d'incertitudes lourdes quant à son efficacité. La préconisation de la mission cherche les voies de sortie concrète des débats répétitifs sur par exemple l'efficacité des exonérations de charges sociales au regard de la politique de l'emploi dans un contexte de poids croissant des contraintes de la protection sociale, ou encore sur les attendus d'aides à la presse insuffisamment différenciées selon la vocation éditoriale des titres concernés et leur poids en publicité ou selon le profil des actionnaires des groupes éditeurs, pouvant par ailleurs bénéficier d'autres dispositifs d'aides publiques au regard d'autres secteurs d'activité.

VI. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE COHERENCE ET EFFICIENCE DES AIDES APPELLE UN RENVERSEMENT MAJEUR VISANT A PASSER D'UNE REGULATION JURIDIQUE ET CENTRALISEE A UNE REGULATION MANAGERIALE ET TERRITORIALISEE

Le paradoxe pourrait s'exprimer ainsi : il y a trop d'aides mais aussi pas assez – trop d'aides redondantes, concurrentes ou inefficaces, mais pas assez d'aides correctement dimensionnées à leur objectif. Comprendre et admettre ce « mal d'aides » en quelque sorte, c'est en réalité savoir prendre la mesure de l'inefficacité d'un mode de régulation trop juridique et trop centralisé.

A. Renforcer le rôle des acteurs locaux

Dans ces conditions, la modernisation du dispositif passe par une adaptabilité accrue des aides aux besoins concrets des entreprises et aux réalités économiques locales. Cela plaide pour le renforcement du rôle des décideurs territoriaux, décentralisés et/ou déconcentrés, dans la détermination des critères d'éligibilité et dans la gestion de la fongibilité des aides à l'intérieur d'une même finalité.

L'article 1 de la loi du 13 août 2004, même s'il ne lève pas toutes les ambiguïtés quant au rôle de chef de file des régions pour les politiques économiques locales, vise bien à retenir des moyens incitatifs en faveur d'une meilleure cohérence territoriale, avec notamment la possibilité de déléguer à titre expérimental aux régions qui auront adopté un schéma régional de développement économique (SRDE) l'attribution de certaines aides déconcentrées de l'Etat. Cette délégation fait l'objet d'une convention qui permet, fait important, de définir des critères d'attribution différents des critères nationaux. Il n'y a aucune raison de principe que de tels assouplissements ne soient pas étendus aux procédures déconcentrées : il serait paradoxal que l'Etat s'interdise des marges de manoeuvre qu'il reconnaît aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, les modalités de mise en oeuvre de la politique régionale européenne, plus particulièrement de l'objectif 2 en ce qui concerne la France, illustrent ce que peut être une gestion territorialisée d'un dispositif d'aides, qui garantisse à la fois le respect des principes communautaires, via le règlement des fonds structurels, les impératifs stratégiques nationaux, via le cadre national de référence, et l'adaptation aux nécessités du terrain, via la programmation stratégique locale.

Une longue expérience des documents uniques de programmation a familiarisé préfetures de région et conseils régionaux à un mode de régulation managérial et décentralisé des aides européennes. Il n'y a aucune raison qu'ils ne soient pas à même de gérer dans d'aussi bonnes conditions les crédits nationaux que les fonds communautaires.

Or les contrôles exercés par la Commission interministérielle de coordination des contrôles sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC) ont montré que la gestion des fonds structurels selon les procédures communautaires soutenait avantageusement la comparaison avec les procédures nationales.

B. Une meilleure gouvernance

PRECONISATION N°12 : En prolongement des observations précédentes, la mission préconise qu'une véritable territorialisation des aides publiques aux entreprises soit engagée, allant très au-delà de la déconcentration des procédures d'attribution comme c'est aujourd'hui généralement le cas. Elle souhaite voir simultanément renforcées :

- l'intervention stratégique des départements ministériels et des administrations centrales, dans la définition des objectifs poursuivis en termes de politiques publiques,
- la responsabilité des administrations déconcentrées, autour du préfet de région, dans la mise en place d'une régulation partenariale des aides avec le conseil régional, incluant la détermination précise des critères d'attribution et la gestion de la fongibilité des aides relevant d'un même objectif.

Mais pour cela, la présence d'un Etat stratège fait cruellement défaut. Un Etat capable de fixer des orientations à ses opérateurs, leur rappelant les exigences du contrôle interne et évaluant *a posteriori* la réussite de la gestion conduite, un Etat assumant aussi en transparence sa responsabilité arbitrale. A noter que l'accaparement des services par un formalisme juridique et procédural démultiplié se fait au détriment du travail sur la mise en place de la réflexion stratégique (cf. le récent rapport Lambert-Migaud de novembre 2006 sur la mise en oeuvre de la LOLF).

La mission préconise de mieux distinguer les fonctions de régulateurs-stratèges des fonctions d'opérateurs d'une politique publique, en confiant aux uns et aux autres de plus grandes marges de manoeuvre managériales et fonctionnelles pour mettre en oeuvre les dispositifs les plus efficaces en termes d'aides publiques.

L'esprit de la LOLF s'énonce, d'une part par l'extension de la liberté de gestion et le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, d'autre part par la relation de confiance entre les acteurs (cf. rapport sur la mise en oeuvre de la LOLF).

La plus grande liberté d'action confiée à certains opérateurs nationaux dans le cadre d'établissements ad hoc répond aux exigences qui sont les leurs face aux contraintes de la concurrence et à la nécessité de devoir *a minima* équilibrer financièrement leur activité. L'objectif poursuivi par là est la recherche d'effets de levier efficaces et de retours exigeants sur dépenses engagées. Cette orientation signifie que le contrôle ex ante d'éligibilité et/ou de légalité des aides relève de la responsabilité première des opérateurs, là où les régulateurs portent la responsabilité de l'évaluation et d'un contrôle de second niveau.

Les règles d'éligibilité aux aides publiques aux entreprises pourraient être négociées par les régulateurs davantage au niveau régional (cf. par exemple la formalisation retenue pour les DOCUP). Quant à l'exécution financière et l'attribution des aides, elles seraient confiées aux opérateurs nationaux ou locaux, en respectant la configuration voulue par des appels à projets préalablement établis.

L'objectif à poursuivre est de favoriser l'émergence d'une gouvernance des politiques publiques parvenant à marier d'un côté l'impératif d'équité territoriale et la mise en œuvre d'orientations nationales, de l'autre, la préoccupation d'une gestion de proximité et d'une adaptabilité efficace des dispositifs retenus. L'accompagnement par les collectivités publiques de l'extension du site Toyal d'Accous, en lieu et place de la création d'un nouvel établissement à Lacq, sera sans aucun doute un bon exemple de ce que signifie le « sur mesure » en matière d'aide publique à une entreprise.

Plutôt que d'opter pour une réponse juridiquement pure, la décentralisation ou bien le centralisme, la piste serait donc un croisement équilibré de décentralisation d'un côté et de mise en œuvre d'orientations nationales de l'autre. De ce point de vue, la voie de la contractualisation mérite d'être encouragée. Cela reste un schéma robuste en économie publique.

Au titre de l'objectif de voir mises en œuvre les orientations nationales, les membres de la mission ont proposé la création du COPRA (voir plus haut).

Au titre du second objectif d'une gestion de proximité, on rappelle ici la préconisation n° 13 visant à prévoir la constitution de comités ad hoc de coordination des aides en chaque région, voire pour répondre à une fonction d'ensemblier, permettant de consolider et de suivre les aides publiques aux entreprises sous un angle de proximité, et suscitant une réflexion partagée entre les différents acteurs pour prendre en compte les effets directs et indirects des dispositifs d'aides retenus.

Il faut en effet prendre en compte que le recours par les PME à des ensemblers d'aides ne s'explique pas seulement pour des motifs d'intérêt financier. Il serait vain d'imaginer la seule mise à disposition de la somme des informations disponibles, fût-ce par le moyen d'un Site Internet d'ergonomie performante. Il s'agit moins pour beaucoup d'entreprises de dénicher par elles-mêmes une aide financière que de rechercher le bon interlocuteur pour un dialogue approprié permettant d'accompagner l'émergence réussie de projets nouveaux ou de perspectives de développement à risque.

Certains opérateurs peuvent répondre à cette exigence de fonction de médiation, même si ce n'est pas leur vocation première.

A noter qu'au cours de la période récente, plusieurs conseils régionaux ont souhaité créer des commissions de contrôle et d'évaluation des aides publiques aux entreprises, réunissant en général outre les élus et les membres des conseils économiques et sociaux, des représentants des syndicats de salariés et des syndicats professionnels ainsi que des personnalités qualifiées.

En tout état de cause, une gouvernance de proximité, dès lors que les orientations nationales seraient effectivement respectées et contrôlées, pourrait améliorer le constat aujourd'hui fait de « bricolages » précipités, à partir des différents instruments disponibles, en cas de mise en danger des entreprises. Il vaut mieux en effet à l'évidence prévenir grâce à un travail de proximité entre des régulateurs territorialisés, des opérateurs *ad hoc* et les entreprises que chercher à guérir en mobilisant les effets d'annonce et les solutions improvisées.

Les expériences canadiennes et allemandes montrent par exemple que l'accroissement des compétences des collectivités territoriales doit se faire par le transfert de blocs de compétences et en veillant à une stricte complémentarité des outils d'intervention (cf le rapport de 2002 de l'Inspection générale des Finances et du Conseil général des Mines). L'identification par le créateur d'un « accompagnement conseil » de proximité et de qualité, et surtout visible, est un point sur lequel la France apparaît, au regard des expériences étrangères, en retard.

La volonté qui a prévalu à la création des pôles de compétitivité répond à cette vision, en introduisant une logique forte de territorialisation dans la politique industrielle. Ces pôles visent en effet à rassembler sur un territoire donné les compétences des unités publiques et privées de recherche, des centres de formation et le savoir-faire des entreprises, dans une démarche partenariale, destinée à dégager des synergies et promouvoir le travail collaboratif sur des projets innovants.

Toutefois, cette création nouvelle ne s'est à aucun moment accompagnée d'une évaluation rigoureuse des dispositifs d'aides publiques existants, et le nombre de pôles retenus n'a pas obéi manifestement aux seuls objectifs d'efficacité économique.

Au total, les membres de la mission partagent la conviction que la coopération de régulateurs déconcentrés et d'opérateurs publics ou privés habilités à cet effet permettrait d'orienter plus efficacement les dispositifs d'aides publiques aux entreprises vers la correction d'imperfections de marchés qui pénalisent le développement des entreprises, et notamment des PME, et vers la gestion d'externalités positives, comme le niveau moyen de compétences ou la culture entrepreneuriale. Cette régulation locale, d'essence managériale, se substituerait avantageusement à celle qui consiste à procéder, de Paris, à des modifications incessantes des procédures et règles de droit.

Il s'agit notamment de porter remède aux défaillances dans le financement des entreprises (accès au crédit ou à une augmentation de fonds propres), à l'inefficacité des aides en faveur de la R&D, au cloisonnement excessif de certains marchés. Sans omettre de souligner les facteurs « producteurs d'externalités » qui influent sur le développement des entreprises, notamment les infrastructures publiques et la reconnaissance de la ressource humaine, grâce aux politiques de formation initiale et continue. La mise en œuvre effective des préconisations retenues par la commission sur l'économie de l'immatériel constituera un bon test en ce domaine.

*

* *

Ainsi l'ensemble de ces observations et de ces orientations vise à rechercher des voies nouvelles et audacieuses pour une politique d'aides publiques plus efficace et moins sujette aux doutes répétés que suscite l'incohérence actuelle, voire l'opacité.

S'il est vrai, et les membres de la mission le pensent, que « le problème est moins de faire preuve d'imagination pour créer de nouvelles aides ou assortir ces dernières de nouvelles conditions que de mettre de l'ordre dans un système dont la puissance publique a perdu le contrôle » (Rapport du COE), alors s'impose une nouvelle approche.

Il s'agit de refuser la course en avant qui considérerait que la dette publique au fond n'est jamais un problème, et tout autant de rechercher une créativité et une audace collectives pour faire face intelligemment au défi posé.

Sauf à s'enliser dans une impasse coupable, la première posture consiste à refuser fermement de commencer par envisager une nouvelle aide publique à chaque fois qu'il s'agit de répondre à un défi nouveau, sans remettre en cause au préalable telle ou telle situation réputée acquise. C'est un principe simple et élémentaire de bonne gestion.

Pour autant, il s'agit surtout d'accepter de s'engager dans un choix des priorités retenues pour la définition du champ optimal des politiques publiques. La bonne gestion publique ne sera pas possible si l'on s'interdit de penser à une hiérarchie et à une temporalité dans les réponses apportées.

Ce rapport ne constitue qu'un premier jalon en ce sens. Le geste devra être prolongé et pérennisé, notamment grâce aux travaux d'évaluation validés par le Comité permanent pour la régulation et l'évaluation des aides publiques aux entreprises. L'efficacité de l'intervention publique exige un penser et un agir autrement. C'est la voie qui permet de restaurer les marges de manœuvre nécessaires pour répondre aux défis collectifs qui sont posés.

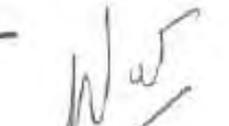
Paris, le 13 décembre 2006

L'Inspecteur général
des Finances,



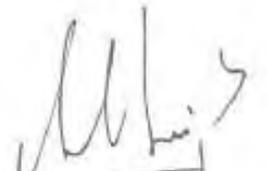
Alain CORDIER

L'Inspectrice générale
des Affaires sociales



Annie FOUQUET

L'Inspecteur général
de l'Administration,



Michel CASTEIGTS

L'Administrateur civil,



Olivier FERRAND

L'Inspecteur de
l'Administration,



Jérôme LETIER

ANNEXES

Liste des annexes

ANNEXE 1 :	Lettre de mission	46
ANNEXE 2 :	Sémaphore : la base de données aujourd’hui la plus complète sur les aides publiques aux entreprises	49
ANNEXE 3 :	Recensement global des aides aux entreprises : méthodologie critique	55
ANNEXE 4 :	Exemples de tableaux de bord pour une régulation globale	61
ANNEXE 5 :	Services et personnes rencontrés	65

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE

Paris, le 15 mars 2006

Monsieur le Ministre,

Le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi sur les aides publiques que vient de me remettre son Président, Monsieur Raymond SOUBIE, met l'accent sur le manque de lisibilité de notre dispositif d'aides. Celles-ci se sont multipliées et stratifiées au fil du temps, sans qu'apparaisse clairement la logique économique et sociale de cet empilement.

Il n'existe effectivement à ce jour aucun recensement exhaustif des aides publiques aux entreprises. Il est ainsi impossible de connaître toutes les aides accordées par l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics, d'en mesurer la complémentarité et de les évaluer. Une telle situation est préjudiciable pour nos finances publiques, comme pour la mise en œuvre de politiques efficaces en direction des entreprises.

Un recensement des aides publiques existantes sur le territoire national constitue la priorité et le préalable à toute action de modification et de simplification. Je demande une mission conjointe des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales.

La mission devra attacher, à partir d'une méthode commune, et en vue de constituer une base de données exploitable, à faire apparaître toutes les aides publiques aux entreprises, en présentant leurs caractéristiques : objectifs poursuivis, instrument utilisé, montant financier, critères d'éligibilité, bénéficiaires, entités gestionnaires, modes de contrôle...

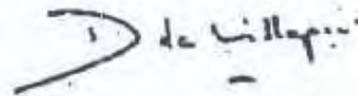
Monsieur Thierry BRETON,
Ministre de l'Economie, des Finances
et de l'Industrie
139 rue de Bercy
75012 PARIS

La mission devra également mettre en évidence les évaluations disponibles : rapport coût-efficacité, typologie des bénéficiaires par taille et secteurs d'activités.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, la mission pourra s'appuyer sur les rapports prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Sur la base du rapport qui devra m'être remis avant le 31 août 2006, le Conseil d'orientation pour l'emploi pourra proposer des mesures de nature à renforcer la lisibilité et l'efficacité des aides attribuées aux entreprises.

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



Dominique de VILLEPIN

ANNEXE 2

**SEMAPHORE : LA BASE DE DONNEES AUJOURD'HUI LA PLUS COMPLETE
SUR LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES**

I. PRESENTATION DE SEMAPHORE

A. Historique

SEMAPHORE est né en 1992 au sein de la CCI d'Amiens, pour répondre à une demande des entreprises. Face à la multiplication des opérateurs d'aides publiques (du fait, notamment, de la montée en puissance de la compétence économique des collectivités locales) et la prolifération des aides, les entreprises se faisaient de plus en plus l'écho d'un besoin de recensement pour s'y retrouver dans ce « maquis ».

La base a d'abord été construite comme base informatique monoposte, puis en intranet, comme support pour les conseillers de la CCI d'Amiens. En 2002, elle a été proposée aux autres CCI du réseau. En 2003, elle est devenue accessible au grand public sur Internet, sur le site des chambres de commerce et d'industrie. Enfin, en 2005, un partenariat a été conclu avec OSEO, qui a intégré SEMAPHORE sur son site.

B. Contenu

SEMAPHORE a pour vocation d'offrir un recensement exhaustif de toutes les aides publiques aux entreprises – des aides européennes jusqu'aux aides municipales.

Un périmètre juridique large a été retenu : une aide quelle qu'en soit la forme (aide financière directe ou indirecte, aide en nature matérielle ou immatérielle) apportée par un financeur public dans le cadre de l'accompagnement d'un projet (pas de mesures générales) et accessible à toute entreprise éligible à travers un dispositif réglementaire (pas de mesures individuelles).

Ce périmètre est très proche de celui retenu par la mission : la seule différence concerne les mesures individuelles, que la mission a incluses dans le champ à l'inverse de SEMAPHORE – mais il est vrai que leur identification, par définition, est difficile et qu'elles n'ont pas de sens dans une base de données pour les entreprises puisqu'elles sont ad hoc.

Dans ce cadre juridique, SEMAPHORE recense plus de 6.000 aides publiques. Une entreprise, localisée sur un territoire communal, est concernée en moyenne par près de 1.000 aides (sous réserve, bien sûr, d'éligibilité) : 750 dispositifs nationaux, 100 dispositifs régionaux, 100 dispositifs locaux (département et commune d'implantation).

C. Usages

La base de données est accessible pour deux usages différents, et calibrée de manière distincte selon ces deux usages :

1. Premier usage : accès direct par le grand public

Le grand public (entreprise, porteur de projet) peut accéder directement à la base, à travers les deux sites des CCI (<http://www.cci.fr>) et d'OSEO (<http://www.oseo.fr>).

L'utilisation est très simplifiée. L'utilisateur entre peu d'informations (type d'entreprise, projet, localisation) et a accès à toutes les aides auxquelles il est potentiellement éligible. Il peut être plus précis pour restreindre le champ de la demande. Les aides sont accessibles sous forme de fiches très simples : descriptif sommaire du dispositif, public éligible, contact auprès de l'opérateur gestionnaire de l'aide.

L'objectif n'est pas directement opérationnel : il s'agit de fournir à l'utilisateur les contacts appropriés, auxquels il pourra s'adresser pour obtenir des renseignements détaillés et monter le financement de son projet.

L'utilisateur doit indiquer sa localisation (au minimum départementale). Un tel dispositif cherche à éviter tout « forum shopping » des aides et le risque d'une mise en concurrence fiscale des territoires pour l'implantation d'un projet. L'objectif de la base est d'identifier les aides auxquelles un projet déjà arrêté dans son contenu et sa localisation a droit, et non de permettre au porteur de projet d'optimiser le rendement fiscal de son investissement.

2. Second usage : support technique aux conseillers CCI

Les conseillers CCI peuvent accéder à une base de données étendue, à travers un site propre <http://www.semaphore.cci.fr>. Leur CCI doit pour cela s'abonner (moyennant un forfait de 1.500 €) et chaque conseiller intéressé obtient un clé d'accès personnelle

L'objectif est opérationnel : la base se veut un support technique pour permettre aux conseillers CCI d'identifier les aides éligibles, de réaliser l'assemblage des aides et de finaliser le montage financier du projet.

C'est pourquoi l'utilisation y est plus détaillée que pour le grand public. Les informations concernant le projet peuvent être très précises. Les fiches sur les aides donnent toutes les précisions nécessaires : conditions juridiques d'éligibilité (y compris des zones sur cartographie IGN), montants financiers ou nature de l'aide, contenu du dossier de candidature à déposer.

II. EVALUATION DE SEMAPHORE

L'évaluation a porté sur la fiabilité du contenu et la qualité d'usage de la base de données.

A. Fiabilité : la base de données est-elle complète et mise à jour ?

La réponse est globalement positive. SEMAPHORE apparaît, de très loin, comme la base de données la plus exhaustive et la mieux entretenue. Il constitue incontestablement une base de travail satisfaisante.

Toutefois, SEMAPHORE présente des lacunes. Quelques aides nationales sont absentes ou non remises à jour³. Mais c'est surtout au niveau des aides locales que les lacunes se font jour. Huit régions ne sont pas couvertes⁴. Au sein des régions couvertes, des aléas existent dans les périmètres juridiques couverts⁵. Et seules les aides régionales sont couvertes de manière systématique : les aides départementales et municipales sont le plus souvent défailtantes.

Ces lacunes sont dues au mode de gestion de la base. La base est gérée par un réseau comprenant un centre, la CCI d'Amiens, initiateur historique de l'outil, et des représentants régionaux. La « cellule SEMAPHORE » de la CCI d'Amiens est composée de trois personnes. Elle s'est chargée du recensement des aides nationales et européennes et en assure la veille.

Le recensement puis aujourd'hui la veille sont effectués par un chargé de mission à plein temps. La CCI d'Amiens coordonne également des représentants régionaux. Il s'agit d'une personne-ressource par région, localisée soit au niveau de la CRCI soit au sein d'une CCI départementale pilote. Le représentant a la charge de constituer et mettre à jour les aides régionales, départementales et municipales de sa région. La CRCI (ou la CCI pilote en région) signe un protocole de fonctionnement avec la CCI d'Amiens, comprenant une charte de qualité incluant notamment : une formation du représentant régional, des obligations de procédure pour la constitution et la mise à jour de la base (certification des données par chaque organisme gestionnaire d'aides), un contrôle annuel. Un comité de pilotage réunit, deux fois par an, la cellule SEMAPHORE et les représentants régionaux afin de réfléchir à l'amélioration de la base.

³ Par exemple, la cellule SEMAPHORE vient de découvrir l'existence d'une aide à la création de librairies par le Centre national de la littérature.

⁴ Lorraine, Champagne-Ardenne, Franche Comté, Auvergne, Bretagne, Basse Normandie, PACA, Corse.

⁵ Par exemple, le soutien au cinéma du conseil régional d'Ile de France n'a pas été intégré à la base au motif

Ce mode de gestion présente des faiblesses, qui expliquent les lacunes de la base :

1. Première faiblesse : une base extérieure aux opérateurs gestionnaires des aides

La base n'est pas renseignée directement par les opérateurs. Sa constitution est réalisée de l'extérieur, par le réseau CCI. Cette extériorité est un handicap car seuls les opérateurs ont une connaissance exhaustive des dispositifs d'aides qu'ils gèrent.

2. Deuxième faiblesse : l'insuffisance des moyens

Tous les membres du réseau SEMAPHORE insistent sur la lourdeur de la tâche de recensement initial, mais aussi de veille pour la mise à jour. Il faut donc des moyens humains significatifs pour la réaliser – un chargé de mission à plein temps par région semble un minimum.

Cette nécessité explique que, dans le réseau CCI, certaines régions n'aient pas encore rejoint SEMAPHORE : elles n'ont pas réussi à dégager les moyens nécessaires.

Cela explique aussi les défaillances de nombreux représentants régionaux. Si la cellule SEMAPHORE d'Amiens est correctement staffée, le réseau régional s'est rarement donné les moyens de ses ambitions. A l'exception de la CRCI du Nord Pas de Calais, aucune CCI locale n'a dégagé un temps plein pour SEMAPHORE : la réalité semble tourner autour de 20 jours par an, ce qui est clairement insuffisant pour la constitution de la base au plan régional.

Dans ces conditions, les représentants régionaux se sont le plus souvent limités au recensement des aides des organismes régionaux (conseil régional, DRIRE...), renonçant au recensement des aides départementales et municipales. Certains semblent même baisser les bras : un représentant régional a même fait état à la mission de ses interrogations quant au maintien de sa CCI dans le réseau SEMAPHORE, du fait de l'insuffisance des moyens face à la lourdeur de la tâche.

Pourquoi de telles insuffisances ? Le recensement des aides ne fait pas partie des compétences des CCI, même s'il leur est utile dans le rôle de conseil et de soutien aux entreprises. Il est donc difficile de dégager un budget. La CCI d'Amiens a pu le faire, parce qu'elle est à l'initiative du projet. Les CCI partenaires ont plus de difficultés à le faire.

3. Troisième faiblesse : une procédure trop lâche en pratique

Le recensement des aides n'a pas été encadré par une procédure de fiabilisation des données. Dès lors, la fiabilité des données repose exclusivement sur la qualité des personnes qui s'en occupent. Cette qualité est forte au sein de la cellule SEMAPHORE d'Amiens. Elle est plus inégale en ce qui concerne les correspondants régionaux, en raison notamment du manque de moyens évoqué ci-dessus.

La méthodologie du recensement y est variable : elle est parfois prise en charge par un chargé de mission, parfois déléguée aux services sectoriels de la CRCI, ou bien encore sub-déléguée aux CCI départementales. Certes, sur le papier, la charte de qualité doit garantir un certain niveau de fiabilité, notamment du fait de la certification des données par les organismes gestionnaires. Mais dans la réalité, cette certification est difficile à mettre en œuvre et se limite souvent à une validation passive, qui offre une garantie limitée.

B. Qualité d'usage : les utilisations de la base sont-elles satisfaisantes ?

La réponse est globalement négative. L'utilisation de SEMAPHORE n'en est qu'à son premier âge – ce qui n'a rien de surprenant pour un outil né il y a trois ans. Elle peut être grandement intensifiée, dans tous ses usages.

1. Utilisation directe par le grand public

La montée en puissance est satisfaisante. Le nombre de requêtes est passé de 14.000 en 2003 à 130.000 pour les onze premiers mois de 2006 : il est désormais de l'ordre de 20.000 par mois, réparti de manière équilibrée entre le site des CCI et celui d'OSEO. Plus de 500.000 fiches ont été consultées depuis 2003.

Deux problèmes se posent :

a) Accroître la notoriété de SEMAPHORE

La base est encore loin d'un usage intensif. L'explication est simple : elle est méconnue. Et elle est méconnue parce que très peu d'efforts de communication ont été réalisés : pas de politique de référencement actif sur les moteurs de recherche comme Google, pas de politique de liens internet⁶, pas de communication publique (ni par le réseau des CCI, ni par OSEO).

b) Vérifier la satisfaction des utilisateurs

La satisfaction des utilisateurs est difficile à évaluer. La cellule SEMAPHORE avance un chiffre : un taux de requête aboutie de 85%. Mais cet indice ne saurait être assimilé à un indice de satisfaction. Une « requête aboutie » est une requête qui fournit en réponse un nombre d'aides compris entre 1 et 100 : la cellule SEMAPHORE considère que si la réponse est zéro ou supérieur à 100, l'outil a échoué parce qu'il a trop ou insuffisamment sérié la demande. Un tel indice n'indique en rien si l'utilisateur a été satisfait des réponses apportées. Aucun indice, en réalité, ne peut être construit en ce sens.

Seule une enquête-utilisateurs permettrait d'évaluer le taux de satisfaction. Les seules enquêtes d'utilisation datent des tests initiaux, en 2003 lors du lancement par les CCI, puis lors de tests-utilisateurs avec OSEO. L'ergonomie paraît correcte mais peut-elle être améliorée ? Le nombre moyen de dispositifs sélectionnés par requête est-il trop important (car illisible) ou trop étroit (car trop sélectionnés et les entreprises passent à côté d'une aide importante) ? Le principe même d'une utilisation directe pourrait être questionné : face au « maquis » des aides, une interface-conseil n'est-elle pas nécessaire ?

2. Utilisation comme support technique par les conseillers CCI

C'est sans doute dans cet usage que SEMAPHORE peut apporter le plus de valeur ajoutée. Or son utilisation n'y est pas satisfaisante, pour trois raisons.

a) L'utilisation est limitée aux CCI.

L'outil a vocation à être utilisé comme support par toutes les institutions qui conseillent les entreprises – et notamment tous les organismes gestionnaires de dispositifs d'aides.

L'utilisation a jusqu'ici été limitée au réseau des CCI, non par volonté politique, mais par contrainte de gestion : l'outil est récent, la cellule SEMAPHORE a mobilisé son temps de prospection pour l'installer dans le réseau des CCI, elle n'a pas encore achevé le travail, elle n'envisageait de l'étendre au-delà du réseau que dans un second temps. La cellule SEMAPHORE ne voit aucune objection de principe – au contraire – à une extension de l'usage de l'outil au-delà des CCI.

b) Il y a peu d'utilisateurs au sein du réseau des CCI

C'est une déception. Seules 16 CCI, sur 100 départements, se sont abonnées pour bénéficier de l'outil.

⁶ Les liens se créent sur une base fortuite. Par exemple, le site de l'Ordre national des experts-comptables a créé un lien, de sa propre initiative, vers SEMAPHORE.

Les explications sont multiples. La politique d'abonnement a été peu dynamique : la Chambre nationale n'a pas le pouvoir juridique d'étendre un outil dans l'ensemble du réseau ; seule la cellule SEMAPHORE d'Amiens, avec ses moyens très limités, a mené une politique de démarchage auprès du réseau. Les CCI démarchées se sont souvent montrées réticentes face à un nouvel outil, qui nécessite une appropriation longue (outil électronique, documentation technique lourde).

c) La satisfaction des abonnés CCI n'est pas connue

Cette information n'est pas connue alors qu'elle est facile à obtenir. Un comité des CCI abonnés permettrait de faire remonter aisément le niveau de satisfaction. Cette satisfaction est sans doute sujette à caution, essentiellement du fait de la difficulté initiale d'appropriation.

3. Autre usage possible : le recensement

La cellule SEMAPHORE n'a pas développé cet usage : il n'y a pas de compilation des fiches SEMAPHORE, sous forme de recensement des aides publiques aux entreprises.

Cet usage serait utile, soit pour un recensement national exhaustif, soit plus encore à travers des extractions spécifiques. Il a été demandé aux conseils régionaux de faire le recensement des aides locales dans leur région : l'accès à la base de données SEMAPHORE serait particulièrement utile pour éviter de doubler le travail déjà entrepris. De même, le préfet de région et les préfets de département peuvent avoir l'utilité d'un tel recensement pour leurs territoires respectifs.

ANNEXE 3

**RECENSEMENT GLOBAL DES AIDES AUX ENTREPRISES :
METHODOLOGIE CRITIQUE.**

Dans leur rapport intitulé « les aides versées par l'Etat aux entreprises : recensement et justifications théoriques », issu de travaux encadrés par des tuteurs de la DGTPE et de la direction du budget, cinq élèves de l'Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC) se sont livrés au recensement exhaustif des aides versées par l'Etat telles qu'elles apparaissent dans les PLF 2004 et 2005. Ce rapport a été rendu public sur Internet, ses résultats n'engageant bien évidemment que ses auteurs.

Sur la base de ce travail, un premier recensement global des aides publiques aux entreprises – à usage du régulateur – est présenté dans le rapport. Cette annexe expose la méthodologie du recensement et ses limites.

I. METHODOLOGIE

A. Evaluation globale

Le travail piloté par la DGTPE et la direction du budget portait sur les seules aides d'Etat. Il qualifie d'aide tout dispositif bénéficiant à une entreprise (privée mais aussi publique⁷) qui a une traduction sur une ligne budgétaire de la loi de finances. Cette traduction budgétaire prend la forme soit d'une dépense budgétaire soit d'une dépense fiscale. Le bénéfice pour l'entreprise peut être direct (crédit d'impôt sur les sociétés, subvention, exonération de charges...) ou indirect (aide aux clients par l'intermédiaire d'une réduction de TVA, aide aux investisseurs par l'intermédiaire de la fiscalité sur les placements financiers, etc.).

Les montants retenus sont ceux qui figurent dans les documents annexés au projet de loi de finances. Notamment, pour les dépenses fiscales, les montants sont ceux figurant dans l'annexe budgétaire « voies et moyens ».

B. Ventilation des aides

Quatre nomenclatures (finalité, ciblage, instrument, et justification économique) ont été spécifiquement constituées pour ce recensement. La mission ne présente ici que les trois premières nomenclatures : la quatrième, portant sur les justifications économiques, correspond à une logique d'évaluation de l'efficacité des aides, et non plus de recensement.

1. Première nomenclature : ventilation par finalité

La nomenclature par finalité sert à classer les aides en fonction d'objectifs de politiques publiques.

⁷ Les subventions liées à des contrats de service public ou à l'investissement des entreprises publiques ne sont pas incluses dans le champ de l'étude.

Finalité de l'aide

Libellé	Commentaires
Investissement	On regroupe ici à la fois les aides versées à l'entreprise pour l'inciter à investir et les aides bénéficiant aux investisseurs financiers (hors soutien à la création d'entreprise et à la R&D).
Création d'entreprises	On regroupe ici toutes les aides ciblées sur les jeunes entreprises, sauf celles spécifiques aux entreprises innovantes (classées en objectif R&D).
R & D	On regroupe ici les aides visant explicitement l'investissement en R&D
Fonctionnement	On regroupe ici les aides dont l'objectif premier est le soutien au fonctionnement de l'entreprise (souvent celles d'un secteur d'activité particulier), sauf celles liées au sauvetage d'entreprises en difficultés et aux restructurations.
Sauvetage-restructuration	On isole ici les aides liées à des restructurations ou aux sauvetages d'entreprises en difficultés.
Emploi	On regroupe ici la plupart des aides dont l'objectif affiché est la création d'emploi.
Formation	On regroupe ici la plupart des aides dont l'objectif affiché est l'incitation à la formation (des salariés, des apprentis...)
Territoire	Dès qu'une aide est explicitement réservée à une sous partie du territoire national, elle est classée dans cette catégorie.
Entreprise publique	On isole ici les aides au fonctionnement des entreprises publiques, y compris celles liées aux déficits passés (les versements de l'Etat liés à des contrats de service public ne sont pas considérés ici comme des aides)
Environnement	On isole ici les aides qui visent explicitement un comportement plus vertueux des entreprises ou des consommateurs et qui passent par une aide aux entreprises.
Animation filière	On isole ici les aides qui passent par le soutien à des actions communes d'une filière, de type échanges d'information.
Exportation	On isole ici les aides visant explicitement un soutien à l'exportation

2. Deuxième nomenclature : ventilation par ciblage

La nomenclature sur le ciblage permet d'analyser les catégories de bénéficiaires des aides, en précisant si les aides bénéficient potentiellement à toutes les entreprises, ou si certaines catégories d'entreprise sont ciblées. Trois cibles spécifiques ont été isolées :

Ciblage de l'aide

Libellé	Commentaires
Ciblage sectoriel	Il s'agit de toutes les aides réservées à un secteur d'activité particulier. Lorsqu'une aide générale se décline in fine par secteur (exemple de la politique des pôles de compétitivité), elle est classée comme une aide à ciblage large.
PME sans ciblage sectoriel	Il s'agit de toutes les aides réservées aux PME, sans distinction sur le secteur d'activité de la PME
Ciblage large	On classe ici toutes les autres aides.

3. Troisième nomenclature : ventilation par instrument

La nomenclature d'instrument permet de catégoriser les types d'aides utilisés. A noter que lorsque l'aide est versée par l'intermédiaire d'une agence et que celle-ci utilise plusieurs instruments, c'est l'instrument majoritaire qui est indiqué.

Instrument⁸

Type	Libellé	Commentaires
Aides directes (hors financement et coût du travail)	Subvention	Aide budgétaire versée directement à l'entreprise
	Aide fiscale	Dépense fiscale réduisant directement les impôts payés par l'entreprise
Aide directe – baisse du prix des facteurs de production	Baisse du coût du travail	Il s'agit de tous les allègements de charges et taxes pesant sur les salaires
	Aide à l'achat de consommation intermédiaire.	Il s'agit principalement des allègements de TIPP pour certains secteurs d'activité
Aide directe au financement	Avance remboursable	Le coût budgétaire correspond aux crédits de paiement inscrits dans les documents budgétaires. Il ne prend pas en général pas en compte les remboursements.
	Garantie de prêt	Le coût budgétaire correspond à la dotation forfaitaire de l'Etat à l'agence qui offre la garantie.
	Prêt à taux bonifié	
Aide indirecte : investisseurs financiers	Aide aux investisseurs	Il s'agit des incitations à investir en capital dans les entreprises.
Aide indirecte : aide aux débouchés	Sous taxation de la vente	Il s'agit principalement des taux de TVA préférentiels
	Aide à l'acheteur	Il s'agit des aides versées à l'acheteur (dispositif de Robien pour l'immobilier par exemple)
	Soutien de la demande publicité.	Il s'agit principalement de dépenses de l'Etat pour inciter à l'achat, par la promotion des produits d'une filière par exemple
Autres aides indirectes	Recherche publique	Il s'agit d'achats de R&D auprès des entreprises par l'Etat ⁹ (principalement le budget pour les recherches duales du ministère de la Défense)..
	Mise en réseau	Il s'agit des aides de l'Etat visant la mutualisation de projets ou la circulation de l'information au sein d'une filière
	Infrastructure	Il s'agit de certaines infrastructures bénéficiant spécifiquement à certaines entreprises, directement ou indirectement (certains aménagements dans l'agriculture, certains coûts de la reconversion des zones minières par exemple).

⁸ Certains instruments potentiels n'ont pas été repérés dans les documents budgétaires et ne sont pas indiqués dans ce tableau : prise de participation de l'Etat dans le capital de l'entreprise, régulation du prix de vente par exemple.

⁹ Ces dépenses sont souvent difficiles à isoler et le recensement des aides de ce type n'est pas complet.

II. LIMITES METHODOLOGIQUES

A. Limites quantitatives de l'évaluation globale

Ce recensement prend en compte les montants tels qu'inscrits dans les documents budgétaires du PLF2005. Ce choix entraîne une série de biais :

- Le champ restreint retenu : les aides de l'Etat aux entreprises. Le recensement exclut donc les aides des collectivités locales et de l'Union européenne, mais aussi des organismes nationaux non-étatiques (réseau des CCI, Medef...). Il exclut aussi les aides aux personnes privées qui ont un impact indirect sur le coût de la masse salariale de certaines entreprises (cf. par exemple les niches fiscales dont bénéficient certaines professions).
- L'année retenue pour l'évaluation : 2005. Ne sont donc pas prises en compte les aides mises en place après le PLF2005¹⁰ ou supprimées (ou non votées) depuis.
- Une sous-évaluation du nombre d'aides. Outre les aides non-recensées pour les raisons ci-dessus, certains dispositifs ne sont comptabilisés qu'une fois du côté de l'Etat alors qu'ils aboutissent à des aides multiples du côté des entreprises. Par exemple, la subvention à l'Ademe (comptabilisée en une seule aide budgétaire) finance 24 aides différentes aux entreprises. De même pour les subventions aux centres techniques, qui ont la main sur plus de 250 aides. Ou encore les aides d'Etat gérées par les services déconcentrés, qui peuvent varier d'une région à l'autre.
- Une évaluation financière approximative fondée sur les montants non retraités des lignes budgétaires de la loi de finances.

Estimer le coût d'une aide aux entreprises, en particulier d'une dépense fiscale, est délicat car la situation de référence (situation contrefactuelle sans aide) n'est pas toujours facile à définir. De plus, le risque de double compte entre plusieurs dépenses fiscales existe, notamment lorsque deux aides se font sous la forme d'une exonération du même impôt, au point que le document budgétaire « évaluation des voies et moyens » signale que « *La somme des coûts des dépenses fiscales est donc dépourvue de signification* ». Or c'est bien cette somme qui a été faite dans ce recensement, sans qu'il soit possible d'éviter les doubles comptes. Enfin, pour certaines dépenses fiscales, le coût n'est pas indiqué.

Certaines lignes budgétaires regroupent diverses actions, dont une partie seulement bénéficient in fine aux entreprises. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de subventions à des organismes qui ont plusieurs missions. Ce travail de décantation fine n'a pas été réalisé.

B. Limites qualitatives des nomenclatures de ventilation des aides

Les nomenclatures de ventilation des aides résultent par définition d'une convention arbitraire. Le rapport ENPC en propose une première série. La DGTPE les a retravaillées. La mission en propose d'autres encore (cf. préconisation n°1). Mais l'objectif reste le même : donner une vision fidèle des politiques menées pour les aides aux entreprises.

¹⁰ Seul le PLF2005 a été utilisé, et pas la loi de finances rectificatives pour 2004 qui a introduit des aides supplémentaires (crédit d'impôt pour les PME en faveur de l'équipement en technologies de réseau par exemple).

Surtout, les nomenclatures retenues sont classées en premier niveau de finalité. Elles n'ont pas été retraitées pour obtenir des finalités consolidées. Par exemple, la nomenclature de ciblage est divisée en quatre objectifs : ciblage sectoriel, ciblage PME, ciblage investisseurs internationaux, aides non-ciblées. Ce sont des objectifs de premier niveau : par exemple, le ciblage PME recense tous les dispositifs dont l'objectif de droit affiché est d'aider les PME. Mais, à travers les autres objectifs, des PME peuvent de fait également être soutenues : les aides sectorielles à l'innovation bénéficient ainsi aux grands groupes mais aussi aux start-ups de croissance. Les aides consolidées dont bénéficient effectivement les PME sont donc très supérieures aux aides juridiquement ciblées sur elles.

ANNEXE 4

EXEMPLES DE TABLEAUX DE BORD POUR UNE REGULATION GLOBALE.

Esquisse de tableau de bord

Instance de régulation: Régulateur central
(Premier Ministre et Parlement, avec quelques ajustements)

Décisions et informations produites

Processus de régulation Finalités politiques	Conception politique	Formalisation juridique	Allocation des moyens financiers	Mise en place du dispositif opérationnel	Contrôle du processus d'attribution	Evaluation
Développer l'emploi	- Indicateurs socioéconomiques - Etudes économiques - Evaluation du programme - <i>Création des aides</i>	- Evaluation du programme - Rapports administratifs - Suivi des contentieux - <i>Dispositif national</i>	- Evolution du coût des dispositifs - Objectifs budgétaires globaux - <i>Dotation du programme</i>	- Rapports du responsable de programme - Synthèse des préfets de région - <i>Orientations générales</i>	- Bénéficiaires par grandes catégories - Indicateurs d'alerte issus du contrôle de second niveau	- <i>Evaluations parlementaires</i> - Rapports du COPRA - Evaluation du programme
Aménager le territoire	- Indicateurs territoriaux - Stratégies régionales et communautaires - Evaluation du programme - <i>Création des aides</i>	- Evaluation du programme - Rapports administratifs - Suivi des contentieux - <i>Dispositif national</i>	- Evolution du coût des dispositifs - Objectifs budgétaires globaux - <i>Dotation du programme</i>	- Rapports du responsable de programme - Synthèse des préfets de région - <i>Orientations générales</i>	- Bénéficiaires par grandes catégories - Indicateurs d'alerte issus du contrôle de second niveau	- <i>Evaluations parlementaires</i> - Rapports du COPRA - Evaluation du programme
Encourager l'innovation	- Indicateurs et études économiques - Evaluation des organismes de recherche - Evaluation du programme - <i>Création des aides</i>	- Evaluation du programme - Rapports administratifs - Suivi des contentieux - <i>Dispositif national</i>	- Evolution du coût des dispositifs - Objectifs budgétaires globaux - <i>Dotation du programme</i>	- Rapports du responsable de programme - Synthèse des préfets de région - <i>Orientations générales</i>	- Bénéficiaires par grandes catégories - Indicateurs d'alerte issus du contrôle de second niveau	- <i>Travaux parlementaires d'évaluation</i> - Rapports du COPRA - Evaluation du programme
Faciliter le financement	- Indicateurs et études économiques - Evaluation du programme - <i>Création des aides</i>	- Evaluation du programme - Rapports administratifs - Suivi des contentieux - <i>Dispositif national</i>	- Evolution des coûts des dispositifs - Objectifs budgétaires globaux - <i>Dotation du programme</i>	- Rapports du responsable de programme - Synthèse des préfets de région - <i>Orientations générales</i>	- Bénéficiaires par grandes catégories - Indicateurs d'alerte issus du contrôle de second niveau	- <i>Evaluations parlementaires</i> - Rapports du COPRA - Evaluation du programme
Aider les secteurs et les entreprises en difficultés	- Indicateurs et études économiques - Analyses sectorielles - Evaluation du programme - <i>Création des aides</i>	- Evaluation du programme - Rapports administratifs - Suivi des contentieux - <i>Dispositif national</i>	- Evolution des coûts des dispositifs - Objectifs budgétaires globaux - <i>Dotation du programme</i>	- Rapports du responsable de programme - Synthèse des préfets de région - <i>Orientations générales</i>	- Bénéficiaires par grandes catégories - Indicateurs d'alerte issus du contrôle de second niveau	- <i>Evaluations parlementaires</i> - Rapports du COPRA - Evaluation du programme
Mettre en œuvre des politiques sectorielles	- Indicateurs et études économiques - Analyses sectorielles - Evaluation du programme - <i>Création des aides</i>	- Evaluation du programme - Rapports administratifs - Suivi des contentieux - <i>Dispositif national</i>	- Evolution des coûts des dispositifs existants - Objectifs budgétaires globaux - <i>Dotation du programme</i>	- Rapports des responsables de programme - Synthèse des préfets de région - <i>Orientations générales</i>	- Identification des bénéficiaires par grandes catégories - Indicateurs d'alerte issus du contrôle de second niveau	- <i>Evaluations parlementaires</i> - Rapports du COPRA - Evaluation des programmes
Préserver l'environnement et garantir la sécurité	- Indicateurs environnementaux - Etudes et analyses - Evaluation du programme - <i>Création des aides</i>	- Evaluation du programme - Rapports administratifs - Suivi des contentieux - <i>Dispositif national</i>	- Evolution des coûts des dispositifs existants - Objectifs budgétaires globaux - <i>Dotation du programme</i>	- Rapports du responsable de programme - Synthèse des préfets de région - <i>Orientations générales</i>	- Identification des bénéficiaires par grandes catégories - Indicateurs d'alerte issus du contrôle de second niveau	- <i>Evaluations parlementaires</i> - Rapports du COPRA - Evaluation du programme
Maîtriser le coût global du dispositif d'aides	- Objectifs budgétaires globaux - Etudes macro et microéconomiques - Evaluation des programmes	- Simulation des effets financiers des dispositions juridiques alternatives	- Projections sur l'évolution tendancielle des coûts - Simulations économiques	- Rapports d'inspection générale sur le coût organisationnel du dispositif d'attribution	- Rapport du COPRA sur l'exercice du contrôle d'éligibilité	- <i>Evaluations parlementaires</i> - Rapports du COPRA - Evaluation des programmes

Informations disponibles

Esquisse de tableau de bord

Instance de régulation:
Responsable du programme « Encourager l'innovation »

Processus de régulation	Conception politique	Formalisation juridique	Allocation des moyens financiers	Mise en place du dispositif opérationnel	Contrôle du processus d'attribution des aides	Evaluation
Finalités politiques						
Développer l'emploi						
Aménager le territoire						
Encourager l'innovation	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Mise en place et gestion des indicateurs</i> - <i>Maîtrise d'ouvrage d'études économiques</i> - Evaluation des organismes de recherche - Stratégies régionales de transfert de technologie - <i>Proposition de modification du système d'aides</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi des dispositifs territorialisés - <i>Suivi et analyse des contentieux</i> - <i>Propositions de modifications du cadre juridique</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi des dotations du programme - <i>Prévisions d'engagements</i> - <i>Délégation aux ordonnateurs secondaires et gestionnaires de BOP</i> - Suivi de l'exercice de la fongibilité locale 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Rapport au parlement et au ministre</i> - Synthèse des préfets de région - Rapports des responsables de BOP 	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéficiaires par grandes catégories - Rapports des préfets de région sur l'exercice du contrôle de second niveau - <i>Indicateurs d'alerte issus du contrôle de second niveau</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Evaluation du programme</i> - <i>Evaluation des pôles de compétitivité</i> - <i>Indicateurs LOLF</i> - Rapports du COPRA
Faciliter le financement						
Aider les secteurs et les entreprises en difficultés						
Mettre en œuvre des politiques sectorielles						
Préserver l'environnement et garantir la sécurité						
Maîtriser le coût global du dispositif d'aides	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Etudes microéconomiques</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Simulation des effets financiers des dispositions juridiques alternatives</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Projections sur l'évolution tendancielle des coûts</i> - <i>Simulations économiques</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Commande de rapports sur le coût organisationnel du dispositif d'attribution</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport du COPRA sur l'exercice du contrôle d'éligibilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluations parlementaires - Rapports du COPRA

Décisions et informations produites
Informations disponibles

Esquisse de tableau de bord

Instance de régulation: Préfet de région

Processus de régulation	Conception politique	Formalisation juridique	Allocation des moyens financiers	Mise en place du dispositif opérationnel	Contrôle du processus d'attribution des aides	Evaluation
Finalités politiques						
Développer l'emploi	- Indicateurs socioéconomiques locaux - Directives nationales - Stratégie régionale - <i>Dispositif partenarial</i>	- Cadre national d'éligibilité - <i>Critères locaux d'éligibilité</i>	- Dotation - <i>Engagements et mandatements</i> - <i>Gestion de la fongibilité territoriale</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Rapports au responsable du programme</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Bénéficiaires par grandes catégories</i> - <i>Contrôle de second niveau</i>	- Evaluations nationales - <i>Indicateurs de performance du dispositif local</i>
Aménager le territoire	- Indicateurs territoriaux - Directives nationales - Stratégie régionale - <i>Dispositif partenarial</i>	- Cadre national d'éligibilité - <i>Critères locaux d'éligibilité</i>	- Dotation - <i>Engagements et mandatements</i> - <i>Gestion de la fongibilité territoriale</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Rapports au responsable du programme</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Bénéficiaires par grandes catégories</i> - <i>Contrôle de second niveau</i>	- Evaluations nationales - <i>Indicateurs de performance du dispositif local</i>
Encourager l'innovation	- Indicateurs économiques locaux - Directives nationales - Dispositif local de recherche et innovation - Stratégie régionale - <i>Dispositif partenarial</i>	- Cadre national d'éligibilité - <i>Critères locaux d'éligibilité</i>	- Dotation - <i>Engagements et mandatements</i> - <i>Gestion de la fongibilité territoriale</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Rapports au responsable du programme</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Bénéficiaires par grandes catégories</i> - <i>Contrôle de second niveau</i>	- Evaluations nationales - <i>Indicateurs de performance du dispositif local</i>
Faciliter le financement	- Indicateurs locaux - Rapports banques et TPG - Directives nationales - Stratégie régionale - <i>Dispositif partenarial</i>	- Cadre national d'éligibilité - <i>Critères locaux d'éligibilité</i>	- Dotation - <i>Engagements et mandatements</i> - <i>Gestion de la fongibilité territoriale</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Rapports au responsable du programme</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Bénéficiaires par grandes catégories</i> - <i>Contrôle de second niveau</i>	- Evaluations nationales - <i>Indicateurs de performance du dispositif local</i>
Aider les secteurs et les entreprises en difficultés	- Suivi des secteurs, des bassins d'emploi et des entreprises - Directives nationales - Stratégie régionale - <i>Dispositif partenarial</i>	- Cadre national d'éligibilité - <i>Critères locaux d'éligibilité</i>	- Dotation - <i>Engagements et mandatements</i> - <i>Gestion de la fongibilité territoriale</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Rapports au responsable du programme</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Bénéficiaires par grandes catégories</i> - <i>Contrôle de second niveau</i>	- Evaluations nationales - <i>Indicateurs de performance du dispositif local</i>
Mettre en œuvre des politiques sectorielles	- Indicateurs sectoriels locaux - Directives nationales - Stratégie régionale - <i>Dispositif partenarial</i>	- Cadre national d'éligibilité - <i>Critères locaux d'éligibilité</i>	- Dotations - <i>Engagements et mandatements</i> - <i>Gestion de la fongibilité territoriale</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Rapports aux responsables des programmes</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Bénéficiaires par grandes catégories</i> - <i>Contrôle de second niveau</i>	- Evaluations nationales - <i>Indicateurs de performance du dispositif local</i>
Préserver l'environnement et garantir la sécurité	- Indicateurs environnementaux - Rapports DIRE et DIREN - Directives nationales - Stratégie régionale - <i>Dispositif partenarial</i>	- Cadre national d'éligibilité - <i>Critères locaux d'éligibilité</i>	- Dotation - <i>Engagements et mandatements</i> - <i>Gestion de la fongibilité territoriale</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Rapports au responsable du programme</i>	- Rapports des opérateurs - <i>Bénéficiaires par grandes catégories</i> - <i>Contrôle de second niveau</i>	- Evaluations nationales - <i>Indicateurs de performance du dispositif local</i>
Maîtriser le coût global du dispositif d'aides			- <i>Prévisions d'évolution des coûts</i> - <i>Hypothèses de fongibilité</i>	- <i>Consolidation du coût organisationnel des dispositifs d'attribution</i>	- <i>Rapports sur l'exercice du contrôle de second niveau</i>	- <i>Consolidation des indicateurs de performance des dispositifs locaux</i>

Décisions et informations produites
Informations disponibles

ANNEXE 5

**LES SERVICES ET PERSONNES RENCONTREES
PAR LES MEMBRES DE LA MISSION**

Cabinet Premier Ministre.

Jean-Baptiste Obeniche, Conseiller technique.

Conseil d'orientation pour l'emploi.

Raymond Soubie, Président du COE,
Eric Aubry, Secrétaire.

Minefi.

Philippe Josse, Directeur du Budget,
Guillaume Gaubert, Chargé de la 3^{ème} Sous-Direction.

Marie-Christine Lepetit, Directrice de la législation fiscale.

Christophe Dulouard, Chef de la section fiscalité locale à la DGI.

Luc Rousseau, Directeur général des entreprises,
Laurent Midrier, Chef du bureau de l'animation régionale.

Emmanuel Glimet, Chef du service des relations bilatérales et du développement international des entreprises, DGTPE.

Emmanuel Masse, Chef du bureau Politique industrielle, recherche et innovation,
Stéphane Gallon, Chef de la synthèse internationale,
William Roos, DGTPE.

Thierry Francq, Chef du Service du financement de l'économie,
Frédéric Cherbonnier, Chef du Pôle Analyse économique du secteur financier,
Magali Cesana, Adjointe au Chef de bureau du financement et du développement des entreprises.

Claude Vauchot, Chef du bureau 5 A de la DGCP,
Sylvia Roose, collaboratrice.

Ministère du travail et de l'emploi.

Jean Gaeremynck, Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle,
Bruno Coquet, Chef de la mission Synthèses,
Isabelle Hainaut-Chevalier, Chef du bureau Aides aux entreprises.

Ministère de l'Intérieur.

Edward Jossa, Directeur général des collectivités locales,
Jean-Luc Heller, Chef du département des études et des statistiques locales,
Magali Debatte, chef du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire,
Erik Bergs, collaborateur.

CNASEA.

Jean-Claude Lattapy et collaborateurs.

DIACT.

Laurent Fiscus, Directeur du pôle chargé des mutations économiques.

Conseil régional d'Ile de France.

Denis Tersen, Directeur général adjoint des services, chargé de l'unité de développement,
Michel Ruffin, Chef du service prospective et évaluation,
Caroline Faure, Chargée de mission.

Région Nord Pas de Calais.

Daniel Canepa, Préfet de région,
Yves Durufle, Secrétaire général,
Julien Tognola, Chargé de mission.

Pierre de Saintignon, Vice Président du Conseil régional, chargé du développement économique,
Jean-François Caron, conseiller régional,
Marie-Christine Bilbot, Chef de service.
Laurent Cordonnier, université de Lille 1, directeur adjoint du CLERSE,
Gérard Gras, consultant, ancien conseiller régional.
Alain Vernede, DRAF,
Alain Rosiere, collaborateur.

Marie-Laure Balmes, Directrice de la DRTEFP.

Michel Pascal, DIREN/DIRE.

Damien Vieillard, directeur, Préfecture de département.

Ville de Paris.

Christian Sautter, Maire Adjoint en charge du développement économique et des finances

Véronique Bédague-Hamilus, Directrice financière,
Alain Bayet, Sous-Directeur,
Florence Philbert, Chef du bureau des ressources humaines.
Patrice Vermeulen, Directeur du développement économique
Marlène Tessier, chef du bureau de la promotion économique

Oséo.

Jean-Pierre Denis, Président,
Arnaud Caudoux,
Jean-Marc Durand.

Agence française pour les investissements internationaux.

Laurent Trupin, Directeur général,
Sandrine Coquelard, Directeur juridique.

Réseau des Chambres de commerce et d'industrie (CCI)

André Alexandre, Directeur général de la CCI d'Amiens, gestionnaire national de SEMAPHORE

Dominique Schockaert, directeur de la cellule SEMAPHORE, CCI d'Amiens

Amélie Drozd, chargée de mission SEMAPHORE, CCI d'Amiens

Brigitte Berry, chargée de mission SEMAPHORE, CCI d'Amiens

Nicolas Bastien, chef de projet SEMAPHORE, CRCI Ile de France

Marie-Christine Lemoine, chef de projet SEMAPHORE, CRCI Nord-Pas de Calais

Flavien Soler, chef de projet SEMAPHORE, CRCI Languedoc-Roussillon.

