

COMMISSARIAT GENERAL

DU PLAN

*Les aides publiques aux
entreprises :
une gouvernance,
une stratégie*

*Sous la direction de
Jean-Louis Levet
Chef du Service des entreprises et du développement
des activités économiques*

Avant-propos

par

Alain Etchegoyen
Commissaire au Plan

Quand l'actualité économique de l'été 2003 est dominée par l'intervention de l'État dans l'affaire Alstom, les Français découvrent que le sauvetage d'une entreprise aussi importante, quels qu'en soient les enjeux, soulève des objections multiples, notamment de la Communauté européenne. Aux abords de cet été, Jean-Louis Levet, chef de service au Commissariat général du Plan, et son équipe achevaient un rapport sur les aides publiques aux entreprises dont on déduit que l'aide apportée au groupe Alstom ne représente que 2 % de l'ensemble des aides publiques allouées par l'État à l'ensemble des entreprises. On prend ainsi la mesure des enjeux concernés par le contenu de ce rapport.

Il s'agit ici presque d'un travail d'explorateur car les aides publiques aux entreprises constituent une sorte de jungle encore vierge dans laquelle l'État lui-même hésite à s'aventurer ou s'aventure dans les hésitations. L'analyse montre que l'ensemble des États européens – à l'exception du Royaume-Uni – recourt à des aides dont les montants sont à peu près équivalents, au voisinage de 1 % du PIB.

Mais pour qui tente d'évaluer les dispositifs existants, les dangers sont multiples car les moyens sont faibles, de bout en bout. L'expression même d'« aide publique » qui relève davantage du langage commun que du langage économique reste mal définie. De plus, l'État français, désormais circonscrit par l'Europe et les collectivités territoriales dispose davantage d'éléments comptables – et encore difficilement accessibles – que de données stratégiques pour effectuer des évaluations rigoureuses s'il en a le désir et la volonté.

Ce rapport qui justifierait des développements ultérieurs présente plusieurs mérites, tous liés à son statut d'exploration : en premier lieu, il tente de donner des grilles de lecture qui permettent de comprendre les

- Avant-propos -

relations entre les procédures et la légitimité des aides publiques ; en second lieu, il propose des analyses comparatives entre différents pays ; en troisième lieu, il indique l'équipement qui serait nécessaire pour explorer ces contrées inconnues.

Comme l'indiquait une maxime pratique de Descartes, l'homme perdu dans la forêt ne doit pas tourner en rond et sa seule chance d'en sortir est d'emprunter obstinément une droite voie car les hésitations multiples le perdront. C'est pourquoi, ce rapport insiste non seulement sur l'intérêt d'une évaluation résolue et déterminée mais plus encore sur la nécessité de tout un équipement prospectif pour le pilotage des aides publiques aux entreprises.

En effet, soumis à la pression de divers lobbies, ou plus simplement des urgences qui sont l'expression des situations acquises et existantes *hic et nunc*, l'État éprouve une difficulté certaine à orienter ses interventions en fonction de l'intérêt général et du bien public. Aussi faut-il souvent que des éclaireurs viennent anticiper le travail des explorateurs.

Résumé

Les aides publiques aux entreprises ont suscité différents travaux depuis une dizaine d'années, tant en France que dans la plupart des pays développés. À travers l'analyse et les suggestions relatives à certains dispositifs, il en ressort que *les aides publiques aux entreprises sont fréquemment utilisées comme un levier stratégique des politiques économiques.*

Ce rapport propose un diagnostic global du dispositif français d'aides aux entreprises et le situe par rapport à l'évolution de celui des principaux pays développés et à l'interprétation des aides publiques dans le régime communautaire. À partir d'une grille de lecture théorique et de l'analyse empirique, il propose quelques réflexions sur l'évolution de la gouvernance du système d'allocation, de contrôle et d'évaluation, ainsi que sur ses finalités possibles.

Dans le cas français, les principales caractéristiques relevées sont les suivantes :

- La notion même d'aide publique reste confuse pour les acteurs concernés ; cette situation pérennise une méconnaissance des aides distribuées aux différents niveaux, national, régional et local. Aucun recensement exhaustif n'existe.
- Opacité technique et inadéquation des documents budgétaires caractérisent les aides allouées par l'État ; à l'échelle des collectivités locales, il n'existe aucune procédure spécifique de suivi économique et d'agrégation comptable. Aucun document de synthèse ne retrace le montant des aides de type fiscal ou parafiscal : les décideurs locaux n'ont ainsi aucune connaissance de leur incidence sur le développement d'une région donnée.
- Cette opacité des aides publiques est d'autant plus problématique que les montants alloués sont considérables : de l'ordre de 15 milliards d'euros, soit environ 1 % du PIB, pour les seules aides d'État soumises à la réglementation européenne.

- Résumé -

- La gouvernance de l'ensemble du dispositif français est à bout de souffle : absence de tout pilotage global au niveau national, comme d'outil performant de gestion et d'évaluation ; poids prépondérant de la culture de la procédure dans l'attribution, le contrôle et l'évaluation par rapport à une finalité de projet et d'anticipation ; insuffisance notoire des ressources humaines publiques compétentes dans ce domaine.
- Un paradoxe perdure entre, d'une part, une proportion croissante de petites entreprises et d'entreprises moyennes de plus en plus sensibilisées à l'information, au développement de leurs compétences et à la collaboration en réseau, et, d'autre part, un dispositif d'aides, encore largement focalisé sur les grands groupes et sur la base d'actions individuelles.

Au niveau international, la comparaison des systèmes d'aides souligne les réalités suivantes :

- La nature des dispositifs d'aides n'est pas neutre : elle traduit la conception de la politique industrielle de la zone considérée et l'arbitrage effectué entre consommation et système productif. Plusieurs pays développés apportent d'importants soutiens, soit à l'ensemble de l'économie, soit à travers des réseaux, ou ciblés sur des activités à forte valeur ajoutée et/ou d'intérêt stratégique, faisant ainsi évoluer leurs systèmes d'innovation.
- Le contenu et les formes des aides publiques évoluent amplement dans les principaux pays développés : les soutiens de l'État revêtent de plus en plus des formes immatérielles, diffusées en réseau à travers des projets communs mobilisant plusieurs acteurs privés et institutionnels, au détriment des interventions directes auprès des entreprises.
- La plupart des pays visent l'amélioration de l'efficacité du système par une meilleure coordination entre les dispositifs d'aides, l'externalisation de la gestion, des modes d'organisation favorisant l'information et l'évaluation. Un ensemble de bonnes pratiques peut ainsi être identifié. De son côté, l'Union européenne cherche à perfectionner les rapports nationaux relatifs aux aides d'État destinés à la Commission ainsi qu'à élaborer des indicateurs d'efficacité.

Deux orientations sont proposées pour le système français :

- L'amélioration rapide du dispositif dans son ensemble. Ceci passe par un recensement annuel exhaustif des aides et de sa diffusion au Parlement ; une

lisibilité des documents budgétaires publics ; des moyens alloués à l'État territorial pour exercer ses nouvelles fonctions et à chaque région pour évaluer l'efficacité des aides ; la diffusion des bonnes pratiques observées en France et à l'étranger.

- Les finalités mêmes du système. Plusieurs axes sont envisageables : une approche prospective du système productif et des besoins des entreprises ; des dispositifs d'aides à l'écoute de la diversité des stratégies des entreprises ; des objectifs clairement définis aux niveaux national et européen : maîtrise du centre de gravité du système productif français, développement des territoires attractifs et compétitifs, définition de priorités relatives aux grands marchés du futur.

Sommaire

Introduction	13
--------------------	----

Chapitre Premier - Les aides publiques : définitions et données institutionnelles 17

1. Définitions et cadres réglementaires internationaux	17
1.1. Au niveau international	17
1.2. L'Union européenne	19
2. L'approche française.....	22
2.1. Définitions et réglementations	23
2.2. Quelques repères historiques	24
2.3. Les aides françaises selon l'Union européenne	25
2.4. Aperçu des travaux existants	28

Chapitre 2 - Les fondements théoriques des aides publiques..... 33

1. Les interventions économiques de l'État dans le cadre néoclassique	34
1.1. La conception néoclassique des aides publiques	34
1.2. La lecture économique des aides dans le cadre communautaire.....	42
2. Les dépassements du cadre néoclassique	47
2.1. Les extensions à la concurrence internationale	47
2.2. Les approches systémiques et dynamiques	51

<i>Chapitre 3 - Approche comparative internationale</i>	59
1. Politiques d'aides et environnement général	61
1.1. Le contexte économique	61
1.2. Les institutions administratives	66
1.3. Politiques d'aides aux entreprises et politiques structurelles	70
2. Une volonté politique de mutation du périmètre des aides	73
2.1. La volonté de changement	74
2.2. Une diminution du montant total des aides.....	76
2.3. Des aides plus ciblées	81
3. Gouvernance : l'administration des aides	83
3.1. Une administration coordonnée et plus externalisée	84
3.2. Une connaissance des aides en amélioration.....	85
4. Gouvernance : l'évaluation des systèmes d'aides	90
4.1. Des pratiques d'évaluations régulières.....	90
4.2. Des évaluations spécifiques dans le champ de l'innovation	92
4.3. Évaluations de l'Union européenne	94
5. La mutation de la notion d'aide	97
5.1. Le brouillard des définitions nationales	97
5.2. L'extension de la réalité des aides : furtivité et nouvelle typologie	100
6. Résultats et interrogations des responsables étrangers	105
6.1. Des résultats forts	106
6.2. Des doutes non moins forts	107
<i>Chapitre 4 - Le système français : gouvernance, recensement, évaluation</i>	<i>109</i>
1. Gouvernance : un système complexe et opaque	109
1.1. Aide publique : une notion floue en droit français.....	110
1.2. Un ensemble d'acteurs et de procédures hétérogène et complexe	111
1.3. Des outils administratifs et techniques inadaptés	115

2. Aides publiques : premiers éléments chiffrés	125
2.1. Les aides publiques allouées par les collectivités territoriales	126
2.2. Les aides allouées de l'État.....	126
3. Les pratiques d'évaluation	130
3.1. Une évaluation partielle et peu diffusée	131
3.2. Des limites à l'efficacité des politiques d'aides	146

<i>Chapitre 5 - Principaux enseignements et propositions</i>	<i>157</i>
--	------------

1. Le système de gouvernance	157
1.1. Une réelle connaissance des aides	158
1.2. Un fonctionnement coordonné et opératoire	159
1.3. Des pratiques d'évaluation	161
2. La finalité des aides	163
2.1. Privilégier une approche prospective du système productif	166
2.2. Des dispositifs d'aides en cohérence avec la diversité des stratégies des entreprises	168
2.3. Une nécessaire évolution des supports et de la nature des aides	170
2.4. L'ouverture d'un débat : des aides au service de quelle(s) stratégie(s) ? ...	171

Annexes

<i>Annexe 1 : Les principales aides prévues par les textes Communautaires.....</i>	<i>181</i>
<i>Annexe 2 : Aides publiques et PME-PMI.....</i>	<i>183</i>
<i>Annexe 3 : Les aides fiscales aux entreprises</i>	<i>187</i>
<i>Annexe 4 : Contrôle, évaluation, suivi</i>	<i>191</i>
<i>Annexe 5 : La LOLF, nouveau cadre pour l'évaluation des politiques Publiques.....</i>	<i>193</i>
<i>Annexe 6 : Liste des tableaux, encadrés et figures</i>	<i>195</i>
<i>Annexe 7 : Liste des personnalités rencontrées.....</i>	<i>199</i>

Introduction

Traiter aujourd'hui du thème des aides publiques aux entreprises peut sembler a priori anachronique : la libre circulation des capitaux, des marchandises et des firmes multinationales, laisseraient les États désemparés face aux forces économiques qui structurent les échanges et les territoires. Les aides publiques renverraient à une autre époque, celle des marchés protégés, de l'interventionnisme étatique, de la constitution de leaders industriels nationaux, des entreprises en difficulté. Alors pourquoi traiter ce thème ? Pour trois ensembles de raisons :

– tout d'abord, le volume des aides publiques aux entreprises est important : selon la définition européenne officielle, le volume des seules aides d'État est de l'ordre de 1,2 % du PIB au sein de l'Union européenne (soit environ 15 milliards d'euros pour la France). En réalité, ce montant est beaucoup plus significatif, si l'on prend en compte l'ensemble des soutiens de l'État et des collectivités locales aux entreprises et leur nature multiforme. Considérés dans leur globalité, les dispositifs d'aides influencent à long terme à la fois la structure du système productif et son insertion dans le commerce international. La diversité des régimes d'aides dans des pays aussi différents que les États-Unis, l'Allemagne, le Canada, les pays scandinaves ou encore le Japon témoigne de la conception stratégique de cet outil comme levier des politiques nationales de compétitivité ;

– ensuite, la mobilité accrue des entreprises peut les inciter à adopter des comportements opportunistes par rapport aux aides de toutes sortes. L'actualité de ces dernières années, dans ce domaine, en particulier lorsque certaines firmes se délocalisent après avoir bénéficié d'aides importantes, en fait un sujet particulièrement sensible dans l'opinion publique. Aussi, les partenaires sociaux, les collectivités locales et les salariés des entreprises concernées sont demandeurs de plus de transparence, de respect des engagements initiaux et de responsabilités partagées entre les acteurs concernés ;

– enfin, la rationalisation des dispositifs existants peut constituer un facteur puissant d'optimisation de la ressource publique et de ses circuits et modalités d'attribution. L'existence d'un système qui s'est stratifié au cours du temps, la

contrainte européenne relative à la maîtrise des dépenses budgétaires, les positions de l'Union européenne jugeant, lors du Conseil européen de Stockholm du 24 mars 2001, qu'il « importe de réduire le niveau des aides publiques dans l'Union et de rendre le système plus transparent... et de cibler les aides sur des objectifs horizontaux d'intérêt commun », constituent autant de facteurs puissants encourageant les États à prendre des mesures dans ce domaine.

Ainsi, les aides publiques aux entreprises constituent une préoccupation croissante pour les États. Depuis le milieu des années 1990, de nombreuses initiatives dans plusieurs pays européens et nord-américains visent à définir des priorités, à accroître l'efficacité des modes de gouvernance, à développer la culture et les pratiques d'évaluation. Dans le même temps, la nature et la finalité des aides font l'objet d'interrogations : quelle est leur efficacité réelle ? Faut-il les cibler sur certaines catégories d'entreprises, sur certains secteurs ? Ou au contraire convient-il de privilégier un allègement général des prélèvements sur les entreprises ? D'une façon générale, les travaux récents apportent des éléments de diagnostic et des propositions sur certains aspects du dispositif français d'aides publiques et sur des types d'aides ciblées.

Il convient d'aller plus loin : éclaircir la notion même d'aide pour laquelle une certaine confusion règne ; avoir une vision globale du dispositif d'aides ; analyser les raisons qui peuvent justifier ou non les aides ; observer les pratiques développées dans les autres pays et dégager quelques lignes de forces pour enrichir le débat national sur ce sujet. Dans ces objectifs, ce rapport est organisé autour des cinq points suivants :

– un chapitre introductif traite du sujet sous un aspect institutionnel : que recouvre la notion d'aide publique aux entreprises au regard des définitions officielles ? Quelles sont les données officielles disponibles sur les aides allouées en France aux entreprises, leur évolution, leur nature ?

– la légitimité des aides est abordée dans le second chapitre, à travers le questionnement de leurs fondements théoriques, afin d'établir une grille de lecture des politiques nationales d'aides existantes ;

– le troisième chapitre propose une approche comparative des politiques d'aides dans les principaux pays développés afin d'en dégager des enseignements utiles pour la France ;

- le quatrième chapitre traite spécifiquement du cas français : son mode de gouvernance ainsi que ses pratiques d'évaluation et donc son potentiel de remise en cause et d'évolution ;
- enfin, le dernier chapitre tire les enseignements de l'ensemble du travail permettant de déboucher sur des propositions relatives à la gouvernance même du dispositif et à la finalité des aides dans une approche prospective.

Chapitre Premier

Les aides publiques : définitions et données institutionnelles

La notion même d'aide publique doit être présentée et définie. Un premier point sera consacré aux définitions et aux cadres réglementaires à l'échelle mondiale ; le cas français fera l'objet d'un second point.

1. Définitions et cadres réglementaires internationaux

Les traités et accords internationaux s'imposent en droit français. La réglementation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comporte une définition et un régime de la « subvention spécifique » aux entreprises. L'OCDE, de son côté, propose une définition plus large, mais sans valeur juridique contraignante (1.1.). L'Union européenne a développé, à partir d'une définition en négatif dans les traités, de l'aide aux entreprises, son régime juridique, ce droit européen étant, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, directement applicable en droit français (1.2.).

1.1. Au niveau international

Définitions

La définition des aides au niveau des organismes internationaux ne se recoupe pas exactement. *Pour l'OMC*, les subventions spécifiques sont concernées par l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (« accord SMC »), annexé à l'accord GATT de Marrakech de 1994. La définition de la subvention comporte trois caractéristiques :

- c'est une contribution financière ;

- Les aides publiques : définitions et données institutionnelles -

- elle est allouée par les pouvoirs publics ou par tout organisme public du ressort territorial d'un État membre ;
- elle confère un avantage.

Une subvention ne sera visée par l'accord SMC que si elle est spécifiquement accordée à une entreprise, à une branche de production ou encore à un groupe d'entreprises ou de branches.

En outre, sont prohibées les subventions ciblées en faveur de produits d'exportation ou de produits utilisant des intrants d'origine nationale.

Pour l'OCDE, la conception de l'aide publique à l'industrie va bien au-delà de la définition des subventions de l'accord SMC de l'OMC. Les aides publiques à l'industrie sont définies comme suit : « mesures spécifiques de soutien financier direct et indirect appliquées par une administration centrale ou infra-nationale en faveur de l'industrie manufacturière et se traduisant par un coût net pour l'État ». Les aides publiques à la R & D et à l'innovation industrielle (ou technologique) couvrent deux types d'aides :

- *directes* : elles sont mesurables car elles assurent un transfert financier d'un budget public à une entreprise, sans aucune forme d'équivalence. Elles concernent les mesures de financement direct en faveur des activités de R & D industrielle ;
- *indirectes* : elles représentent une dépense publique qui dégage un service ou un bien équivalent. Une méthodologie qui permettrait d'évaluer l'élément subvention des mesures indirectes d'aide financière n'a pas encore été élaborée. Elles recouvrent trois variantes :
 - les aides aux institutions intermédiaires de R & D au service de l'industrie ;
 - les contrats de sous-traitance et les achats des agences spatiales ;
 - les marchés de R & D liés à la défense.

Réglementations

Les subventions sont classées, par l'OMC, en trois catégories :

- *interdites* : aides à l'exportation, subventions requérant l'utilisation d'un contenu local ;

- Les aides publiques : définitions et données institutionnelles -

- *pouvant donner lieu à une action* : toutes les autres subventions, si elles ont des « effets défavorables » pour les intérêts des autres membres de l'OMC ;
- *à l'agriculture* : règles spécifiques, en vertu de l'accord sur l'agriculture, jusqu'au 1^{er} janvier 2003 ; puis droit commun du SCM.

En particulier, les règles de l'OMC, pour les aides à la recherche, sont :

- *recherche fondamentale* (« élargissement des connaissances scientifiques et techniques générales qui n'est pas lié à des objectifs industriels ou commerciaux ») : elle est hors du champ de l'accord ;
- *recherche industrielle* (« recherche planifiée ou des enquêtes critiques visant à acquérir de nouvelles connaissances, l'objectif étant que ces connaissances puissent être utiles pour mettre au point de nouveaux produits, procédés ou services ou entraîner une amélioration notable des produits, procédés ou services existants ») : l'aide est considérée comme ne donnant pas lieu à une action si elle ne couvre pas plus de 75 % des coûts ;
- *activité de développement préconcurrentielle* : la part de financement ne peut excéder 50 % des coûts.

Les programmes de subventions doivent être notifiés au secrétariat de l'OMC tous les ans. Contrairement à la pratique en vigueur dans l'UE, les notifications sont communiquées *a posteriori* et non pas *a priori*. Les subventions ne donnant pas lieu à une action doivent, toutefois, être signalées avant leur mise en œuvre.

1.2. L'Union européenne

La conception européenne

La Commission des Communautés européennes a récemment formulé une définition des aides d'État :

« Une aide d'État est une forme d'intervention étatique utilisée pour promouvoir une activité économique déterminée (...). Les règles fondamentales de ce système sont énoncées aux articles 87, 88 et 89¹ du Traité. Elles ont été

¹ La version consolidée du traité instituant la Communauté européenne, se trouve en ligne <http://europa.eu.int/eur/fr/treaties/dat/c-2002325FR.003301.html>.

- Les aides publiques : définitions et données institutionnelles -

complétées au fil des années par le droit dérivé et la jurisprudence de la Cour et du Tribunal»¹.

L'article 87.1 (TCE) énonce les différents éléments qui réglementent une aide : « Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le Marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Les dérogations au principe d'interdiction, en droit communautaire, sont les suivantes² :

– *aides automatiquement compatibles* : à caractère social octroyées aux consommateurs, calamités naturelles ou autre événement extraordinaire ;

– *aides potentiellement compatibles* : développement économique de certaines régions ou activités, réalisation d'un projet européen, perturbation grave de l'économie d'un État membre, culture et conservation du patrimoine.

Les aides correspondant à des « servitudes inhérentes à la notion de service public » sont autorisées (exemple du secteur des transports – article 77 TCE).

Le principe fondamental qui gouverne le contrôle communautaire des aides est l'obligation de notification préalable. Les exceptions sont au nombre de trois :

– les aides à une entreprise au-dessous du plafond de 100 000 € sur une période de trois ans (aides *de minimis*) ;

– les aides à la formation pour lesquelles la Commission demande un rapport annuel ;

– les aides aux PME pour lesquelles la Commission demande aussi un rapport annuel.

Pour les collectivités territoriales, le régime des aides aurait pu faire l'objet, en application de l'article 94 (TCE), de règlements d'application, sur proposition

¹ *Tableau de bord des aides d'État. Mise à jour du printemps 2003, COM (2003) 225 final, 30 avril 2003, Commission des Communautés européennes.*

² *Voir l'annexe 1, qui présente les principales aides prévues par les textes communautaires.*

de la Commission. En leur absence, la Commission a pris des décisions qui portent les noms de « communications » et d'« encadrements ». Jusqu'à présent, la Cour de justice des Communautés européennes ne s'est prononcée, ni sur la régularité de ces actes, ni sur leur caractère contraignant dans l'ordre juridique interne d'un État.

Enfin, l'Union européenne a défini le contenu des aides d'État au moyen de la nomenclature suivante :

Tableau 1
La nomenclature de l'Union européenne relative
aux aides nationales d'État

Catégories	Aide budgétaire	Allègement fiscal
A - Aide intégralement transférée au bénéficiaire	A1 - Subventions, bonifications d'intérêt obtenues directement par le bénéficiaire	Crédits d'impôt, abattements fiscaux, réduction des cotisations sociales, mesures équivalentes à des subventions, etc.
B - Prise de participation	B1 - Prise de participation sous toutes ses formes (y compris conversion de dette)	
C - Intérêt économisé par le bénéficiaire pendant la mise à disposition du capital transféré	C1 - Prêt à taux réduit, prêts participatifs, avances remboursables	C2 - Report d'impôt
D - Garanties	D1 - Garanties : montant couvert par des régimes de garanties ; pertes en décaissant, déduction faite des primes versées	

Source : Commission des Communautés européennes

L'application du droit communautaire des aides

Le droit communautaire est directement appliqué dans les différents États membres ; le contrôle de son application est de plus en plus apprécié par les juridictions nationales.

En France, le gouvernement a précisé, par une circulaire du Premier ministre, en 1999, l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques : « La notion d'aide recouvre, indépendamment de leur régularité en

- Les aides publiques : définitions et données institutionnelles -

droit interne des avantages directs ou indirects que les collectivités publiques peuvent allouer à une entreprise ou un groupe d'entreprises, que ce soit notamment sous la forme de subvention, d'exonération fiscale ou sociale, de remise de dette, d'abandon de créance, d'octroi de garantie, de prise de participation en capital, de prêt à des conditions différentes de celles du marché, d'avance remboursable, de prêt ou de mise à disposition de biens meubles, immeubles ou de personnels, de rabais sur le prix de vente ou de location, de réalisation d'infrastructure ou de travail sur le site de l'entreprise...

...L'aide est qualifiée de publique (aide d'État) si son financement est assuré par des ressources d'origine publique qu'elles proviennent directement ou indirectement de la Communauté européenne, de l'État ou des collectivités locales éventuellement par le biais d'organismes et établissements publics, de sociétés d'économie mixte ou d'organismes autorisés à prélever des fonds auprès des entreprises ».

Le droit communautaire constitue aujourd'hui une contrainte stricte car il tend à s'imposer aux juges nationaux particulièrement à la suite de deux arrêts du Conseil d'État (*Nicolo*, 1989 et *SA Rothmans et Sté Arizona Tobacco*, 1992).

Le Tribunal des conflits a reconnu la compétence du juge civil pour certains types d'aides, notamment les subventions croisées financées, dans le cadre de la diversification des activités d'opérateurs publics, par une rente de monopole sur un secteur concurrentiel (TC *La Poste/SFEI*, 1998). D'autre part, le Conseil de la concurrence a effectué une irruption progressive dans le champ du contrôle. Celui-ci, à partir de 2000, a appliqué, dans le cadre de diverses décisions contentieuses, des principes du droit communautaire, qui permettent l'exercice d'un contrôle des aides publiques par le juge national de la concurrence, et qui avaient été dégagés d'avis consultatifs intervenus au cours de la décennie 1990.

2. L'approche française

La notion d'aide publique ne fait l'objet, en France, à l'exception de l'application du droit communautaire relatif aux aides d'État, d'aucune définition législative ou réglementaire (2.1.) s'imposant aux différents acteurs économiques. Après le rappel de quelques repères historiques (2.2.), le recensement officiel des aides en France sera présenté (2.3.) avant les différentes études consacrées à ce sujet (2.4.).

2.1. Définitions et réglementations

Si un certain nombre de principes constitutionnels encadrent la liberté d'entreprendre et celle de faire appel aux fonds publics, ¹ en revanche, la notion d'aide n'a fait l'objet, en droit positif, d'aucune définition. *La notion d'aide publique selon la doctrine juridique française, s'articule cependant autour de trois éléments* ² :

– *l'origine* : personne publique ou personne morale de droit privé liée à une personne publique par un lien organique (associations administratives), patrimonial (sociétés publiques, SEM) ou fonctionnel (gestion d'une activité de services publics), fonds structurels européens, organisations internationales ;

– *le bénéficiaire* : l'aide publique est distinguée des mesures de politique générale, ainsi que du rôle d'actionnaire public ;

– *la relation entre le donneur et le bénéficiaire*, avec trois critères combinés : l'impact comptable de l'opération pour le bénéficiaire, le caractère désintéressé de celle-ci pour le donateur et le caractère direct ou indirect des effets bénéfiques de l'aide par rapport à l'entreprise.

De façon générale, les aides publiques versées aux entreprises en France sont soumises à la réglementation européenne de la concurrence.

Le traité instituant la Communauté européenne confie aux États membres la responsabilité de l'application des règles de l'Union européenne sur leurs territoires respectifs. Outre le respect du cadre communautaire, les aides publiques doivent aussi se conformer aux règles de droit interne. Les aides qui n'ont pas d'existence en droit communautaire sont de l'entière responsabilité des États : il en est ainsi des aides indirectes accordées par les collectivités locales en France (à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprise).

¹ *Notamment la liberté du commerce et de l'industrie (décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791). Ce principe a acquis valeur constitutionnelle dans son aspect de liberté d'entreprendre (décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982), ainsi que le statut de liberté publique (Conseil d'État du 16 décembre 1988, Association des pêcheurs aux filets et engins). D'autres principes, également de valeur constitutionnelle (droit à l'emploi, au développement, etc.) fondent en droit interne le principe d'octroi des aides publiques.*

² *Voir en particulier : A.-S. Mescheriakoff, « Droit public économique », PUF, Paris, 1996 ; G. Vlachos, « Droit public économique », A. Colin, Paris, 2001.*

2.2. Quelques repères historiques

Depuis 1945, face aux problèmes soulevés, cinq principales phases vont rythmer l'action publique ¹ et, par conséquent, le niveau et la nature des aides en général :

– *la reconstruction et la modernisation (1945-1965)* : une politique d'économie mixte s'appuie sur un « pôle public structurant » et conduit l'État à concéder des aides importantes aux entreprises privées, en particulier en termes de soutien aux investissements ;

– *l'impératif industriel et l'ouverture des frontières (1965-1974)* : cette phase est caractérisée par une intensification des mesures directes à caractère horizontal (aides en faveur des concentrations et des incitations à la croissance externe ; aménagement économique du territoire), aux côtés de grands programmes de développement et de politiques sectorielles, notamment à travers la doctrine de l'État acheteur, et en favorisant des « champions nationaux » ;

– *le redéploiement industriel, de 1974 à 1981* : l'État poursuit à la fois une politique d'intervention plus directe via les grands programmes technologiques et une politique d'aide aux secteurs fragilisés. Les activités de R & D sont de plus en plus encouragées ;

– *la « ré-industrialisation » puis les restructurations, de 1981 à 1988* : extension du secteur public, effort de couplage de l'industrie et de la recherche, meilleur drainage de l'épargne vers l'industrie, actions en faveur des PME, actions sectorielles caractérisent une volonté de consolidation de l'appareil productif national. Le choix de la « désinflation compétitive » en 1983 et une concurrence mondiale accrue précipitent des « restructurations » dans de nombreuses activités industrielles (sidérurgie, automobile, textile, construction navale...);

– à partir de 1988, c'est l'affirmation *d'une politique plus tournée vers l'amélioration de l'environnement général des entreprises* : les aides vont s'orienter davantage vers la recherche et l'innovation et l'attractivité du territoire ; les modes d'intervention sont plus tournés vers l'amélioration de l'environnement fiscal et juridique alors que les politiques sectorielles sont abandonnées.

¹ Y. Morvan, « Fondements d'économie industrielle », 2^e édition, Economica, 1991.

2.3. Les aides françaises selon l'Union européenne

- En 2001, les aides d'État en France ont atteint, selon l'Union européenne, 15,8 milliards d'euros, soit environ 100 milliards de francs. L'ensemble des aides est ainsi équivalent à 1,09 % du PIB, étant proche de la moyenne européenne (0,99 % du PIB).

Au cours de la dernière décennie, le niveau des aides d'État se stabilise (tableau 2), s'inscrivant dans un mouvement moyen d'ensemble légèrement à la baisse caractérisant l'ensemble des pays européens. Ce dernier point sera détaillé au chapitre 3.

Tableau 2
Volume global comparé des aides nationales* en France
et dans l'Union européenne

	En % du PIB			En euros par salariés			En % des dépenses publiques totales		
	1992-94	1995-97	1997-99	1992-94	1995-97	1997-99	1992-94	1995-97	1997-99
France	1,2	1,46	1,38	641	790	772	-	2,64	2,55
EUR 15	1,5**	1,43	1,16	631***	656	563	-	2,82	2,44

* à l'exclusion de l'agriculture et de la pêche ** EUR 12/15 *** en écus par salarié

Source : *Rapports sur les aides d'État dans l'Union européenne, Commission des Communautés européennes, Bruxelles*

- En prenant en compte la ventilation des aides par grands secteurs hors agriculture (tableau 3), pour la seconde moitié des années 1990, les aides aux transports représentent environ 40 % du total des aides d'État, les aides à l'industrie près de 30 % et les aides aux services financiers 16 %.

- Les aides publiques : définitions et données institutionnelles -

Tableau 3
Volume des aides nationales *
ventilé par grands secteurs (1994-1998)

	Industrie manufacturière		Services financiers		Industrie charbonnière		Transports		Tourisme, médias, culture et autres services		Emploi et formation	
	1994-1996	1996-1998	1994-1996	1996-1998	1994-1996	1996-1998	1994-1996	1996-1998	1994-1996	1996-1998	1994-1996	1996-1998
France	23	28	9	16	5	1	45	39	1	1	1	<1
EUR 15	39	35	2	4	9	8	35	35	1	2	2	3

* hors agriculture et pêche

Source : Rapports annuels sur les aides d'État dans l'Union européenne, Commission des Communautés européennes, Bruxelles

Sur la période récente, on constate, au sein du total des aides, une diminution de la part du secteur manufacturier ainsi qu'une augmentation de celle des transports.

Tableau 4
Volume global des aides nationales ventilé par grands secteurs (1997-2001)

En %	Industrie manufacturière		Services financiers		Transports		Agriculture et pêche		Industrie houillère		Aides non classées ailleurs	
	1997-1999	1999-2001	1997-1999	1999-2001	1997-1999	1999-2001	1997-1999	1999-2001	1997-1999	1999-2001	1997-1999	1999-2001
France	25	24	20	12	32	39	17	20	5	6	0	6
EUR 15	31	27	6	4	36	41	15	16	8	8	4	4

Source : Commission des Communautés européennes, Tableau de bord des aides d'État, mise à jour du printemps 2003, COM (2003) 225 final, 30 avril 2003

- Dans le cas particulier des aides dans l'industrie manufacturière, une sous-ventilation met en évidence le poids des aides visant des objectifs transversaux (tableau 5) : les aides en faveur de la R & D, de l'environnement et des PME, représentent environ 35 % du total des aides d'État (contre une moyenne de l'ordre de 22 % au sein de l'Union) et sont restées relativement stables en chiffres absolus au cours de la seconde moitié des années 1990.

Tableau 5
Aides d'État à l'industrie manufacturière :
ventilation par objectifs et par secteurs

En %	France		Union européenne	
	1994-1996	1996-1998	1994-1996	1996-1998
Objectifs horizontaux	51	52	31	35
R & D	28	27	9	11
Environnement	1	1	1	2
PME	6	7	7	9
Commerce	11	3	3	2
Économies d'énergie	1	0	2	3
Autres objectifs (y compris sauvetage et restructuration)	5	13	7	8
Objectifs régionaux	34	40	56	57
Secteurs particuliers	15	8	13	8
Construction navale	1	4	4	5
Autres secteurs	14	4	10	3
Total	100	100	100	100

Source : Sixième, Huitième et Neuvième rapports annuels des aides d'État dans l'Union européenne, Bruxelles

L'augmentation générale des aides à l'industrie manufacturière (tableau 6) doit être attribuée à l'accroissement sensible des aides régionales, auquel s'ajoute la nette progression des aides à la construction navale et aux restructurations et sauvetages d'entreprises observés dans le tableau 5.

Tableau 6
Aides d'État à l'industrie manufacturière

	En pourcentage de la valeur ajoutée		En euros par salarié		En millions d'euros	
	1994-1996	1996-1998	1994-1996	1996-1998	1994-1996	1996-1998
France						
EUR 15	1,7	2,0	895	1 131	3 607	4 481
	2,8	2,3	1 292	1 113	38 531	32 639

(Moyennes aux prix de 1997)

Source : Commission des Communautés européennes, Huitième rapport des aides d'État dans l'Union européenne, Bruxelles, 2000

- Les aides publiques : définitions et données institutionnelles -

- Enfin, concernant les différentes formes d'aides, la France, dans le cas de l'industrie manufacturière, a principalement recours aux exonérations fiscales (tableau 7), au contraire de la grande majorité des autres pays européens qui privilégient les subventions ¹.

Tableau 7
Aides d'État à l'industrie manufacturière :
ventilation par type d'aide

TYPES D'AIDE							
En %	Groupe A		Groupe B	Groupe C		Groupe D	Total
	Subventions	Exonérations fiscales	Prises de participation	Prêt à taux réduit	Reports d'imposition	Garanties	
France	30	47	13	8	0	2	100
EUR 15	60	22	3	11	1	3	100

Source : Neuvième rapport sur les aides d'État, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 2001

2.4. Aperçu des travaux existants

Compte tenu de l'accumulation des aides en réponse à des objectifs en évolution, ² la connaissance et la rationalisation du dispositif national sont progressivement ressenties comme une nécessité. Des travaux successifs, différents, ont tenté d'apporter des éléments de réponse. Citons en particulier les rapports suivants :

- Un premier bilan des aides aux entreprises – mais limité à l'industrie manufacturière – a été réalisé au début des années 1980, par le Commissariat général du Plan ³. Celui-ci montre que les aides de l'État à l'industrie manufacturière (y compris la R & D) représentent à la fin des années 1970, environ 25 % de l'effort total d'investissement (FBCF) et de recherches des entreprises, contre 20,9 % pour la période 1970-1975. Cette étude dégage quatre points intéressants : les aides à l'industrie demeurent

¹ Voir chapitre 3.

² Les conséquences des deux chocs pétroliers (1973-1979), la perte de compétitivité de secteurs industriels entiers, la diminution de la rentabilité moyenne des capitaux investis dans la plupart des pays développés ont conduit les gouvernements successifs à multiplier les aides. Aucune suppression n'ayant été opérée, il en a résulté une sédimentation progressive des procédures dont le nombre exact, au début des années 1980, n'est alors pas connu.

³ « Aides à l'industrie », Commissariat général du Plan, document interne, avril 1982.

largement orientées en fonction des préoccupations anciennes ; l'efficacité de nombreuses procédures peut être discutée ; l'importance des aides octroyées de façon quasi-automatique laisse peu de place pour les aides négociées à partir de projets précis ; enfin, les PME bénéficient peu de la distribution des aides ;

- en ce qui concerne les PME, une étude réalisée à la même époque par le ministère de la Recherche et de l'Industrie, ¹ estime qu'entre 1975 et 1982, sept grands groupes industriels « s'approprièrent » 50 % des aides à l'industrie alors qu'ils représentaient moins de 10 % de l'emploi et de la valeur ajoutée ;
- le rapport de Bernard Carayon (1996) sur les aides aux entreprises ² fait le point principalement sur les aides à l'industrie, identifie de nombreux dysfonctionnements du dispositif national et propose un ensemble de recommandations relatives à une forte rationalisation des systèmes d'aides et des structures publiques, à des aides davantage orientées vers les PME et une véritable optimisation de la ressource publique ³ ;
- le rapport d'Henri Guillaume (1998) sur la technologie et l'innovation ⁴ montre en particulier la forte concentration des aides à la recherche sur les grandes entreprises : sur 15,4 milliards de francs de financement public à la recherche en 1995, 11,8 milliards de francs vont aux grandes entreprises (> 2 000 salariés), avec un taux d'aide moyen estimé à 18,4 % ;
- le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (1999) sur « les aides à l'emploi » ⁵ : il dresse un état des lieux détaillé de l'évolution des flux financiers en matière d'emploi en France qui représentent 4 % du PIB au cours des années 1990, et propose une typologie

¹ « Les aides financières à l'industrie », in « Une politique industrielle pour la France », Actes des Journées de travail des 15 et 16 novembre 1982, ministère de la Recherche et de l'Industrie, La Documentation française, 1988.

² « Les aides aux entreprises : technologie, innovation, investissement, qualité et entreprises en difficulté », Rapport et propositions à M. le Premier ministre par Bernard Carayon, député du Tarn, parlementaire en mission, août 1996.

³ Nous reviendrons dans le chapitre 4 sur ce thème de la gouvernance du dispositif français d'aides publiques aux entreprises.

⁴ « Rapport de mission sur la technologie et l'innovation », Henri Guillaume, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, mars 1998.

⁵ « Les aides publiques aux entreprises en matière d'emploi : bilan et perspectives », rapporteur Gérard Bapt, député, n° 15 47 Assemblée nationale, n° 329, Sénat, 1999.

des dispositifs d'aides à l'emploi (mesures d'ordre général et mesures ciblées) concernant les personnes et les entreprises. Une seconde partie présente les premières évaluations des pistes récentes en matière de politique publique de l'emploi ;

- le rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 1999, présidée par Alain Fabre-Pujol, et consacré à « certaines pratiques des groupes nationaux et multinationaux industriels, de service et financiers », ¹ propose dans sa première partie un recensement à vocation exhaustive des aides publiques aux entreprises mais aussi aux personnes, par objectif, comprenant également des mesures d'ordre général, telles que par exemple les réductions de cotisations sociales patronales sur les bas salaires. La difficulté de l'exercice ne permet pas cependant de consolider l'ensemble des données, mais le rapport met aussi l'accent sur une allocation des aides privilégiant les grands groupes (PAT, crédits mobilisés par les différents plans emplois, R & D...), tout en mettant en avant la complexité du système français et un contrôle lacunaire des pouvoirs publics.
- le rapport de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Industrie et du Commerce (2001) relatif à l'évaluation des aides nationales à la création d'entreprises ² met l'accent sur des dispositifs qui peinent à toucher leur public, constate un décalage important entre les intentions affichées par les pouvoirs publics et la réalité de leur engagement et propose d'alléger d'abord les charges et la complexité que les systèmes d'aides imposent aux très petites entreprises durant les trois premières années.

¹ Assemblée nationale, « Face aux grands groupes : quelle politique pour l'emploi et les territoires ? » président A. Fabre-Pujol ; rapporteur D. Paul, députés ; Commission d'enquête, rapport n° 1667, document d'information de l'Assemblée nationale, 1999.

² « Rapport de synthèse sur la mission d'évaluation des aides nationales à la création d'entreprises » établi par Yves Cabana et Philippe Marano, Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'Industrie et du Commerce, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, octobre 2001.

- Enfin, citons la Commission nationale des aides publiques aux entreprises (CNAPE) créée par la loi du 4 janvier 2001¹ et abrogée le 20 décembre 2002. Celle-ci était chargée d'évaluer les impacts économiques et sociaux, quantitatifs et qualitatifs et de contrôler l'utilisation des aides publiques de toute nature accordées aux entreprises par l'État et les collectivités locales ou leurs établissements publics, afin d'en améliorer l'efficacité pour l'emploi, la formation et les équilibres territoriaux. En 2002, ses travaux ont porté sur le recensement des aides publiques aux niveaux national et régional, l'identification des pratiques d'évaluation et une analyse comparative des dispositifs d'aides dans les principaux pays développés.

Certains de ces travaux suffisamment avancés ont été utilisés dans le présent rapport.

De l'ensemble de ces travaux, certes très différents, il apparaît néanmoins que le dispositif français des aides publiques aux entreprises, depuis deux décennies, évolue lentement vers la recherche et l'innovation, les PME-PMI² et le développement local ; il supporte encore un poids du passé lié notamment aux aides aux secteurs en reconversion et aux grands groupes avec un mode de fonctionnement particulièrement complexe sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 4.

¹ Elle était présidée par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et son secrétariat général était assuré par le Commissariat général du Plan. Elle était composée de trois députés et de trois sénateurs, de six ministres, des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations d'employeurs et de personnalités qualifiées. Dans chaque région, une commission régionale était chargée de recenser et d'évaluer l'utilisation des aides accordées ou mises en œuvre dans la région. Un rapport d'activité annuel devrait être présentée au Parlement et rendu public.

² Voir en annexe 2 des éléments d'information complémentaires sur la relation aides publiques - PMI-PME.

Chapitre 2

Les fondements théoriques des aides publiques

La théorie économique a longtemps cantonné le rôle des États à leurs fonctions régaliennes (justice, sécurité extérieure et intérieure, fiscalité, cadre juridique des contrats et de la résolution de conflit), puis par extension, à la protection des consommateurs (sécurité et normes alimentaire, sanitaire, industrielle). Dans la pratique, les missions de l'État se sont diversifiées au cours des siècles : missions culturelles, sociales (État providence), partenaire des collectivités locales, agent économique. Au-delà des actions économiques massives lors des crises majeures (reconstruction après-guerre, récession financière et productive mondiale), les interventions de l'État sous la forme d'aides publiques aux entreprises ont généralement pour vocation le soutien à l'économie, le développement d'activités compétitives, le rétablissement de l'efficacité et la restructuration d'entreprises, ainsi que l'aménagement du territoire.

Cependant, les fonctions de l'État en tant qu'agent économique suscitent des controverses au sein de la théorie économique. Schématiquement, deux grandes tendances, qui seront successivement analysées, peuvent être dégagées :

– d'une part, l'approche néoclassique (1.) met l'accent sur l'efficacité des processus d'allocation des ressources et de fixation des prix par le marché à l'équilibre. Dans ce cadre théorique, la firme, ses options technologiques et le rôle de l'environnement institutionnel et social sont réduits à leur plus simple expression. Le régulateur a pour fonction économique principale la résorption des défaillances du processus d'allocation concurrentielle instantanée. *La pratique des aides publiques préconisée par les instances communautaires s'inspire largement de cette approche théorique ;*

– d'autre part, les analyses alternatives (2.) insistent sur la construction sociale et dynamique des spécialisations régionale ou internationale. Implicitement, elles remettent en cause l'existence d'un processus d'allocation concurrentielle spontanée pour affirmer la prédominance de la concurrence imparfaite. L'hypothèse de neutralité des interventions du régulateur est abandonnée au profit d'un objectif redistributif au niveau mondial. *Les aides publiques aux*

entreprises prennent alors une dimension stratégique en influant directement les trajectoires de croissance.

1. Les interventions économiques de l'État dans le cadre néoclassique

Pour les partisans orthodoxes néoclassiques, les marchés sont autorégulés et les interventions économiques de l'État doivent se limiter aux cas de défaillance du marché, c'est-à-dire lorsque les ajustements spontanés ne se font pas ou nécessitent un délai trop long. Ces défaillances du modèle d'équilibre général¹ recouvrent plusieurs cas généraux : les cas de rendements croissants (monopole naturel, effets de réseaux), de marché des droits incomplets (externalités, couverture imparfaite), de réalisation d'un bien public, d'imperfections d'informations (asymétrie ou incomplétude), d'inertie des ajustements (coûts de transaction, mobilité imparfaite des facteurs ou des agents).

La finalité des aides publiques aux entreprises dans ce cadre consiste à corriger les imperfections de marché en se substituant aux acteurs économiques ou en encadrant leurs activités, afin de rétablir un comportement privé optimal et compatible avec l'optimum social.

Après l'analyse de la conception néoclassique des aides publiques (1.1.), une lecture économique de la conception des aides dans le cadre communautaire sera proposée (1.2.).

1.1. La conception néoclassique des aides publiques

Les rendements croissants

En cas de rendements croissants de production, la maximisation du bien-être social conduit à situation de monopole naturel. Traditionnellement associé aux économies d'échelle, les rendements croissants peuvent aussi résulter de coûts élevés de R& D ou de commercialisation. Les secteurs concernés sont en général des secteurs à structure oligopolistique assis sur des rentes naturelles ou technologiques.

¹ G. Debreu, « *Théorie de la valeur* », 2^e édition, Paris, Dunod, 1984.

Une première réponse consiste à contrôler directement l'activité en prélevant la rente au bénéfice du régulateur (monopole d'État, concession). Une seconde possibilité consiste à éliminer la rente en rétablissant la concurrence par l'attribution d'aides et de subventions aux nouveaux concurrents. Si les deux solutions sont équivalentes du point de vue de l'efficacité collective, leur mise en pratique relève de difficultés spécifiques. Alors que le prélèvement direct de la rente d'oligopole renvoie à l'efficacité du régulateur dans la fixation des prix socialement optimaux (théorème de Ramsay-Boiteux), le versement de subventions à de nouveaux entrants ne garantit pas leur viabilité économique à long terme, mais a l'avantage d'élargir la variété de produits offerte.

Le cas particulier des rendements croissants d'adoption résulte du bénéfice mutuel que peuvent s'apporter des technologies ou des utilisateurs de technologies en adoptant des normes, des niveaux d'un même système technique ou des réseaux communs. Les aides de l'État peuvent alors avoir pour vocation la promotion d'un standard. Mais ceci suppose que le régulateur puisse déterminer la norme optimale dont le succès dépend notamment des moyens coercitifs employés.

Les externalités

Les effets externes correspondent aux effets indirects de l'activité d'un agent économique sur un autre, à travers une relation non marchande sans influence sur les prix du marché. L'effet indirect peut résulter d'une activité de production, de commercialisation ou de consommation et s'appliquer à une fonction d'utilité, un ensemble de consommation ou un ensemble de production. Il en découle que l'équilibre individuel de chacun des agents, qui consiste à égaliser son taux marginal privé (de substitution ou de transformation) avec le rapport des prix, est rarement compatible avec l'optimum social¹. Cette perte de bien-être social résulte de la décentralisation des décisions économiques et de l'absence de relation marchande permettant la rémunération spontanée des effets indirects². Alors que les biens à externalités positives (effet indirect favorable) sont produits en quantité sous-optimale par le marché, en l'absence de rémunération des effets indirects, ceux à effets externes négatifs sont

¹ La maximisation du bien-être social (optimum de Pareto) conduit à égaliser les taux de marginaux de substitution et de transformation sociaux (et non privés), ce qui suppose d'intégrer les effets directs et indirects des activités économiques.

² Cette absence de valorisation de l'effet externe viole l'hypothèse de complétude des marchés, indispensable au caractère optimal de l'équilibre général néoclassique.

produits en quantités excessives, car leurs producteurs n'ont pas à en supporter le coût (par exemple, absence de relation pollueur-payeur).

L'État peut alors intervenir pour atteindre l'optimum social, notamment par la création d'un marché de droits (faire apparaître une relation marchande pour les effets externes), la taxation de certaines activités pour influencer le comportement individuel spontané de façon à ce qu'il devienne compatible avec l'optimum social (taxation optimale ¹), l'amélioration de la circulation de l'information, voire la création d'informations spécifiques, l'amélioration des conditions de la concurrence, ou en favorisant l'intégration au sein d'une seule entité des différents agents générateurs et destinataires d'effets externes ². Ce problème d'absence de valorisation des effets indirects peut être étendu aux cas de débordements technologiques (*spillovers*) qui limitent l'appropriation des bénéfices liés à la détention d'un savoir. Dans le régime de concurrence pure et parfaite, l'intérêt individuel des agents les conduit à harmoniser leurs activités afin d'internaliser les externalités et d'éliminer la source d'inefficacité ou de non-rémunération ³. Ceci suppose toutefois que l'information sur l'externalité soit disponible, qu'elle ne soit pas asymétrique et que tout agent puisse potentiellement en être le bénéficiaire. L'équilibre coopératif entre les agents résulte alors de la libre entrée dans l'activité (l'agent qui supporte l'externalité peut prendre la place de celui qui la crée, renversant alors les positions respectives) ; à défaut, le régulateur doit imposer, de façon coercitive, l'intégration ou la prise en compte des externalités.

Les biens publics

Un bien public apparaît quand il est impossible d'exclure *a priori* un agent de l'usage de ce bien (après production, la consommation ne peut en être réservée à ceux qui en paient le prix) et que le coût d'une obligation d'usage imposée par le régulateur est inférieur à celui de l'exclusion de cet agent. Dans le cas de biens publics produits selon une technologie à rendements décroissants et pour lesquels il n'existe pas de possibilité d'exclusion d'usage ni de congestion, la

¹ Ce qui suppose que le régulateur soit en mesure d'évaluer précisément les effets externes à taxer.

² Le coût de l'externalité est intégré dans la fonction de profit de la nouvelle entreprise, et non plus supporté de façon unilatérale par un seul agent. La maximisation du profit global de ce nouvel agent sous la contrainte (internalisée) de l'externalité conduit à une optimisation sociale supérieure.

³ J.-J. Laffont, « Fondements de l'économie publique », vol.1, Paris, Economica, ESA, 1988.

réalisation d'un optimum social par les mécanismes de marché se heurte au risque d'une production sous-optimale (cas d'un équilibre avec souscription¹) ou à une difficulté informationnelle² pour l'établissement d'un prix individualisé par agent et simultanément compatible avec l'équilibre de Pareto (équilibre de Lindhal) via un système de taxation.

L'existence de biens publics requiert donc une coopération entre agents économiques, supérieure à celle qui est implicite dans un mécanisme de marché coordonné par un système de prix. Au minimum, s'il s'agit d'un vrai bien public sans congestion et que l'équilibre de Lindhal est révélé, l'optimum social requiert l'absence d'exclusion. En pratique, le problème informationnel de la révélation des prix personnalisés étant rarement résolu, l'obligation d'usage et l'intervention du régulateur (concertation des consommateurs et des producteurs, restriction sur les préférences, mécanisme d'enchères) sont nécessaires pour éviter les problèmes de passager clandestin et atteindre l'optimum social. De façon générale, le niveau de production déterminé par les seuls mécanismes de marché pour les biens collectifs caractérisés par la non-rivalité (consommation non mutuellement exclusive) et la non-exclusion subit le même biais que celui des biens pour lesquels existent des effets externes.

L'imperfection et l'incomplétude de l'information

Les situations d'imperfection de l'information conduisent aussi à des écarts par rapport à l'optimum social de Pareto. En cas d'asymétries, elles engendrent deux types de biais : des situations de sélection adverse³ dans lesquelles certains agents n'arrivent pas à transmettre au marché l'intégralité de l'information relative à leur offre (prix, qualité, délai...) ; des situations de risque moral, où les agents peuvent *ex-post* ne pas respecter les engagements

¹ La souscription volontaire conduit chaque agent à n'apporter une contribution à la production du bien public que dans la mesure où elle lui est directement bénéfique, indépendamment de la contribution au financement de la production dont bénéficient les autres agents.

² Chaque agent ne révèle que partiellement sa fonction de demande, afin de contribuer le moins possible au financement du bien public. Ce problème de passager clandestin (utilisateur non payeur) est d'autant plus accentué que le nombre de consommateurs augmente.

³ G. Akerlof, « The market for 'Lemons' : Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, 84, p. 488/500, 1970.

initialement prévus en raison, soit d'une observation imparfaite par les autres agents de ce non-respect, soit d'un pur comportement opportuniste ¹.

Le premier problème justifie le rôle des labels ou des contrôles de qualité imposés par l'État ; le second la présence d'institutions dotées de pouvoirs incitatifs ou coercitifs. En leur absence, certains marchés (les *lemons markets* ²) n'offriront que les produits de basse qualité en excluant ceux de qualité supérieure. De plus, si tous les offreurs ne disposent pas de la même information sur la qualité de leurs produits (asymétrie entre offreurs), le volume des échanges peut diminuer quand le prix de marché est bas ; par contre, la qualité moyenne des produits peut augmenter quand le prix du marché est élevé ³. Enfin, une information imparfaite sur la qualité des produits peut éventuellement diminuer les effets favorables de l'ouverture aux échanges sur le bien être collectif ⁴.

Un autre aspect de l'imperfection de l'information renvoie à son incomplétude, ce qui peut conduire à l'apparition d'externalités, ⁵ ou à d'autres situations d'incomplétude des marchés, par exemple ceux de capitaux. Un projet caractérisé par une forte incertitude sur les prix futurs des facteurs de production et des biens à produire peut ainsi devenir dissuasif pour des firmes averses au risque (possibilité de faillite, horizon de rentabilité aléatoire). Le problème devient celui de la garantie de survie et de capacité de financement de la firme initiatrice en cas d'aboutissement à trop long terme ou, *a fortiori*, en cas d'échec. Il devient crucial pour des activités économiques supposées génératrices de fortes externalités positives (typiquement, les activités de savoir).

¹ O. Williamson, « *The Economic Institutions of Capitalism : Firms, Markets, Relational Contracting* », New York, The Free Press, 1985.

² Un « *lemons market* » présente 3 caractéristiques : le consommateur ignore la qualité des produits avant leur consommation ; le coût de production des produits croît avec leur qualité ; les consommateurs ne jugent pas crédible une garantie de la qualité apportée par la firme productrice.

³ A. Kessler, « *Revisiting the Lemons Market* », *International Economic Review*, 42, p. 25/41, 2001.

⁴ G. Grossman et C. Chapiro., « *Counterfeit product Trade* », *American Economic Review*, 75, p. 59/76 ; R. Falvey, « *Trade, Quality Reputations and Commercial Policy* », *International Economic Review*, 30, p. 60/72, 1989.

⁵ L'absence de transaction marchande résulte alors de celle d'information sur les agents concernés ou sur le prix d'équilibre de la transaction ; cf. *supra*.

L'intervention de l'État aura alors pour objectif de diminuer l'incertitude financière relative au projet (aides au financement, débouchés de production). Dans l'absolu, le bien-fondé d'une aide reste conditionné à la capacité d'anticipation du régulateur, supposée supérieure à celle de l'agent individuel. En pratique, l'aide se conçoit comme une forme de mutualisation des risques, d'autant plus destinée aux PME¹ que le caractère imparfait de l'information les défavorise au bénéfice des grandes entreprises (moindres capacités financière et cognitive).

La mobilité imparfaite des facteurs

La mobilité imparfaite des facteurs de production renvoie à plusieurs mécanismes qui ralentissent l'ajustement des marchés : il peut s'agir de rigidités de certains marchés pour des raisons culturelles ou administratives (facteurs de production notamment) ou d'un mauvais fonctionnement des mécanismes de libre entrée (phénomènes de taille critique et coûts fixes élevés, imperfection des marchés financiers, coûts de négociation ou de transaction). Ces mécanismes peuvent accentuer le déséquilibre économique entre territoires au bénéfice des zones pourvues d'avantages structurels historiques, en particulier en cas de rendements croissants².

Ces distorsions à la concurrence peuvent justifier l'intervention du régulateur, dès qu'il est en mesure d'être plus efficace que le marché, pour en corriger les conséquences³. L'intervention peut constituer en une protection (concurrentielle ou juridique) temporaire, un accès privilégié à certains financements, le développement d'infrastructures ou la modification de l'environnement législatif afin de rétablir les conditions d'une concurrence potentielle viable ou d'un comportement monopoliste socialement optimal⁴.

¹ Cf. *infra* chapitre 3.

² Cf. *supra*.

³ R. Coase, « *The Institutional Structure of Production* », *American Economic Review*, 82 (4), p. 713/19, 1992 ; J.-J. Laffont, 1988, *op. cit.*

⁴ *La concurrence potentielle (menace d'entrée) peut conduire un monopole naturel à adopter un comportement concurrentiel. Une synthèse de ce type d'analyse, dite des marchés contestables, peut être consultée dans « Enjeux économiques » de l'UMTS, M. Didier et J.-H. Lorenzi (éds.), CAE (36), Paris, La Documentation française, Annexe, 2002.*

Des interventions publiques contingentes

Les interventions de l'État en tant qu'agent économique sont donc relativement encadrées dans l'approche du modèle d'équilibre général. L'intervention publique directe est justifiée par des avantages informationnels ou organisationnels, le mauvais fonctionnement des mécanismes de libre entrée ou l'utilisation de la taxation à des fins redistributives,¹ ce qui exclut toute action volontariste. Tout au plus ce modèle admet des politiques d'accompagnement (contrats de brevets, normes techniques). Mais, même quand ces justifications existent, le coût des imperfections de marché doit être comparé à celui de la décision publique, relatif à son incertitude par rapport à l'optimum collectif² en raison de :

- la contrainte d'imperfection de l'information du régulateur ;
- les coalitions d'usagers, susceptibles d'influencer les choix politiques à leur avantage ;
- les groupes de pression conduisant à la captation d'organismes sensés les réguler³ ;
- les excès de bureaucratie⁴ ou la divergence de l'intérêt des administrateurs avec le bien-être collectif (théorie de l'enracinement) ;
- la myopie des décideurs, en raison d'un horizon propre (renouvellement de mandats) qui diffère de celui de leurs conséquences.

Plus spécifiquement, le modèle d'équilibre général restreint fortement le champ d'application des aides publiques aux entreprises. Si elles permettent de corriger certaines imperfections de marché, elles présentent l'inconvénient d'induire de nouvelles distorsions et asymétries, essentiellement d'ordre concurrentiel :

- l'amélioration artificielle de la position concurrentielle du bénéficiaire, voire la survie artificielle de firmes dont la viabilité économique n'est pas assurée, qui

¹ J.-J. Laffont, 1988, *op. cit.*

² P. Zagamé, « Perspectives et réflexions stratégiques à moyen terme », *Revue Economique, hors série*, 1994.

³ G. Stigler, « The Theory of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics*, 2(1), p. 3/21, 1971.

⁴ J. Benard, « Économie Publique », Paris, *Economica*, 1985.

contraint les firmes plus efficaces à un niveau de production sous-optimal. Ces effets sont renforcés quand le bénéficiaire peut effectuer en interne un transfert de l'aide accordée au titre de certains régimes dérogatoires (par exemple, les monopoles naturels sous contrôle public) vers d'autres activités concurrentielles (mécanisme de subventions croisées) ou que le nombre de ses compétiteurs potentiels est élevé (suppression des barrières tarifaires ou réglementaires) ;

– la distorsion de l'allocation des ressources entre produits, qui peut conduire à une surproduction et à une surconsommation des produits subventionnés par rapport à l'équilibre concurrentiel. Ce problème est central dans la fixation des prix de vente des monopoles publics,¹ comme dans la conduite d'une politique commune de soutien des prix (exemple de la PAC) ;

– la concurrence entre espaces territoriaux, qui risque d'annihiler les bénéfices attendus de l'aide en accentuant l'écart entre zones donatrices et celles plus pauvres ou en déclenchant des mesures de rétorsion ;

– leur impact sur les finances publiques (fréquemment de 3 à 5 % de la valeur ajoutée de l'industrie européenne). Si les agents formulent des anticipations rationnelles, ils compenseront une hausse future des prélèvements pour financer l'aide, déprimant d'autant la demande effective.

Les aides doivent alors satisfaire un double impératif : faciliter l'absorption des chocs exogènes et le démarrage de cycles productifs (objectif du régulateur), tout en satisfaisant une allocation macro-économique optimale à long terme pour un coût de régulation minimal (recommandations du modèle d'équilibre général).

¹ *Chaque contribuable est incité à augmenter sa consommation dès qu'il considère financer cette activité à travers les prélèvements fiscaux pour une valeur excédant celle de sa consommation spontanée.*

1.2. La lecture économique des aides dans le cadre communautaire

Les dérogations communautaires

Le modèle d'équilibre général constitue le fondement de l'analyse économique des aides par les instances communautaires. Dès le traité de Rome, un ensemble de règles (articles 85 à 94) a élevé le principe d'économie ouverte et de libre concurrence au rang de principe politique. En argumentant des distorsions à la concurrence qu'induisent les aides, les instances communautaires ont érigé en postulat l'incompatibilité des interventions des États avec l'économie de marché et décliné un cadre juridique en conséquence¹. Par la suite, l'Acte Unique a institué la politique de concurrence comme moteur essentiel de l'intégration et de réalisation du « Grand marché » (article 3.A), élargissant l'interprétation économique des conséquences néfastes des aides (frein à l'ajustement structurel et à la compétitivité de l'industrie européenne), alors que le traité sur l'industrie (article 130) a entériné la primauté de la politique de concurrence sur les politiques industrielles et commerciales².

Quelques dérogations à ces principes généraux sont explicitement mentionnées dans les textes fondateurs, puis dans le traité de l'Union. Globalement, les exceptions prévues (répertoriées dans les articles 48, 87, 90, 130, 157 et 267) se fondent presque exclusivement sur des critères sociaux d'aides aux consommateurs, de couverture des dommages causés par les calamités naturelles (articles 48 et 87), de soutien aux entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général (ancien article 90, alinéa 2), de redéploiement ou de reconversion de régions sous-développées et de secteurs en difficulté autorisés par la Commission (articles 87, 93 et 157).

D'autres dérogations, non explicitement prévues dans les textes, font l'objet d'analyse au cas par cas. En ce qui concerne le soutien financier public direct (sous forme d'aide ou de dotation en capital) à des entreprises définies *a priori*, il peut être accepté dans quatre cas :

- Si, dans le cas d'une entreprise publique, une aide est un préalable impératif à la réalisation effective d'une privatisation à venir.

¹ Article 87 du traité de l'Union, anciennement 92, paragraphe 1 du traité de Rome ; cf. *supra*, chapitre Premier.

² J. De Bandt, « Politiques industrielles et de la concurrence : quelles priorités quelles combinaisons ? », *Revue d'économie industrielle*, n° 63 (1), 1993.

- Si, dans le cas d'une entreprise publique, une dotation en capital correspond à celle qu'aurait réalisée un investisseur privé dans une situation identique (taille, contexte économique, rentabilité, politique de long terme), abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale sectorielle ¹.
- Si une aide est accompagnée d'un plan de restructuration cohérent qui permette à l'entreprise de s'adapter à long terme à la situation communautaire.
- Pour les aides sectorielles, la position de la Commission est spécifique à chaque industrie, voire aux produits considérés.

Interprétation du régime communautaire

Sur les plans de la qualification, du pouvoir décisionnel, de la logique économique et de la cohérence juridique, ce régime européen des aides amène plusieurs remarques :

– *les critères de qualification d'une aide et de son éventuelle autorisation restent relativement ambigus*. Ainsi, une aide ne sera autorisée que si, d'une part, son octroi présente un intérêt dans une optique communautaire, notion qui à défaut d'une définition rigoureuse semble appréciée au cas par cas, ² et d'autre part, l'existence d'une défaillance de marché qui empêche l'atteinte de l'objectif communautaire ne peut être infirmée par la Commission ;

– *la politique d'encadrement des aides confère à la Commission un pouvoir essentiel* dans l'appréciation de leur éventuelle compatibilité (à l'exception de l'article 48 et des fonds structurels), pouvoir que la Cour européenne de Justice a considéré discrétionnaire. Seule la Commission est habilitée à juger ce qui risquerait d'entraver les forces de marché et à rétablir les mécanismes

¹ Directives de 1984, complétées par un arrêté de la Cour de Justice en 1986, puis par 2 arrêts du 21 mars 1991.

² Avec parfois des justifications contradictoires. Ainsi, dans le cas des entreprises chargées d'une mission d'intérêt économique général, la Commission ne considère pas la compensation partielle du surcoût d'une mission de service public comme une aide, alors que le Tribunal la considère comme une aide dérogatoire.

concurrentiels, les États membres étant juridiquement privés de tout pouvoir en ce domaine ¹ ;

– *les dérogations explicites ne concernent pour l'essentiel que des aides sans finalité économique active* ² : l'aide est conçue comme un outil de cohésion sociale et plutôt défensif. Que l'aide soit à destination d'une entreprise, d'un secteur ou de régions, les préoccupations relatives à l'emploi et aux incidences économiques en général ne sont des arguments recevables que si elles sont accompagnées d'un plan de restructuration, ce qui suppose que la situation actuelle est déjà critique ;

– *la référence à la logique de marché* : comparer le comportement du régulateur actionnaire à celui d'un « investisseur privé aux conditions de marché » suppose qu'il adopte la même logique de rentabilité financière à court et long terme. Or cette logique est contradictoire avec la volonté de pallier les inefficiences de marché, qui résultent du comportement des seuls opérateurs privés, grâce aux interventions du régulateur ;

– *le présupposé que seules les forces du marché conduisent de façon automatique aux optima parétiens* : si l'intervention publique n'est conçue que comme subsidiaire aux forces du marché, c'est parce que le marché est perçu comme « état naturel de l'organisation de la société, à la fois fait, norme et valeur, le droit trouve alors dans l'économie de marché à la fois son fondement, sa raison d'être et son but ; sa fonction consiste principalement à conforter les règles de l'échange marchand » ³. *La démarche concurrentielle devient tautologique : il y a confusion entre le moyen, la concurrence imposée de façon législative, et la finalité, la concurrence spontanée supposée aboutir aux optima parétiens* ⁴. De plus, elle devient contradictoire avec un des résultats centraux de

¹ D. Linotte et R. Romi, « Service public et droit public économique », 4^e éd., Éd. Litec, 2001.

² La classification usuelle des aides retenue par la Commission (groupes A, B, C et D) semble plus de nature juridique que fondée sur une cohérence économique ; de même, la conformité avec le droit public économique reste prioritaire dans les mécanismes de création et d'octroi des aides.

³ T. Kirat et E. Serverin, « Le droit dans l'action économique », CNRS Éditions, p. 216, 2000.

⁴ Présupposé qui fonde la politique antitrust. Cette dernière fait apparaître une autre contradiction : le marché est l'argument avancé pour contrôler les transferts financiers de l'État, mais simultanément, une limite est posée aux forces du marché (les situations de distorsion de la concurrence issues, par exemple, de stratégies oligopolistiques).

l'approche néoclassique, ¹ selon lequel l'intervention du régulateur à des fins de redistribution, à travers notamment un système d'aides et de taxes, reste compatible avec l'optimum social ;

– *l'incohérence interne de différents niveaux d'aides* : les objectifs fixés dans un encadrement sectoriel (par exemple, la réduction des surcapacités) peut être contradictoire avec l'application de règles horizontales (soutien aux PME, aux régions défavorisées), ou conduire à des traitements différents selon les secteurs industriels. Au lieu de renforcer la cohésion économique et sociale, il semble que certains critères d'acceptation des aides favorisent les grands groupes au détriment des PME ² ;

– *le conflit avec d'autres cadres juridiques* : par exemple, la Commission estimant que les aides à l'emploi sont potentiellement préjudiciables à la compétitivité de l'industrie européenne, ceci justifie un contrôle communautaire pour qu'elles ne portent pas atteinte aux actions déployées pour réduire les distorsions de concurrence. Certains juristes considèrent qu'il y a alors ébranlement du droit du travail par celui de la concurrence ³.

L'absence peu fondée de politique industrielle

Les recommandations du modèle d'équilibre général et la réduction des distorsions de concurrence sont, *a priori*, incompatibles avec des aides publiques aux entreprises destinées à soutenir des politiques économiques volontaristes. Cette logique conduit notamment les instances communautaires à abandonner toute politique industrielle : « La Commission n'entend pas imposer une stratégie industrielle au secteur ; il est préférable que celle-ci soit définie naturellement au sein du secteur et du marché même » ⁴. Toutefois, justifier l'absence d'intervention du régulateur par l'existence d'une stratégie industrielle définie naturellement et, implicitement, à condition qu'elle émerge d'une situation concurrentielle, suppose :

– *que le processus d'allocation concurrentielle soit effectif à l'échelle du marché, quel que soit son niveau d'agrégation*. Or, dans le cadre d'une

¹ *Second théorème de l'économie du bien-être, voir par exemple J.-J. Laffont, 1988, op. cit.*

² « Europe : L'impératif de conquête industrielle », Commissariat général du Plan, *La Documentation française/Economica*, 1997.

³ *Ce thème est régulièrement abordé dans les articles de la revue Droit Social.*

⁴ *À propos des aides au secteur automobile, cité par D. Linotte et R. Romi, op. cit.*

compétition internationale, les pays peuvent accepter des distorsions ponctuelles à la concurrence dans le but de favoriser l'émergence d'entreprises nationales dotées de structures de coûts (tailles, technologies) aptes à soutenir la concurrence internationale¹. L'espace économique considéré pertinent pour appliquer les règles de concurrence devient le marché mondial et non plus le marché intérieur. Sur ce point, la conception communautaire de la politique de concurrence apparaît en décalage avec celle de ses grands partenaires commerciaux : alors que la Commission abandonnait les politiques volontaristes du traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) pour promouvoir progressivement les règles de concurrence au sein de l'espace européen et au niveau international,² le Japon et les États-Unis poursuivaient des politiques industrielles volontaristes, en s'accommodant de politiques de concurrence plus souples au niveau domestique³. De façon générale, les distorsions de concurrence issues de la compétition internationale constituent le premier axe d'extension du cadre néoclassique des interventions économiques de l'État ;

– *qu'il s'agisse d'un équilibre statique unique*. Or, les positions acquises au niveau international comme entre différentes régions d'un même pays résultent d'un processus dynamique d'accumulation et de spécialisation. Les choix technologiques en amont, l'intensité des efforts de R& D, l'accumulation de certains facteurs et la remise en cause des rendements décroissants, la nature des relations entre les agents et des interventions du régulateur, peuvent induire une croissance auto-entretenu et une spécialisation qui ne corresponde pas nécessairement à celle prévisible en regard des dotations factorielles initiales. Plus généralement, quand les conditions nécessaires à la réalisation d'un équilibre concurrentiel instantané ne sont pas vérifiées, la dynamique du système économique peut conduire à des configurations de sentiers de croissance alternatifs.

¹ Cf. *infra* chapitre 3.

² Commission des Communautés européennes, « La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel », *Bulletin des CE*, supplément 3/91, 1990.

³ Commission des Communautés européennes, « XXII^e rapport sur la politique de concurrence », 1992. Paradoxalement, quand les instances communautaires décident d'adopter des politiques volontaristes, elles imposent des cadres législatifs beaucoup plus dirigistes et contraignants que les politiques d'aides du Japon et des États-Unis (cas du GSM, de l'UMTS).

2. Les dépassements du cadre néoclassique

Les hypothèses relatives à l'existence d'une stratégie industrielle spontanée et concurrentielle, implicites dans le cadre néoclassique, sont relaxées par deux grands courants théoriques alternatifs : les extensions à la concurrence internationale (2.1.) et les approches systémiques et dynamiques (2.2.). Certaines distorsions à la concurrence sont alors appréhendées comme des constructions nationales dynamiques qui peuvent être contrôlées par des stratégies volontaristes. Ceci justifie des interventions directes du régulateur sur le fonctionnement ou la structure du système productif afin de maximiser le bien-être domestique. En pratique, certaines de leurs limites généralisent des arguments avancés par la théorie néoclassique, en particulier ceux relatifs à la qualité de l'information dont dispose le régulateur domestique, à l'incomplétude de certains marchés ou aux possibles conflits entre partenaires économiques.

2.1. Les extensions à la concurrence internationale

Plusieurs éléments théoriques présentés dans l'approche néoclassique peuvent être généralisés dans un contexte de concurrence internationale imparfaite, ¹ en particulier quand chaque pays intègre des considérations nationales d'efficacité économique, de bien-être social et d'emploi. Si les problèmes posés par les situations de rendements croissants, d'externalités, de biens publics, d'asymétrie d'information ou de mobilité imparfaite des facteurs de production demeurent identiques au niveau international (en termes de distorsion entre les producteurs), les défaillances de marché peuvent perdurer, dans la mesure où il n'existe pas de régulateur pouvant imposer aux États le respect du processus spontané d'allocation concurrentielle.

Le commerce international

Quatre interprétations génériques des motivations des États pour accepter ou générer, de façon délibérée, des distorsions à l'échange concurrentiel (libre-échange) dans un contexte international peuvent être distinguées ² :

¹ P. Krugman (éds.), « *Strategic Trade Policy and the New International Economics* », Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1986.

² « *Négociations multilatérales et politiques commerciales : les nouveaux enjeux* », sous la direction de A. Bouët, subvention 11.2000 du Commissariat général du Plan au CATT de l'université de Pau, janvier 2002.

- *les théories de la politique économique en présence de distorsions internes à la concurrence* : la politique optimale maximisant le bien-être social consiste alors à définir un système de taxes et de subventions ciblées pour intervenir directement à la source même de la distorsion interne, et non à utiliser la politique commerciale pour corriger des distorsions autres que commerciales ¹. Ainsi, pour des secteurs dont la compétitivité internationale est pénalisée par des coûts salariaux trop élevés, il sera préférable de subventionner l'emploi plutôt que de protéger ce secteur par l'élévation des droits de douane. Mais ce résultat reste difficilement applicable, en raison de la complexité du problème et du manque d'information du régulateur à ce niveau micro-économique ;
- *la théorie des termes de l'échange (tarif optimal)* : quand un pays a une taille suffisante pour influencer le prix mondial, cette approche suggère qu'il existe un vecteur de taxes et de subventions qui maximiserait le bien-être du pays. Mais, d'une part, la définition de ce vecteur exige une connaissance micro-économique des conditions de marché de chacun des produits, information dont le régulateur ne dispose pas ; d'autre part, seule une politique de coopération entre pays permet d'éviter un processus mutuellement destructeur de surenchère dans la taxation. Ce n'est qu'à défaut de ces deux exigences que le libre-échange est la politique optimale en concurrence parfaite ;
- *la théorie des politiques commerciales stratégiques* : elle conforte les résultats de l'analyse précédente en intégrant les réactions des firmes étrangères. L'objectif de l'intervention publique est alors de favoriser, notamment à travers des aides d'État, l'émergence d'une position dominante artificielle pour les firmes domestiques afin qu'elles captent les rentes oligopolistiques au détriment des concurrents étrangers. En décourageant l'investissement et la production des derniers, le profit des firmes domestiques pourrait augmenter d'un montant supérieur à celui de l'aide, ce qui accroît le bien-être social domestique ². Toutefois, ce résultat

¹ Bhagwati, « *The Generalized Theory of Distortions and Welfare* », in Bhagwati et al. (éds.), « *Balance of Payments and Growth: Papers in Honor of Charles Kindleberger* », Amsterdam, North Holland, 1971.

² J. Brander et B. Spencer, « *Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents and Potentially Entry* », *Canadian Journal of Economics*, 14, p. 371-189, 1981 ; J. Brander et B. Spencer, « *Export Subsidies and International Market Share Rivalry* », *Journal of International Economics*, 18, p. 83/100, 1985.

suppose une information très fine (firme, produits) et l'absence de réaction de la part des pays concurrents ;

- *la protection des industries naissantes* : elle fait référence aux barrières à l'entrée, aux rendements croissants, notamment de R& D, et aux effets d'apprentissage (*learning by doing*). Les subventions aux producteurs nationaux aux premières étapes de leur existence visent à les abriter de la concurrence internationale le temps d'atteindre la taille critique ou de bénéficier de l'expérience suffisante afin d'enclencher de façon autonome des externalités favorables à l'économie nationale. Si l'engagement du régulateur dans la poursuite d'une politique spécifique est crédible, les aides à l'industrie nationale peuvent conduire à un bien-être national supérieur¹. Mais cette protection se fait au détriment des consommateurs domestiques et des relations d'interdépendance avec les autres industries.

Les limites à l'utilisation des politiques d'aides dans un contexte international relèvent donc de trois domaines :

- tout d'abord, la détermination du niveau optimal de taxes et de subventions requiert une information micro-économique très fine sans laquelle l'intervention du régulateur peut avoir des effets négatifs sur le bien-être social ;
- ensuite, les politiques domestiques rentrent en conflit avec les intérêts des autres zones économiques, ce qui peut enclencher des mesures de représailles de la part des zones concurrentes ;
- enfin, l'intervention du régulateur peut être détournée de la solution optimale par des groupes de pression,² d'autant plus aisément que le secteur est monopolistique, ce qui est susceptible de conduire à un gaspillage de ressources³.

En pratique, il est donc probable que plus le pays est puissant et le secteur bénéficiaire concentré, plus les aides sont susceptibles d'être captées par une minorité, au détriment des effets redistributifs du commerce international. *C'est*

¹ D. Leahy et J.P. Neary, « *International R & D Rivalry and Industrial Strategy without Government Commitment* », CEPR, Discussion Paper, 119, 1995.

² Laussel et Montet, « *Dynamique des guerres commerciales* », *Revue Économique*, 46, p. 911/19, 1995.

³ Findlay et Wellisz, « *Endogenous Tariffs, the Political Economy of Administrated Protection* », *American Economic Review*, 72, 3, p. 452/66, 1982.

en raison des difficultés de mise en application, et non d'une absence de justification théorique, d'une politique d'intervention du régulateur dans un contexte international que la théorie économique privilégie le libre-échange.

Économie géographique et IDE

Les extensions du cadre néoclassique à l'international ont été renouvelées par l'économie géographique ¹. Un premier aspect de cette approche a trait à la localisation des firmes et l'accueil des investissements directs étrangers (IDE). À partir des réflexions sur la concurrence imparfaite dans un contexte international, l'économie géographique rend compte de la localisation des activités en fonction de la structure de la demande (nature, taille, proximité) et de la politique d'attractivité des États. Le concept central de cette approche est celui d'effets d'agglomération, selon lesquels la concentration de firmes résulte de deux effets opposés : un attrait exercé par la proximité de la demande finale et des *inputs*, donc d'externalités positives entre firmes, et simultanément, une distanciation consécutive à la volonté d'échapper à la pression concurrentielle ².

Le régulateur peut, par des interventions ciblées sur les coûts de transaction et de transport (infrastructures), la mobilité et le coût des facteurs, la fiscalité ou les aides à l'implantation, faciliter le développement des externalités positives ³. Cependant, les interventions du régulateur peuvent avoir un effet de signal négatif et décourager les implantations internationales : d'une part, les investissements structurels confirment, *a posteriori*, que les zones concernées sont faiblement attractives ; d'autre part, elles sont susceptibles de déclencher de la part de zones concurrentes des interventions similaires, annulant ainsi le différentiel d'attractivité de la zone initiatrice. En pratique, les espaces géographiques tendent à se spécialiser en offrant des facteurs d'attractivité spécifiques, soit sur des domaines différents (par exemple, fiscalité contre taille du marché ou infrastructures), soit au sein du même domaine (fiscalité des holdings contre fiscalité des hauts revenus). *A contrario*, l'amélioration du bien-

¹ P. Krugman, « *Geography and Trade* », Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.

² P. Krugman, « *Increasing Returns and Economic Geography* », *Journal of Political Economy*, 99 (3), p. 483/499, 1991.

³ J.-L. Mucchielli, S. Chédor, C. Ferrer et T. Mayer, « *Firmes multinationales et politiques et États – Globalisation, régionalisation et stratégies de localisation des firmes multinationales* », in « *L'intégration régionale : Une nouvelle voie pour l'organisation de l'économie mondiale ?* », Commissariat général du Plan, De Boeck Université, coll. *Ouvertures Économiques*, 2000.

être social par l'octroi de subventions publiques (directes) à l'implantation internationale semble faible, sauf si elles permettent de résorber un important sous-emploi de facteurs (par exemple, une situation de chômage ¹).

2.2. Les approches systémiques et dynamiques

Croissance endogène et système national d'innovation

Les représentations néoclassiques de la croissance concluent que la croissance à long terme est indépendante du taux d'investissement, en raison des rendements marginaux décroissants du capital physique. Cette conception uniforme est réfutée par la théorie de la croissance endogène : l'accumulation de certains facteurs (investissement, R & D, formation et capital humain, infrastructures, coordination entre agents privés) remet en cause la décroissance des rendements et, de ce fait, l'indépendance de la croissance à long terme ². Dans une perspective dynamique, deux mécanismes différents vont induire une croissance auto-entretenu : les économies d'échelle et les externalités (productives, technologiques, de connaissance). Au-delà des simples actions correctrices (règlement, taxation, créations de marchés), ces phénomènes justifient l'intervention du régulateur afin d'assurer un environnement institutionnel favorable aux facteurs susceptibles d'être accumulés (formation, innovation ³).

De façon complémentaire, le régulateur peut aussi contribuer à améliorer la qualité des relations entre les agents économiques, en intervenant sur les pratiques, les institutions, les rôles et les règles qui assurent la cohérence du système économique sur un territoire donné. Plus généralement, le concept de système national d'innovation ⁴ recouvre les institutions, les routines, les procédures et l'aptitude au changement qui régissent les interactions entre différents acteurs d'un territoire et qui déterminent les trajectoires technologiques en présence d'externalités et d'effets d'apprentissage. L'innovation devient le résultat d'un processus social. L'État, partie prenante et

¹ J. Brander et B. Spencer, « Foreign Direct Investment with Unemployment and Endogenous Taxes and Tariffs », *Journal of International Economics*, 22(1), p. 257/79, 1987.

² D. Guillec, « Croissance endogène : les principaux mécanismes », *Economie et Prévision*, 5, n°106, p. 41/50, 1992.

³ P. Romer, « Increasing returns and long-run growth », *Journal of Political Economy*, 94 (5), p. 1002/37, 1986.

⁴ B. Amable, R. Barre et R. Boyer, « Les systèmes nationaux d'innovation », Paris, *Économica*, 1997.

législateur du système national d'innovation, peut favoriser l'orientation du système productif vers une dynamique de croissance particulière par des politiques d'incitations pécuniaires, informationnelles ou culturelles.

Économie géographique et dynamique d'agglomération

La notion de croissance auto-entretenu, fondée sur l'accumulation de certains facteurs et les externalités qu'elle engendre, est abordée par l'économie géographique en termes de localisation et de spécialisation :

– *croissance et localisation peuvent se renforcer mutuellement* : la localisation géographique des firmes dépend notamment de l'importance des externalités, de la croissance des rendements internes, des relations inter-industrielles et des coûts de transaction (barrières tarifaires, coûts de conversion). Tant que ces éléments restent modérés, les interventions du régulateur peuvent modifier les choix d'implantation. Par contre, au-delà d'un certain seuil de polarisation géographique et de taille de marché, des variations marginales des paramètres précédents peuvent enclencher des processus cumulatifs de divergence entre régions. La possibilité de parvenir à une répartition homogène et stable des activités dans l'espace est donc d'autant plus faible que les conditions initiales sont hétérogènes. Ainsi, si les aides concentrées sur les pôles d'activités les plus dynamiques ou sur les réseaux de transports des biens et des hommes permettent de maximiser les effets d'agglomération, elles comportent le risque de renforcer le retard de la périphérie ¹. Inversement, le régulateur peut accorder la priorité aux infrastructures transversales et de transport de l'information afin de faciliter un développement équilibré du territoire ² ;

– *la spécialisation se renforce dans le temps par des processus cumulatifs* : traditionnellement, la spécialisation est le résultat des avantages comparatifs fondés sur les seules dotations initiales. Cependant, une zone concentrant ses ressources dans des activités de R & D et de production de biens technologiques

¹ Cependant, il existe une relation non monotone entre intégration des zones et divergence/convergence de développement à long terme. En particulier, les différences de développement entre le nord et le sud de l'Europe tendraient à se résorber, en raison des échanges intra-branches et de l'immobilité du facteur travail. Voir « Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe », Commissariat général du Plan, Paris, *Economica*, 2001.

² L. Fontagné « Géographie économique et intégration européenne », in « Politiques industrielles pour l'Europe », J.-H. Lorenzi et E. Cohen (éds.), CAE (26), Paris, La Documentation française, 2000.

peut enclencher une polarisation de la spécialisation et obtenir, par effet d'agrégation, un taux de croissance plus élevé. La spécialisation est alors issue d'avantages construits sur la capacité à valoriser les engagements initiaux, indépendamment des dotations factorielles, à partir des dynamiques organisationnelles et sociales,¹ en particulier si la zone se place en position de premier entrant sur un nouveau marché. Ce résultat se généralise au niveau international : le choix du produit dans lequel une économie se spécialise très tôt peut lui permettre de pérenniser sa situation, même si son efficience est inférieure à celle d'un nouvel entrant ultérieur². Globalement, les études empiriques confirment la persistance des effets d'agglomérations sectoriels au sein d'un même pays et, dans une moindre mesure, entre différents pays, en particulier si le régulateur adopte des politiques incitatives en amont du développement des marchés³ (subventions aux activités de R & D).

La théorie évolutionniste

Initiée en alternative à la théorie néoclassique, la théorie évolutionniste⁴ partage plusieurs aspects de la théorie de la croissance endogène et procure un fondement au concept de systèmes nationaux d'innovation. Dans la lignée des travaux de Schumpeter, elle appréhende le processus économique comme un cheminement dynamique tendant vers des états stables ou non, présentant des bifurcations et dans lesquelles les retours en arrière sont difficiles. Les performances des firmes, caractérisées par leur comportement stratégique et leur capacités d'apprentissage, sont influencées par le cadre institutionnel et l'incertitude *ex-ante* dans lesquels elles évoluent, ainsi que par la trajectoire

¹ B. Coriat, « Entre politique de la concurrence et politique commerciale : quelle politique industrielle pour l'Europe », in « Politiques industrielles pour l'Europe », J.-H. Lorenzi et E. Cohen (éds.), CAE (26), Paris, La Documentation française, 2000.

² Grossman et Helpman, « Innovation and Growth in the Global Economy », MIT Press, 1991.

³ K. Head, J. Ries et D. Swenson, « Agglomeration Benefits and Location Choice : Evidence from Japanese Manufacturing Investment in the United States », *Journal of International Economics*, 38(3-4), p. 223/47 ; M. Devereux et R. Griffith, « Taxes and the Location of Production : Evidence from a panel of US Multinationals », *Journal of Public Economics*, 68(3), p. 335/67, 1988 ; T. Mayer et J.-L. Mucchielli, « Agglomeration Effects, State Policies and Competition in the Location of Japanese FDI in Europe », in J.-L. Mucchielli (éds.), « Multinational Location Strategy », Greenwich, JAI Press, 1998.

⁴ R. Nelson et S. Winter, « An Evolutionary Theory of Economic Change », Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1982.

historique qu'elles ont suivie ¹. La tâche essentielle allouée au régulateur consiste à mettre en place les incitations et institutions favorables à la croissance et au processus de marché. Quatre configurations principales sont recensées ² :

- *Le régulateur peut accélérer la convergence vers un équilibre unique* : quand les agents sont dotés d'une information ou d'une rationalité imparfaite, le processus d'allocation compatible avec l'équilibre concurrentiel ne peut s'effectuer instantanément ³. L'exploration du cheminement vers cet équilibre étant d'une durée aléatoire, il en résulte une perte de surplus pendant cette phase. Si le régulateur est informé et que les agents ont un comportement adaptatif, il peut jouer le rôle de commissaire-priseur walrasien pour raccourcir cette durée et améliorer l'efficacité. L'intervention peut être directe en imposant directement les conditions d'équilibre ou indirecte, en favorisant la coordination par la circulation de l'information. Ce raisonnement peut être étendu aux choix technologiques ⁴ : le régulateur peut inciter les firmes (fiscalité, taxes et subventions) à explorer toutes les options technologiques afin de favoriser l'émergence de la meilleure d'entre elles ⁵.
- *En cas de coexistence de plusieurs équilibres stables, un régulateur omniscient peut accélérer la convergence vers celui maximisant le bien-être social*. Le régulateur peut modifier le coût relatif de différentes options afin de permettre à celles socialement plus efficaces d'atteindre une phase de rendements croissants. Ceci suppose toutefois que le régulateur dispose d'une information parfaite, que l'hétérogénéité des préférences des consommateurs soit faible et que leur entrée sur le marché soit prévisible et concentrée dans le temps. Deux autres problèmes sont à relever : d'une part, la fenêtre temporelle pendant laquelle le régulateur peut agir sur le système économique avec succès et faible coût est souvent brève en raison d'effets

¹ M. Basle, R. Delorme, J.-L. Lemoigne et B. Paulre (éds.), « *Approches évolutionnistes de la firme et de l'industrie. Théories et analyse empiriques* », Paris, L'Harmattan, 1999.

² J. Lesourne, A. Orléan et B. Walliser (éds.), « *Leçons de micro-économie évolutionniste* », Paris, Odile Jacob, 2002.

³ Cf. *supra*.

⁴ T. Wakely, « *Schumpeterian Process Competition, Welfare and Laissez-Faire : an Experiment in Artificial Economic Evolution* », *Journal of Evolutionary Economics*, 8 (1), p. 45/66, 1998.

⁵ C'est par exemple la position adoptée par la FCC aux EUA dans le domaine de la téléphonie.

d'irréversibilité ¹ ; d'autre part, en présence de rendements croissants, seule une intervention dans une étroite fenêtre temporelle conduira à un marché moins concentré de firmes de performances homogènes ².

- *Si le régulateur dispose d'une rationalité limitée et d'une information imparfaite, sa compétence résulte d'un processus d'apprentissage.* Il est alors soumis à un dilemme exploration/exploitation : une phase d'exploration trop courte peut conduire à des choix erronés ; inversement, une phase trop longue peut entraîner la disparition du meilleur choix. De plus, les interventions sont potentiellement soumises à des contraintes externes (résistance des industriels en place, obstacles à la collecte d'informations) ou internes (réticence à remettre en cause les connaissances passées ou difficultés à exploiter toute l'information collectée).
- *Le régulateur peut inciter à la création de variétés ³ :* en cas d'incertitude totale et de forte aversion au risque des agents, accroître la variété des choix économiques futurs permet d'éviter tout risque de blocage technologique ou comportemental, ce que les seules forces du marché n'auraient pas spontanément permis. L'intervention peut être directe, en procédant à des activités propres de recherche et de développement, soit indirecte, en incitant (fiscalité, taxes et subventions) les agents privés à étendre de manière autonome leur ensemble d'opportunités.

Les systèmes d'aides, reflet des politiques industrielles

En pratique, la nature des interventions du régulateur dans l'économie est conditionnée par la situation nationale, qui ne saurait être homogène entre différentes zones géographiques. Le premier questionnement est relatif à la nature des distorsions à la concurrence constatées et à la capacité reconnue aux mécanismes de marché à les résorber. Dans le cas des défaillances classiques (externalités, rendements croissants, biens publics, mobilité imparfaite des

¹ P. David, «Some New Standards for the Economics of Standardization in the Information Age » in P. Dasgupta et P. Stoneman (éds.), «Economic Policy and Technological Performance », Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

² Une intervention prématurée conduirait à un retour à une situation de monopole ; inversement, trop tardive, elle donnerait naissance à un duopole, cf. F. Malerba, L. Mancusi et F. Montobbio, « The Determinants of Technological Specialisation and its Dynamics », CESPRI, 2001.

³ S. Metcalfe, «Technological Systems and Technology Policy in a Evolutionary Framework », Cambridge Journal of Economics, 19 (1), p. 25/46, 1995.

facteurs, asymétries ou incomplétude de l'information), il est concevable que le système d'aides ne soit pas vertical (ciblé sur un secteur ou une entreprise), mais transversal ou environnemental dans l'objectif de rétablir les conditions de la concurrence. Toutefois, l'argument selon lequel le rétablissement d'un marché parfait (transparent, complet, fluide, non manipulé) conduit à l'émergence naturelle d'un optimum de Pareto¹ ne garantit pas que ce dernier soit, parmi l'ensemble de ceux accessibles, celui qui soit socialement le plus acceptable.

Le second problème est celui des contraintes économiques auxquelles est soumise l'économie considérée. Sur le plan interne, ceci renvoie à la structure et à la capacité d'évolution du système productif national (poids relatifs des PME, mobilité des facteurs, flexibilité productive, capacité d'apprentissage), à la qualité de l'information dont dispose le régulateur, des sources décloisonnées des relations hiérarchiques et sectorielles favorisant une information objective, aux modes de gouvernance interne au régulateur, notamment la maîtrise des flux et les possibilités de captation des ressources publiques par des groupes de pression, aux moyens d'actions dont dispose le régulateur (capacité financière, relais territoriaux) ou des rapports de force entre territoires. Ces différents éléments sont le résultat de processus historiques spécifiques qui, combinés à l'inertie des structures socio-économiques, conditionnent la nature des aides.

Sur le plan externe, les systèmes d'aides peuvent conduire à un rééquilibrage de la richesse mondiale. S'il est possible d'augmenter la richesse de certains pays sans diminuer celle des autres, la croissance d'un des pays impliqués dans le commerce international sera bénéfique à l'ensemble de la communauté et n'engendrera pas de conflit entre partenaires économiques. Mais l'atteinte d'un optimum de Pareto supérieur au niveau mondial suppose que les spécialisations ne soient pas conflictuelles et qu'il soit toujours possible pour les pays dont la position initialement favorable est menacée par l'émergence de nouveaux concurrents de se tourner vers de nouvelles spécialisations. Par ailleurs, rien ne garantit que des pays très spécialisés, même s'ils sont dotés d'une bonne capacité à se reconverter, acceptent de modifier la structure de leur système productif pour des raisons de politique extérieure ou d'indépendance nationale.

Ainsi, la volonté de chaque État de préserver le bien-être domestique, compte tenu des structures socio-économiques domestiques, le conduira à adopter une politique d'aides plus encline à favoriser les producteurs nationaux. Selon l'aversion au risque qui caractérise le régulateur, notamment vis-à-vis de la

¹ Premier théorème de l'économie du bien-être, voir par exemple J.-J. Laffont, *op. cit.*

qualité de l'information et de la capacité de prévision dont il dispose, le système d'aides sera plus ou moins orienté vers des secteurs, projets ou activités conçus comme stratégiques, en termes soit de maintien d'une suprématie mondiale, soit de retombées pour l'ensemble du tissu industriel. À côté des justifications théoriques apportées aux interventions du régulateur dans l'économie, la nature d'un système d'aides n'est donc pas neutre : elle traduit, d'une part, l'arbitrage effectué entre le bien-être des consommateurs à court terme (libre-échange et coût d'intervention minimal) et le maintien ou le développement d'une industrie nationale, d'autre part, la conception de la politique industrielle du pays.

Plusieurs cas polaires peuvent ainsi être pressentis :

- Des pays dotés d'un pouvoir et d'une information centralisés, d'une industrie dominée par les grandes entreprises et de facteurs de production peu mobiles favoriseront les aides verticales au détriment des aides transversales (et inversement).
- Ceux dont la suprématie technologique est suffisamment affirmée pour avoir la capacité de se reconverter privilégieront des systèmes d'aides transversaux.
- Ceux qui cherchent à éviter la captation par des groupes de pression, à faciliter le transfert de connaissance du secteur public vers le privé et à fédérer les entreprises nationales dans le but d'accroître leur capacité globale à l'exportation conditionneront l'octroi des aides à l'adhésion de projets communs, réalisés sous la tutelle d'organismes publics spécialisés rattachés indirectement au pouvoir central.

Ces différentes configurations sont analysées de façon plus exhaustive sur la base d'observations empiriques dans le chapitre suivant.

Chapitre 3

Approche comparative internationale

La comparaison des régimes d'aides aux entreprises est rendue difficile, tant par les enjeux politiques et la faiblesse de la coopération internationale que par les problèmes techniques relatifs à l'hétérogénéité des définitions. Le seul document existant sur ce dernier point est le rapport annuel sur les aides d'État réalisé par la Commission de l'Union européenne. Certaines administrations nationales effectuent des missions, mais ces activités restent isolées. C'est pourquoi le Parlement européen¹ « demande l'introduction de données comparatives sur les aides attribuées dans les grandes zones du monde, dans les secteurs où la concurrence est mondiale et, en particulier, sur les aides à l'exportation notifiées à l'OMC ».

Dès lors, une enquête de terrain était nécessaire pour mieux connaître le champ des aides publiques accordées aux entreprises. Ce chapitre a été réalisé à partir de deux travaux successifs :

- Le premier a consisté en une enquête effectuée, à notre demande, par les services de la Direction des relations extérieures (DREE) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, sur douze pays, afin d'établir un premier panorama des systèmes d'aides et leurs pratiques en matière de contrôle et d'évaluation² ;
- Dans un second temps, les principaux enseignements de cette enquête ont permis de sélectionner les pays dans lesquels des missions ont été conduites

¹ Philippe Herzog, rapporteur, Parlement européen, « Rapport sur le tableau de bord 2001 des aides d'État » (mise à jour du printemps 2002), (2002/2196 (INI), 10 octobre 2002.

² Douze postes d'expansion économique ont été sollicités durant la période mai-octobre 2001 : Allemagne, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, États-Unis, Irlande, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

- Chapitre 3 -

afin d'étudier sur place les politiques d'aides et les débats en cours : Allemagne, Belgique, Irlande, Italie et Pays-Bas ¹.

L'analyse comparée des aides publiques accordées aux entreprises est fondée sur plusieurs préoccupations. Des différences majeures dans le domaine économique semblent demeurées entre pays. Quelles sont les influences des institutions et des structures productives en Europe sur les politiques d'aides ? Quels sont les impacts des réformes récentes, notamment dans le sens de la décentralisation ? Ensuite la plupart des pays montre un effort vers une plus grande transparence dans la gouvernance des dispositifs d'aides publiques et leur réorientation vers les secteurs économiques les plus prometteurs. Comment sont mises en œuvre ces volontés politiques et ces objectifs de politique économique ?

L'analyse des systèmes d'aides publiques accordées aux entreprises est réalisée d'abord à travers l'étude de l'environnement général des principaux pays (1) et l'examen de la volonté politique de faire évoluer le périmètre des aides (2). La gouvernance des dispositifs d'aides est examinée au regard des modes d'administration des aides (3) et à travers l'évaluation des systèmes d'aides (4). La mutation de la notion d'aide apparaît nettement au sein des pays industrialisés (5), ce qui débouche sur une première conclusion, fondée sur les rencontres effectuées à l'étranger, de type interrogative.

L'objectif est d'approfondir, pour chacun de ces thèmes, les meilleures pratiques constatées à l'étranger et d'en retirer des enseignements pour le cas français.

¹ Ces cinq missions ont été réalisées, avec le soutien de la DREE, au cours du second semestre 2002. L'annexe « Personnalités rencontrées » en fin de rapport présente l'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontrés dans ces pays.

1. Politiques d'aides et environnement général

Les politiques d'aides publiques aux entreprises s'inscrivent dans l'environnement économique (1.1.) et les institutions administratives de chaque nation (1.2.). La quasi absence d'étude récente sur ce thème,¹ a renforcé l'intérêt d'une recherche empirique, qui est fondée, en partie, sur les missions effectuées à l'étranger. Une synthèse finale est présentée sous la forme d'une typologie des aides (1.3.).

1.1. Le contexte économique

Les politiques d'aides s'inscrivent dans les structures économiques nationales, prennent en compte l'insertion du pays dans la mondialisation, et sont dépendantes de la géographie économique.

Les structures économiques

Il est apparu, au cours des entretiens effectués dans les pays étrangers, que la politique d'aides publiques aux entreprises était fortement conditionnée par les données structurelles d'ordre économique. Plusieurs variables sont apparues comme déterminantes : la répartition entre l'agriculture, l'industrie et les services ; les spécialisations industrielles ; le degré d'innovation et le poids de la haute technologie ; les industries liées à la défense ; la taille et le nombre des entreprises, ainsi que leurs réseaux ; la création et le développement d'entreprises, etc. Deux critères sont retenus :

- *le degré d'innovation* : qui peut être mesuré par l'index d'innovation² ou l'indice de la capacité nationale d'innovation³ ; par la production dans le

¹ Prouver un lien entre les caractéristiques des gouvernements et ceux des firmes et les systèmes d'aides reste délicat. Selon une étude récente, jouent les critères comme l'orientation politique du gouvernement (plus ou moins favorable aux aides), la fragmentation politique (peu favorable), l'ampleur du déficit (idem), peut-être le degré de concentration des entreprises et, de manière importante, la transparence, in Damien J. Neven, Lars-Hendrik Roller, « *The Political Economy of State Aid : Econometric Evidence for the Member States* », Damien J. Neven, Lars-Hendrik Roller (eds.), « *The Political Economy of Industrial Policy in Europe and the Member States* », édité par le Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Ed. Sigma, Berlin, 2000.

² « *Compétition, innovation et performance de l'entreprise* », Direction générale Entreprises, Commission européenne, 2001.

³ M. Porter et S. Stern, « *National Innovative Capacity* », *Global Competitiveness Report 2001/02*, Forum économique mondial, Oxford University Press.

- Chapitre 3 -

domaine de la haute technologie, qui est peut être mesurée par la part totale des produits de haute technologie dans les exportations ¹ ou la part de la valeur ajoutée des entreprises de haute technologie dans la production totale ².

- *le tissu des entreprises* : celui-ci peut être analysé à partir de la taille des entreprises privées (hors secteur primaire),³ et les poids respectifs des petites, des moyennes et des grandes entreprises ; à partir de la répartition des entreprises entre secteurs de l'industrie et des services ⁴.

Certains pays présentent des points forts :

- Allemagne : poids des grandes entreprises, importance des entreprises indépendantes de taille moyenne (*Mittelstand*), PME innovantes, effort national de R & D.
- Irlande : PME innovantes.
- Italie : PME innovantes ; importance des *clusters* (199 districts industriels identifiés en 1991, employant 42 % de la main-d'œuvre du secteur manufacturier) ⁵.
- Pays-Bas : dynamisme des PME, R & D publique.
- Royaume-Uni : enseignement et centres de R & D.

¹ « *Compétitivité et benchmarking. Étalonnage de la politique des entreprises* », Direction générale Entreprises, Commission européenne, 2002.

² « *Vers un espace européen de la recherche. Chiffres clés 2001* », Direction générale de la Recherche, Commission européenne, 2001.

³ « *Les PME en Europe, avec un premier regard sur les pays candidats* », Observatoire des PME européennes, 2002/ n° 2, Direction générale Entreprises, Commission européenne, 2002.

⁴ « *L'OCDE en chiffres. Statistiques sur les pays membres* », OCDE, juin 2002.

⁵ « *Les réseaux régionaux d'entreprises en Europe* », Observatoire des PME européennes, 2002/n° 3, Direction générale Entreprises, Commission européenne, 2002.

Encadré 1 **Le cas des industries liées à la défense**

Ces industries exigent un tissu industriel diversifié, avec à la fois des grandes entreprises structurantes et un réseau dense de petites et moyennes entreprises, et une forte capacité d'innovation. L'économie française comporte plusieurs grandes entreprises liées au domaine de l'armement, qui bénéficient d'une politique de commande publique et de recherche active, et dont certaines participent à des groupes européens (aéronautique). À l'inverse, les activités néerlandaises dans ce secteur dépendent de firmes multinationales d'origine européenne, et, ce qui est encore moins confortable, des programmes de coopération avec des entreprises américaines. Cependant, les Pays-Bas peuvent compter sur une R & D publique de qualité et un tissu de PME innovantes.

L'insertion dans l'économie mondiale

L'insertion dans l'économie mondiale peut être appréciée à travers trois angles :

- *l'ouverture* : elle est appréhendée à travers le degré de pénétration du marché des biens et services, le poids du commerce extérieur dans le PIB, les flux des entreprises, les capitalisations des places financières, etc. ;
- *l'autonomie* : elle découle a) du degré de « nationalité »¹ des entreprises, notamment à travers la localisation des centres de décision, b) de la maîtrise de la production de valeur, grâce à une diversification en termes sectoriels et à un poids important des activités fortement innovantes, c) du dynamisme entrepreneurial, via le nombre important d'entreprises,² la densité des réseaux (coopération des sociétés avec d'autres sociétés, des universités et des instituts de recherche publics),³ et la création et le développement d'entreprises ;

¹ Voir Commissariat général du Plan, « La nouvelle nationalité de l'entreprise » rapport du groupe présidé par J.-F. Bigay ; rapporteur général J.-L. Levet, *La Documentation française*, 1999.

² La dépendance trop grande d'un pays à l'égard d'une FMN est un facteur de fragilité, qu'il s'agisse d'une entreprise « nationale » (voir l'exemple de la Finlande et Nokia) ou d'entreprises extérieures (qui représentent plus des 3/5^e de la R & D en Irlande).

³ « Vers un espace européen de la recherche. Chiffres clés 2001 », Direction générale de la Recherche, Commission européenne, 2001.

La géographie économique

À l'échelle de l'Europe, la géographie économique apparaît polarisée et les activités d'innovation le sont encore plus que les activités de production ¹. Les pays du sud de l'Europe, France incluse, sont les pays parmi lesquels les activités de production et d'innovation sont les plus polarisées, alors que les pays du Nord connaissent un développement régional moins inégal. Par exemple, 20 % des dépenses de R & D sont concentrés dans cinq régions européennes : une française, trois allemandes et une italienne.

Au sein des pays européens, plusieurs types géographiques apparaissent :

- *Centralisé, polarisé et relativement homogénéisé.* L'Île-de-France représente 20 % de la population nationale (ou encore 9 % du total des dépenses de R & D de l'Union européenne) ; elle est, avec Londres, la seule de sa classe en Europe ². La France compte presque autant d'agglomérations de plus de 200 000 habitants (30) que l'Allemagne (34) et la Grande-Bretagne (32). Toutefois, les villes françaises rayonnent fortement, en raison de leur accessibilité et de leur rayonnement culturel.
- *Centralisé, mi-polarisé et mi-polycentrique et relativement hétérogène.* Le Royaume-Uni comporte une région dominante (le Grand Londres plus Oxford et Cambridge), auquel s'ajoutent des pôles urbains anglais (Birmingham, Manchester-Leeds), et écossais (Edimbourg, Glasgow).
- *Fédéral, polycentrique et partiellement hétérogène.* Les *Länder* allemands rivalisent entre eux et l'un (NordRheinWestfallen) dépasse les Pays-Bas et deux (Bavière, Bade-Wurtemberg) s'en approchent en terme de richesse. En Belgique, la région économiquement puissante est la région flamande de six millions d'habitants.
- *Décentralisé, polarisé et inégalitaire.* L'Italie compte plusieurs pôles économiques puissants dans le nord (Piémont, Lombardie, Vénétie) et le centre-nord (Florence) ; Rome a un rayonnement important en Europe. La

¹ Commissariat général du Plan, « La France dans l'économie du savoir : pour une dynamique collective », *La Documentation française*, 2002.

² Céline Rozenblat, Patricia Cicille, « Les villes européennes : éléments de comparaison », DATAR, *La Documentation française*, Paris, 2003.

seule Lombardie, de 9 millions d'habitants, compte 21 % du PNB italien et 28 % des exportations nationales ¹.

1.2. Les institutions administratives

La décentralisation, généralement sous forme de fédéralisme, progresse dans de nombreux pays. Toutefois, l'ampleur des politiques d'aides reste dépendante du poids économique réel des nations et, de manière croissante, de leurs régions.

Des institutions plus décentralisées

La décentralisation progresse dans tous les pays européens et cette tendance générale est connue. La contrepartie est, généralement, une perte de compétences de l'État central, notamment dans le domaine économique, et, encore plus particulièrement celui de la politique en faveur des entreprises.

Allemagne : le modèle fédéralisme coopératif

Très décentralisée, ses différents niveaux institutionnels travaillent étroitement dans le domaine économique. Le gouvernement fédéral et les Länder exercent des compétences communes en matière de politique économique régionale, agricole et de planification universitaire. Les politiques sont en grande partie conduites au niveau des régions économiques, définies par les « districts industriels », les « groupes de production » ou les réseaux de coopération public-privé. Les Länder disposent de compétences étendues dans le domaine de la science et de la recherche. Cependant, le niveau fédéral conserve une forte influence. L'essentiel des ressources fiscales provient de taxes communes réglementées par des lois fédérales. Les ministères fédéraux sont les initiateurs de grands projets de promotion de la technologie, de la création d'entreprises ou du conseil.

La politique industrielle, non reconnue sous ce terme dans le domaine technologique, comporte de très nombreux acteurs. Les porteurs de projets (*Projekträger*) définissent et mettent en place les programmes de recherche, le rôle du BMFT (ministère fédéral de la Recherche et de la Technologie) étant d'assurer le financement de ces programmes et leur cohérence à l'échelon national.

¹ Source : Assolombarda, Milan.

Les aides proviennent à 40 % des Länder, qui mettent tous en œuvre une *Technologiepolitik*. « Elles se présentent comme un invraisemblable foisonnement de programmes, de procédures et d'intervenants : les seize Länder gèrent environ 350 programmes de développement économique »¹. Les aides financières sont confiées à des sociétés de droit privé spécialisées ; les subventions sont gérées par une banque d'investissement (*Investitionsbank*) et des porteurs de projets – parapublics ou privés, associations ou fondations soutenues par les pouvoirs publics – instruisent les demandes. La comptabilisation des aides n'est pas aisée, car les chiffres édités par les Länder font référence à la *Wirtschaftsforderung*. Il devient difficile de procéder à un tri des dépenses d'intervention du ministère de l'Économie.

Italie : de l'État unifié au fédéralisme éclaté ?

L'Italie (20 régions, 103 provinces) connaît un mouvement vers le fédéralisme, avec l'instauration des régions (loi de 1970), l'autonomie locale (loi de 1990), la décentralisation administrative (loi de 1996), l'instauration du principe de subsidiarité (lois-cadre de Bassini de 1997) et les transferts consécutifs dans le domaine économique à partir de 1998, la compétence législative entière pour les régions dans de nombreux domaines dont l'économie (référendum d'octobre 2001). 85 % des budgets régionaux sont financés par des impôts que les régions déterminent. La question est posée dans les ministères romains : que va-t-il rester à terme comme missions pour l'État central ?

Belgique : un fédéralisme complexe au détriment de l'État central

Aujourd'hui État fédéral, elle est composée de six entités fédérées (trois communautés linguistiques, trois régions aux pouvoirs très étendus), dix provinces et 589 communes. Dans le domaine économique, l'État fédéral ne possède des compétences qu'en matière de fiscalité des entreprises et d'octroi des garanties à l'exportation. L'essentiel des aides distribuées aux entreprises provient des collectivités locales décentralisées. Le soutien au développement des entreprises repose toutefois sur les lois fédérales dites d'expansion économique qui visent à promouvoir les investissements des entreprises (lois des 30 décembre 1970 et 4 août 1974). Ces textes ont fait l'objet de décrets régionaux instituant les régimes d'aides.

¹ Jean-Paul Paoli, « Les aides des Länder aux entreprises », note interne, Service de l'Expansion économique en Allemagne, ministère français de l'Économie et des Finances, avril 1998.

Canada : un fédéralisme rééquilibré

Dans cet État fédéral, les aides publiques entrent dans le champ des compétences partagées :

- À l'échelle fédérale, les aides publiques sont principalement attribuées par deux ministères.

Le ministère de l'Industrie, qui gère les programmes fédéraux de transfert aux entreprises, sous forme de subventions ; les aides sont attribuées par trois canaux :

- directement : PTC, prêts garantis, dans le cadre de la loi sur le financement des PME au Canada. ;
- par le biais des agences régionales chargées des actions déconcentrées : Agence de diversification économique de l'Ouest (Winnipeg), Agence de développement économique pour le Québec (Montréal), Agence de promotion économique du Canada atlantique (Moncton) ;
- par la Banque de Développement du Canada à travers son activité de prêteur aux PME.

Le ministère des Finances gère depuis 1994 les aides fiscales aux entreprises dédiées à la R & D, qui prennent deux formes : déduction pour amortissement et crédit d'impôt à l'investissement.

- À l'échelle des provinces et des territoires, l'organisation relative à la gestion des aides publiques reproduit l'architecture fédérale, avec cependant des spécificités suivant certaines régions.

L'Ontario, qui conduit une politique de réduction des aides directes aux entreprises avec prêts bonifiés distribués par les Sociétés de Développement, privilégie des actions structurelles avec une fiscalité incitative à la création d'emplois et un soutien aux investissements en R & D. *Le Québec* s'appuie sur un partenariat avec les financeurs privés et sur une distribution déconcentrée des aides par les Services d'aides aux jeunes entrepreneurs, les Sociétés locales d'investissement dans le développement de l'emploi, les Fonds régionaux de Solidarité ou encore la pépinière CEIM (Centre d'entreprises et d'innovations de Montréal). Le rôle de la Caisse des dépôts et de placement du Québec est proche de celui de la CDC française.

États-Unis : puissance de l'État fédéral et des États fédérés

La taille du pays et son degré de décentralisation rendent presque impossible de rendre compte de l'ensemble des institutions publiques qui distribuent des aides aux entreprises. En effet, il existe aujourd'hui plus de 85 000 collectivités publiques (*governements*) dans le pays : le gouvernement fédéral, près de 39 000 collectivités locales, 14 400 districts scolaires et 31 500 districts spéciaux¹. On peut en conclure que ces 85 000 gouvernements sont susceptibles de conduire des actions dans le domaine industriel.

La diversité institutionnelle des États et des régions conduit à une typologie en neuf cas, qui est présentée dans le tableau 8. Le degré de coordination entre le niveau central et les collectivités locales est indiqué par le soulignement des acteurs concernés, le degré maximum étant atteint, semble-t-il par l'Allemagne.

Tableau 8
Les compétences juridiques des États et des régions
en matière d'interventionnisme économique

		État central		
		Fort	Moyen	Faible
Régions	Fortes	États-Unis Canada	Allemagne	Italie
	Moyennes	France	Pays-Bas	Belgique
	Faibles	Irlande France (*)	Italie (*)	

(*) avant le mouvement de décentralisation

Source : tableau construit à partir des missions effectuées à l'étranger (2002)

Le poids économique des acteurs publics et privés

Le poids économique réel des acteurs – nationaux, régionaux et subrégionaux – résulte de la combinaison de deux séries de facteurs, étudiées infra, que sont les

¹ Bertrand Bellon et alii, « États-Unis : les aides à la délocalisation et au développement industriel », DGSI, ministère français de l'Économie, 1997.

compétences des acteurs publics (tableau 8) et la puissance économique de ces autorités et territoires. On découvre ainsi une grande hétérogénéité, non seulement entre les pays, mais aussi entre les régions (tableau 9).

Tableau 9
Synthèse : les capacités réelles des États et des régions
en matière économique

		État central		
		Fort	Moyen	Faible
<i>Régions</i>	Fortes	Allemagne : grandes régions Canada : Québec, Ontario		Italie du Nord Belgique : Flandre
	Moyennes	France : IdF, RA Allemagne : régions moyennes	Pays-Bas	Italie du Centre Belgique : Wallonie
	Faible	France : petites régions Allemagne : Est Canada : Atlantique	Italie (*)	Italie du Sud Belgique : Bruxelles

(*) avant le mouvement de décentralisation

Source : tableau construit à partir des missions effectuées à l'étranger (2002)

1.3. Politiques d'aides aux entreprises et politiques structurelles

Les politiques d'aides publiques aux entreprises s'inscrivent dans la politique économique et sociale en général et reflètent leur héritage historique. Les politiques structurelles, ces dernières recouvrant les politiques industrielles, technologiques et d'innovation, ainsi que celles d'aménagement du territoire, sont mises en perspective avec une typologie des aides.

Typologie des politiques structurelles

Pour illustrer les années 1970 et 1980, nous reprenons une typologie des politiques industrielles organisée autour des critères de l'explicitation et de la planification (tableau 10).

Tableau 10
Typologie des politiques industrielles des années 1980

		Explicitation	
		Oui	Non
Planification	Oui	France	Japon
	Non	Italie	États-Unis

Source : Bertrand Bellon, « L'État et l'entreprise » in « L'État et le marché », ADIS, *Economica*, 1994

Le tableau précédent n'a aujourd'hui plus guère de sens. En effet, au cours des années 1980, puis 1990, les politiques structurelles ont fortement évolué en faveur de politiques favorables à l'environnement des entreprises et à leurs capacités d'innovation¹. Nous proposons ici une typologie (illustrée par la figure 2) autour de deux composantes des politiques structurelles :

- *Les acteurs* : à savoir les entreprises (de toute taille) et les collectivités publiques. Trois critères sont pris en compte :
 - *leur rôle respectif* qui permet de distinguer les acteurs publics les plus impliqués dans la politique industrielle ;
 - *la coopération entre les acteurs*, aux différents échelons territoriaux. En outre, les politiques structurelles peuvent être analysées en fonction du degré de décentralisation, de la coordination entre l'État et les collectivités locales ;
 - *leur puissance*, combinaison de leur *taille* et de leur *autonomie* dans l'économie mondialisée.
- *La maîtrise de la production de la valeur*, qui comprend :

¹ Voir chapitre Premier, 2.2.

Tableau 11
Typologie des politiques structurelles et d'aides

Types	Politique structurelle	Acteurs	Aides
1	Programmes structurants verticaux	Politiques nationales moyennement coordonnées	Aides à la R & D, équipement, Aides aux grandes entreprises Aides directes
2	Politiques horizontales et/mais ciblées	Politiques nationales ou locales coordonnées	Aides aux PME Aides à l'innovation Aides indirectes
3	Politique de l'offre	Politiques nationales peu coordonnées	Aides à la formation, aides à l'emploi...
4	Politiques d'aménagement du territoire	Politiques nationales moyennement coordonnées	Aides au développement économique Aides à l'emploi

Source : tableau construit à partir des missions effectuées à l'étranger, (2002)

2. Une volonté politique de mutation du périmètre des aides

Les changements de politique économique ont bouleversé le périmètre des aides au cours des vingt dernières années. Les aides massives à destination des secteurs en difficulté (textile, acier, construction navale, compagnies aériennes, automobile, etc.) ont fortement diminué dans les années 1990. Aujourd'hui, la priorité à la baisse du niveau global des aides et à un plus grand ciblage, notamment vers l'innovation (2.1.), apparaît effectivement mise en œuvre (2.2.).

2.1. La volonté de changement

L'Union européenne conduit une politique affichée de baisse du niveau des aides publiques aux entreprises et de leur réorientation vers des objectifs horizontaux. Aux États-Unis, plusieurs propositions vont dans le sens d'un réexamen de l'utilité des aides et la suppression de certaines d'entre elles.

Union européenne : allégement et efficacité

La politique de contrôle des aides d'État¹ est une composante essentielle de la politique de l'Union européenne dans le domaine de la concurrence. Elle a des caractéristiques originales en raison du caractère public des assujettis, qui sont non pas les entreprises mais les États nationaux. La légitimité du contrôle exercé par la Commission, introduite dans les traités CECA puis CEE, tient à la nécessité de ne pas « fausser la concurrence » dans un marché commun. Elle s'est renforcée dans le cadre du Marché unique et de l'UEM. Aujourd'hui, ce contrôle doit tenir compte des objectifs de compétitivité de l'économie européenne dans le contexte de la globalisation².

Depuis 1999, le Conseil inclut des recommandations sur les aides dans ses grandes orientations de politique économique (GOPE). À Stockholm (juin 2001), il a fixé l'objectif de « réduire d'ici 2003 le poids global des aides d'État rapporté au PIB, principalement les aides ad hoc et sectorielles ». Le Conseil de Barcelone (mars 2002) a confirmé cette orientation et a appelé à « réorienter ces aides vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun tels que la cohésion économique et sociale et à les faire porter sur les segments du marché reconnus comme défaillants ».

États-Unis : effort de baisse et tentatives de rupture

Le gouvernement fédéral poursuit l'objectif de réduction des fonds publics (*subsidies*) et avantages fiscaux qui sont accordés aux entreprises (*businesses*). En outre, plusieurs initiatives sont régulièrement présentées qui visent une réduction drastique. Le Cato Institute a recensé, au sein des 60 milliards \$ accordés aux entreprises, 55 programmes très contestables, qui représentent, en

¹ Il s'agit, dans le cadre de la réglementation européenne, des aides d'État (voir chapitre Premier, 1.2.).

² Parlement européen, « Rapport sur le tableau de bord 2001 des aides d'État » (mise à jour du printemps 2002), 2002/2196 (INI), 10 octobre 2002.

1996, près de 38 milliards \$¹. Le Progressive Policy Institute a identifié 120 programmes qui ont accordé 265 milliards \$ aux entreprises au cours des années 1992-1996².

Plusieurs projets de réformes ont été présentés au Congrès au cours des dernières années :

- Le *Corporate Responsibility Act* (H.R. 1470) a été introduit à la Chambre des Représentants en avril 1999, après une première tentative en 1997. Ce projet avait pour ambition de réduire de 33 milliards \$ les avantages (« *welfare* ») accordés aux entreprises (« *corporate* »). Douze programmes fédéraux devaient être éliminés ou réformés.
- Le *Corporate Subsidy Reform Act*, introduit en 1996 (S. 1376), 1997 (S. 207) et encore en mai 2002 (H.R. 4630), propose de mettre en place un dispositif délibératif qui consiste en une identification, un passage en revue et une réforme des subventions inutiles ou inéquitables distribuées à des industries qui font des profits. Les agences fédérales devraient fournir à l'administration une liste de programmes et de déductions fiscales qu'elles estiment inéquitables, et faire des recommandations à la commission sur la réforme ou l'arrêt de ces subventions.

Encadré 2

La « subvention fédérale inéquitable » selon le Corporate Subsidy Reform Act

La subvention fédérale inéquitable (« *inequitable Federal subsidy* ») recouvre un paiement, un avantage, un service ou un avantage fiscal qui :

– est accordé par le gouvernement fédéral à toute entreprise, *partnership*, *joint venture*, association ou *business trust* (excluant les organisations à but non lucratif et les collectivités locales);

– est accordé sans une attente raisonnable, démontrée par l'utilisation de critères de performance fiables, que les actions ou activités, effectuées en retour des subventions,

¹ Stephen Moore, « *Federal Aid to Dependent Corporations Clinton and Congress Fail to Eliminate Business Subsidies* », *Cato Fact Sheet*, Cato Institute, 1997.

² Une estimation de 1995 porte sur 90 milliards \$ annuels de dépenses budgétaires et fiscales en faveur de l'industrie et de ses actionnaires, in « *How to End the Budget Stalemate* », *Progressive Policy Institute*, 28 novembre 1995.

résulteraient dans un retour ou un avantage (quantifiable ou non) pour le public, qui soit au moins aussi grand que le coût de la subvention ;

procurerait « *an unfair competitive advantage or financial windfall* ».

N'est pas considéré comme subvention fédérale inéquitable un paiement, un avantage, un service ou un avantage fiscal :

– accordé dans un but de recherche et développement, dans l'intérêt général ;

– qui bénéficient en premier lieu à la santé publique, la sécurité, l'environnement ou l'éducation ;

– est nécessaire pour le respect des obligations du commerce ou des traités internationaux ;

– est certifié par le USTR comme nécessaire à la protection des intérêts commerciaux des États-Unis ;

– sert les objectifs d'acquisition de biens ou service du gouvernement américain.

Source : *Corporate Subsidy Reform Act*

2.2. Une diminution du montant total des aides

Le niveau des aides recensé dans l'UE a diminué depuis le milieu des années 1990. Cependant, il n'existe pas de données dans le temps pour les pays qui rejoindront l'Union en 2004. Enfin, la dernière étude de l'OCDE est ancienne et restreinte aux aides à l'industrie.

*Des données complètes : l'Union européenne*¹

Le niveau des aides baisse sur la décennie 1990. Le taux est passé de 1,73 % du PIB communautaire en 1990 à 1,02 % en 1999 et 0,99 % en 2001,² avec cependant une remontée du niveau d'aides dans le milieu de la décennie ainsi qu'entre 2000 (85,2 milliards d'euros) et 2001 (86 milliards d'euros). Les aides d'État hors agriculture, pêche et chemins de fer (APC) sont passées de 0,95 % à 0,44 % du PIB communautaire en 1990, à 0,44 % en 1999 et 0,38 % en 2001.

¹ Voir le chapitre Premier (2.3.) pour ce qui est du recensement des aides françaises selon l'Union européenne.

² Commission européenne, « Tableau de bord des aides d'État » (mise à jour du printemps 2003), COM (2003) 225 final, 30 avril 2003.

Entre 1997 et 2001, le volume des aides a diminué dans la plupart des principaux secteurs, de 2,2 milliards d'euros dans les services, de 0,9 milliard d'euros dans l'agriculture et de 1,2 milliard d'euros dans le secteur houiller, contre une augmentation de 1,7 milliard d'euro dans le secteur des transports.

Tableau 12
Évolution des aides d'État en pourcentage du PIB communautaire

	Aides d'État	Aides d'État hors APC
1990	1,74	0,95 %
1999	1,02	0,44
2001	0,99	0,38

Source : Commission européenne, « Tableau de bord des aides d'État », CO(2001) 412 F, 18 juillet 2001 et Commission européenne, « Tableau de bord des aides d'État » (mise à jour du printemps 2003), COM (2003) 225 final, 30 avril 2003

Les écarts entre pays de l'Union européenne sont importants :

- pour l'ensemble des aides, la Finlande est en tête avec un niveau d'aide représentant 1,58 % de son PIB. Le Royaume-Uni se distingue avec un ratio très bas de 0,66 % ;
- pour les aides hors agriculture, pêche et chemins de fer, le Danemark est en tête (0,68 % du PIB) et les Pays-Bas en bas du classement (0,15 %).

Tableau 13
Aides d'État en pourcentage du PIB des pays membres en 1999

	Aides d'État	Aides d'État hors APC
Autriche	0,99	0,26
Belgique	1,34	0,31
Danemark	1,36	0,68
Allemagne	1,14	0,58
Grèce	1,02	0,36
Espagne	0,74	0,42
Finlande	1,58	0,29
France	1,09	0,42
Irlande	1,20	0,65
Italie	1,01	0,35
Luxembourg	1,30	0,16
Pays-Bas	0,98	0,15
Portugal	1,04	0,77
Suède	0,71	0,19
Royaume-Uni	0,66	0,17
<i>UE 15</i>	<i>0,99</i>	<i>0,38</i>

Source : Commission européenne, « Tableau de bord des aides d'État » (mise à jour du printemps 2003), COM (2003) 225 final, 30 avril 2003

Des données récentes : les pays candidats à l'élargissement dans l'UE

La Commission européenne a récemment publié le premier tableau de bord des aides d'État dans les pays candidats à l'élargissement,¹ sans pouvoir effectuer de comparaison chronologique.

En 2000, les pays candidats ont octroyé près de 5 milliards d'euros d'aides d'État. Les aides d'État allouées par les 12 pays candidats² se sont chiffrées, selon les estimations, à 4,8 milliards d'euros en 2000, le montant correspondant pour les 15 États membres étant de 70 milliards d'euros. En termes absolus, ce sont la Pologne (1,9 milliard d'euros), la Hongrie, la République tchèque et la Roumanie qui ont accordé le plus d'aides d'État.

Par rapport à la moyenne de l'UE, les pays candidats ont eu tendance à accorder un volume d'aides plus important en pourcentage du PIB, mais moindre par habitant. Les aides d'État accordées par les pays candidats représentaient en moyenne 1,3 % du produit intérieur brut. Cette moyenne masque toutefois des écarts considérables entre les pays, les pourcentages s'échelonnant de 0,5 % ou moins en Estonie et en République slovaque à 1,7 % en Hongrie et à 1,9 % en Roumanie. Le tableau 7 présente les aides d'État hors agriculture et pêche. Les fonds communautaires sont également exclus.

Tableau 14
Aides d'État dans l'UE et les pays candidats

Année 2000	UE-15	PC-12	Bulgarie	Chypre	Rép. tchèque	Estonie
Aides d'État (millions d'euros)	69 460	4 839	151	95	770	26
Aides d'État/PIB (%)	0,8	1,3	1,3	1,0	1,5	0,5
Aides/habitant (SPA/hab.)	185	105	66	156	174	43

¹ Commission européenne, « Tableau de bord des aides d'État (mise à jour de l'automne 2002), COM(2002) 638 final, 27 novembre 2002.

² Total des aides hors agriculture et pêche.

Année 2000	Hongrie	Lituanie	Lettonie	Pologne	Roumanie	Slovenie	Slovaquie
Aides d'État (millions d'euros)	843	70	53	1 869	650	221	91
Aides d'État/PIB (%)	1,7	0,6	0,7	1,1	1,9	1,2	0,4
Aides/habitant (SPA/hab.)	190	44	47	98	88	173	45

Source : « Tableau de bord des aides d'État » (mise à jour de l'automne 2002), COM (2002) 638 final, 27 novembre 2002

Concernant les aides accordées par l'Union européenne aux entreprises de ces pays candidats, il ne semble pas exister de synthèse. Au mieux, il est possible d'analyser les fonds en provenance de l'UE à destination des entreprises des PECO. Il est difficile de cerner les lignes budgétaires qui peuvent être considérées comme des aides aux entreprises. Un document récent ¹ indique que « entre 1990 et 2000, la Commission européenne a accordé aux pays candidats environ 7,6 milliards d'euros dont presque 1 milliard d'euros pour le soutien direct aux PME, au développement et à la restructuration du secteur privé ».

L'incertitude : l'OCDE

Les données en provenance de l'OCDE sont anciennes ; elles ne montreraient pas de diminution du volume des aides. Pour les aides publiques à l'industrie, recensées pour les vingt-cinq pays membres de l'OCDE (à l'exception de la Grèce, de la Corée, du Luxembourg et de la Pologne) plus la République slovaque, pour la période 1989-1993, l'aide publique, qui était de 37 milliards de dollars en 1989, a atteint le niveau record de 45,7 milliards de dollars en 1991, puis est tombée à 43,7 milliards de dollars en 1993. L'aide nominale représentait 1,09 % du PIB du secteur manufacturier en 1989 et 1,1 % en 1993. À l'opposé, de 1986 à 1989, l'aide en prix courants avait diminué.

¹ « Enlargement : What Can Enterprises in the New Member States Expect », Direction générale Entreprises, Commission européenne, 2003.

Tableau 15
Les aides publiques à l'industrie en 1989 et 1993

Années	1989	1993
Montant en milliards \$	37	44
% PIB du secteur manufacturier	1,1 %	1,1 %

Source : OCDE, « Les aides publiques à l'industrie au grand jour », 1998

2.3. Des aides plus ciblées

La priorité à des aides aux entreprises plus ciblées est constatée tant à l'échelon de l'Union européenne que des pays, avec ici, l'exemple de la Belgique.

UE : la priorité aux aides horizontales

Depuis 1997, on peut observer une réorientation des aides des États membres vers des objectifs horizontaux d'intérêt communautaire,¹ passant d'une moyenne de 58,9 % du total des aides à l'exclusion de l'agriculture, de la pêche et des transports, sur la période 1997-1999, à 68,5 % en 1999-2001.

Les aides horizontales ont gagné du terrain en termes relatifs. En 2001, les aides destinées à des objectifs horizontaux, c'est-à-dire celles qui ne sont pas accordées à des secteurs précis, ont représenté 71 % de l'ensemble des aides octroyées dans l'Union européenne, agriculture, pêche et transports exceptés. Environ 19 % du restant des aides étaient réservés à l'industrie houillère et les 10 % restants, étaient destinés à un secteur manufacturier ou de services précis.

Certains pays membres ont consacré une part de leurs aides aux objectifs horizontaux inférieure à la moyenne communautaire : Portugal (41 %), France (53 %), Espagne (55 %) et Allemagne (63 %). De grandes disparités se présentent entre les pays. Par exemple, 40 % des aides octroyées en Autriche et en Finlande sont consacrés à la R & D (contre une moyenne européenne de 13 %). Le Danemark (32 % de l'ensemble de ses aides), l'Allemagne (27 %) et

¹ Commission européenne, « Tableau de bord des aides d'État » (mise à jour du printemps 2003), COM (2003) 225 final, 30 avril 2003.

la Suède (33 %) privilégient des objectifs environnementaux, tandis que l'Italie privilégie les PME (61 %, contre 16 % en Europe) et le Royaume-Uni la formation (42 % contre 6 %).

Enfin, la répartition des véhicules d'aides dans les États membres montre une domination des subventions (63,3 % du total sur la période 1999-2001), par rapport aux exonérations fiscales (26,1 %), les crédits à taux réduits (6,6 %), les garanties (3,1 %), les reports d'impôt (0,5 %) et les prises de participation (0,3 %). Tandis que le Danemark, l'Espagne, le Luxembourg, la Finlande et le Royaume-Uni accordent plus de 85 % de leurs aides sous forme de subventions, d'autres États membres recourent davantage aux exonérations fiscales, notamment l'Allemagne (36 %), la France (39 %) et l'Irlande (77 %). Une forme d'aides similaire est le report d'impôt, qui n'est utilisé que par quatre États membres. Les reports d'impôt représentent 5 % de l'ensemble des aides néerlandaises au secteur manufacturier. La France présente une originalité, avec un recours modéré aux subventions, mais fort à l'allégement fiscal et à la prise de participation.

Dans l'ensemble des pays candidats, les exonérations fiscales devançaient les subventions, constituant environ 50 % des aides totales au secteur manufacturier contre 25 % pour ces dernières, les moyennes correspondantes pour l'Union européenne étant respectivement de 29 % et de 62 %.

L'exemple de la Belgique : les aides immatérielles à l'innovation

Les deux principales régions économiques belges, la wallonne et la flamande, ont décidé, à partir de 2001, de réviser en profondeur leur système d'aides aux entreprises. Les nouveaux régimes d'aides favorisent les PME, l'innovation, l'individualisation (fin de l'automatisme des aides aux grandes entreprises en Wallonie), les acteurs intermédiaires et les interventions immatérielles. Les points suivants sont à signaler :

- *Région wallonne* : une société publique est créée avec des fonds publics wallons, européens et privés. Cette société est appelée à financer des infrastructures mises au service des *zonings*.
- *Région flamande* : la politique d'aide aux PME met l'accent sur les interventions dites « immatérielles », ce qui se traduit pas la multiplication des offres dans les domaines de la formation et du conseil de gestion.

3. Gouvernance (1) : l'administration des aides

Le processus formalisé relatif à tout système d'aides aux entreprises comporte, outre sa création, le régime (conditions d'attribution), la publicité, le contrôle et l'évaluation. Il n'existe aucune étude comparative internationale récente. Une étude de l'OCDE a été publiée en 1983,¹ dont est extrait le tableau ci-après. Il est certain qu'à cette époque, le processus de mondialisation était nettement moins avancé et que les politiques d'aides étaient plus massives et orientées vers des secteurs alors en déclin par des pouvoirs publics plus centralisés.

Aujourd'hui, les dispositifs d'aides apparaissent mieux coordonnés et plus externalisés. Le degré de connaissance des aides par les différents acteurs est en amélioration (3.2.).

Tableau 16
Aspects institutionnels de la gouvernance au début des années 1980

	Ex-ante	Publication	Contrôle	Évaluation
Allemagne	Faible	Détaillé	Cour des comptes Länder Parlement	Fréquent (externe)
Belgique	Complexe	Confidentiel	Administration (sans droit d'initiative) Cour des comptes	-
France	Multi-acteurs	Diffusé Détaillé	Parlement Cour des comptes (droit d'initiative)	Fréquent (administration)
Italie	Complexe Ad hoc	Moyenne	Parlement (récent)	Peu fréquent (administration)
Pays-Bas	Multi-acteurs	Détaillé	Org. indépendants Parlements	Complet Multiple
Royaume-Uni	Discretionnaire	Diffusé Détaillé	Parlement (National Audit Office)	Fréquent Interne et externe

Source : OCDE, *transparence et ajustement positif*, Paris, 1983

¹ OCDE, *Transparence et ajustement positif*, Paris, 1983.

3.1. Une administration coordonnée et plus externalisée

Les missions réalisées à l'étranger ont montré une double tendance concernant l'administration des aides : d'une part, les pouvoirs publics tentent de mieux coordonner les régimes d'aides ; d'autre part, la gestion des aides est confiée de plus en plus à des organismes publics autonomes, voire privés.

Une coordination renforcée

Les Pays-Bas offrent un cas à signaler de coordination dans le domaine de la création d'un régime d'aide, ce qui est moins le cas dans le champ des relations entre les pouvoirs publics nationaux et l'Union européenne.

Un processus formalisé existe au sein du ministère de l'Économie et avec les autres ministères. Au ministère de l'Économie, un fonctionnaire est en charge de l'*Office Center for State Aid*.

Encadré 3 **La création d'un régime d'aide aux Pays-Bas**

Le processus comprend les étapes suivantes :

- Spécifications de l'aide établies par les spécialistes de la direction générale du ministère concerné, après constat de l'absence d'aide existante et d'une alternative possible à l'aide. Un *market failure* est la condition nécessaire de la création de l'aide.
- Examen des aspects légaux par le coordinateur des aides de la direction générale.
- Évaluation ex-ante par l'*Internal Monitoring Committee*, présidé par le directeur des affaires juridiques du ministère de l'Économie et composé de différents directeurs des ministères de l'Économie et des Finances.
- Information des autres ministères. Une réunion mensuelle d'information générale réunit les ministres concernés par les aides aux entreprises.
- Saisine du *State Aid Knowledge Center*.
- Saisine, par ce dernier de la Commission européenne (qui a été informée officieusement précédemment).
- Approbation par le directeur général. Si conflit entre ce dernier et le *State Aid Knowledge Center*, décision par le secrétaire général du ministère, voire le ministre.
- Mise en œuvre du programme d'aides.

Source : tableau construit à partir des entretiens réalisés au cours de la mission « Pays-Bas », 2002

Si le processus de création d'un régime d'aides est rigoureusement formalisé, sur un mode souple et décentralisé, il n'existe pas d'équivalent du SGCI français. Chaque ministère est responsable de la notification à la Commission européenne. Les affaires relatives aux aides sont transmises par le ministère de l'Économie, via le ministère des Affaires étrangères. Ces affaires sont débattues au sein de l'*Inter-Ministerial Aid Consultative Committee* ¹.

Le mouvement d'externalisation

L'externalisation recouvre le transfert de la responsabilité des régimes d'aides à des organismes publics ne dépendant pas directement et hiérarchiquement de l'administration centrale ou à des organismes de statut privé.

À nouveau, les Pays-Bas offrent un dispositif institutionnel intéressant. Senter, agence du ministère de l'Économie, dispose d'une compétence générale, mais non exclusive en matière de gestion des aides publique qui sont attribuées par l'Union européenne, les ministères et les collectivités locales. Senter est ainsi en concurrence avec d'autres administrations. Son mode de gestion est celui des autres agences néerlandaises ² et s'apparente à celui du privé. Si plus d'un employé sur deux est un fonctionnaire, des contrats de travail de type privé sont proposés aux fonctionnaires. Les performances de l'agence sont déterminées sur la base d'indicateurs de performance. Senter représente plus de la moitié des dépenses du ministère de l'Économie et a consommé un milliard d'euros de fonds publics en 2001, dont 71 % à destination des entreprises de moins de 249 personnes, 53 % à celles de moins de 49 personnes ³.

3.2. Une connaissance des aides en amélioration

Deux principaux outils permettent de connaître le plus complètement possible les aides et leurs gestions par les acteurs (pouvoirs publics, agences, entreprises...) : les bases de données, les recensements.

¹ « *Combined Reports on the Notification of State Aid, Valtiontalouden Tarkastusvirasto, Finland, Algemene Rekenkamer, the Netherlands, Tribunal de contas, Portugal* », National Audit Office, Royaume-Uni, 2002.

² Voir Institut de la gestion publique et du développement économique, « *Perspective, gestions publiques : Agences, un modèle en expansion ?* », mars 2003.

³ Senter, rapport annuel 2001.

L'émergence récente de bases de données

L'amélioration de la coordination et l'externalisation des régimes d'aides sont généralement le préalable à une meilleure connaissance de ces derniers par l'ensemble des acteurs. Certains pays mettent en place des dispositifs généraux de recensement de l'ensemble des aides. Cependant, dans les États fédéraux (Allemagne) ou très décentralisés (Pays-Bas), rassembler l'ensemble des données au niveau national reste un travail difficile. Aux États-Unis et en Italie ont été mises en place des bases de données nationales à destination des bénéficiaires ; *sont identifiées ici les meilleures pratiques.*

Pays-Bas

Senter possède un système sophistiqué de contrôle de l'activité d'attributeur d'aides. La base de données comprend tous les facteurs entrants (lignes budgétaires, ressources humaines...) et sortants (aides accordées, bénéficiaires, programmes d'aides...). Un système de *knowledge management* produit tous les indicateurs nécessaires sur tel type d'aide accordé à telle entreprise à telle date. Ce système a été vendu aux autres ministères (exemple de l'Éducation). Toutefois, la connaissance des aides aux entreprises en provenance des collectivités locales (12 provinces, 500 communes) a été considérée insuffisante par une enquête réalisée en 2001 et un programme de coordination des notifications a été proposé.

Allemagne

Le site Internet du ministère fédéral de l'Économie (www.bmwi.de) comprend une base de données des aides au développement économique (*Förderdatenbank*), qui recense la totalité des programmes gérés par le BMWI, mais aussi par les Länder. Pour chaque Land, un descriptif des programmes est disponible, à l'intention des demandeurs de subventions : on y trouve des explications sur les types de projets aidés, les modalités d'aide (pourcentage, plafond, cumuls possibles), les entreprises éligibles, les organismes auxquels il convient de s'adresser. Cependant, il n'y a pas d'information sur les dotations en crédits des programmes, ce qui met tout au même niveau ; les programmes apparaissent les uns en-dessous des autres sans ordre apparent, ce qui ne facilite pas les recherches.

Italie

Une base de données nationale, construite par l'*Euro Info Centre* de la Chambre de commerce de Milan, a été mis en service en novembre 2002. Le site Internet

www.obiettivofinanziamenti.it est ouvert aux entreprises, particulièrement les petites et moyennes.

États-Unis

Le *Federal Financial Assistance Management Improvement Act* de 1999 a pour objectif de 1) améliorer l'efficacité et la performance des programmes d'assistance fédéraux, 2) simplifier les procédures de candidature et les obligations de *reporting*, 3) améliorer la fourniture des services au public et 4) conduire à une plus grande coordination.

Au terme d'un travail intergouvernemental, plusieurs mesures ont été proposées :

- un format standard pour les annonces des agences fédérales de financement des projets dans le cadre des programmes qui accordent des fonds de manière discrétionnaire ou des accords de coopération ¹ ;
- un identifiant unique pour chaque candidat aux subventions, lors de la candidature effectuée sous forme électronique (*E-APPLY*). L'identifiant est le Dun&Bradstreet (D&B) Data Universal Numbering System (DUNS) ².

Une base de données informative sur les actions d'assistance fédérale (*Federal Assistance Information Data Base*) est gérée par le *General Services Administration* (GSA). *The Catalog of Federal Domestic Assistance* est organisé autour de quinze types de programmes. La relation entre le GSA et les agences fédérales est assurée par l'*Office of Management and Budget* (OMB). D'autre part, le gouvernement fédéral a construit un point d'entrée unique pour les offres de plus de 25 000 \$ en direction des fournisseurs potentiels, qui est intitulé *Federal Business Opportunities* (FBO), qui se trouve sur le portail Internet www.fedbizopps.gov.

¹ « *Grants Streamlining Activities Under P.L. 106-107* », *Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999*, *Office of Management and Budget*, 12 août 2002.

² « *Proposed Policy on Use of a Universal Identifier by Grant Applicants* », *Office of Management and Budget*, 30 octobre 2002.

Les progrès dans le recensement

Union européenne

Le suivi des conclusions du Conseil énergie et industrie des 4 et 5 décembre 2001 requiert la mise au point d'outils statistiques ¹. Cette demande faite à la Commission est étroitement liée à celle, adressée par le Conseil aux États membres, visant à améliorer la transparence et la qualité des rapports destinés à la Commission, notamment par des procédures de contrôle et de suivi au niveau national et, lorsque c'est possible, la fourniture de statistiques.

Dans un premier temps, la Commission s'est donc engagée dans une révision globale des dispositions actuelles relatives à la présentation annuelle de rapports et de statistiques par les États membres, contenues dans la lettre de la Commission aux États membres du 2 août 1995 concernant la procédure conjointe de rapport et de notification au titre du traité CE et de l'accord sur l'OMC.

Allemagne

La loi sur la stabilité et la croissance du 8 juin 1967 prévoit un rapport sur les subventions tous les deux ans, qui est rédigé par le ministère des Finances puis transmis au Bundestag. Le *Dix-huitième rapport sur les subventions, rapport du gouvernement fédéral sur le développement des aides financières de la fédération et des avantages fiscaux pour les années 1999-2002* est sorti en août 2001.

- La connaissance des aides aux entreprises dans les Länder est plus complexe. Certains Länder publient des rapports sur les subventions, par exemple en avril 2001 pour la Thuringe et avril 2002 pour la Basse-Saxe ². Les difficultés proviennent de la liberté de choix des définitions des aides de la part des Länder. En outre, ce sont souvent les informations données par le *Subventionsbericht* de l'État fédéral, qui n'est pas nécessairement fiable lorsqu'il est question des Länder.

¹ *Communication de la Commission au Conseil. Rapport d'activité sur la réduction et la réorientation des aides d'État, COM(2002) 555 F, Commission, Union européenne, 16 octobre 2002.*

² *Ce sont les deux seuls rapports disponibles sur Internet en avril 2003.*

Afin de mieux connaître la politique de soutien d'un Land à l'économie, il est alors nécessaire d'étudier les documents budgétaires :

- *Loi de finances de l'année (Haushaltsplan)* est un document public, sans utilité pratique pour conduire une étude de synthèse sur les aides à l'économie. Il s'agit en effet d'un document précis à l'extrême, qui remplit 15 à 16 volumes.
- *Loi de règlement (Haushaltsrechnung)* présente les dépenses exécutées et n'occupe qu'un ou deux gros volumes. Ce document devrait être public. Cependant, le Land de Bade-Wurtemberg a refusé de le laisser consulter lors d'une mission française en 1998 ¹.
- *Plan financier (Finanzplan)* : la loi sur la stabilité et la croissance du 8 juin 1967 impose aux Länder comme à l'État fédéral d'établir, chaque année, une prévision sur cinq ans de leurs budgets.

États-Unis

Il n'existe pas de synthèse budgétaire des aides accordées aux entreprises, mais une classification par objets qui décrit la « nature » du service ou de l'article en fonction de l'obligation principale, sans prendre en compte l'objectif, la fonction ou le programme. Parmi les cinq groupes se trouve le 40 : *Grants and fixed charges*, au sein duquel le 41.0 : *Grants, subsidies, and contributions* ². Sur un total de 697 milliards \$ (soit environ 6 % du PIB américain) estimés dans le budget fédéral pour 2004, on peut supposer que les entreprises bénéficient d'une partie des moyens de certaines administrations : *Department of Commerce* (total : 1,1 milliard \$), *Department of Defense* (0,8), *Department of Energy* (1,5), le *Department of Housing and Urban Development* (36,4), le *Department of Education* (65,1), *Department of Transportation* (14,8), *Environmental Protection Agency* (4,9), *NASA* (1,2), *NSF* (5,0), *SBA* (0,3), *Export-Import Bank* (0,5).

¹ Jean-Pierre Paoli, « Les aides des Länder aux entreprises », note interne, Service de l'Expansion économique en Allemagne, ministère français de l'Économie et des Finances, avril 1998.

² « Object Class Analysis, Budget Review and Concepts Branch, Fy 2004, Office of Management and Budget, 2003.

4. Gouvernance (2) : l'évaluation des systèmes d'aides

La seconde composante de la gouvernance recouvre les activités de contrôle et d'évaluation. Les missions effectuées à l'étranger ont montré que l'évaluation en général des politiques publiques et en particulier des aides, était le véritable levier stratégique.

Les pratiques d'évaluation régulière ont été développées dans certains pays (4.1.), tandis que des méthodologies intéressantes d'évaluations spécifiques ont été mises sur pied (4.2.).

4.1. Des pratiques d'évaluations régulières

Les évaluations régulières s'inscrivent dans le contexte général de l'amélioration de la gestion publique, comme on le constate aux Pays-Bas, en Allemagne ou aux États-Unis.

Pays-Bas

Le Parlement néerlandais a indiqué sa volonté de connaître l'impact social à terme des aides accordées aux entreprises. Senter a établi une série d'indicateurs et a aidé les services du Parlement à les utiliser dans la présentation des programmes d'aides. En 2002, les données sur l'impact des aides étaient disponibles pour le tiers des programmes. À terme, la volonté est d'unifier les indicateurs pour l'ensemble des programmes d'aides.

Senter évalue chaque programme d'aides tous les deux ou trois ans, afin de répondre à des questions simples : les objectifs sont-ils remplis ? les procédures sont-elles trop complexes ? quel est le taux d'utilisation des crédits du programme ? L'évaluation s'appuie sur des enquêtes en entreprise. L'évaluation débouche sur l'évolution ou la suppression du programme d'aides. Senter transmet au ministère de l'Économie son rapport annuel.

La Cour des comptes néerlandaise contrôle les procédures de notification des aides auprès de la Commission européenne et effectue des contrôles ad hoc. La situation en région est plus incertaine. Venant du pouvoir central, une « décision par la Couronne » peut annuler l'acte administratif d'une région qui est contraire à l'intérêt général ou qui enfreint la réglementation européenne, mais cette possibilité est très rarement utilisée.

Allemagne

Dans un État aussi décentralisé que l'Allemagne, il s'agit de s'intéresser au contrôle et à l'évaluation à l'échelon local. Les Cours des comptes des Länder sont des structures relativement importantes. Par exemple, dans un petit Land comme le Brandebourg (2,6 millions d'habitants), la moitié de l'effectif de 200 personnes contrôle les comptes du Land. Toutefois, l'examen des rapports annuels 1998/2001 de la *Bayerischer Oberster Rechnungshof* (Bavière) ne montre pas d'exercice d'évaluation.

États-Unis

Depuis les années 1970, une culture générale de l'évaluation s'est développée au sein des principaux organismes compétents que sont l'*Office of Management and Budget* (OMB), qui est une administration présidentielle, et le *General Accounting Office* (GAO), avec à sa tête le *Comptroller General*, qui dépend du Congrès. Ainsi, l'OMB effectue une évaluation des coûts et avantages de l'ensemble des régulations fédérales¹.

Depuis une décennie, une volonté politique forte s'est dégagée en faveur de l'évaluation. Le *Government Performance and Result Act* (GPRA) de 1993 a mis en place des procédures de contrôle et des outils de mesure des performances des aides publiques afin de pouvoir évaluer leur efficacité. Ceci se fait au niveau des agences fédérales par la mise en place d'une planification stratégique, d'économie des dépenses et de mesure des performances. Chaque agence prépare un « plan stratégique » dans lequel elle explique sa mission et ses rôles principaux au cours des six années à venir. Ces plans stratégiques sont actualisés tous les trois ans et adressés à l'*Office of Management and Budget* et au Congrès. À côté de cette planification à moyen terme, chaque agence fédérale doit présenter chaque année un plan de performance qui explique l'activité annuelle et ses résultats.

La mise en œuvre du GPRA ayant été jugée un échec par le GAO, l'administration américaine a pris l'initiative d'intégrer des revues de

¹ « Draft 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations », *Office of Management and Budget, Federal Register*, 3 février 2003.

performance dans chaque décision budgétaire. Des budgets fondés sur la performance ont été présentés à partir de la proposition de budget pour 2003 ¹.

Encadré 4 **L'évaluation des programmes fédéraux américains**

L'outil utilisé à partir du budget fédéral 2003 est le *Program Assessment Rating Tool* (PART). Il consiste approximativement en trente questions et comporte quatre sections : les objectifs du programme (20 %), la planification stratégique (10 %), le management du programme (20 %) et les résultats (50 %).

Les aides sont réparties en deux catégories :

- *Competitive Grant Programs* : programmes qui distribuent des fonds aux États, gouvernements locaux et tribaux, organisations, individus et autres entités à travers un processus de mise en concurrence. On y trouve les aides aux entreprises (exemple des programmes *Advanced Technology Program*, *Head Start*, *Weed and Seed*, etc.).
- *Block/Formula Grant Programs* : programmes qui distribuent des fonds aux États, gouvernements locaux et tribaux, et autres entités selon une formule ou en bloc.

Source : « *Performance and Management Assessments, Budget of the United States* », Fiscal Year 2004, Office of Management and Budget, 2003

Enfin, le *Federal Financial Assistance Management Improvement Act* de 1999 demande à l'*Office of Management and Budget* de soumettre les recommandations de l'administration relatives à l'amélioration de l'efficacité, de la performance et de la coordination des programmes fédéraux de subventions ².

4.2. Des évaluations spécifiques dans le champ de l'innovation

Les pays industrialisés conduisent des évaluations spécifiques, en particulier sur les politiques de soutien à l'innovation. Aux Pays-Bas a été développée une méthodologie intéressante, tout comme au Canada, plus brièvement évoqué.

¹ « *The President's Management Agenda* », Fiscal Year 2002, Office of Management and Budget, 2001.

² « *Recommendations for Statutory and Administrative Changes Under the Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999* », Office of Management and Budget, mai 2002.

Pays-Bas

L'évaluation récente conduite par le ministère de l'Économie néerlandais repose sur la prise en compte la plus large des effets des aides.

Encadré 5 **L'évaluation des aides à la R & D aux Pays-Bas**

Les aides gouvernementales à la R & D ont représenté environ 450 millions d'euros en 2000. Il existe quatre principaux types de schémas d'intervention :

- Fiscal : encouragement général à la R & D par une baisse des coûts d'emploi (WBSO) : 450 millions d'euros en 2000, soit 69 % du total.
- Crédit : technologie à risque (TOK), autoroutes électroniques (KREDO), environnement (MPO) : 9 % du total.
- Collaboration : entre compagnies et centre de recherche (BTS), etc. (BIT/EET/SMO) : 20 % du total.
- Transfert de connaissance à destination des PME (HMKB/KIM) : 2 % du total.

La méthode d'évaluation repose sur l'étude des effets économiques des incitations sur les court, moyen et long termes.

Les impacts sont pris en compte, du plus restreint (investissements en R & D) au plus large (performances économiques aidées de la firme et des autres) :

Les méthodes utilisées sont multiples, en raison des inconvénients à n'utiliser qu'une seule d'entre elles¹. Pour les instruments individuels, l'information utilisée est principalement qualitative ou semi-qualitative, obtenue par des interviews ou des enquêtes téléphoniques. Les évaluations du WBSO constituent une première étape vers une évaluation quantitative des instruments. Statistics Netherlands (CBS) a conduit une analyse économétrique à partir des données quantitatives disponibles.

Les principales conclusions sont les suivantes, en tenant compte des réserves d'ordre méthodologiques, selon la typologie en effets :

- Premier ordre : pour 1 € dépensé par le gouvernement, les entreprises ont dépensé 1,04 € supplémentaire en R & D. L'action des pouvoirs publics entraîne une

¹ Voir OCDE, « Policy Evaluation in Innovation and Technology – Towards Best Practices », OECD proceedings, 1997.

augmentation de l'intensité de la R & D, et également des partenariats ou la localisation des FMN.

- Second ordre : les incitations entraînent une innovation accrue, des changements organisationnels, un nombre accru de brevets, etc.
- Troisième ordre : pour 1 € dépensé par le gouvernement, la valeur ajoutée s'accroît à long terme de 9,8 €. Une très grande proportion de la valeur ajoutée, 80 %, représente l'accroissement de la productivité du travail. Plus généralement, on constate les effets positifs sur les finances publiques. À terme, les investissements en R & D compensent financièrement les incitations qui les ont encouragés.

Source : Ministry of Economic Affairs, Monitoring and Assessing the Impact of the Economic Affairs Technology Instrument (MAIT), Incentives to business R & D : What are the benefits ?, novembre 2000

Canada

Le gouvernement canadien a consolidé sa méthode d'évaluation des programmes par des lignes directrices publiées en 1999. Le Vérificateur général du Canada évalue un choix de programmes publics dans son rapport annuel. Le rapport de 1999 s'est penché sur quatre programmes d'innovation (le Programme d'aide à la recherche industrielle, le Programme de partenariats en recherche, les réseaux de centre d'excellence, le Partenariat technologique Canada). Il a abouti à la conclusion qu'ils ne définissent pas d'objectifs clairs et que les résultats escomptés n'étaient pas exprimés en termes de rendement de l'innovation.

4.3. Évaluations de l'Union européenne

Une seule évaluation des aides aux entreprises, effectuée sous l'égide de l'Union européenne, semble avoir été réalisée ces dernières années. Cependant, la Commission a récemment fait part de sa volonté de progresser dans ce domaine.

La faiblesse de l'évaluation

La Commission européenne a commandé en 1997 une étude sur le potentiel de réduction des aides aux entreprises des États membres¹. À cette fin, une méthode d'étude de l'impact économique des aides a été développée.

Les aides ont été regroupées selon trois types d'objectifs :

- efficacité : commerce extérieur, PME, R & D ;
- équité : acier, industrie charbonnière, construction navale ;
- efficacité et équité : développement régional et transport ferroviaire.

L'étude met en avant que, sans remettre en cause les objectifs d'efficacité, la baisse des aides d'État pouvait être importante (24 milliards d'euros, soit 32 % des aides accordées en 1994). Ces baisses affecteraient tous les pays, mais seraient concentrées sur l'Allemagne et l'Italie et, dans une moindre mesure, sur l'Espagne et la France.

Tableau 17
Méthodologie d'évaluation des aides

	Objectifs							
	Efficacité			Équité			Efficacité et équité	
	CE	PME	R & D	Acier	Charb.	C. navale	Rail	Régional
<i>Mesure du taux d'aide</i>	% X hors UE % PIB	% CA	% PIB	% VA % PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
<i>Type optimal</i>	C1A, D1A	B1A, C1A, D1A	B1A, D1A				A1A	
<i>Indicateur d'efficacité marginale</i>	X hors UE/ PIB	Taille moyenne	R & D publique et totale				Passager-km	Disparités de revenus

¹ « Aide d'État et convergence dans l'Union européenne », mai 1998. Rapport préparé pour la Commission européenne par la Fundacion de Economia Analitica (Impact macro et micro-économique d'une réduction de la dépense d'aide), in Jordi Gual, « Reducing State Aid in « the European Union », Damien J. Neven, Lars-Hendrik Roller (eds.), *The Political Economy of Industrial Policy in Europe and the Member States* », édité par le Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Ed. Sigma, Berlin, 2000.

Indicateur de l'équité				Aide par employé	Aide par employé	Aide par employé	Aide par employé	Disparités de revenus (*)
Autres indicateurs			Nombre de brevets	Production Emploi	Production Emploi	Production Emploi	Emploi Réseau Fret T.-km	Taux de chômage

(*) Disparités de revenus corrigées du revenu par habitant

Source : « Aide d'État et convergence dans l'Union européenne », mai 1998

Note : la classification des aides (A, B, C, D) selon la nomenclature de l'Union européenne se trouve au chapitre Premier, page 21.

La volonté d'améliorer l'évaluation

La Commission s'est engagée à veiller à ce que sa politique de contrôle des aides d'État repose sur des critères purement économiques. Elle tient notamment compte de considérations économiques lors de l'élaboration des divers encadrements, lignes directrices et règles fixant, en détail, les conditions de la compatibilité des aides avec le Marché commun. En rédigeant sa communication « Aides d'État et capital-investissement », ¹ la Commission a ainsi tenu compte des informations disponibles concernant les défaillances des marchés de capital-investissement, afin de définir les exemptions et les critères régissant la compatibilité des aides.

Elle a aussi reconnu qu'il y avait de bonnes raisons économiques d'abandonner l'exigence habituelle d'un lien avec les coûts admissibles et a explicitement prévu les mécanismes de contrôle des intérêts et de l'expertise des opérateurs économiques. Étant donné que ces mécanismes doivent faire en sorte que les décisions d'investissement soient liées à des mesures d'incitation au niveau du marché et qu'elles supportent les risques de celui-ci, les possibilités de distorsion de la concurrence seraient, selon un raisonnement économique, limitées par rapport au cas de mesures entièrement mises en œuvre par les pouvoirs publics.

La Commission a par ailleurs décidé de faire réaliser une étude par des experts extérieurs. L'objet de cette étude est double. Il s'agit tout d'abord de mettre au point une méthode permettant de mesurer comment les différentes formes d'aides d'État contribuent à atteindre divers objectifs bien précis. Il s'agit ensuite de mettre en place des indicateurs généraux pouvant être utilisés par les États membres pour faciliter l'appréciation de l'efficacité de leurs aides. Cette

¹ « Aides d'État et capital-investissement », 2001/C 235/03, JOCE du 28 août 2001.

étude ne cherche pas, en mesurant l'efficacité des aides, à désigner et à jauger directement les défaillances du marché, ni à comparer le niveau d'intensité des aides avec les disparités régionales, mais à fixer les objectifs des aides d'État et à déterminer si celles-ci, en tant qu'instruments servant à la mise en œuvre d'une politique, permettent d'atteindre ces objectifs. La méthode mise au point devrait notamment permettre aux décideurs de mesurer l'effet d'éventuelles réductions des aides d'État sur la réalisation des objectifs fixés.

Enfin, le tableau de bord des aides d'État¹ tente pour la première fois de déterminer si ces aides sont toujours le moyen le plus adapté de pallier certaines défaillances du marché. L'élaboration d'indicateurs d'efficacité et d'efficience met toutefois en lumière un autre volet de la politique des aides d'État qui relève essentiellement de la compétence des États membres. C'est ce qui ressort également des conclusions de Stockholm et de Barcelone, dans lesquelles les États membres sont invités à approfondir leur évaluation des régimes d'aides afin de les rééquilibrer plus efficacement. Pour sa part, la Commission entend faciliter ces processus et mettre en place un forum pour les échanges d'expériences et les évaluations concertées.

5. La mutation de la notion d'aide

La difficulté de cerner une définition de l'aide aux entreprises résulte soit d'une quasi-absence de définition (États-Unis) soit d'une profusion (Allemagne) (5.1.). La proposition de la notion d'aide « furtive » débouche sur une nouvelle typologie des aides aux entreprises (5.2.).

5.1. Le brouillard des définitions nationales

La notion d'aide n'existe pas véritablement aux États-Unis, l'action des pouvoirs publics s'exerçant au profit de projets, dont la seule contrainte est le respect de la concurrence). En Allemagne, il existe une multitude de définitions de l'aide, de sources officielles ou privées, alimentant un débat national, et conduisant à des calculs de montants totaux très différents.

États-Unis : la lente émergence

Le droit américain reste silencieux sur les subventions en général. La principale restriction provient du droit de la concurrence, qui se développe précocement dès les premières lois antitrust (Sherman Act de 1890 modifié, au niveau

¹ COM (2001) 782 final et COM (2002) 242 final.

fédéral). Le droit de la concurrence ne dit rien à propos des subventions distribuées par les différents niveaux de la décision publique, ni de son éventuel contrôle.

Les pouvoirs publics disposent donc d'une grande liberté pour encourager l'économie américaine et apporter des aides à l'initiative et au développement de projets les plus variés, allant des aides à une collectivité tribale au développement d'un avion de combat très avancé.

On ne trouvera de précision sur les aides aux entreprises que dans certaines propositions de lois récentes, comme dans le Corporate Subsidy Reform Act of 2002 (voir section 212, page 75).

Allemagne : un débat national

Plusieurs définitions, outre celle de l'Union européenne, cohabitent :

- *La loi sur la stabilité et la croissance (§ 12) du 8 juin 1967* définit l'aide financière comme une prestation d'argent de la part de l'État fédéral en dehors de l'administration, alors que les déductions fiscales font figure d'exception à la règle fiscale. Cependant, la notion de subvention n'est pas explicitement délimitée par la loi de stabilité et de croissance :
 - les aides à partir du budget de l'État pour les entreprises privées et les secteurs de l'économie sont considérées comme subventions, ainsi que les aides aux biens et services destinées aux ménages, qui favorisent l'activité économique (aides à la construction...);
 - ne sont pas considérées comme des subventions : cautions de l'État fédéral (garanties), la plus grande part des aides à la recherche et développement, apport financier et dotations en capital aux entreprises publiques. Les aides financières aux Länder et aux communes sont séparées dans le listing des subventions.

Enfin, les exemptions à la taxe écologique, établies pour préserver la compétitivité de l'économie allemande, sont considérées comme des subventions.

- *Les instituts économiques allemands* ont proposé plusieurs autres définitions des aides publiques. Les instituts IFW, DIW, IFO, HWWA et RWI, dans le cadre du rapport sur les aides structurelles, ont effectué une délimitation commune. Cette délimitation est plus large que celles du

rapport sur les subventions que le gouvernement fédéral a choisi. Une prestation va être considérée comme une subvention dès lors qu'elle est limitée à une branche particulière, dédié à un but particulier, à des régions particulières, à des facteurs de production donnés ou à certains types d'entreprises.

Les éléments clés de cette définition sont les suivants : le prestataire de subvention est l'État ; les receveurs de l'aide sont tous des branches de l'économie qui font partie des secteurs d'entreprises de la classification de la comptabilité nationale. Les subventions et transferts de patrimoine aux entreprises étatiques sont considérés comme des subventions aux entreprises ; les transferts qui ont un caractère de subvention, comme par exemple les prestations aux ménages, et aux organisations sans objet d'achat.

L'Institut de recherche en économie de Kiel (IFW) présente la définition la plus complète¹ Sa délimitation comprend également les prestations aux institutions publiques, la prestation privée de services vers le secteur public ou les organisations à but non lucratif. L'IFW ne prend pas en compte la nature de l'institution prestataire, mais la manière de rendre ce service.

- *Les Länder* ont leurs propres définitions. Ainsi, le rapport de la Thuringe prend en compte les aides financières accordées à l'économie privée, mais ignore les subventions aux entreprises possédées par le Land, les garanties et les dépenses pour les missions générales de l'État (*Aufwendungen für allgemeine Staatsaufgaben*), qui restent à préciser.

Le résultat se traduit par une multitude de chiffres :

- Le rapport fédéral affiche, pour la fédération, *22,4 milliards d'euros* pour 2001, dont 9,5 milliards d'euros pour les aides financières et 12,8 milliards d'euros pour les avantages fiscaux.
- Le rapport fédéral note également 23,3 milliards d'euros des Länder et autres collectivités locales, dont 12,8 milliards d'euros pour les aides financières (11,2 pour les Länder et 1,6 pour les collectivités locales, ce dernier chiffre étant estimé à partir des subventions accordées par les Länder) et 10,8 milliards d'euros pour les avantages fiscaux ; rappelons que

¹ A. Boss et A. Rosenschau, « *Subventionen in Deutschland* », IFW an der Universität Kiel, 2000.

- Chapitre 3 -

la définition du BMFi des subventions des Länder est large et comprend le soutien à l'agriculture, l'économie productive, les infrastructures physiques de transport et le domaine du logement, soit un total de *45,7 milliards d'euros*.

- Les rapports disponibles des Länder donnent des chiffres avec leurs définitions propres de la notion de subvention. La Thuringe *affiche 2,2 milliards d'euros* en 1999 ¹.
- Le rapport fédéral rappelle ensuite les aides financières ERP (soutien à l'innovation, à la création d'entreprise, à la formation, etc.) d'un montant de 5,6 milliards d'euros et les dépenses de régulation du marché de l'Union européenne (6,6 milliards), soit un total final de *57,8 milliards d'euros*.
- La Commission européenne a estimé les aides d'État en Allemagne à *12,5 milliards d'euros* (en 1999)².

5.2. L'extension de la réalité des aides : furtivité et nouvelle typologie

Une partie du soutien des pouvoirs publics à l'économie et aux entreprises semble passer par des aides que l'on pourrait qualifier de «furtives» (5.2.1.), qui ne sont pas recensées comme aides par le droit français et européen. Dès lors, une nouvelle typologie doit être proposée, autour des deux critères de l'imputabilité de l'aide et de la nature de la relation entre les deux acteurs (5.2.2.).

Des aides «furtives»

Les pouvoirs publics appuient les entreprises dans le champ de la technologie, de la R & D et de l'innovation. Il s'agit d'une forme d'aide globale à destination de l'ensemble de l'économie et qui dépasse largement les acceptations reconnues par les différents ordres juridiques.

On doit donc s'efforcer de déceler ces aides que nous qualifions de «furtives», en raison de leurs caractéristiques :

¹ « *Erster Suventionsbericht.* », *Finanzhilfen in den Jahren 1998 und 1999, Thüringer Finanzministerium, Freistaat Thüringen, avril 2001.*

² « *Tableau de bord des aides d'État* », *Direction Concurrence, Commission, Union européenne, 2001.*

- la matière est généralement la technologie, la R & D et l'innovation ;
- le ciblage est de plus en plus précis (TIC, biotechnologies, nanotechnologies, sciences de l'environnement, etc.)¹ ;
- les modalités s'orientent vers des logiques de création de réseaux, ainsi que de coopérations sur la base de projets ;
- les acteurs sont souvent semi ou non-étatiques, les frontières étant floues.

Outre l'Allemagne, dont le cas a été abondamment développé précédemment, l'Italie, le Canada et les États-Unis apparaissent dans ce domaine comme des exemples remarquables.

Italie

La coopération interentreprises s'est développée considérablement depuis plusieurs décennies, particulièrement sous la forme de consortium. Ces consortiums, dès les années 1950, avaient comme objectif de soutenir les petites entreprises dans les domaines où elles étaient traditionnellement faibles, tels que la finance ou l'exportation. Les associations d'entrepreneurs ont joué un rôle crucial dans l'établissement de ces consortiums, en particulier en Italie du Nord. Le soutien public des consortiums en Italie est maintenant prodigué par les gouvernements nationaux et locaux.

Seulement en 1991 a été votée une législation plus générale en faveur des PME, qui révèle un changement majeur dans la politique dans ce domaine. La loi nationale 317 entend « promouvoir le développement, l'innovation et la compétitivité des petites entreprises », en intervenant non seulement pour soutenir l'investissement des entreprises, mais également par la mise en place des conditions nécessaires à la création d'un environnement externe favorable à une croissance compétitive. La création de grappes de PME et les autres formes de coopération interentreprises sont encouragées. La loi 317 encourage les institutions locales à jouer un rôle actif de soutien aux consortiums. En fait, cette politique met clairement l'accent sur le fait que les organes locaux représentent le véhicule ou le catalyseur dans le développement économique. Il existe aujourd'hui deux formes de consortiums : les coopératives de garantie de crédit et les consortiums d'export.

¹ « Science, technologie et industrie », « Perspectives de l'OCDE », p. 62, OCDE, 2002.

Canada

Dans le domaine de l'innovation, la stratégie du gouvernement fédéral consiste à être présent tout au long du cycle de l'innovation, de la recherche de base au marketing, en passant par la recherche appliquée, le développement technologique et la production (encadré 6).

Encadré 6
Les programmes de financement du gouvernement fédéral canadien
du cycle de l'innovation (tableau simplifié)

Recherche de base	Financements à destination des universités
↓	
Recherche appliquée	Financements à destination des laboratoires fédéraux de recherche
↓	
Développement technologique	Crédit d'impôt pour la R & D; PARI (Programme d'aide à la recherche industrielle); PTC (Partenariat technologique Canada); contributions aux organismes technologiques régionaux
↓	
Production	BDC (Banque de Développement du Canada : activité de prêteur aux PME)
↓	
Marketing	Société pour l'expansion des exportations

Source : *Industrie Canada, 2002*

États-Unis

Au cours des dix dernières années, un nouveau système d'innovation a émergé aux États-Unis, avec l'appui du gouvernement et de l'industrie en faveur de la recherche fondamentale dans les universités et de la création d'entreprises. Des collaborations étroites et des alliances de plus en plus nombreuses se forment entre l'industrie, les universités et les laboratoires gouvernementaux. Le gouvernement américain appuie fortement son économie via la R & D ¹ :

¹ *American Association for the Advancement of Science, « AAAS Report XXVIII : Research & Development Fy 2004 », mars 2003.*

- *Le financement fédéral est important*, avec 28 % du total, contre 6 % par les universités, les fondations privées et les collectivités locales, le reste (66 %) par les firmes industrielles. Les trois quart de la R & D supportée par le gouvernement fédéral sont effectués hors des laboratoires publics, principalement par les firmes industrielles sous contrat, ensuite les universités (58 % de la R & D financés par le fédéral) et des *non-profit* institutions sous contrat.
- *Les programmes de recherche fédéraux favorisent les réseaux public/privé*. On peut citer la recherche sur le charbon propre, les nanotechnologies, les biotechnologies, la pile à combustible, etc. Certains programmes engagés sous l'égide du National Institute of Standards and Technology (NIST) aident les entreprises à trouver des partenaires publics et privés pour former des consortiums de R & D ou les mettent en contact avec les laboratoires du NIST.
- *La R & D est concentrée sur les secteurs d'avenir*. Hors défense, la priorité des années 1960 fut l'espace, l'énergie fut une préoccupation des années 1970, et la santé, qui ne cesse de progresser depuis vingt ans, représente plus de la moitié de la R & D. En 2004, la R & D défense représente 55 % du total de la R & D fédérale.
- *L'effort américain est à la hauteur de la volonté de préserver la supériorité économique* du pays sur le reste du monde. Avec 2,79 % du PIB, la R & D américaine est, relativement, en tête (sauf le Japon) et, avec 292 milliards \$ en 2002, représente 41 % du total mondial (en 2000). Le ratio entre les crédits budgétaires de R & D et le PIB est le plus fort aux États-Unis (0,80 % en 2000, au seul niveau fédéral et dépenses en capital partiellement ou totalement exclues) parmi les grands pays industrialisés, sauf la France (0,93 %) ¹.

Essai de typologie nouvelle des aides aux entreprises

Une typologie est proposée, illustrée dans la figure 6, autour de deux critères clé :

- *L'imputabilité* : représente le degré plus ou moins fort de l'implication de la puissance publique. On constate un basculement vers les collectivités

¹ « L'OCDE en chiffres. Statistiques sur les pays membres », OCDE, juin 2002.

locales, les « démembrements » administratifs (exemple des établissements publics en France), l'externalisation (agences, sociétés d'économie mixtes, associations, fondations, etc.). La frontière entre les sphères privée et publique est parfois délicate à distinguer, pour au moins quatre raisons : les statuts des organisations ; les liens hiérarchiques et d'autorité entre la puissance publique et l'organisme ; l'intensité de la coopération entre les acteurs, sous forme de flux marchands et non marchands ; le périmètre de la notion de services publics et la part plus ou moins grande de fonctions assurées par l'État.

- *La nature de la relation* : aux aides clairement établies comme telles s'ajoutent toutes formes de coopération entre les pouvoirs publics et les entreprises sous forme d'échanges, ce qui peut aller jusqu'à la commande publique, relative à la recherche fondamentale ou appliquée.

Dans la figure 3 ci-après a également été présenté une dichotomie entre deux types d'effets sur l'entreprise des politiques d'aides :

- *Micro-économique* : les politiques classiques d'aides visent une action sur les conditions propres de l'activité de l'entreprise, en modifiant, généralement, le coût des *inputs* dans le compte d'exploitation (ressources humaines, technologie, etc.). Ces incitations micro-économiques devaient déboucher sur des effets agrégés de nature meso ou macro-économique.
- *Micro/méso-économique* : les nouvelles politiques d'aides agissent sur l'environnement proche de l'entreprise, sont plus incitatives et plus liées à la connaissance. Les frontières entre les acteurs et entre les types de prestations se brouillent.

Figure 3
Typologie des aides et interventions publiques

B		Imputabilité (étatique)	
		Directe (État, CL, parapublic)	Indirecte (parapublic, mixte, privé)
Nature de la relation A	Aide	MICRO Subvention Dépense fiscale, etc. → ↓	Services (conseil, transfert de technologie...) Incitations à l'évolution de l'environnement (réseaux, coopération)
	Contrat	Contrats de R & D Commande publique Programme commun d'intérêt général (environnement...)	MESO & MACRO Coopération R & D Co-définition de normes Promotion et défense d'intérêts communs

A : domaine plus régalien ; B : champ de l'interventionnisme économique plus actif

On constate donc une orientation des politiques publiques autour de missions ¹ souvent en faveur de la stratégie économique de long terme au service de la prospérité et de l'attractivité nationales, qui passent par des actions de plus en plus indirectes et peut-être de moins en moins sous forme d'aides, dans leur sens traditionnel (tel que défini dans le chapitre Premier). Ces nouveaux types d'interventionnisme, distincts du domaine le plus régalien (institutions, sécurités, réseaux, formation, etc.), sont complémentaires des mesures d'ordre général (MOG) et proches des politiques en faveur des externalités publiques (*public goods*).

6. Résultats et interrogations des responsables étrangers

En guise de conclusion, les points forts des débats, qui ont eu lieu dans les langues allemande, anglaise, française et italienne, avec les interlocuteurs rencontrés au cours des missions à l'étranger au cours du second semestre 2002,

¹ Que l'on pourrait qualifier de « régaliennes » de nouvelle génération.

sont présentés : d'une part, sous forme d'un court tableau résumant les bonnes pratiques dans les pays étrangers ; d'autre part, par une synthèse des mises en perspectives stratégiques, qui ont été exprimées avec une grande franchise.

Le tableau 18 présente les pratiques relatives à la gouvernance des aides publiques aux entreprises qui sont de nature à pouvoir être mises en œuvre en France.

Tableau 18
Exemples de bonnes pratiques relevées à l'étranger

Types de bonnes pratiques	Exemples de pays
Définition de l'aide publique	Allemagne
Recensement global des aides	Allemagne
Bases de données sur les aides	Allemagne, Italie, Pays-Bas
Site Internet : la liste de l'ensemble des aides	États-Unis, Italie
Évaluations générales des aides	Canada, États-Unis, Pays-Bas
Évaluations spécifiques	Allemagne, Pays-Bas

Source : tableau établi, principalement, à partir des missions effectuées à l'étranger

6.1. Des résultats forts

Dans tous les pays, les politiques envers les entreprises sont en *mutation*, sur le fondement de volontés politiques fortes et mises en œuvre par des personnes hautement motivées et compétentes.

L'objectif est d'accroître radicalement *l'efficacité* des systèmes d'aides, dans le cadre d'une nouvelle gestion publique reposant sur une logique de performance, au services d'objectifs clairement déterminés.

Les aides sont de plus en plus *ciblées*, particulièrement vers l'innovation, au plus près des réseaux d'entreprises. Il y a bien une rupture avec les politiques des dernières décennies.

L'évaluation des régimes d'aides semble progresser nettement au cours des cinq dernières années.

La perspective, enfin, s'ouvre vers des systèmes d'aides encore plus performants. D'autre part, les aides dites «furtives » continueront de jouer un rôle fondamental de soutien des économies dans la compétition économique internationale.

6.2. Des doutes non moins forts

L'efficacité réelle des aides reste en partie indéterminée et soulève des doutes chez les décideurs publics. Ceci est particulièrement évident dans les cas « d'arrosage ». L'élasticité des critères d'attribution de l'aide à l'appartenance politique des gouvernants est forte dans certains cas.

Le pouvoir en matière d'aides semble s'affaiblir pour plusieurs raisons : fin, en 2006, de la majeure partie des aides au développement dans l'Union européenne, insuffisances de la politique industrielle européenne, affaiblissement de certains États centraux et quasi impuissance des régions les moins avancées, insuffisance des aides envers le défi de la mondialisation économique (et dé/localisation dans PECO et autres).

La justification théorique des aides est peu développée, au-delà du recentrage sur des secteurs identifiés comme prometteurs. La question de la relation de l'aide au marché est abordée et non résolue, et en particulier : les aides doivent-elles être pro ou contra-cycliques, en terme de (défaillance de) marché, de temporalité, de conjoncture économique ou de secteur ?

Chapitre 4

Le système français : gouvernance, recensement, évaluation

L'ensemble de la gouvernance du système d'aides présente des lacunes, dont découle une très grande difficulté à recueillir et à faire la synthèse des informations qui concernent le système. Qu'il s'agisse du recensement effectif des aides ou de leur évaluation, il apparaît encore difficile aujourd'hui d'élaborer une observation fiable de la réalité du fonctionnement du système.

Les problèmes de gouvernance du système sont nombreux, malgré de réels efforts réalisés depuis vingt ans (1) ; il en résulte une grande difficulté à une connaissance véritable des aides publiques (2), au-delà du recensement des seules aides d'État (au sens de la réglementation européenne) récapitulées dans le premier chapitre ; l'évaluation des politiques d'aides publiques aux entreprises en est d'autant plus incertaine (3).

1. Gouvernance : un système complexe et opaque

Le système français d'aides publiques aux entreprises reste encore, malgré des travaux récents,¹ particulièrement mal connu. Ainsi, il n'existe aucun recensement public et exhaustif des types d'aides et des montants alloués par les collectivités publiques. Responsables politiques, partenaires sociaux et décideurs économiques ont le sentiment partagé et justifié d'un système d'aides peu lisible, proliférant, incontrôlé dont l'impact réel sur l'économie est difficilement évaluable, bien qu'un sentiment général demeure : celui d'une certaine efficacité globale.

Cette situation n'est certes pas particulière à la France, comme nous venons de le voir dans le chapitre précédent. Mais elle y est d'autant plus sensible que le poids historique acquis par l'État dans la vie économique nationale, a souvent pu conduire les administrations à s'affranchir de tout effort abouti de

¹ Voir chapitre Premier, 2.4.

transparence, de rationalité administrative, d'effort d'évaluation. Du même coup, la place laissée vacante par la puissance publique a été largement couverte par l'initiative privée qui a su développer des outils d'information et de gestion performants dans une optique très pragmatique d'appui aux entrepreneurs du secteur privé.

La difficulté d'appréhender le dispositif français d'aides aux entreprises tient à de multiples raisons, parmi lesquelles trois principales apparaissent comme déterminantes :

- La notion d'aide publique jusqu'à une date récente n'a fait l'objet d'aucune définition collectivement acceptée et mise en pratique par les différents acteurs concernés (1.1.).
- Ce dispositif constitue un ensemble complexe et hétérogène d'acteurs et de procédures (1.2.).
- La lisibilité et l'efficacité du dispositif souffre de l'absence d'outils administratifs et techniques d'analyse et de gestion (1.3.).

1.1. Aide publique : une notion floue en droit français

La première source de difficulté dans la connaissance des aides aux entreprises vient du fait que, jusqu'à une date récente et contrairement au rôle des collectivités publiques dans ce domaine, la notion d'aide publique n'a fait l'objet, au-delà des grands principes constitutionnels (liberté du commerce et de l'industrie ; droit à l'emploi, droit au développement, etc.) d'aucune définition législative ou réglementaire qui puisse s'imposer à l'ensemble des acteurs économiques ¹.

Une absence de définition partagée

Cette situation a permis, jusqu'à une date récente, une flexibilité élevée dans les rapports entre les collectivités publiques françaises et le monde de l'entreprise. Elle tend progressivement à se résorber, comme nous l'avons vu dans le chapitre Premier, sous l'effet de la mise en place de la réglementation européenne en matière de concurrence. Il n'en demeure pas moins que le système français reste fondé, pour l'essentiel, sur un fort pragmatisme construit

¹ Voir chapitre Premier, 2.

dans le temps sur la base de simples lignes budgétaires ou de circulaires ministérielles.

De plus, une absence de définition claire et partagée de la notion d'aide entraîne une forte confusion au sein des acteurs mêmes du système, entre ce qui ressort de l'aide proprement dite (affectée à une entreprise ou à un groupe d'entreprises) et de la mesure d'ordre général, concernant, sans discrimination, l'ensemble des entreprises.

*Le rôle respectif des collectivités publiques
mieux défini et mieux délimité*

Si « l'État a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi » (loi du 2 mars 1982), les collectivités locales ont été amenées à intervenir de plus en plus activement dans le domaine économique et social.

Depuis la loi du 28 février 2002 sur la démocratie locale, le régime des aides directes a été recentré autour des régions. Aux termes de l'article 102 modifiant l'article L.1511-2 du code général des collectivités locales, ces aides « sont attribuées par la région et leur régime est déterminé par délibération du conseil régional. Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides directes dans le cadre d'une convention passée avec la région ».

**1.2. Un ensemble d'acteurs et de procédures
hétérogène et complexe**

À la diversité des objectifs de politique économique et à leur évolution dans le temps, répond la très grande diversité des types de mesures. Cette diversité peut s'apprécier à la lecture des quelque 66 chapitres et articles budgétaires du budget de l'État dont l'intitulé est explicitement associé à l'aide aux entreprises. Cette analyse montre que les aides sont prioritairement affectées aux neuf principaux objectifs suivants :

- développement de l'emploi et de la formation ;
- soutien de l'appareil productif agricole ;

soutien des PMI/PME, en particulier dans le domaine du commerce et de l'artisanat ;

- Chapitre 4 -

- aménagement du territoire et protection de l'environnement ;
- restructurations et reconversions industrielles ;
- création d'entreprise ;
- redynamisation économique et sociale des villes ;
- redistribution sociale, en particulier dans les transports ;
- soutien de la recherche et de l'innovation.

La diversité des types d'aides trouve l'une de ses principales explications dans le souci d'adapter le système d'aides au plus près du terrain et des besoins de l'entreprise. Ces aides prennent alors des formes diverses : subventions directes, exonérations fiscales, totales ou partielles, allègements des charges d'emprunt ou de gestion, avances remboursables, primes de participation (capital-risque), aides immatérielles, aides à la formation, aides à la recherche et à l'innovation.

À titre d'exemple, les aides de l'État à la presse écrite relèvent de deux structures ministérielles distinctes et sont donc retracées dans les agrégats « politique de la communication » (Premier ministre) et « action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises » (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Ces aides sont mises en œuvre par quatre instruments budgétaires de nature différente : deux articles budgétaires (41-10 et 44-80/60), un compte spécial du Trésor (fonds de modernisation de la presse) et une mesure fiscale spécifique sous forme d'allègement de TVA pour les entreprises de presse (tableau 19).

Tableau 19
Les aides à la presse écrite

Aides directes	Premier ministre chapitre 41-10/10 aides à la presse	MINEFI Compte spécial du Trésor CGI, art. 302 bis Fonds de modernisation de la presse
Aides indirectes	MINEFI chapitre 44-80 aide au budget de la poste	MINEFI CGI, art.39 bis Allégements de TVA

De façon plus générale, on peut considérer que le croisement des objectifs de politique générale et des types de mesures constitue le premier facteur d'alourdissement parallèle des procédures et des circuits de décision et d'attribution. En outre, pour chaque système d'aide, la multiplication des critères d'éligibilité, de seuils d'aide, de nature et de taille de l'entreprise candidate, de zonage territorial en fonction des préoccupations d'aménagement du territoire ou de politique globale de l'emploi contribuent à rendre le dispositif fortement opaque.

Une seconde cause d'opacité peut s'expliquer par la multiplicité des organismes donneurs d'aides et la grande diversité de l'origine des fonds publics comme en témoignent les deux encadrés suivants :

Encadré 7
Diversité des institutions publiques ou parapubliques

État (budget général) État (comptes spéciaux du Trésor) Établissements publics administratifs ou industriels Agences dotées de la personnalité morale et juridique Organismes financiers ou bancaires relais de la puissance publique Collectivités locales (régions, départements, communes)
--

Encadré 8 **Diversité dans la nature des fonds publics affectés**

Fonds d'origine fiscale et parafiscale (État, collectivités territoriales)
Placements des établissements financiers spécialisés
Mobilisation de l'épargne publique (CODEVI)
Mobilisation de l'épargne privée (établissements bancaires)
Fonds européens

Si ce phénomène est sans doute inévitable, compte tenu du nombre important de décideurs publics dans notre pays, il est notoirement aggravé par une politique de l'État, au demeurant légitime, visant à autonomiser des structures de gestion dans un triple objectif :

- dégager l'État d'une responsabilité directe dans la gestion d'aides techniquement ciblées (aides aux PMI : Natexis ; recherche : ANVAR ; environnement : ADEME, etc.) ;
- rapprocher le mode de gestion de ces organismes de celui des sociétés de droit privé, au travers du plan comptable général pour donner à la gestion des aides la plus grande flexibilité et pertinence vis-à-vis des besoins exprimés par les entreprises ;
- dégager, au-delà de la subvention publique de l'État, des ressources propres supplémentaires pouvant être affectées à l'aide au secteur marchand

L'exemple ci-après de l'ANVAR est une illustration significative de ce phénomène.

Tableau 20
Diversité des sources de financement et aides aux entreprises
L'exemple de l'ANVAR (exercice 2001)

Origine des ressources	État	ANVAR
Subventions de fonctionnement (État)	29,8	
Subvention d'intervention (État)	76,6	
Subvention ADT (État)	20,4	
Ventes		1,2
Autres produits		16,9
Produits financiers		1
Produits exceptionnels		0,8
Reprise sur amortissements et provisions		38,6
Total	126,8	56,5
Allocation des ressources		
Fonctionnement de l'ANVAR		79,6
Constats d'échecs *		38,3
Aides aux entreprises		71,7

* Constat d'échec : avance remboursable non remboursée transformée en subvention.

Source : ANVAR, rapport d'activité 2001 (en millions d'euros arrondis)

1.3. Des outils administratifs et techniques inadaptés

Les dispositifs d'aide font, le plus souvent, l'objet d'une approche administrative éclatée et descendante de l'aide publique. Chaque aide est abordée indépendamment des autres, essentiellement à partir des règles administratives de sa gestion.

Les acteurs

Les acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre de la politique d'aides le font dans le désordre. Les administrations qui les gèrent sont nombreuses et collaborent très peu entre elles. Le niveau de coordination entre les intervenants est, de ce fait, en règle générale, extrêmement faible. C'est le cas au niveau des grandes administrations de l'État, mais aussi à l'échelon territorial où le rôle stratégique d'anticipation et de coordination du préfet est insuffisamment exercé, notamment vis-à-vis des administrations économiques régionales.

Cet éparpillement généralisé a fait l'objet de quelques tentatives de correction, particulièrement au niveau régional, qu'il est toutefois difficile de considérer autrement que comme des mesures palliatives : fusion des comités préfectoraux de décision ; mise en place de contrats globaux d'aides aux entreprises regroupant différents types d'aides étatiques ou régionales etc.

La création en 2002 des « commissions régionales des aides publiques aux entreprises » (CRAPE)¹ a pu être interprétée par un grand nombre d'acteurs économiques locaux, comme une utile remise en ordre des dispositifs publics de gestion et d'évaluation. Mais, dans ce domaine, les initiatives demeurent parcellaires et marquées par le coup par coup et par le sceau de l'empirisme. L'absence, aux différents niveaux de l'État, d'une véritable expertise des aides publiques,² peut contribuer à expliquer l'incapacité des structures étatiques à véritablement maîtriser la matière. Cette remarque est moins vraie pour les collectivités territoriales qui ont su se doter, dans certains cas, des structures et des ressources humaines adéquates (par exemple, l'implication de la région Centre et de la Communauté urbaine de Bordeaux sont à cet égard significatifs).

Au niveau de l'État central, le *Vade-mecum des aides publiques aux entreprises*³ de la DATAR – récemment étendu aux aides aux entreprises de l'Outre-mer - constitue un premier effort d'explicitation et de lisibilité du système français. Mais il ne couvre qu'une partie restreinte des dispositifs d'aides pour ne retenir que ceux tombant sous le contrôle de la seule Direction générale de la concurrence de la Commission européenne. On ne peut que regretter qu'il n'existe, contrairement à l'Italie ou aux Pays-Bas, par exemple, ni un document de recensement exhaustif, ni un service administratif ayant explicitement reçu une mission générale d'inventaire, de coordination et de proposition dans ce domaine⁴.

¹ Ces commissions régionales ont été mises en place dans le cadre de la mise en œuvre de la loi relative à la création de la Commission nationale des aides publiques aux entreprises (voir chapitre Premier, 2.4.).

² Dans les préfetures, la gestion des aides publiques est le plus souvent confiée aux chargés de mission DRIRE des SGAR qui ont rarement une vue complète du domaine des aides et privilégient une approche souvent plus technique qu'économique.

³ « Vade-mecum sur les règles de concurrence communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises », Communauté européenne, DATAR : le vade-mecum a été conçu pour accompagner la circulaire du Premier ministre ; du 8 février 1999 qui résume l'essentiel de la réglementation applicable en la matière. Il est principalement destiné à l'information des gestionnaires locaux des aides publiques aux entreprises.

⁴ Voir le chapitre 3.

Les procédures

Cette absence de pilotage global du système d'aides publiques est aggravée par l'absence ou l'insuffisance d'outils administratifs, en particulier de recensement globaux ou de nomenclatures budgétaires pertinentes.

- Collectivités territoriales : pas de recensement à l'échelon national autre que comptable
- Une connaissance précise mais non nécessairement exhaustive peut être faite des aides allouées par les régions. Elles figurent en général dans les nouveaux contrats État-région pour la période 2000-2006 ; il n'en n'est pas de même aux niveaux infrarégional (départements et communes) pour lesquels il n'existe, tant au niveau de l'État qu'au niveau des conseils régionaux, aucune procédure de suivi économique et d'agrégation comptable. Ce n'est qu'au travers des comptes administratifs annuels établis *ex-post* avec un retard en général de deux ans par la Direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qu'il est possible d'apprécier le montant global des aides allouées ¹.

L'élaboration des CPER 2000-2006, puis les premiers mois d'application de la loi du 2 janvier 2001 relative à la création d'une Commission nationale des aides publiques aux entreprises, ² ont offert aux préfetures de région et aux conseils régionaux, l'occasion d'entamer un premier recensement des aides publiques au niveau régional conforme à la nomenclature européenne des aides publiques.

Cet exercice a été réalisé sur la base d'une matrice nationale élaborée en commun par les SGAR et le Commissariat général du Plan à partir des données techniques rappelées par le « Vade-mecum » de la DATAR. Le tableau ci-après en présente, avec les données de la région PACA, l'exemple le plus significatif.

¹ Nous précisons ce point dans le tableau 22.

² La loi du 2 juillet 2001 a été abrogée par l'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2002 en date du 20 décembre 2002 (voir chapitre Premier, 2.4.).

Tableau 21
Recensement des aides publiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
dans le cadre des dispositions des traités européens
(année 2001, en milliers d'euros)

Nomenclature des régimes d'aides publiques	Origine institutionnelle et montant des aides programmées				Montant total des aides programmées par type d'aide
	Communauté européenne	État	Région	Autres collectivités	
1. Régime de la dérogation systématique Aides aux catastrophes naturelles (régimes tempête et marée noire) Sous-total					
2. Régime de l'exemption de notification Aides à l'investissement des PME (FRAEX) Aides « de minimis » (PRCE) Aides à la formation Sous-total	7,00 7,00	960,00 960,00	870,00 870,00		1 837,00 1 837,00

(Suite)

Nomenclature des régimes d'aides publiques	Origine institutionnelle et montant des aides programmées				Montant total des aides programmées par type d'aide
	Communauté européenne	État	Région	Autres collectivités	
3. Régime de la notification préalable					
<i>À finalité régionale</i>					
PAT Industrie	0,00	10 704,21	773,69		11 477,90
FDPMI (y compris FDPMI à finalité PME)	1 579,00	2 187,00	2 328,00		6 094,00
Aides au tourisme (y compris aides au tourisme à finalité PME)		760,00	900,00		1 660,00
Aides aux sociétés de conversion (dont FIBM)		451,00			451,00
Immobilier d'entreprise dont Rabais sur location Rabais sur vente			2 432,00		2 432,00
Exonérations de taxe professionnelle en zone PAT					
Sous-total	1 579,00	14 102,21	6 433,69	0,00	22 114,90
<i>À finalité recherche et développement</i>					
ANVAR - avances remboursables		11 615,74	2 309,37	604,78	14 529,89
ANVAR - subventions		4 081,83			4 081,83
Grands projets innovants					
ATOUT - avances remboursables		416,80	225,00		641,80
ATOUT - subventions		712,40			712,40
PAT projets de R & D		365,88			365,88
Fonds régional de technologie		119,40			119,40
Sous-total		17 312,05	2 534,37	604,78	20 451,20
<i>À finalité maintien et développement de l'emploi</i>					
PRE					
PAT emploi hors PAT Industrie		1 849,21	1 144,89		2 994,10
FRED « Emploi » (décisions en commission nationale)		240,00			240,00
FRED « Emploi » (décisions en commission régionale)		772,00			772,00
Sous-total		2 861,21	1 144,89	0,00	4 006,10

(Suite)

Nomenclature des régimes d'aides publiques	Origine institutionnelle et montant des aides programmées				Montant total des aides programmées par type d'aide
	Communauté européenne	État	Région	Autres collectivités	
<i>À finalité formation</i>					
Engagement développement de la formation	3 965,21	770,57	417,56	3824,26	8 977,60
Aide au conseil en entreprise		956,00			956,00
Sous-total	3 965,21	1 726,57	417,56	3 824,26	9 933,60
<i>À finalité environnement</i>					
ADEME : (uniquement les aides aux entreprises)					
Qualité de l'air		6,90			6,90
Déchets		1 060,90			1 060,90
Énergies renouvelables		302,30			302,30
Maîtrise de l'énergie		12,30			12,30
Régime cadre Environnement					
Aides des collectivités locales à l'environnement (198/99)					
Sous-total		1 382,40			1 382,40
<i>À finalité PME</i>					
FDPMI, immobilier, aides au tourisme, exonération de TP, aides des collectivités locales à l'investissement hors zone PAT industrie (montants agrégés à ceux des aides à finalité régionale)					
FRED investissement		130,27	511,00		641,27
FRAC équipement-transport					
FRAC industrie - aide au recrutement cadres	72,00	1 355,80	880,00		2 307,80
Fonds de garantie (« ingénierie financière »)			2 816 ,36		2 816,36
Régimes « prêts d'honneur » aux créateurs (ingénierie financière)			2 482,13		2 482,13
Actions collectives	38,10	747,70	655,00		1 440,80
Sous-total	110,10	2 233,77	7 344,49		9 688,36

- Le système français : gouvernance, recensement, évaluation -

Nomenclature des régimes d'aides publiques	Origine institutionnelle et montant des aides programmées				Montant total des aides programmées par type d'aide
	Communauté européenne	État	Région	Autres collectivités	
<i>À finalité sectorielle</i>					
Sidérurgie Industrie charbonnière Fibres synthétiques Construction navale Construction automobile Aviation					
Aides à l'investissement matériel : entreprises de transformation et de commercialisation (produits agricoles et de la mer, bois)	283,00	277,00	369,00		929,00
FRAC court (moins de 5 jours) pour les entreprises de transformation et de commercialisation (produits agricoles et pêche)		248,00	118,00		366,00
Sous-total	283,00	525,00	487,00		1 295,00
<i>Aides diverses</i>					
Aides aux quartiers urbains en difficulté Aides en capital investissement (« ingénierie financière »)					
Sous-total					
<i>Grands projets d'investissements</i>					
4. Total des aides programmées	5 944,31	41 103,21	19 232,00	4 429,04	70 708,56

Source : SGAR PACA, 2001

- État : opacité technique et inadaptation des documents budgétaires
- Aucune nomenclature (par agrégat, par chapitre ou par destination économique de la dépense) ne rend compte des définitions découlant des dispositions de la législation européenne et, par conséquent, ne croise avec précision la nomenclature de Bruxelles. À titre d'exemple, le tableau suivant présente la liste des chapitre budgétaires relatifs aux aides publiques (aides directes puis aides indirectes) aux entreprises distribuées par le ministère de l'Économie et des Finances ainsi que la qualification de ces aides qui est ici proposée. On voit que la liste dépasse de très loin celle issue du *Vade-mecum* de la DATAR.

Tableau 22
Liste des chapitres budgétaires pertinents
du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Nomenclature du budget de l'État			
Les aides directes		Qualification économique	Montants (en €)
44-80/40	<i>Amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises</i>	Aide à la compétitivité des entreprises	4 852 452
44-95/30	Garantie des prêts à la création d'entreprise	Aide à la création d'entreprise	22 867 353
64-92/30	Diffusion des nouvelles technologies	Aide à la diffusion des technologies	3 811 000
44-03/10	Aides à la formation	Aide à la formation	15 459 854
64-92/10	<i>Actions de développement industriel régional (PME)</i>	Aide à la production	80 799 000
64-94/40	Normes qualité ; actions de normalisation (AFNOR)	Aide à la qualité	3 506 000
66-01/80	<i>Recherche industrielle et innovation</i>	Aide à la recherche et à l'innovation	236 296 000
66-02/10	<i>ANVAR actions en faveur de l'innovation</i>	Aide à la recherche et à l'innovation	101 912 000
44-80/60	Transport de presse	Aide à l'abaissement des coûts de production	289 653 133
44-95/10	Garanties accordées par l'État (participations et prêts ; SOFARIS)	Aide à l'accès à l'emprunt	137 204 115
44-95/20	Fonds de garantie (emprunts PME)	Aide à l'accès à l'emprunt	3 353 878
44-97/20	Participation au service d'emprunts à caractère économique	Aide à l'accès à l'emprunt	1 067 143
44-97/30	Établissements financiers et assimilés	Aide à l'accès à l'emprunt	522 497 664
44-97/90	Diverses bonifications	Aide à l'accès à l'emprunt	2 286 735
44-98/10-30	Bonifications d'intérêt dans le domaine de l'artisanat	Aide à l'accès à l'emprunt	18 751 229
64-00/30	Interventions en faveur des PME (commerce extérieur) CPER	Aide à l'exportation	6 403 000
44-03/20	<i>Actions économiques en faveur du commerce, de l'artisanat et des services</i>	Aide au commerce et à l'artisanat	14 606 598
44-03/30	<i>CPER</i>	Aide au commerce et à l'artisanat	3 735 001
64-02/30	Fonds d'aménagement des structures artisanales	Aide au commerce et à l'artisanat	305 000
64-02/40	<i>CPER</i>	Aide au commerce et à l'artisanat	3 400 000
64-96/10	<i>Actions hors CIRI</i>	Aide aux reconversions industrielles	3 049 000
64-96/30	Reconversion des zones minières	Aide aux reconversions industrielles	9 147 000
64-96/40	<i>Fonds d'industrialisation de la Lorraine*</i>	Aide aux reconversions industrielles	8 842 000
64-96/60	Autres modes de conversion	Aide aux reconversions industrielles	762 000
45-10/10	Charbonnages de France	Aide sectorielle (Charbonnages de France)	456 279 908
64-93/10	Aides à la construction navale	Aide sectorielle (construction navale)	137 661 000
62-92/20	Coopération internationale dans le domaine de l'énergie	Aide sectorielle (énergie)	1 285 000
62-92/30	Fonds de soutien aux hydrocarbures	Aide sectorielle (énergie)	34 301 000

En italique : les aides publiques recensées par le Vade-mecum de la DATAR

** Aide non notifiée à Bruxelles*

(Suite)

	Les aides indirectes	Qualification économique	Montants (en €)
44-80/20	Accompagnement de la procédure ATOUT	Soutien à la diffusion des technologies	3 201 429
64-92/20	Diffusion des techniques	Soutien à la diffusion des technologies	28 965 000
44-80/30	Agence nationale pour le développement de la productique appliquée à l'industrie	Soutien à la production	3 610 603
44-93/50	AFNOR	Soutien à la qualité	18 873 189
44-93/90	Promotion de la normalisation et de la qualité	Soutien à la qualité	990 919
64-91/20	Normes qualité ; actions de développement de la métrologie	Soutien à la qualité	6 708 000
64-94/30	Normes qualité ; laboratoire national d'essais	Soutien à la qualité	2 744 000
44-05/10	Centres techniques (fonderie et mécanique)	Soutien à l'amélioration de l'environnement sectoriel	36 272 196
44-05/20	Centre techniques (textile et habillement)	Soutien à l'amélioration de l'environnement sectoriel	14 970 493
44-05/90	Centres techniques (autres)	Soutien à l'amélioration de l'environnement sectoriel	11 642 531
44-84/10	CFCE	Soutien à l'exportation	19 513 475
44-84/21	CFME - ACTIM	Soutien à l'exportation	19 420 938
Total des aides directes			2 124 094 063
Total des aides indirectes			166 912 773
Total général			2 291 006 836

Source : « bleus » et « verts » budgétaires 2001

- Aucune nomenclature publique ne permet de présenter de façon explicite et exhaustive l'ensemble des crédits de l'État affectés, directement ou indirectement, aux entreprises. La nomenclature économique fait l'objet d'une présentation succincte et non explicitée dans la seconde partie des « verts » (budget voté) budgétaires. Regroupant l'ensemble des subventions directes accordées par l'État aux entreprises privées du secteur agricole et non agricole, elle ne rend pas compte des définitions imposées par la législation européenne.
- Pour appréhender avec certitude la réalité des aides publiques de l'État aux entreprises, c'est en définitive vers le paragraphe d'exécution budgétaire, soit 45 000 à 46 000 lignes pour chaque budget annuel, qu'il convient de s'adresser. C'est en effet à ce niveau que la comptabilité auxiliaire de la dépense, qui développe la comptabilité générale de l'État, décrit individuellement les opérations budgétaires.

Mais cette démarche, en elle-même aride et qui suppose une bonne connaissance des mécanismes budgétaires, trouve rapidement ses limites techniques. En effet, s'il est possible de déterminer assez aisément les montants budgétaires des paragraphes du Titre IV (interventions publiques) qui figurent chaque année dans les «verts» budgétaires, il n'en est curieusement pas de même pour les paragraphes d'exécution du Titre VI (subventions d'investissements accordées par l'État) qui ne sont pas reproduits dans les documents fournis à la représentation parlementaire et, plus largement, au grand public. Les montants de ces subventions ne peuvent donc être connus que de façon approximative.

- *Enfin, aucun document de synthèse ne retrace, de façon spécifique, le montant des aides dites « en creux » c'est-à-dire, pour l'essentiel, les aides de type fiscal ou parafiscal, aux entreprises du secteur privé.* Les décideurs économiques locaux n'ont ainsi aucune connaissance de l'impact que peut avoir l'application de la législation fiscale sur le développement économique d'une région donnée. Une récapitulation est proposée en annexe 3 du rapport, fondée sur un premier travail de recensement réalisé par la direction spécialisée des impôts pour la région d'Île-de-France, dans le cadre de la CRAPE.

Parvenir à décoder et à comprendre le système d'attribution des aides et produire un recensement fiable de ces aides au plan national, avec l'espoir de le faire évoluer dans le sens d'une plus grande efficacité économique, appelle donc un recours aux analyses de l'intelligence économique plutôt qu'à la simple lecture de documents financiers. C'est ce travail qui a tenté d'être réalisé ici ; le point suivant en présente les premiers éléments.

2. Aides publiques : premiers éléments chiffrés

Il s'agit, ici, d'un premier travail d'identification ciblé sur les aides allouées par le budget général de l'État, en croisant les données extraites de multiples documents officiels ; auparavant, sont rappelées les données générales relatives aux aides directes des collectivités locales.

Compte tenu des remarques précédemment faites, il convient de considérer que les chiffres présentés ci-après (2.2.) relèvent davantage d'exercices d'estimation que de connaissances consolidées des données financières pertinentes.

2.1. Les aides publiques allouées par les collectivités territoriales

Tableau 23
Les aides publiques directes des collectivités locales en 1999

Collectivité	Montants (M €)	%
Communes	989	45
Départements	580	26,4
Régions	631	28,7
Total	2 200	100

Source : Direction générale de la comptabilité publique

Ces données sont bien trop générales pour appréhender la pertinence et l'efficacité économique nationale des aides distribuées au niveau territorial. Ceci est particulièrement préjudiciable dans la mesure où ce sont les collectivités locales qui, aujourd'hui, dispensent au plan territorial les montants d'aides directes les plus importants aux entreprises du secteur productif. Cette allocation se fait le plus souvent dans un esprit de compétition territoriale inter-régionale (nationale ou européenne) et, par conséquent, au détriment de l'allocation optimale de la ressource publique et de la compétitivité globale de l'économie nationale.

1.2. Les aides publiques de l'État

Le tableau suivant présente un récapitulatif des subventions aux entreprises ministère par ministère telles qu'elles sont récapitulées dans les virements budgétaires annuels : celles relatives à l'agriculture et à la pêche en représentent la plus large part (70 %), suivies par les subventions allouées par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (30 %).

Tableau 24
Subventions aux entreprises en 2001
selon la nomenclature économique du budget de l'État
(hors Outre-mer)

Ministères	Montants (en €)	%
Premier ministre	20 867 913	0,69
Agriculture et Pêche	1 830 960 305	60,97
Aménagement du territoire et environnement	96 833 364	3,22
Culture	60 998 729	2,03
Défense	5 544 163	0,18
Économie, Finances et Industrie	889 361 664	29,61
Emploi et Solidarité	1 894 330	0,06
Équipement, Transports, Tourisme	43 444 082	1,45
Recherche	53 372 338	1,78
Ville	9 108 022	0,30
Total	3 003 276 888	100

Source : « verts » budgétaires 2001 et 2002

Ces données doivent être considérées avec une certaine prudence. En effet, la prise en compte des critères européens peut conduire, pour une même structure ministérielle, à des montants très sensiblement différents allant du simple au double ou au triple voire davantage, comme le montrent les deux exemples suivants, relatifs respectivement au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministère de la Défense :

Tableau 25
Les aides du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
en 2001 (en euros)

Selon la nomenclature économique traditionnelle	889 361 664	
Autre aides publiques (selon critères UE)		
Bonifications d'intérêts		708 028 117
Aides à la recherche et à l'innovation		338 208 000
Transports de presse		289 653 133
Total	889 361 664	1335889250

Source : « verts » budgétaires 2001 et 2002

Tableau 26
Les aides du ministère de la Défense en 2001
(en euros)

Selon la nomenclature économique traditionnelle	5544163 *	
Autre aides publiques (selon critères UE)		
Actions en faveur de PME de défense		762 245
Reconversion de l'économie polynésienne		94 896 617
Fonds de reconversion des entreprises de défense		31 366 385
Aide à la recherche duale		190 561 272
Total		317 586 519 *

les 5 544163 € sont ici compris dans le total final sans qu'il soit possible de les ventiler avec précision

Source : « verts » budgétaires 2001 et 2002

Le croisement entre les informations extraites des « verts » (budget voté) et des « bleus » (projet de loi de finances) budgétaires et celles contenues dans les rapports annuels des commissions parlementaires rédigés à l'occasion de l'examen des lois de finances permet néanmoins de dégager une estimation globale du montant des aides publiques allouées par le budget général de l'État et par les comptes spéciaux du Trésor. Ces montants sont présentés dans les deux tableaux suivants.

Tableau 27
Aides publiques aux entreprises
Montants établis à partir de la nomenclature d'exécution du budget
général de l'État pour l'année 2001 (hors Outre-mer)

Ministères	Montants (en €)	%
Premier ministre	38 981 214	0,3
Agriculture et Pêche	1 212 156 901	10,5
Aménagement du territoire et Environnement	166 085 627	1,4
Culture	93 504 128	0,8
Défense	317 586 519	2,8
Économie, Finances et Industrie	2 225 250 914	19,4
Emploi et Solidarité	2 734 671 936	23,8
Équipement, Transports, Tourisme	4 528 412 423	39,4
Recherche	122 492 785	1,1
Ville	57 168 381	0,5
Total	11 496 310 828	100,0

Source : budget voté de 2001

Dans ce premier tableau, l'on peut constater l'importance des aides allouées par le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (39,4 %) et celui de l'Emploi (23,8 %) : ils représentent à eux deux plus de 60 % des aides du budget général de l'État ; les aides à l'agriculture sont en troisième position avec 10,5 % du total distribué.

À ces sommes viennent s'ajouter celles concernant trois aides spécifiques à l'industrie cinématographique, au transport aérien et à la presse pour un montant global de 498 M € et qui sont retracés dans les comptes spéciaux du Trésor (tableau 28).

Tableau 28
Les aides aux entreprises dans les comptes spéciaux du Trésor
(année 2001)

Les comptes spéciaux du Trésor	Imputation budgétaire	Montants (en €)
Fonds de soutien de l'industrie cinématographique et audiovisuelle	902-10	438 595 823
Fonds d'intervention/ aéroports et transports aériens – FIATA	902-25	42 533 276
Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée :	902-32	7 317 553
Avances remboursables destinées au financement des projets de modernisation présentés par les agences de presse éditrices d'au moins une publication quotidienne ou assimilée relevant de la presse d'information		17 074 290
Dépenses d'étude et de subvention destinées au financement des projets présentés par les agences de presse éditrices d'au moins une publication quotidienne ou assimilée relevant de la presse d'information		
Total		498 203 389

Source : « vert » budgétaire 2001

Le total des aides publiques directes aux entreprises du budget de l'État s'élève ainsi à quelques 12 milliards d'euros, Outre-mer exclu. Si l'on ajoute les aides directes des collectivités locales et les ressources propres des organismes

gestionnaires d'aides, ce montant atteint ainsi annuellement quelque 14 à 15 milliards d'euros.

Avec ce premier travail, il apparaît concrètement combien est nécessaire une véritable connaissance des aides aux entreprises et, au-delà, de l'ensemble des soutiens publics à l'économie, afin que l'ensemble de la collectivité nationale puisse en évaluer réellement l'efficacité.

3. Les pratiques d'évaluation

L'évaluation doit constituer une étape majeure du processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un dispositif d'aides. Elle fait progressivement partie de la gestion publique. L'évaluation vise d'abord à mesurer la pertinence et l'efficacité de l'aide et à en rendre compte. Elle a pour objet de rassembler les informations existantes en un tout cohérent afin d'accroître la connaissance qu'ont les responsables des conditions d'attribution et d'utilisation de l'aide et de ses effets économiques et sociaux. Elle doit aussi permettre d'informer l'ensemble des citoyens sur l'usage qui est fait des fonds publics, qu'ils soient européens, nationaux ou en provenance des régions. À l'issue de ce processus, l'évaluation doit guider l'action des décideurs : maintien, transformation ou suppression de l'aide.

Les documents utilisés ici sont essentiellement les rapports des CRAPE,¹ les rapports des CPER² des 22 régions françaises et les rapports des CESR³ portant sur les aides publiques aux entreprises. Les contrats de Plan de la période 1993-1999 ont déjà fait l'objet d'évaluations analysées par le Commissariat général du Plan⁴. Pour le cycle 2000-2006 des CPER, on s'en tiendra à la lecture des contrats eux-mêmes. L'ensemble de ces documents sert de points de repères au diagnostic que l'on peut faire de l'évaluation des aides publiques en régions.

Si l'évaluation des aides est en train de devenir dans différents pays développés un véritable levier stratégique⁵ en France, celle-ci demeure encore partielle et

¹ CRAPE : Commissions régionales des aides publiques aux entreprises.

² CPER : contrat de Plan État-région.

³ CESR : Conseils économiques et sociaux régionaux.

⁴ Toutefois, il existe des évaluations qui échappent aux CPER. Généralement, elles sont relevées dans les rapports des CRAPE.

⁵ Voir chapitre 3, 4.

- Le système français : gouvernance, recensement, évaluation -

insuffisamment diffusée (1). Lorsqu'elle existe, elle met en lumière une certaine efficacité des aides malgré d'importantes limites (2).

3.1. Une évaluation partielle et peu diffusée

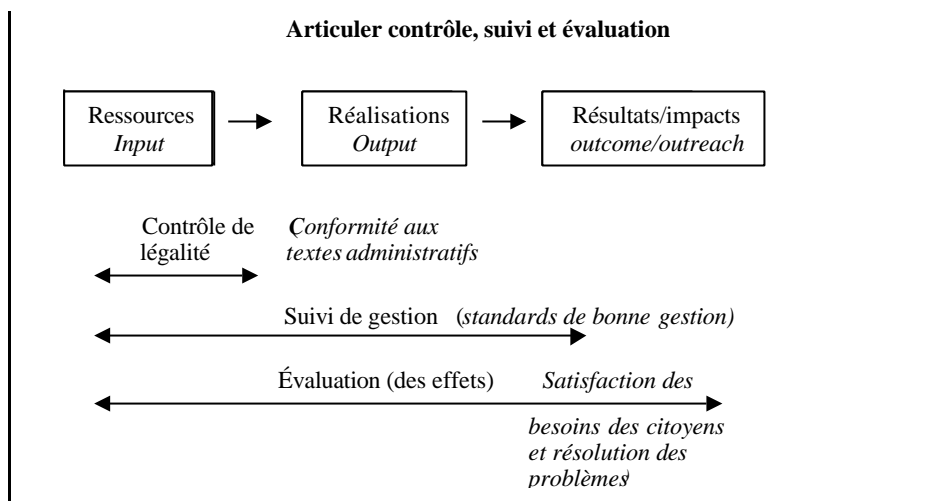
L'évaluation des aides au niveau régional est encore très limitée. Les principales évaluations sont effectuées dans le cadre des CPER.

Les autres évaluations sont rares et éparées. Il s'agit principalement des évaluations menées dans le cadre des CRAPE. Un certain nombre de problèmes méthodologiques apparaissent dans les travaux des CPER et des CRAPE. Enfin, les CESR effectuent des rapports sur la façon dont sont réalisées certaines évaluations et fournissent ainsi une mise en perspective des évaluations régionales. Un bilan peut alors être tiré de la qualité des évaluations.

Encadré 9 Le processus d'évaluation

Pour schématiser, ce processus devrait suivre l'ensemble des étapes suivantes :

- Réflexion et concertation des divers acteurs concernés. À ce stade, il peut être nécessaire de procéder à une *évaluation ex-ante*. Il s'agit d'analyser, avant sa création, l'impact qu'aurait une aide sur les variables que l'on s'est fixé pour objectif d'améliorer.
- Conception de la réglementation relative à l'aide. Cette étape doit aussi être celle du *contrôle de légalité* c'est-à-dire de la vérification de la conformité de la réglementation que l'on souhaite introduire aux règles administratives.
- Mise en œuvre de l'aide : c'est un moment peu propice aux évaluations proprement dites mais qui peut être occupé par des opérations de suivi des réalisations (contrôle) ou une évaluation à mi-parcours.
- Évaluation des effets de l'aide ou *évaluation ex-post*. Celle-ci doit aboutir à des décisions stratégiques : conserve-t-on l'aide ? Que change-t-on à la réglementation la concernant ?



Source : CNE, 1999. En annexe 3, sont précisées les notions de contrôle, d'évaluation et de suivi

Les CPER, un cadre général d'évaluation des aides

Une première vague d'évaluations s'est déroulée dans le cadre des CPER de la période 1993 à 1999. Une circulaire du 9 décembre 1993 prévoit une évaluation des politiques publiques accompagnée de crédits d'État affectés à hauteur de 6/10 000 des fonds engagés, ce qui a donné des moyens aux SGAR pour ces évaluations. Ce sont les premiers CPER qui développent une évaluation des politiques par les régions. Mais ces dernières sont encore réduites. On peut estimer qu'elles seront menées de façon plus systématique pour la génération de CPER suivante.

Il n'existe aucune étude systématique des aides : pour une aide donnée, il est impossible de trouver une évaluation dans chaque région utilisatrice du dispositif. Une synthèse réalisée par le Commissariat général du Plan en 2001¹ sur la première génération de CPER souligne la diversité des exercices menés en matière d'évaluation (voir le tableau ci-après).

¹ M. Renon, note interne SEME, Commissariat général du Plan, 2001.

- Le système français : gouvernance, recensement, évaluation -

Tableau 29
Rapports d'évaluation des contrats de Plan État-région
relatifs aux entreprises

Dispositif évalué	Région	Contrat de Plan État-région	Organisme enquêteur	Date du rapport
Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC)	Pays de la Loire	1994-1999	Cabinet Emmanuel Renard Consultants	Septembre 2000
Fonds régional d'aide à l'export (FRAEX)	Centre	1994-1999	Étudiants de l'université d'Orléans et CENTRECO	Mai 1998
Fonds régional d'aide au conseil	Pays de la Loire	1984-1988 et 1989-1993	Groupe ESC Nantes Atlantique	Décembre 1994
Transfert de technologie	Franche-Comté	1994-1999	Cabinet Bernard Reverdy Consultants	Juillet 1997
Fonds d'aide au conseil et à l'innovation touristique (FACIT)	Pays de la Loire	1994-1999	Cabinet Act Consultants	Décembre 1998
Procédure ATOUT (LOGIC, PUMA, PUCE)	Picardie	1994-1999	DMS Conseil (Développement Médecine & Santé)	Décembre 1997
Fonds d'aide à l'investissement des PME/PMI (FDPMI)	Champagne-Ardenne	1994-1999	ADEPA (Agence de la productique)	Mars 1996
Recrutement de personnel d'encadrement (RPE)	Bourgogne	1989-1993 et 1994-1999	ARGOS/Groupe Bernard Julhiet Consulting	Décembre 1998
Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC)	Limousin	1989-1993 et 1994-1999	CEREL (centre d'économie régionale du Limousin) et EGEE Limousin (Entente des générations pour l'emploi de l'entreprise - mouvement de bénévolat économique)	Janvier 1997
Aides aux entreprises : aide au conseil, aide au recrutement de personnel qualifié, aide à l'exportation, FDPMI, aide aux industries agro-alimentaires, aides à la filière bois	Franche-Comté	1994-1999	Essor Europe en concertation avec l'IRADES	Décembre 1997
Aides aux entreprises : aide à l'investissement matériel, aides aux études et conseils, aide au recrutement de cadres et techniciens, aide à l'exportation	Poitou-Charentes	1994-1999	ACT Consultants	Septembre 1997

Source : Commissariat général du Plan, 2001

Ce tableau montre que les évaluations réalisées présentent une certaine diversité :

- dans la fréquence des évaluations : certaines régions évaluent davantage que d'autres ;

- Chapitre 4 -

- dans le degré de précision du thème évalué : certaines évaluations portent sur tel élément ou dispositif particulier ; d'autres traitent d'un ensemble plus ou moins vaste et global d'aides aux entreprises ;
- dans le choix du chargé d'évaluation, qui est souvent un consultant privé, mais qui peut être une équipe universitaire, une association, etc.

Certaines régions sont à l'origine d'une évaluation fournie ; c'est le cas des Pays de la Loire, de la Franche-Comté et de la Champagne. D'autres le sont beaucoup moins et ce ne sont pas les régions qui sollicitent le plus les aides publiques qui se livrent à des évaluations systématiques : la Lorraine, grande utilisatrice d'aides, ne mentionne pas, dans son rapport de CPER, d'évaluation des aides publiques aux entreprises au sens strict.

De nombreux acteurs se sont mis en place pour développer l'évaluation dans le cadre des CPER. Dans certains cas comme dans le Centre, les organismes destinés à réaliser les études d'impact des politiques publiques sont réellement professionnels et documentés. Dans d'autres cas, les pouvoirs publics ont recours à des cabinets extérieurs. La question du suivi des études est alors cruciale et n'est pas toujours bien résolue. Dans le cadre des CPER, diverses instances plus ou moins permanentes ont été créées. Elles ont fonctionné parfois avec difficulté ¹.

¹ CNE, *ibidem*, p. 122.

- Le système français : gouvernance, recensement, évaluation -

Tableau 30
Récapitulatif et bilan des institutions
et modes de « portage » des instances (1998)

Régions	Organisation
Alsace	Groupe de travail État-région
Aquitaine	Comité d'évaluation et bureau du comité de pilotage, groupes de suivi ad hoc
Auvergne	Comité État-région avec instances techniques ad hoc pour le suivi
Basse-Normandie	Comité État-région avec instances techniques et groupes de travail
Bourgogne	Comité État-région avec comités techniques ad hoc
Bretagne	Comité consultatif État-région-départements-conseils généraux, Comité régional État-région, Commission scientifique et institutionnelle, secrétariat permanent, Groupes de suivi. Participation à l'évaluation des contrats de ville et des Fonds structurels. Association
Centre	Comité de pilotage État-région. Des groupes ad hoc de suivi
Champagne-Ardenne	Comité régional État-région. Comité de pilotage. Groupes techniques sectoriels
Corse	Comité de pilotage. Instances techniques ad hoc. Experts
La Réunion	Comité de pilotage. Instances techniques
Franche-Comté	Comité régional État-région. Collège scientifique. Groupes de suivi ad hoc
Haute-Normandie	Comité régional de suivi et d'évaluation État-région. Comités techniques
Île-de-France	Comité régional d'évaluation État-région (et de suivi). Instances techniques à géométrie variable. Rapporteur comme secrétaire de l'instance
Languedoc-Roussillon	Comité régional d'évaluation avec un président, le président du Conseil économique et social régional (CESR), 9 membres du CESR, 10 experts. Groupes techniques ad hoc (État)
Limousin	Comité de pilotage de l'évaluation État-région. Comité technique SGAR-Services de la région-personnalités qualifiées. Groupes de travail avec experts
Lorraine	Comité de pilotage de l'évaluation État-région-TPG-université. Comités techniques avec experts. Cellule associative de portage pour l'animation
Midi-Pyrénées	Comité régional d'évaluation État-région-CESR-Banque de France-TPG. Commission scientifique présidée par le président de la chambre régionale des comptes. Groupes de projet et de suivi des chargés d'évaluation
Nord - Pas-de-Calais	Comité de suivi du contrat de Plan. Comité de pilotage de l'évaluation avec experts. Cellule d'évaluation État-région. Groupes thématiques
Provence - Alpes-Côte d'Azur	Comité de pilotage de l'évaluation État-région. Délégation des responsabilités au président de la commission des Finances du Plan et de l'évaluation du conseil régional
Pays de la Loire	Comité régional d'évaluation État-région. Commission scientifique. Groupes de projet et de suivi
Picardie	Comité régional d'évaluation État-région-CESR-CRC-INSEE-BdF-TPG-université. Instances techniques pluridisciplinaires
Poitou-Charentes	Comité régional d'évaluation État-région-CESR-TPG-CRC-un expert Groupe technique. Secrétariat permanent de l'Association Institut Atlantique d'Aménagement du territoire
Rhône-Alpes	Comité régional de suivi-évaluation État-région-CESR-personnalités qualifiées. Comité régional scientifique avec secrétariat permanent. Groupes de suivi

Source : CNE, 1999

Dans certains cas, il existe un comité scientifique et un secrétariat permanent (région Bretagne ou Poitou-Charentes). Dans d'autres, des structures spécifiques sont créées (bureau de pilotage en Aquitaine ou groupe de travail en Limousin). Enfin, certaines régions n'ont constitué (pour la génération 1993-1999 des CPER) aucun organe d'évaluation : c'est le cas de l'Alsace qui ne disposait pas en 1998 de dispositif régional permettant de mener à bien les évaluations mais qui a depuis lors élaboré un dispositif complet.

Toutefois, comme le rappelle le rapport annuel du CNE en 1999, « l'importance des travaux effectués en évaluation n'est cependant pas en liaison directe avec la taille du dispositif mis en place. Dans certaines régions, les avancées sont considérables sans pour autant que les organes intervenant dans ce travail soient nombreux, le but étant en effet de ne pas multiplier les procédures ».

Les régions, cependant, préfèrent généralement convoquer ponctuellement des experts dans les groupes existants. Ceci explique l'inégale qualité scientifique des évaluations, et, plus préoccupant, la diversité de leur indépendance et leur degré de professionnalisme.

Les rapports des CRAPE, une source complémentaire d'informations

Les rapports des CRAPE sont beaucoup plus centrés sur les dispositifs d'aides. Ils ont l'intérêt de présenter les données de façon annuelle et de faire figurer les programmes les plus récents. Ils ont par ailleurs une visée opérationnelle certaine, en particulier parce qu'ils visent à « accroître l'efficacité de l'exécution des politiques publiques et de rendre un meilleur service à l'entreprise ¹ ».

Toutefois, en matière d'évaluation, ils sont généralement limités parce que les CRAPE ont eu pour principale mission, dans leur phase de démarrage, le recensement des aides. Souvent réduits à une démarche de suivi, voire de contrôle, ils ne suivent qu'assez peu les consignes relatives aux démarches d'évaluation ².

Dans certains rapports, l'évaluation n'est pas distinguée des autres types de traitement des données relatives aux aides. Celle-ci est généralement « noyée » dans la masse des informations recueillies à propos d'un dispositif. C'est le cas

¹ Rapport de la CRAPE Franche-Comté, 2002.

² CNE, « Petit guide méthodologique de l'évaluation », 1999.

pour l'évaluation du FDPMI¹ de la région Franche-Comté par exemple : les données relatives au nombre de dossiers suivis et au montant des prêts accordés sont confondues avec l'impact en termes d'emploi. L'évaluation dite « au cours de l'eau » se résume principalement à un comptage des dossiers. Il s'agit pourtant d'un rapport particulièrement fourni, qui procède à une analyse fine des conditions d'obtention d'une aide dans une région qui a mis en place une démarche de qualité.

En PACA, l'exercice CRAPE a abouti notamment à une large évaluation du domaine de la microélectronique. Celle-ci est très fortement intégrée au dispositif d'aides lui-même et dispose d'un financement particulier. C'est un exemple réussi de forte volonté d'évaluation d'un dispositif sectoriel. Les résultats n'en sont pas connus à ce jour, mais le dispositif d'évaluation lui-même est déjà en place. Dans la région Centre, un mécanisme d'évaluation systématique a été mis en place grâce à l'appui d'un organisme dévolu à cette fonction (Centréco) et qui sollicite beaucoup les ressources universitaires locales. Ce système est assez efficace, puisque des évaluations de bonne qualité sont réalisées chaque année.

L'avènement d'une gestion des fonds publics par programme devrait conduire progressivement les pouvoirs publics à un plus grand systématisme dans l'évaluation. Le vote de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001 va dans ce sens².

Malgré ces efforts, l'évaluation réalisée par les services territoriaux est souvent limitée au contrôle (liste des aides, nombre de bénéficiaires et vérification de la conformité aux procédures).

Les problèmes méthodologiques rencontrés dans les rapports des CPER et des CRAPE

Sur le plan méthodologique, les évaluations réalisées articulent les approches quantitatives et qualitatives. Elles exploitent des données socio-économiques publiques, les informations contenues dans les dossiers des services gestionnaires et les organismes professionnels, des questionnaires sous diverses formes et s'appuient sur des entretiens individuels et collectifs.

¹ Le FDPMI est un dispositif d'aide à l'investissement matériel.

² Voir annexe 4.

Mais dans la plupart des cas, les recommandations des divers manuels ou guides méthodologiques ne sont pas respectées. Ainsi, dans *Le petit guide de l'évaluation* du CNE, il est préconisé de s'assurer de la représentativité de l'échantillon « quitte à travailler sur des sous-populations ». Pourtant, cet effort est rare. Quelques limites méthodologiques classiques peuvent ainsi être relevées :

- Le discours tenu par les interviewés peut être biaisé et ne doit donc pas être considéré a priori comme un ensemble de données objectives et fiables. À titre d'exemple, il n'est pas dans l'intérêt des chefs d'entreprises de juger ouvertement une aide inutile ou inefficace, quand bien même ils la considèrent comme telle.

Un biais peut apparaître non seulement dans ce qui est dit, mais aussi dans la simple prise de parole ou, au contraire, le choix du silence. Le rapport du CPER de la Franche-Comté sur les aides aux entreprises en offre un excellent cas d'école, à travers un exemple d'enquête postale : « On peut se demander si les entreprises ayant répondu à l'enquête sont celles qui sont le plus satisfaites des aides, ce qui biaiserait les résultats de l'étude. La réponse à cette question n'est pas certaine ».

- On peut mettre en doute la pertinence des données financières et statistiques des entreprises concernées par un dispositif d'aide lorsqu'elles sont utilisées comme instruments de mesure de l'efficacité de ce dispositif. Les entreprises ne sont pas toujours prêtes à rendre tous leurs chiffres accessibles ; de plus, il est délicat de demander à accéder aux données d'une entreprise non bénéficiaire du dispositif d'aide.
- De nombreux problèmes de représentativité des échantillons sélectionnés pour l'enquête sont présents dans les rapports et peu d'entre eux en tiennent réellement compte dans les conclusions de l'évaluation. Certains évaluateurs font, face à ces difficultés, des choix contestables : ils utilisent des échantillons non redressés, se passent d'échantillons témoins, se limitent à des approches qualitatives par entretiens, etc.
- Ces faiblesses sont aggravées par les difficultés de résolution des questions de causalité propres à l'évaluation des aides aux entreprises. Les évaluations concluent fréquemment à l'efficacité des aides publiques accordées, parce que les entreprises qui les perçoivent sont les plus performantes.

Tableau 31
Impacts qui ont été étudiés lors de l'évaluation des politiques d'aides en faveur des entreprises et leur nature

Nature des impacts	Impacts étudiés
Impacts déclarés par les entreprises bénéficiaires et impacts observés, à l'aide du compte d'exploitation et du bilan	Impact sur le plan de financement des entreprises
Impacts déclarés par les entreprises bénéficiaires et impacts observés, à l'aide des éléments financiers obtenus à partir des liasses fiscales et informations complémentaires récoltées auprès des entreprises lors de l'enquête	Impacts sur l'évolution générale de l'entreprise, sur l'évolution de la compétitivité, de la réactivité et de la flexibilité ainsi que sur l'évolution de la compétence du personnel
Impacts déclarés par les entreprises bénéficiaires	Impact sur la nature de l'activité des entreprises, sur l'économie et sur l'emploi

Source : CNE, 1999

L'exemple de l'évaluation des opérations de restructurations de l'artisanat et du commerce (ORAC) en Pays de la Loire est intéressant (voir l'encadré suivant). Il s'agit d'une évaluation plutôt réussie. Pourtant, l'évaluation a rencontré plusieurs difficultés méthodologiques, notamment liées au choix d'un secteur géographique particulièrement privilégié du point de vue de l'activité économique. Bien que le rapport d'évaluation fasse état des limites inhérentes à cette approche, le biais reste considérable. De même, le rapport ne parvient pas toujours à tenir compte des stratégies qu'ont les différents acteurs lors de la présentation de leurs opinions. Il aurait ainsi fallu tenir compte de la propension des entreprises à *surévaluer* l'impact des aides, par crainte des effets éventuels de déclarations plus nuancées.

Encadré 10
**L'évaluation des opérations de restructuration de l'artisanat
et du commerce (ORAC) en Pays de la Loire, septembre 2000**

L'ORAC est un dispositif d'aide à l'investissement immobilier et matériel dans les petites entreprises artisanales, commerciales et de services porteuses d'un projet de modernisation ou de développement, et localisées en zones rurales : employant moins de 10 salariés, ayant moins de 400 m² de surface de vente, localisées dans des communes de moins de 10 000 habitants. Cette procédure agit à la fois sur les ressources humaines (aide à la formation, au conseil, au regroupement...) et sur la structure (aide à l'investissement sous forme de subvention). L'évaluation a été menée par un cabinet de consultants. Les méthodes retenues pour l'évaluation consistaient à mener à la fois :

- Une enquête quantitative et qualitative auprès des partenaires (DRCA, conseil régional, élus, associations de commerçants et artisans, etc.).
- Une enquête quantitative et qualitative auprès d'entreprises bénéficiaires : 147 entreprises ont été interrogées, dont 30 en face à face. Les performances financières d'un échantillon d'entreprises bénéficiaires avant et après l'ORAC ont été comparées avec celles d'un échantillon témoin d'entreprises non bénéficiaires.
- La collecte et l'analyse de nombreux documents (études préalables, conventions, données socio-économiques, etc.).

Les conclusions portent sur les principaux critères traditionnels de l'évaluation :

- 1) Impact : mesure des effets produits par cette politique (sur le chef d'entreprise, l'entreprise, le territoire, les acteurs).
- 2) Efficacité : comparaison entre les résultats et les objectifs de la politique.
- 3) Pertinence : vérification de l'adaptation des objectifs aux besoins.
- 4) Cohérence : vérification de l'articulation au sein du dispositif.
- 5) Efficience : comparaison entre les résultats et les moyens mis en œuvre.

Source : préfecture de la région Pays de la Loire

De même, le rapport de la Franche-Comté sur les aides aux entreprises rappelle que pour des raisons de représentativité de l'échantillon, il faut être prudent dans l'exploitation qui est faite des données : « éviter de donner des chiffres trop précis et de tirer des conclusions du faible pourcentage de réponses ; éviter les chiffres quantitatifs des retombées économiques, en mettant l'accent sur des ordres de grandeur ; utiliser l'échantillon d'entreprises non contractantes, non pour des comparaisons économiques mais pour détecter des tendances et des besoins ».

Tous les rapports ne témoignent pas de cette conscience des difficultés méthodologiques liées à la question de la représentativité. Ainsi en est-il du rapport du Centre sur le FRAEX dans le cadre duquel 80 entreprises ont été sélectionnées pour l'enquête et 20 pour l'administration d'un questionnaire : les auteurs n'explicitent pas leur mode de sélection des entreprises, et ne posent ni la question de la représentativité, ni même celle de savoir si l'échantillon était quantitativement suffisant (voir l'encadré ci-après). De façon générale, dans la plupart des rapports, les informations sur la méthodologie sont limitées.

Encadré 11

Évaluation du Fonds régional d'aide à l'export (FRAEX) en région Centre

<p>Le FRAEX a pour objet de favoriser le développement international des PME de la région Centre et de les encourager à participer aux programmes d'actions proposés par les organismes régionaux et nationaux. Il consiste en :</p> <ul style="list-style-type: none">- Une aide au conseil et à la réalisation de documentations technico-commerciales.- Une aide à la création et au renforcement de services export.- Une aide à l'implantation commerciale à l'étranger.- Une aide aux actions de prospection à l'étranger. <p>• L'évaluation du FRAEX a été menée à travers une étude qualitative et quantitative réalisée principalement par des étudiants et une étude qualitative réalisée par Centreco. L'évaluation du dispositif a rencontré un certain nombre de limites. Certaines sont reconnues par le rapport de CPER et d'autres non :</p> <p>• Limites de l'étude soulignées par le rapport lui-même :</p> <ul style="list-style-type: none">- Des difficultés liées à l'évaluation d'une procédure dont les montants accordés sont faibles (taux de réponse : ~ 70 %) :<ul style="list-style-type: none">. Peu de mémoire des chefs d'entreprises sur les dossiers.. Pas de suivi depuis l'attribution de l'aide.. Impact de l'aide difficile à déterminer.. Amalgame avec les autres aides publiques reçues.- Une analyse du FRAEX essentiellement qualitative faisant une large place à l'appréciation des bénéficiaires et des prescripteurs. <p>• Autres limites de l'évaluation :</p> <ul style="list-style-type: none">- Aucune étude n'a été menée sur les entreprises non bénéficiaires d'un FRAEX, ce qui rend impossible la mesure des effets propres du FRAEX.- Aucune comparaison n'a été effectuée entre le FRAEX et d'autres types d'aides éventuels.- L'étude ne précise pas si les entreprises sélectionnées sont représentatives de l'ensemble des entreprises bénéficiaires d'un FRAEX.
--

- Tous les acteurs n'ont pas été interrogés. En particulier, les acteurs institutionnels ne semblent pas avoir été suffisamment pris en compte.
- Aucune étude n'a été menée pour mesurer les diverses conséquences sur le territoire.
- Les résultats de l'évaluation n'ont pas été abordés sous l'angle des cinq items traditionnellement associés à toute évaluation : impact, efficacité, pertinence, cohérence, efficacité. Plusieurs de ces aspects sont passés sous silence.
- Aucune explication n'est fournie sur l'origine des résultats (et en particulier des chiffres) annoncés dans le rapport.

Source : préfecture de la région Centre

La qualité des évaluations réalisées reflète donc une certaine diversité. La maîtrise, par les chargés d'évaluation, des processus techniques d'évaluation apparaît inégale.

Les problèmes méthodologiques nécessitent un niveau élevé de professionnalisme des évaluateurs. Leur capacité à mobiliser et à traiter les informations pertinentes, à articuler correctement les approches qualitatives et quantitatives, à construire des échantillons véritablement représentatifs et à conduire les entretiens est essentielle pour produire des analyses, des conclusions et des recommandations robustes et utiles. Ce professionnalisme manque manifestement dans certains cas.

Les rapports des CESR : une mise en perspective des évaluations régionales

Les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) effectuent eux aussi des bilans des aides attribuées aux entreprises. Il ne s'agit pas toujours d'une évaluation en soi mais plutôt d'un état des lieux de l'évaluation. Ainsi, le rapport du CESR de Bourgogne s'interroge sur « l'évaluation des dispositifs d'aide économique du conseil régional de Bourgogne ¹ à l'égard des entreprises ».

Mais dans certains cas, on y trouve un effort réel d'évaluation, comme c'est le cas dans le rapport du CESR de Bretagne sur la création et la reprise d'entreprises en Bretagne, ² celui d'Aquitaine (qui est plus ancien) sur les aides directes aux entreprises ³ ou celui de la région Centre sur la création

¹ CESR de Bourgogne, « Avis », session plénière du 24 juin 1998.

² CESR de Bretagne, « La création et la reprise d'entreprises en Bretagne », janvier 2003.

³ CESR d'Aquitaine, « Les aides directes aux entreprises en aquitaine », 22 mai 1997.

d'entreprises ¹. Ces rapports sont très utiles pour connaître l'état de l'évaluation dans les régions. Toutefois, ils ont trois limites fortes :

- leur champ n'est pas toujours celui des aides publiques aux entreprises au sens strict (ils confondent souvent l'aide aux bénéficiaires et l'aide aux entreprises) ;
- ils reprennent souvent des évaluations réalisées dans le cadre du CPER, ce qui produit une redondance avec le rapport de ce dernier. Pour les évaluations récentes, ils offrent l'avantage de produire des données avant la fin des CPER de la dernière génération ;
- ils sont produits sans périodicité particulière. On a donc pour les différentes régions des rapports parfois déjà anciens et des rapports plus récents.

Malgré ces limites, ils favorisent une meilleure connaissance des processus d'évaluation des régions. Ils se heurtent cependant aux mêmes limites que les rapports des CRAPE ou des CPER.

Ainsi, le CESR de Bourgogne conclut que l'effort mené par la région est important mais encore insuffisant en quantité, en qualité et en régularité. Il repère en particulier une faille importante dans le dispositif d'évaluation, à savoir l'absence de mesure de l'impact social des aides publiques : « Le CESR souhaite que le conseil régional évalue l'impact au niveau social des aides qu'il accorde aux entreprises bourguignonnes ». Mais il remarque aussi que rares sont les évaluations comparatives (mesurant les résultats des aides accordées par les autres régions).

¹ CESR du Centre, « La création d'entreprise en région Centre », octobre 2001.

Encadré 12 **L'évaluation de l'aide au recrutement de personnel d'encadrement (dispositif RPE) en Bourgogne**

- *Objet* : l'aide au recrutement est réservée aux entreprises qui augmentent leur effectif cadres en créant une fonction ou un poste nouveau. L'aide peut représenter 50 % du salaire annuel brut plus charges patronales et est versée en deux fois : 50 % à l'issue de la période d'essai du cadre et le solde un an après son entrée en poste, sur présentation du bulletin de salaire de la personne recrutée.

Le dispositif fonctionne depuis 1989 et a été modifié progressivement avec pour objectif d'étendre les mesures d'aides à davantage de bénéficiaires et de « requalifier » la notion de cadres dans les entreprises de moins de 50 salariés.

- *L'évaluation* de ce dispositif a été réalisée en décembre 1998 par un cabinet privé. Les questions portent essentiellement sur deux volets : le départ des cadres « aidés » considéré comme excessif et les conditions de recrutement des cadres et surtout sur l'impact de l'aide et son degré d'incitation.
- *Principaux résultats* : l'aide apportée aux PME pour les inciter à acquérir des compétences nouvelles peut être considérée comme positive en raison du nombre croissant des dossiers sur les dernières années et de l'incitation forte de cette aide.

Néanmoins, cette aide pourrait être mieux orientée pour limiter « l'effet d'aubaine » : aujourd'hui, l'aide se présente comme une fenêtre d'opportunité pour les PME de moins de 500 salariés. Dès lors que l'on entre dans les critères d'éligibilité, l'aide est octroyée. Elle pourrait aussi être mieux utilisée, en particulier en professionnalisant le processus de recrutement pour réduire les échecs d'embauche.

Source : M. Renon, « Fiche de l'évaluation du CPER de Bourgogne 1993-1999 », étude menée en 1998, document interne, Commissariat général du Plan, 2001

Les rapports des CESR ont aussi pour avantage de donner un avis critique sur les évaluations réalisées par les pouvoirs publics locaux. Les CESR sont en effet moins partie prenante que ne le sont les rédacteurs des CPER ou ceux des rapports des CRAPE. Ainsi en Bretagne, dans un rapport très récent,¹ le CESR dénonce la faiblesse des évaluations des aides à la création d'entreprises : « Il n'existe qu'assez peu d'évaluations des aides à la création pour la région Bretagne ».

¹ CESR de Bretagne, *op. cit.*, janvier 2003.

Les rapports des CESR ont parfois pour objet de « dénoncer » un effet pervers de la politique d'aides. Ils jouent alors un rôle plus politique d'orientation de l'action des pouvoirs publics locaux. Composés en particulier de représentants des organisations des employeurs et des salariés, les CESR ont une approche plus pragmatique des aides publiques et visent, mieux que les rapports des CPER, l'intérêt des entreprises et des salariés. C'est le cas d'un rapport de 1996 portant sur la région Bourgogne, et qui dénonce les « inégalités du territoire bourguignon en matière d'aides publiques et de procédures de développement économique ¹ ». Le rapport mesure l'impact des aides sur le développement local et reconnaît que « si les dispositifs mis en place par les différents intervenants apportent un soutien non négligeable aux zones du territoire bourguignon les plus en difficulté, leur seule présence ne suffit pas à assurer le développement et la redynamisation de ces zones ». Après ce constat en demi-teinte, le rapport souligne ² :

- le manque de lisibilité et la difficulté de maîtrise des dispositifs : seuls les « spécialistes » (le plus souvent membres de l'administration de l'État) ont une réelle maîtrise des dispositifs ;
- la prééminence de l'État : « choix de la plupart des zonages, choix des dossiers à retenir, « confiscation » des crédits d'assistance technique des fonds européens... » ;
- la pertinence faible des zonages et de leurs critères de définition ;
- l'insuffisance de l'animation locale.

Ces avis sont donc d'une grande utilité pour compléter les évaluations réalisées dans les cadres des CPER et des CRAPE. On ne peut que regretter leur rareté et leur faible périodicité.

Un bilan nuancé de la qualité des évaluations

Les qualités et les défauts des évaluations réalisées dans les rapports des CPER, ceux des CESR et ceux des CRAPE conduisent à un bilan nuancé.

¹ CESR de Bourgogne, « Les inégalités du territoire bourguignon en matière d'aides publiques et procédures de développement économique », Avis n° 4, 1996.

² Notons que ces critiques portent sur la période du début des années 1990. Depuis lors, de nombreux progrès ont été réalisés dans chacun des domaines cités.

Les principales qualités sont les suivantes :

- certains travaux s’inscrivent dans une perspective cumulative, qui consiste à enrichir les connaissances déjà acquises en explorant des domaines qui se sont avérés insuffisamment connus dans les études précédentes ;
- des comparaisons entre les pratiques évaluées et celles d’autres régions ou d’autres acteurs sont quelquefois faites, s’inscrivant ainsi dans une démarche de repérage et de promotion des « bonnes pratiques » ;
- certaines études dépassent la seule production du jugement évaluatif et de recommandations concernant les politiques évaluées pour suggérer des modalités d’amélioration des évaluations, notamment au moyen de systèmes d’information.

Quant aux principales lacunes :

- certaines études témoignent de graves insuffisances de rigueur scientifique ;
- très peu d’études abordent l’ensemble des items constitutifs de l’évaluation. La cohérence des différentes aides entre elles est très peu étudiée et la quasi absence d’analyse d’efficience est particulièrement préoccupante ;
- le regard porté sur les politiques d’aides aux entreprises est exclusivement micro-économique et sectoriel ; le lien avec le développement local est absent des études ;
- les conclusions et recommandations des évaluations ne sont pas hiérarchisées et les résultats des études sont donc souvent confus ;
- la plupart du temps, l’évaluation se présente de façon circulaire : partant du constat que l’aide existe et a été utilisée par les entreprises, l’évaluateur en conclut qu’elle est efficace.

3.2. Des limites à l’efficacité des politiques d’aides

Si le bilan des évaluations réalisées conduit à soulever de nombreuses interrogations sur la qualité des évaluations des effets des aides publiques aux entreprises, on peut toutefois tirer quelques enseignements de ces exercices d’évaluation, qui illustrent l’efficacité globale des aides malgré des limites certaines : des limites liées à la mesure de l’efficacité des aides, aux effets d’aubaine et à la multiplicité des aides, et à une législation peu adaptée.

Encadré 13

Les critères de l'évaluation : pertinence, efficacité, efficience et utilité ¹

Pour évaluer un programme ou une politique, quatre critères peuvent être utilisés : pertinence, efficacité, efficience et utilité du programme ou de la politique menés.

La pertinence du programme est l'adéquation entre ses objectifs explicites et les problèmes socio-économiques qu'il est censé prendre en charge. Dans une perspective *ex-ante*, la pertinence est la question principale.

S'interroger sur l'efficacité revient à savoir si les objectifs formulés dans le programme sont en voie d'être atteints et à mettre en lumière les réussites ou les difficultés rencontrées.

Mesurer l'efficience, c'est rapprocher les résultats obtenus des ressources mobilisées (les effets obtenus sont-ils à la hauteur des moyens engagés ?). Cette dernière question renvoie à celle de la « performance » du programme, qui est une autre façon d'exprimer la même idée.

Enfin, le critère d'utilité juge les impacts obtenus au regard des besoins de la société et des enjeux économiques. Ce critère abandonne toute référence aux objectifs officiels du programme. Cette question est nécessaire lorsque les objectifs sont mal définis.

Source : CNE, 1999

Les limites de la mesure de l'efficacité des aides publiques

Des dispositifs d'ordre général ont fait l'objet d'évaluations précises et de débats sur leur efficacité. De nombreux débats ont permis de discuter de la pertinence de l'intervention de l'État en général ou sous une forme donnée. Il en va ainsi des allègements de charges sur les bas salaires, dont l'évaluation a été récemment effectuée par l'INSEE,² après plusieurs études antérieures (CSERC, Conseil d'analyse économique, Direction de la Prévision)³.

¹ CNE, p. 88.

² B. Crépon, R. Desplat., « Une nouvelle évaluation des allègements de charges sur les bas salaires », « *Économie et Statistique* », n° 348, 2001-8.

³ E. Malinvaud, « Les cotisations à la charge des employeurs : analyse économique », rapport du Conseil d'analyse économique, 1998 ; CSERC, « L'allègement des charges sociales sur les bas salaires », collection des Rapports au Premier ministre, La Documentation française, 1996 ; J.-M. Germain, « Allègement des charges sociales, coût du travail et emploi dans les modèles d'équilibre : enjeux et débats », « *Économie et Statistique* », n° 301-302, 1997 ; J.-P. Laffargue, « Fiscalité, charges sociales, qualifications et emploi », « *Économie et Prévision* », n° 125, 1996.

Encadré 14 **L'évaluation des allègements de charges sur les bas salaires**

Instaurés à partir de 1993, les dispositifs d'allègements de charges sur les bas salaires ont connu un développement important en 1995 et 1996, au point de devenir aujourd'hui un instrument central de la politique de l'emploi. Leur impact sur l'économie a fait l'objet d'évaluations *ex-ante*, au moyen de modèles macro-économiques traditionnels. À partir de données d'entreprises, une évaluation *ex-post* de l'effet des allègements de charges sur l'emploi a été proposée en 2001 par l'INSEE.

Les informations sur la distribution des salaires au sein des entreprises en 1994 permettent de calculer, entreprise par entreprise, la réduction *ex-ante* du coût du travail liée à la baisse de charge. L'évaluation est ensuite effectuée en comparant l'évolution, entre 1994 et 1997, de l'emploi et des autres performances entre entreprises bénéficiant des dispositifs d'allègements. Cette évaluation utilise et étend des méthodes récemment proposées pour l'évaluation des politiques économiques. L'effet des mesures est en particulier séparé de celui des caractéristiques des entreprises, susceptibles d'affecter l'ampleur de la réduction de coût *ex-ante* et l'évolution de l'emploi.

Cette évaluation rigoureuse a permis de souligner que les dispositifs d'allègements de charges ont abouti à nombreuses créations emplois entre 1994 et 1997 : le taux de croissance des effectifs qui leur est imputable est de 2,6 % dans l'industrie et de 3,4 % dans le tertiaire. 460 000 emplois auraient été ainsi créés ou sauvegardés dans l'économie, entre 1994 et 1997, grâce à ces mesures. La moitié des emplois seraient des emplois non qualifiés. Ces créations d'emplois s'expliquent par d'importantes substitutions de salariés non qualifiés à des salariés qualifiés, et, dans une moindre mesure, du travail au capital.

Source : ibidem

Les rapports (CPER, CESR et CRAPE) concluent à l'efficacité des aides mais ce résultat est entaché par les faiblesses des évaluations déjà évoquées. En effet, les entreprises bénéficiant d'une ou de plusieurs aides sont aussi les plus dynamiques avant même l'obtention de l'aide. L'un des critères d'éligibilité de certaines aides réside dans la bonne santé initiale de l'entreprise. Il faut donc se garder de conclusions trop hâtives quant au dynamisme que pourrait entraîner un dispositif donné.

Ainsi, le rapport des Pays de la Loire sur le dispositif des ORAC ¹ souligne que leur impact doit à ce titre être relativisé : les bénéficiaires étant très majoritairement des entreprises qui connaissent un processus constant (avant et après l'ORAC) de consolidation et de modernisation, les ORAC créent un

¹ Voir encadré 10.

risque d'accroissement (ou de consolidation) des écarts de compétitivité entre les entreprises.

Les évaluations régionales ne peuvent pas mobiliser les mêmes outils que celles qui sont réalisées pour les dispositifs d'ordre général et au plan national. En particulier, la taille des échantillons d'entreprises bénéficiaires y est beaucoup plus faible.

*Effets d'aubaine et multiplicité des dispositifs*¹

Les diverses évaluations concluent que les aides publiques aux entreprises sont globalement efficaces parce qu'elles incitent les décideurs à réaliser des investissements de plus grande ampleur, à innover ou à embaucher davantage et plus rapidement. Selon l'ensemble des rapports et pour la majorité des dispositifs, les aides publiques facilitent les évolutions souhaitables des entreprises en matière d'investissement, d'innovation, de création d'emploi ou de création d'activité. Les évaluations concluent également que les aides n'amplifient pas particulièrement la substitution capital-travail. Leur effet direct sur l'emploi est neutre, mais elles lui sont favorables par l'intermédiaire de leur effet sur la compétitivité globale et la croissance des entreprises.

Les taux de croissance et les ratios de performance des entreprises qui ont recours aux aides à la modernisation et à l'innovation sont sensiblement meilleurs que ceux de l'ensemble des entreprises : les aides sont donc liées aux dynamiques micro-économiques de croissance, sans en être autre chose que des facteurs facilitants, car ce sont les entreprises a priori les plus dynamiques qui ont les projets pour lesquels existent les aides au développement.

Toutefois, on peut estimer que les aides publiques en régions rencontrent un certain nombre de limites liées aux effets d'aubaine et à la multiplicité des acteurs et celle des dispositifs qui créent un effet de dispersion. Les aides publiques créent manifestement des effets d'aubaine. Les aides sont incitatives et produisent des résultats en matière d'emploi ou d'activité mais elles ne déclenchent jamais l'intention d'investir, d'embaucher ou d'innover. Elle suscitent donc l'émergence « d'effets d'aubaine » (l'employeur aurait investi ou embauché sans aide). La mesure exacte des effets d'aubaine est impossible dans le cadre des évaluations réalisées dans les rapports des CPER, CESR ou CRAPE pour les raisons déjà évoquées.

¹ Ce paragraphe s'appuie sur le travail de M. Renon, « Note de synthèse relative aux CPER 1993-1999 », Commissariat général du Plan, 2001.

Certains travaux d'évaluation font un effort d'appréciation de l'effet d'aubaine du dispositif étudié : ainsi dans l'évaluation qui a été faite du dispositif d'aides au recrutement en Bourgogne (PRE), on constate que plus la taille de l'entreprise est importante, plus l'effet d'aubaine est fort. L'embauche serait effective même en l'absence d'aide, dans plus de la moitié des cas sur l'échantillon observé.

La multiplicité des dispositifs d'aides peut être très nuisible. Les dispositifs d'aides ayant des objectifs propres sont souvent très nombreux. Ils procèdent d'une sédimentation des réglementations relatives aux aides qui n'a pas toujours de rationalité économique mais correspond plutôt à des objectifs politiques.

Ainsi, d'après un rapport de l'Inspection générale des Finances concernant les dispositifs d'aides à la création d'entreprises,¹ on dénombre 64 dispositifs pour l'ensemble du territoire. Parmi 70 aides, 9 d'entre elles peuvent réellement, par leur ampleur, peser sur le phénomène de création d'entreprises. Les 9 dispositifs totalisent 6,3 milliards de francs, soit 68 % du total des aides bénéficiant aux jeunes entreprises. Cette situation conduit à s'interroger sur la pertinence des 55 dispositifs restants.

Ces neuf aides sont détaillées dans le tableau suivant.

Dans certains rapports des CESR, ces questions sont traitées de façon approfondie. C'est en particulier le cas de la Bretagne² et celui de la région Centre,³ qui portent tous deux sur la création d'entreprises. L'efficacité des aides publiques y est reconnue mais leurs limites apparaissent également importantes.

L'aide à la création d'entreprises en Bretagne est un cas intéressant, car il présente des limites importantes à l'efficacité des aides publiques qui viennent d'être évoquées :

- les aides concourent à une certaine distorsion de la concurrence. Les chefs d'entreprises bretons se montrent très réservés sur les aides pour cette raison ;

¹ Octobre 2001, *op. cit.*

² CESR de Bretagne, « La création et la reprise d'entreprise en Bretagne », janvier 2003.

³ CESR du Centre, « La création d'entreprise en région Centre », octobre 2001.

- les aides sont gérées et attribuées par une multiplicité d'acteurs : en région Bretagne, on recense une cinquantaine de structures différentes d'appui à la création d'entreprises ;
- il existe une profusion d'aides : le rapport cite environ 120 aides différentes ;
- du coup, le système est peu lisible pour les créateurs, alors même qu'il concerne un faible nombre d'entreprises (selon l'INSEE, 10 % seulement des créateurs ont eu recours en 1998 à l'accompagnement d'un organisme de soutien à la création d'entreprise¹) ;
- enfin, pour les entreprises accompagnées, le cumul d'aides est assez fréquent. Ainsi par exemple en 1999, sur 28 entreprises de Bretagne bénéficiaires de la PRCE (prime régionale à la création d'entreprise), 27 ont obtenu au minimum une autre prime.

D'une façon générale, l'APCE (Agence pour la création d'entreprise) a analysé en 2001 les aides à la création d'entreprise de 10 collectivités territoriales françaises et conclut plutôt à une bonne adéquation entre les actions menées et les besoins des créateurs². L'APCE relève toutefois un certain nombre de limites importantes :

- les aides sont essentiellement concentrées sur la première année des entreprises, beaucoup moins sur les phases amont et aval ;
- la sélectivité des dossiers laisse à désirer pour certains dispositifs ;
- les évaluations des aides sont peu fréquentes ;
- l'effet de levier des dispositifs varie assez fortement selon les aides (de 1 à 5) ;
- l'impact social (créations d'emplois directs ou indirects) est très inégal selon les aides ;

¹ Chiffre valable pour la France entière.

² APCE, « Politiques locales de soutien à la création d'entreprises, attendus et résultats », 2001.

- Chapitre 4 -

- l'impact territorial reste globalement faible, excepté pour les créations de pépinières et les incubateurs qui contribuent à rendre un territoire attractif ;
- on constate une absence de ciblage des aides en fonction des publics de créateurs, sauf pour les femmes et les handicapés ;
- le ciblage privilégie les activités de haute technologie.

Le contexte juridique et financier et ses impacts sur les aides

Le contexte juridique et financier et ses impacts sur les aides des politiques d'aides aux entreprises en limite également les effets. Pour être en mesure d'apprécier la capacité de performance des procédures publiques d'aides aux entreprises, rappelons brièvement les principaux points du droit des finances publiques réduisant l'optimisation de l'efficacité de ces aides, les personnes publiques débitrices d'aides aux entreprises étant soumises à son respect¹.

- Les objectifs des « finances publiques »

En ce domaine, les objectifs du droit financier public sont relativement contradictoires :

- L'indispensable sécurité des paiements implique une série de contrôles de la légalité des demandes d'aides « dévoreurs » de temps. L'État se doit de verser les aides au créancier légalement désigné. Or, les entreprises connaissent une évolution juridique et économique rapide qui peut rendre la détermination du créancier légal (non seulement l'entreprise, mais aussi son représentant légal) particulièrement longue et pointilleuse, notamment dans les cas de création, de fusion-acquisition, de « daillyssement » des dettes à l'égard des entreprises,² de cessions d'activités, de règlement et liquidation judiciaire, etc. Les contrôles en sont d'autant plus précis, complexes et longs.
- La plus prompte diligence des versements aux entreprises est impérativement rappelée par un grand nombre de textes légaux prévoyant l'application de modalités juridiques et comptables, tant en provenance du

¹ Par ailleurs, les effets de la LOLF ne peuvent être encore connus étant donné une mise en application encore débutante (voir annexe 5).

² Du nom de la loi « Dailly » prévoyant le paiement à la banque de l'entreprise endettée et non à celle-ci qui lui a cédé sa créance sur l'État.

niveau national que de l'échelon communautaire,¹ surtout depuis une vingtaine d'années. Les marchés publics, autre domaine des dépenses publiques prévoyant des procédures et des délais spécifiques de paiement avec pénalités à l'égard de l'État en cas de non-respect de ceux-ci, font passer dans le temps l'examen des dossiers d'aides après eux.

- Une législation non conçue pour être économiquement performante

La législation a été conçue à une époque (1958) où la concurrence internationale était peu intense et où l'Europe et sa législation n'en étaient alors qu'au stade de grand projet. De cette situation, les ralentissements dans la mise en œuvre des procédures d'aides se situent essentiellement à deux niveaux :

- Au plan juridique

Le seul principe de l'annualité budgétaire et comptable retarde dans les faits, lors de la période de changement d'exercice, l'examen des demandes des entreprises, même si des modalités d'application telles que les programmes d'action pluriannuels paraissent atténuer cet inconvénient ; la séparation étanche mais légale et indispensable dans la pratique entre les principaux acteurs de la dépense publique² multiplie ainsi les procédures et les contrôles de légalité et comptables des dossiers d'aide ; les aides aux entreprises constituant des dépenses publiques de droit commun connaissent les mêmes circuits (procédures techniques, d'engagement puis d'ordonnancement ou de mandatement concernant les services techniques d'instruction des dossiers et l'ordonnateur, puis de paiement concernant le comptable), que les autres dépenses, bien que la réussite de ces procédures d'aides dépende beaucoup de la rapidité de l'intervention publique. À cet égard, un décret de 1999³ relatif aux subventions d'intervention de l'État pour des projets d'investissement impose des délais réduits (6 mois à compter de la demande d'aide) pour la décision d'attribution des aides par l'ordonnateur. Le comptable quant à lui n'est pas

¹ Cf. notamment l'importante réglementation des marchés publics (en nombre de textes légaux et en volume de dépenses publiques, 750 milliards de francs environ) qui aident les entreprises par le biais de l'avance forfaitaire de 5 % TTC du montant des marchés conclus avec elles.

² Les ordonnateurs (avec un contrôle a priori pour les administrations centrales, déconcentrées et les organismes publics gestionnaires d'aides) et les comptables (contrôle a posteriori) responsables sur leur patrimoine du paiement de ces dépenses.

³ Décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999.

concerné : il reste maître de son contrôle dans le temps et les dépenses de l'État, quelle que soit leur nature, sont traitées de la même façon.

- Au plan pratique de la gestion des crédits et des engagements juridiques de l'État

Parmi les nombreux exemples qui peuvent illustrer une recherche insuffisante de performance, ceux qui suivent constituent d'importantes causes de retard dans le versement des subventions, réduisant ainsi l'efficacité de l'intervention économique publique :

- l'abondement tardif (généralement en février de l'année « n+1 » au plus tôt) des lignes de crédit, les gels et annulations de crédits au cours de l'exercice rendent la gestion de l'ordonnateur prudente, voire attentiste pendant parfois plusieurs mois ;
- l'intervention spécifique (hors autres ministères), dans l'optique d'une meilleure gestion de la dette de l'État, du ministère des Finances par la Direction du Budget, au sein du contrôle financier (a priori) constitue une étape supplémentaire dans l'accord définitif donné aux engagements de l'ordonnateur ;
- les délégations de signature et de compétences lors du changement des titulaires des postes d'administrateurs les autorisant à engager l'État (avec la nécessaire publicité par le *Journal Officiel*), et les délégations de crédits aux services déconcentrés et aux collectivités locales sont établies selon des procédures assez longues.

Au total, la gouvernance du dispositif français d'aides publiques ne paraît à la hauteur ni des enjeux économiques du pays ni des montants financiers distribués. Elle souffre de trois handicaps majeurs :

- *l'absence de tout outil global de pilotage* au niveau national. Éclaté, complexe, mal coordonné, sans outil performant de gestion et d'évaluation, l'organisation du système d'aides publiques pénalise toute recherche de lisibilité sur la pertinence des choix stratégiques et sur l'efficacité des politiques d'aides mises en œuvre.
- *le poids prépondérant des dispositifs administratifs étatiques* d'attribution, de contrôle et d'évaluation. L'adaptation de la gouvernance des aides aux transformations économiques et institutionnelles n'a fait, à ce jour, l'objet d'aucune réflexion d'ensemble ;

- *l'insuffisance notoire des ressources humaines publiques* dans ce domaine. Qu'il s'agisse de l'État (au niveau central comme au niveau déconcentré), des régions ou des autres collectivités publiques, le nombre de « spécialistes » des aides publiques est très faible et leurs dossiers prioritaires sont le plus souvent hors de ce champ d'action.

Le dispositif français est aujourd'hui à bout de souffle. Il nécessite une profonde remise en question. Plus de simplicité, de transparence, de co-responsabilité et d'efficacité économique sont les maîtres-mots d'une réforme que tous les acteurs appellent aujourd'hui de leurs vœux. Cette indispensable correction pourrait ainsi constituer un volet à part entière et ambitieux de toute rénovation de l'État.

Chapitre 5

Principaux enseignements et propositions

Ce rapport souligne l'importance des aides publiques aux entreprises, dans leur acceptation large, comme levier stratégique des politiques économiques nationales et ce, quelle que soit la diversité des objectifs poursuivis. La réduction depuis deux décennies du niveau des aides au sens strict est contrebalancée par le développement de dispositifs de soutien à l'environnement proche des entreprises, à caractère plus incitatif et davantage orientés vers les domaines de la connaissance. Dans les perspectives ouvertes par ce rapport, enseignements et propositions pour l'action publique peuvent être présentés suivant deux axes principaux :

- le premier relatif au système de gouvernance des aides publiques aux entreprises, en tant que mode de coordination des acteurs concernés ;
- le second concernant la finalité des aides, cette analyse étant susceptible de requérir une évolution de ce système.

1. Le système de gouvernance

Une bonne structure de gouvernance doit assurer le degré de coordination et de collaboration nécessaire à un apprentissage collectif et au développement souple et continu du dispositif d'aides publiques aux entreprises. Or, dans ce domaine, la France présente plusieurs handicaps : culture de la procédure bureaucratique ; connaissance partielle des aides ; information peu disponible et guère compréhensible ; définitions floues des types d'aides, confondant souvent aides et mesures d'ordre général ; entreprise rejetée à la périphérie du système ; degré de coordination entre les acteurs très insuffisant ; évaluation des dispositifs d'aides très inégalement développée. De telles faiblesses ne peuvent qu'encourager les effets d'aubaine, les comportements de recherche de rente ou les logiques de subsides au détriment de logiques d'incitation.

Un ensemble de propositions, pour améliorer sensiblement la gouvernance du dispositif à ses différentes échelles, nationale et régionale, peut être formulé autour de trois axes : une connaissance des aides, préalable indispensable à

toute amélioration de la gouvernance du dispositif ; un mode de fonctionnement coordonné ; des pratiques d'évaluation réelles et un apprentissage des bonnes pratiques.

1.1. Une réelle connaissance des aides

Même s'il n'existe pas encore dans les pays étudiés de dispositif permanent de recensement exhaustif des aides publiques aux entreprises, il y a néanmoins des efforts de plus en plus prononcés dans ce domaine. Un certain nombre de pays cherchent à mettre en place des dispositifs généraux de recensement : rapports tous les deux ans sur les aides accordées (Allemagne, Italie) ; constitution de bases de données informatives sur les actions initiées par les pouvoirs publics (États-Unis) ; organismes assurant le suivi de toutes les aides attribuées (Pays-Bas).

En France, la connaissance des aides publiques aux entreprises est à la fois très faible et opaque dans son identification et sa compréhension. Elle exige, à tous les niveaux, une analyse d'autant plus ardue que les outils statistiques sont très insuffisants et que les différentes nomenclatures budgétaires n'ont pas encore intégré les définitions issues de la réglementation européenne. Deux séries de mesures, de nature essentiellement technique, devraient contribuer à résorber de façon significative le déficit d'information constaté.

Proposition 1 : *assurer une plus grande lisibilité des informations contenues dans les documents budgétaires publics :*

- *au niveau du budget de l'État, une refonte partielle de la nomenclature budgétaire devrait être entreprise à la fois pour rendre compte des définitions européennes des aides publiques (en particulier distinction entre aides directes et mesures d'ordre général) et pour rationaliser et expliciter sur le plan sémantique les intitulés des agrégats, chapitres et articles de présentation des lois de finances. Parallèlement, les «verts» budgétaires relatifs au budget voté gagneraient en transparence s'ils retraçaient l'ensemble des paragraphes de la nomenclature d'exécution, ce qui n'est vrai actuellement que pour les titres III (« moyens des services ») et IV (« interventions directes de l'État »), à l'exclusion du titre VI relatif aux dépenses en capital ;*
- *au niveau des documents budgétaires des collectivités locales, la création d'une ligne budgétaire spécifique retraçant les opérations d'aides aux entreprises pourrait être envisagée.*

Proposition 2: *la réalisation d'un recensement annuel exhaustif des aides accordées qui serait rendu public sous la forme d'un rapport annuel au Parlement. Ce rapport récapitulerait en un document unique l'ensemble des « aides publiques d'État » distribuées en France. Ce document constituerait simultanément le document officiel adressé annuellement à la Commission européenne.*

1.2. Un fonctionnement coordonné et opératoire

Au-delà de la connaissance des aides, c'est bien l'ensemble du mode de gouvernance qui est concerné. D'une façon générale, le mouvement de décentralisation des institutions administratives progresse au sein des pays européens. Cette évolution s'accompagne de relations de plus en plus étroites entre les différents niveaux institutionnels. Aussi, l'administration des régimes d'aides évolue avec une amélioration de la coordination entre les administrations concernées (Allemagne, Canada) et des transferts partiels ou complets relatifs à la gestion des régimes d'aides (Pays-Bas, Italie, Grande-Bretagne).

En France, la faible coordination entre les acteurs de l'offre et la complexité administrative constituent un très lourd handicap pour le bon fonctionnement du dispositif général. Il en résulte, pour les entreprises, de nombreux dysfonctionnements : une connaissance très partielle des régimes d'aides, un temps d'instruction des dossiers d'aides ne correspondant pas au temps de l'entreprise, un phénomène d'éviction jouant au détriment de nombreuses entreprises. Au total, les procédures administratives ont tendance à s'affirmer, malgré souvent la bonne volonté des acteurs, au détriment des logiques de projet et de développement des entreprises.

Dans le cadre de la préparation, en 2003, de la nouvelle loi relative à la décentralisation, le développement économique fait partie des domaines concernés. S'agissant des aides publiques aux entreprises, il est envisagé une clarification du rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales passant par le transfert des outils d'intervention encore détenus par l'État. Le rôle de chef de file de la région pour le développement économique est affirmé. Dans cette configuration, l'État se concentrerait sur des missions de péréquation, de contrôle et d'évaluation.

La décentralisation des années 1982-1983 était centrée sur la suppression du contrôle *a priori* et le contrôle de légalité *a posteriori*. Il s'agit maintenant de développer l'évaluation des politiques locales, partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Cette orientation serait cohérente avec la démarche

que l'État s'impose à travers la loi organique sur les lois de finances (LOLF), qui devrait impulser de telles missions pour les politiques nationales. L'accent mis sur la réforme de l'État en termes de responsabilité et de culture de résultats peut être mis à profit pour améliorer le fonctionnement du dispositif d'aides aux entreprises. Au vu de pratiques observées à l'étranger et d'initiatives prises dans certaines régions françaises, deux ensembles de propositions émergent :

Proposition 3 : *donner à l'État territorial les moyens d'exercer ses nouvelles fonctions d'anticipation et d'évaluation.*

Le système administratif territorial français demeure fortement marqué par les principes napoléoniens d'organisation selon lesquels « l'administration est un art simple et tout d'exécution ». Aussi, les fonctions d'étude, de veille et de réflexion à moyen terme de l'État territorial (préfectures, trésoreries générales) restent insuffisamment assumées. Si de nouveaux outils comme les DOCUP,¹ les CPER ou les projets territoriaux de l'État donnent un cadre méthodologique d'ensemble, rares sont les services déconcentrés qui disposent d'une capacité stratégique propre susceptible de relayer celle de l'État central.

L'exemple de la préfecture de la région des Pays de la Loire met en évidence le rôle majeur que peut jouer, à cet égard, au sein du SGAR, un service d'études structuré, doté de moyens humains compétents et travaillant en symbiose avec ses homologues de la trésorerie générale. Une mise à niveau technique et en ressources humaines de l'ensemble des services d'études des préfectures de région semble un préalable nécessaire. Sans doute conviendrait-il aussi d'afficher le rôle prééminent de cette fonction stratégique en affranchissant ces services d'études de la tutelle des SGAR et en les plaçant au niveau des préfets de régions, comme *think tanks* préfectoraux.

Proposition 4 : *optimiser le système de gouvernance locale des aides publiques en structurant davantage les relations État-région.*

L'ensemble des CPER 2000-2006 a prévu la création de comités de suivi du contrat de Plan. Dans le domaine de l'animation économique, un certain nombre de régions ont mis en place, dans ce même cadre, des structures communes d'animation et de prospection économique. Ce mouvement en direction d'une animation conjointe des dossiers économiques régionaux doit aujourd'hui s'étendre à la gouvernance du système d'aides publiques aux entreprises.

¹ *DOCUP* : document unique de programmation. Ce document concerne la programmation des crédits européens à l'échelle de la région.

Compte tenu des compétences dévolues aux régions dans le domaine des aides publiques aux entreprises par la loi du 28 février 2002, il appartient désormais conjointement à l'État et aux régions d'optimiser en commun leurs dispositifs d'aides au développement sur l'ensemble du territoire régional. Cet objectif peut être atteint par la systématisation de « bonnes pratiques » administratives parmi lesquelles :

- la mise en place de comités paritaires de pilotage et d'analyse stratégique dont la vocation n'est pas de se substituer aux différents comités d'attribution mais de dégager les principes d'une politique publique régionale cohérente et dynamique (Île-de-France pour les seules aides de l'État à développer en direction des régions) ;
- le développement d'approches intégrées vis-à-vis de l'entreprise visant, d'une part, à faciliter l'accès à l'information et l'instruction des demandes d'aides par la mise en ligne commune des textes pertinents et la mise en place de dispositifs concertés (Comité régional d'orientation de la région Poitou-Charente) ; d'autre part, à regrouper les différentes procédures d'aides dans une convention unique avec l'entreprise (« contrat d'appui global » de Midi-Pyrénées, « contrat de croissance Entreprise-Région » de Poitou-Charente) et à développer la logique de projet ;
- la substitution de pratiques de financements alternatifs à celles de financements croisés qui tendent à alourdir et retarder le montage des opérations ;
- la création de fonds communs d'expertise pour assurer le financement des évaluations.

1.3. Des pratiques d'évaluation

L'évaluation date des années 1990 en France. Les obstacles à son développement sont multiples, les pratiques inégales et peu diffusées, les problèmes méthodologiques importants. Pourtant, ses avantages sont nombreux : elle favorise la pluridisciplinarité, un regard transversal, l'interconnexion entre de multiples niveaux de décision, la confrontation des avis à travers la composition des instances d'évaluation. L'évaluation permet enfin de se placer du point de vue de l'utilisateur et du destinataire final des politiques. Dans cette perspective, deux types de proposition peuvent être avancés :

Proposition 5 : *doter chaque région d'un instrument rigoureux d'évaluation et d'appréciation de l'efficacité des aides dont bénéficient les entreprises.*

Un renforcement du rôle des Chambres régionales des comptes serait une piste. En Allemagne, les *Rechnungshof* disposent de moyens importants en matière de contrôle, susceptibles d'exercer une action d'évaluation.

Proposition 6 : *La diffusion des « bonnes pratiques ».*

Les points faibles des évaluations ont donné lieu à des tentatives de correction : des approches plus globales, prenant en compte plusieurs aides, ont été réalisées, soit sur des thématiques transversales, soit dans des approches sectorielles. Des efforts récemment menés en région ont amélioré la qualité des évaluations des aides publiques dans trois directions : le rétablissement de la primauté de l'entreprise, une approche globale des aides et une action coordonnée des divers intervenants. L'étude des CPER par le CGP a ainsi recensé plusieurs bonnes pratiques (voir l'encadré ci-après).

Encadré 15 **Recommandations issues de l'étude des CPER¹**

De façon générale, l'analyse des CPER invite à effectuer les recommandations suivantes concernant l'évaluation des aides publiques :

- ✓ La politique à évaluer doit être précisément définie : clarification et délimitation du champ étudié.
- ✓ Les objectifs poursuivis doivent être explicitement énoncés afin qu'ils soient mesurables à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, d'où nécessité d'un cahier des charges précis et harmonisé au niveau régional.
- ✓ Le tableau de bord de suivi et d'évaluation est essentiel : il constitue le « cadre d'observation minimum commun » à tous les partenaires ; il permet d'organiser et d'harmoniser la traçabilité de l'information avec des documents types à chaque étape de la démarche ; il facilite le traitement et l'exploitation des données recueillies ; il permet des comparaisons entre les sites observés et les départements concernés. Dans cette perspective, il doit comprendre des indicateurs pertinents mais simples à renseigner et exploitables sur le plan statistique.

¹ Marie Renon, note interne SEME, Commissariat général du Plan, 2002.

- | |
|---|
| ✓ Les moyens techniques et humains employés dans la démarche d'évaluation doivent être stables dans la mesure où il s'agit d'une observation étalée dans le temps. |
| ✓ Une évaluation réussie exige l'animation d'un réseau de personnes, à la fois conscientes des enjeux liés à la démarche évaluative et motivées dans leur fonction d'observation et de traitement de l'information. |
| ✓ Elle implique également un pilote, animateur et coordinateur régional de la démarche. |

2. La finalité des aides

Dans leurs politiques économiques respectives, les États interviennent à deux niveaux :

- *À un premier niveau, ils exercent un rôle d'accompagnement actif visant à accroître la compétitivité* de leurs économies respectives ; les marchés n'ont qu'une efficacité partielle au sens où leurs mécanismes spontanés comportent des inconvénients collectifs. C'est ce dont convient l'approche classique en économie pour justifier des interventions publiques : politique de la concurrence afin de lutter contre les phénomènes excessifs de concentration nuisibles au jeu réputé efficace de la concurrence ; mesures favorables à l'ensemble des entreprises, soit qu'elles réduisent leurs charges fiscales, soit qu'elles améliorent leur environnement au sens large. D'une façon générale, les États ont tous la volonté de favoriser la compétitivité de leur économie, en jouant à la fois sur la compétitivité-coût, via le niveau des prélèvements fiscaux et sociaux et des mesures ciblées sur certaines catégories d'actifs et sur la compétitivité hors-coût en favorisant l'innovation sous toutes ses formes.
- *À un second niveau, certains États définissent des choix qu'ils considèrent comme stratégiques pour leur développement.* Nous en proposons une synthèse dans le tableau ci-après. Ils exercent ainsi un rôle complémentaire *d'anticipation*. Celui-ci suppose que les marchés ne sont que partiellement efficaces : ils comparent, valorisent ou dévalorisent plus les décisions passées qu'ils ne facilitent les décisions futures. La flexibilité, tant prônée dans les années 1980-1990, pourrait n'être qu'une qualité de second rang par rapport aux capacités d'innovation et d'anticipation des acteurs publics et privés.

Tableau 32
Politiques nationales de compétitivité et aides publiques aux entreprises :
quelques illustrations pour la période 1990-2003

Politiques de compétitivité	Orientations principales	Nature des aides aux entreprises
<p align="center">Allemagne :</p> <p align="center"><i>De la politique structurelle à la politique du site</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux PME-PMI. • Politique technologique pilotée par le marché et à l'organisation méticuleuse. • Politiques de normalisation puissantes, offensives et défensives. • Système de formation professionnelle fondé sur l'apprentissage de longue durée, la promotion sociale et une gestion paritaire. • Actions visant à renforcer l'attractivité du territoire et les performances du site de production. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poids grandissant des aides transversales par rapport aux aides sectorielles. • Importance des aides à l'innovation et au développement régional. • Très faible soutien à l'exportation. • Volume des aides encore important dans des secteurs tels que l'industrie du charbon et le BTP. • Priorités sectorielles récentes, telles que les biotechnologies.
<p align="center">Canada :</p> <p align="center"><i>La compétitivité industrielle comme enjeu national</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Environnement macro-économique plus favorable aux entreprises. • Politique d'innovation ambitieuse, de diffusion technologique et de services consultatifs. • Efforts pour rattraper le retard en ressources humaines. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aides orientées vers la création et le développement des PME et le développement technologique. • Priorités sectorielles (aéronautique, défense, environnement, TIC...).
<p align="center">États-Unis :</p> <p align="center"><i>La consolidation de la supériorité économique</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques macro-économiques plus équilibrées, exonérées de la contrainte de change. • Réformes structurelles intensifiant la concurrence sur le marché des biens et accroissant la flexibilité du marché du travail. • Politique « anti-trust » au service aussi de « champions nationaux ». • Recours ponctuel au protectionnisme et législation sur les faillites autorisant la poursuite d'activités non rentables. • Fort encouragement à l'investissement dans les TIC. • Politique active de « diplomatie » économique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aides budgétaires fédérales affectées à la R & D, en forte augmentation, ciblées sur les TIC, la biotech, la macrotechnologie, la santé. • Commandes publiques dans des activités à fort contenu technologique. • Grande variété de programmes d'aides aux entreprises aux niveaux national et local : développement des PMI (avec notamment la Small Business Administration), innovation (crédits d'impôt en fort développement), exportation (assistance financière, contacts commerciaux, veille), zones défavorisées et promotion de l'activité économique de certaines catégories de la population (minorités ethniques, femmes...).

- Principaux enseignements de ce travail et propositions -

<p align="center">France : <i>Du colbertisme high-tech à la performance globale</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des structures d'économie de marché (privatisations dans l'industrie, la banque, l'assurance ; ouverture à la concurrence des services publics en réseau...). • Soutien croissant à l'innovation, à l'investissement immatériel, au capital-risque. • Mobilisation croissante du potentiel territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poids historique des aides à l'agriculture, aux transports, aux activités de reconversion des activités lourdes traditionnelles. • Quelques domaines technologiques ciblés issus des grands programmes nationaux. • Aides progressivement orientées vers l'innovation, le développement régional, les PME. • Aides favorisant l'interface recherche/entreprise.
<p align="center">Irlande : <i>Une politique de compétitivité par les coûts et d'attractivité du territoire</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance maîtrisée des salaires ; coûts sociaux et fiscaux réduits. • Politique fiscale et monétaire (euro) pour attirer les entreprises étrangères dans les secteurs à forte valeur ajoutée (pharmacie, informatique, électronique, services financiers...). • Système éducatif conçu pour accompagner le développement industriel et formant des jeunes qualifiés susceptibles d'attirer les entreprises étrangères. • Mobilisation de la diaspora pour les IDE. • Orientation en cours vers la prise en compte de la compétitivité « hors-coût ». 	<ul style="list-style-type: none"> • Aides à la R & D et à la formation. • Aides accordées aux entreprises étrangères investissant en Irlande. • Aides aux conseils et aux petites entreprises locales.
<p align="center">Pays-Bas : <i>Une politique de plein emploi fondée sur une logique de négociation</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modération salariale concernant l'ensemble des salaires. • Flexibilité du travail alliée à des politiques de retour à l'emploi volontaristes. • Politique de formation soutenue. • Politique de R & D réactivée, fondée sur les universités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures (budget de l'État, appel à propositions, contrats divers...) orientées vers des domaines d'action prioritaires : matériaux, biotech, télématique, transports, climatologie, environnement. • Soutien aux entreprises innovantes (conseil, aides à l'innovation, crédit impôt-recherche, soutien à projet à risque...). • Existence « d'un guichet unique » pour l'attribution et le contrôle des aides.

Il est ainsi difficile, au vu des réalités économiques, de prôner la fin de l'intervention de l'État ou de constater l'impuissance des politiques publiques. Qu'il s'agisse de fonction d'accompagnement ou de fonction d'anticipation, le rôle des pouvoirs publics (État et autres collectivités publiques), est bien réel.

La mise en œuvre de ces deux fonctions exige des modes d'organisation et d'actions adaptés (voir point précédent sur la gouvernance), mais aussi un travail permanent de prospective ; une compréhension de la diversité des comportements des entreprises ; une évolution de la nature des aides ; enfin, l'ensemble des enjeux en cause relève de l'appréciation politique et du débat public. Telles sont les quatre orientations que nous suggérons ci-après.

2.1. Privilégier une approche prospective du système productif

Les grandes entreprises adoptent de plus en plus une logique de compétence et privilégient un fonctionnement en réseau, afin de maîtriser des compétences complémentaires et mieux répondre au contexte d'incertitude généralisée auquel le fonctionnement contemporain des marchés expose les acteurs.

Quant aux petites entreprises, dont le poids va croissant dans l'économie française,¹ l'ampleur de ces mutations impose de nouveaux critères de compétitivité : flexibilité, réactivité et innovation. Ce qui signifie pour elles un outil de production plus flexible, plus de coordination horizontale, une forte capacité d'apprentissage, une plus grande ouverture sur leur environnement².

Propositions

L'intégration des mutations en cours alliées aux objectifs de politique économique rappelés plus haut, montre ainsi que de nouvelles priorités doivent s'affirmer dans l'action des acteurs publics nationaux et locaux à l'égard des entreprises, en particulier à l'égard des TPE et des PME.

L'on peut en identifier, à ce stade, au moins trois :

¹ La meilleure performance en matière d'évolution de l'emploi au cours de ces 15 dernières années est à mettre à l'actif des TPE (moins de 20 salariés) : l'emploi y a progressé entre 1985 et 1998 de 30 % contre 20 % dans les PME et alors qu'il reculait de 10 % parmi grandes entreprises.

² Philippe Moati (sous la dir. de), « Vision prospective de l'évolution de l'entrepreneuriat, les formes diverses d'entrepreneuriat ou d'entreprises sur le territoire français dans les 10 ou 20 ans », CREDOC, juin 2000.

- *Aider les entreprises à s'ouvrir davantage à l'information*

Quelle que soit leur activité et leur degré d'internationalisation, leur mode de fonctionnement est de plus en plus intensif en information. Leur capacité d'apprentissage et d'innovation et leur réactivité reposent pour une grande part sur leur capacité à capter rapidement l'information pertinente sur leur environnement. Or, dans l'ensemble, des enquêtes ¹ montrent un retard dans le prix de conscience de l'importance stratégique que revêt l'accès à l'information. En outre, l'information ne produit pas automatiquement de la connaissance. Cette transformation implique la mobilisation de capacités à interpréter, à donner du sens à partir de compétences cognitives construites par apprentissage.

- *Favoriser les compétences autant que la technologie*

On assimile trop souvent compétence et technologie. Les compétences peuvent porter sur des techniques de gestion, des pratiques organisationnelles, et s'éloigner d'un pur fondement «high tech ». Inversement, on peut rencontrer des entreprises dans des secteurs de haute technologie ne présentant pas toutes les caractéristiques d'une organisation «cognitive ». Or, traditionnellement, la politique technologique française (mais aussi européenne), s'est fortement concentrée sur le soutien à l'innovation technologique de pointe ². Sans nier l'importance des technologies génériques, les aides aux entreprises devraient encourager les logiques d'apprentissage et de développement des compétences. Une certaine inflexion commence à se faire, notamment à l'échelle européenne, par l'accent mis sur la diffusion de l'innovation, une réflexion sur une fiscalité assurant une meilleure égalité de traitement entre investissement matériel et immatériel, l'encouragement au développement de l'intelligence économique...

¹ Voir, par exemple :

- SESSI, « À nouveaux consommateurs, nouvelles stratégies industrielles », ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2000.
- « Les pratiques des PMI de la région Midi-Pyrénées en matière d'information stratégique et d'intelligence économique », CRCI Midi-Pyrénées, Service ARIST, in J.-L. Levet (sous la dir. de), « Les pratiques de l'intelligence économique. Huit cas d'entreprises », *Economica*, 2002.

² Voir :

- « Recherche et innovation : la France dans la compétition mondiale », Commissariat général du Plan, 1999.
- CAE, 2000, *op. cit.*

- *Encourager la coopération*

L'engagement de l'entreprise dans une logique de coopération est appelé à s'accroître au cours des prochaines années. Participer à des réseaux pour innover est particulièrement important pour les petites entreprises qui ont rarement les moyens de mener en interne une activité de R & D formelle significative¹. L'enquête « Innovation » du SESSI² témoigne de ce que, d'une manière générale, les PMI, et surtout les petites, ont faiblement recours à la coopération avec les clients et les fournisseurs et ont une propension très faible à la coopération avec les organismes de recherche publics et privés.

Il existe, par conséquent, un certain paradoxe entre cette exigence de coopération inter-entreprises et le fait que la grande majorité des aides soient distribuées sur une base individuelle. Il s'agit d'orienter le système d'aides davantage vers une logique de projet visant des ensembles d'entreprises désireuses d'unir leurs forces.

2.2. Des dispositifs d'aides en cohérence avec la diversité des stratégies des entreprises

L'évolution de l'environnement des entreprises et le renouvellement des critères de compétitivité n'impliquent pas qu'il existerait une stratégie unique de compétitivité pour les entreprises et un mode d'organisation optimal. Au contraire, l'observation des logiques productives des entreprises à partir de quelques critères révèle une grande diversité³ dans leur degré d'ouverture à l'environnement, la nature de leur système technique, leur degré de spécialisation, etc.

Dans le contexte des années 2000, l'on constate que deux grandes options semblent pertinentes : celle de la productivité et de la flexibilité, celle de l'apprentissage et de l'innovation. Suivant les options retenues, la nature des aides n'est pas identique. Les aides à l'innovation dans une logique de projet

¹ Des études économétriques américaines ont montré à cet égard que les retombées de la recherche publique sur la production d'innovation sont plus importantes au sein de la population des petites entreprises (voir Acs, Audretsch et Feldman « R & D Spillovers and Recipient Firm Size », « Review of Economics and Statistics », vol. 100, n° 2).

² SESSI, « Changements organisationnels et informatisation dans l'industrie », ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 1998.

³ CREDOC, 2000, *op. cit.*

associant plusieurs entreprises s'inscriront plutôt dans la seconde option ; les aides portant sur les facteurs de production dans une logique individuelle seront consommées par les entreprises ayant fait le choix de la première option. Il convient, par conséquent, de garder au dispositif d'aides une certaine diversité ; d'autant qu'il reste une population d'entreprises vulnérables, celles qui sont insuffisamment innovantes ¹.

Un second facteur renforce ce constat : l'évolution des entreprises suivant leur taille. Les études réalisées dans ce domaine ² aboutissent à deux principales conclusions :

- La diminution tendancielle du poids des grandes entreprises devrait se poursuivre, avec en particulier une organisation économique des activités fondée sur l'externalisation d'activités et la poursuite du mouvement de substitution capital-travail.
- Cette diminution du poids des grandes entreprises profite d'une part aux PME dont le poids devrait continuer à progresser, et d'autre part aux TPE en particulier dans les secteurs des services. Le rôle de l'innovation devrait continuer à jouer en faveur du développement de petites entreprises travaillant en réseaux ou/et intégrées dans des réseaux puissants.

Propositions

Ce constat nous amène à suggérer trois orientations :

- *Maintenir une certaine diversité à l'intérieur du dispositif d'aides, correspondant à celle des logiques productives des entreprises* ³.
- *Les PMI faiblement innovantes et donc effectivement ou potentiellement vulnérables doivent faire l'objet d'un ciblage plus précis de la part de*

¹ Rappelons que l'on considère (SESSI, CPCI, 2002) qu'il y a en France environ 40 % de PMI innovantes dans l'industrie et 38 % dans les services (c'est également le cas en moyenne pour l'Union européenne).

² Voir en particulier :

– SESSI, « À nouveaux consommateurs, nouvelles stratégies industrielles », ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2000,
– CREDOC, 2000, *op. cit.*

³ Voir en annexe 2, des éléments d'information relatifs à la relation aides publiques - PME-PMI.

l'offre. Elles nécessitent une réflexion à la fois sur le contenu précis des aides et sur l'information diffusée auprès de ces entreprises.

- *Les aides à la création d'entreprises et aux réseaux de petites entreprises doivent représenter une priorité du dispositif.*

2.3. Une nécessaire évolution des supports et de la nature des aides

La répartition des types d'aides demeure diversifiée au sein des pays développés : recours plus ou moins important aux subventions, aux avances remboursables, aux prêts bonifiés, aux allégements fiscaux, aux garanties de prêts, aux aides directement issues du budget national (ou fédéral), etc.

Cette diversité des outils répond cependant à des objectifs de plus en plus communs : favoriser la recherche, l'innovation et le développement des PME, stimuler la création d'entreprises, accompagner les entreprises sur les marchés extérieurs, encourager la reconversion et l'attractivité des territoires fragiles...

Les modes d'action, supports des aides, sont de plus en plus déconcentrés et peuvent alors prendre de nombreuses formes :

- appels à propositions dans des domaines précis (Pays-Bas et France) ;
- concours annuels ouverts aux particuliers et PME souhaitant développer des projets innovants ;
- approche contractuelle, par exemple, dans les pays nordiques, entre laboratoires et entreprises qui se généralise ;
- différentes structures favorisant les échanges université-industrie (États-Unis, Europe du Nord, tout récemment Japon) : centres de transferts des universités, pépinières d'entreprises à proximité des universités, parcs scientifiques qui visent à stimuler la coopération entre chercheurs dans le domaine des hautes technologies ;
- réseaux de soutien des entreprises à l'exportation et une recherche de complémentarité des agences dans leurs actions à l'étranger en Allemagne, par exemple ;
- fonds d'ensemencement destinés à financer des fonds de capital-risque qui encouragent l'exploitation commerciale des résultats de la recherche universitaire ;

- agences privées, en Grande-Bretagne, gérant pour le compte de l'État, des aides régionales sectorielles destinées à revitaliser des régions en crise (sidérurgie, textile...);
- structures déconcentrées, en Italie et au Japon par exemple, finançant la constitution de *clusters* (systèmes productifs locaux) dans des activités ciblées, et *encourageant* les coopérations inter-régionales à l'intérieur d'un même pays, mais aussi de pays différents, etc.

Ainsi, les soutiens publics à l'économie sont et seront de plus en plus immatériels et accessibles et diffusés en réseau mobilisant des projets communs à plusieurs acteurs. Or, dans le cas de la France, il y a, dans ce domaine, un véritable déficit.

Proposition :

Il s'agit de :

- *Veiller à la cohérence des supports des aides en fonction de leur finalité.*
- *D'engager, à un niveau plus large, une réflexion sur les supports des aides articulée à la conception de la politique industrielle.*
- *De supprimer les supports qui ne sont plus pertinents au regard des deux points précédents.*

2.4. L'ouverture d'un débat : des aides au service de quelle(s) stratégie(s) ?

Dans un nombre croissant de pays développés, la finalité des politiques d'aides et leur efficacité font l'objet d'une multiplicité d'études largement diffusées et de débats.

Dans le cas français, que peut-il être suggéré ?

- Une première hypothèse, minimale, consiste à considérer que la finalité des aides publiques aux entreprises doit se limiter à la correction des imperfections de marché en se substituant aux acteurs économiques ou en encadrant leur activité, afin de rétablir un comportement privé optimal et compatible avec l'optimum social.

Dans cette perspective, il s'agit d'assurer une mission de gestion et de généralisation de l'évaluation des dispositifs retenus : ceux-ci consistent, en particulier, en des allègements fiscaux relatifs à l'ensemble des entreprises dans des domaines où le marché est insuffisamment efficient, tels que la diffusion de l'innovation. Certaines actions d'accompagnement peuvent être admises, dans des domaines tels que les contrats de brevets ou les normes techniques.

- Dans l'hypothèse où est retenu un État exerçant des fonctions d'accompagnement, de coordination et d'anticipation, ce qui est le cas, rappelons-le, dans la plupart des pays développés, des dispositifs de soutien à l'économie peuvent, dans le cas de la France et de son contexte européen, servir plusieurs objectifs. Trois finalités stratégiques, complémentaires, peuvent nourrir les débats, dont certains ont pu faire l'objet de travaux et de préoccupations sur la période récente :
 - la question du « centre de gravité » du système productif français, de l'ancrage des entreprises et la prise en compte de centres de décisions effectifs ;
 - celle de la constitution de territoires compétitifs, au croisement des stratégies d'implantation des firmes et des politiques de développement aux niveaux régional, national et européen ;
 - l'élaboration collective de priorités industrielles et technologiques relatives aux grands marchés du futur.

Reprenons-les brièvement, en dégagant les problématiques de traitement possibles.

Maîtriser le centre de gravité du système productif français

Les choix de localisation des investissements et des créations d'entreprises sont de plus en plus ouverts. S'il existe des facteurs d'ancrage des centres d'activité, la mobilité des implantations des entreprises s'est incontestablement accrue, pouvant ainsi modifier le centre de gravité d'une entreprise. La « nationalité » de l'entreprise peut apparaître comme un enjeu essentiel, car le sentiment d'appartenance d'une entreprise à la communauté nationale et un

environnement plus ou moins propice à son développement ne sont pas neutres dans ses choix d'investissement ou de désinvestissement ¹.

Cette nouvelle problématique n'est pas propre à la France : Nokia est considéré comme indéniablement finlandais ; en Allemagne, le Standort Deutschland est une préoccupation constante ; quant aux États-Unis, cela va tellement de soi que l'expression « entreprise américaine » se traduit en américain par l'expression « global company ».

L'importance du centre de gravité des entreprises françaises n'est pas qu'une situation de fait ; elle se manifeste dans les comportements par une dynamique spécifique, structurellement favorable à l'emploi et à la création de richesses sur le territoire national. Dans le cadre des restructurations industrielles, les groupes ont tendance à recentrer sur leur pays d'origine leur appareil productif, leurs capacités de R & D. Mais, de puissants facteurs, depuis deux décennies, sont susceptibles de remettre en cause le centre de gravité des entreprises françaises.

Ainsi, la France, plus que la plupart des pays développés, a un taux de pénétration des capitaux étrangers au sein du capital des grands groupes français qui a considérablement augmenté depuis le milieu des années 1990 ² ; parallèlement, les capitaux étrangers s'investissent beaucoup dans les entreprises de taille moyenne ³. Cette tendance se renforce régulièrement depuis deux décennies. Or, ce qui est vrai pour les entreprises françaises (favoriser le territoire national) l'est pour les entreprises à centre de décision américain, hollandais, allemand... Il y a donc un risque de dépendance fort, pour le système productif français, tant sur le plan de la prise de décision que dans le domaine technologique. Par ailleurs, l'élargissement de l'Union en cours est

¹ Voir, sur ce sujet :

- « La nouvelle nationalité de l'entreprise », Commissariat général du Plan, 1999, *op. cit.*
- « L'entreprise et l'hexagone », rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, F. Lavenir, A. Joubert-Bompard, C. Wendling, Les Éditions de Bercy, 2001.

² F. Morin, « Le modèle français de détention et de gestion du capital », rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Éditions de Bercy, 1998.

³ Les filiales de groupes étrangers emploient 48 % des effectifs des entreprises de 250 à 2 000 salariés. Parmi les entreprises de 1 000 à 2 000 salariés, les entreprises étrangères sont majoritaires, en employant 55 % des effectifs (source : « L'implantation étrangère dans l'industrie française », SESSI, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, mars 2003).

susceptible de provoquer de nombreuses délocalisations de sites français en Europe centrale et orientale.

Il est important que les dispositifs d'aides et, plus largement, les mesures de soutien à l'économie se concentrent sur les problématiques de l'innovation (au sens large), de la coopération inter-entreprises, de la densification du tissu industriel et de services marchands aux entreprises, de la transmission des entreprises, de la disponibilité des compétences et cela, à l'intérieur d'un environnement national où la fiscalité joue en faveur du maintien et du développement des activités productives.

Développer des territoires attractifs et compétitifs

La France est l'un des pays européens où la tendance à la concentration régionale des activités technologiques est la plus marquée. Ce phénomène s'explique, en dehors du facteur institutionnel, en particulier par le fait qu'une masse critique importante est nécessaire à l'organisation et à la croissance de ces activités qui reposent sur des relations denses entre différents acteurs. Parallèlement à ces pôles techno-industriels, il existe de nombreux centres d'excellence locaux (ou systèmes productifs locaux), éparpillés sur l'ensemble du territoire et dont l'efficacité nécessite une masse critique moindre.

Face à cette diversité des stratégies de localisation des entreprises, les régions françaises ont besoin de définir de véritables stratégies de développement, dans lesquelles s'insèrent alors des dispositifs adaptés.

Or, l'on observe ¹ que *les régions qui ont fait le choix de technopôles* sont souvent en concurrence au lieu de bénéficier de complémentarités intersectorielles et inter-régionales. *Les régions à vocation de plate-forme* logistique rencontrent des problèmes d'équilibre entre leur effort d'équipement logistique et la recherche d'avantages spécifiques en ressources humaines et en savoir-faire : elle mettent alors trop l'accent sur l'attraction d'entreprises volatiles à la recherche de la minimisation des coûts. Enfin, *les régions qui font le choix de la valorisation de ressources fixes* restent trop marquées par une spécialisation macro-sectorielle et ne parviennent pas à faire évoluer leur tissu économique vers d'autres activités complémentaires.

¹ « La France dans l'économie du savoir : pour une dynamique collective », 2002, *op. cit.*

Le manque de certains dispositifs qualitatifs tels que des structures de coordination entre les différents échelons d'intervention publique, des centres d'excellences locaux au service de grappes d'activités nouvelles ou encore une absence de suivi et d'évaluation des aides, disséminées au gré des demandes d'entreprises, ne peuvent que renforcer les effets négatifs d'un manque ou de l'inadaptation des stratégies de développement sur le territoire considéré. A contrario, la mise en place des dispositifs de création et de densification d'activités et leur évaluation régulière ne peut être réalisée que dans le cadre d'une stratégie régionale effective et visible.

Définir des priorités relatives aux grands marchés du futur

Face à la concurrence internationale, une économie ne peut pas être efficace dans toutes les activités productives. D'une façon générale, la spécialisation de l'économie française s'est plutôt renforcée ces trente dernières années. Dans ce mouvement, la dynamique de transformation de la spécialisation française a porté en tête des avantages comparatifs trois filières qui étaient initialement proches de l'équilibre¹ : les services (grâce au tourisme en particulier) ; l'agro-alimentaire et l'aéronautique et l'espace, qui représentent la percée la plus remarquable. Faut-il rappeler que cette dernière filière a bénéficié d'une forte impulsion des pouvoirs publics, en particulier sur le plan des aides, d'une logique de long terme, et de programmes européens de coopération puissants, associant l'ensemble des acteurs concernés ?

Depuis le début des années 1990, des exercices nationaux de prospective technologique et industrielle se multiplient dans de nombreux pays, avec une accélération depuis le milieu des années 1990. Deux grandes familles d'objectifs les encadrent :

- Des exercices comme en Irlande (1998), en Australie (1997), en Allemagne (1998), en Grande-Bretagne (1995) placent au cœur de leurs préoccupations l'élaboration d'une vision des futurs technologiques possibles partagée par le plus grand nombre d'acteurs. Elle permet d'assurer une complémentarité minimale entre les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics à la suite de l'exercice et les décisions stratégiques des firmes les plus importantes et des principaux groupes d'intérêt à travers le pays.

¹ G. Lafay, J.-L. Levet, « Le système productif français in *Les problèmes de l'économie française* » (sous la dir. de J.-P. Vespérini), PUF, 2001.

- D'autres exercices de prospective technologique (États-Unis 1995 et 1998, France 1995 et 2000, Italie 1996, Pays-Bas 1998) cherchent à élaborer des priorités qui ont pour vocation d'éclairer les décisions à venir. La principale méthode utilisée est celle des « technologies clés »¹.

Cette montée en puissance du nombre de travaux nationaux de prospective technologique est révélatrice d'un intérêt croissant pour des éclairages nouveaux sur les futures dynamiques du développement technologique. Celui-ci se traduit aussi dans certains pays tels que les États-Unis, mais aussi le Canada, les Pays-Bas ou l'Allemagne par la définition de priorités en termes de moyens financiers et donc d'aides publiques.

- De même, *la France peut, à son niveau*, mettre en œuvre des choix clairs et concertés dans des secteurs où elle possède un véritable potentiel. La France ne peut plus se permettre de disperser ses efforts notamment financiers sur la totalité du champ technologique.
- Pour ce qui est *du niveau européen*, des travaux récents² portant sur les spécificités du « made in Europe » montrent qu'au-delà de la variété des secteurs où l'Europe est présente, ceux-ci ont un dénominateur commun : le positionnement sur des produits et services différenciés verticalement. L'excellence européenne se caractérise par une spécialisation dans le haut de gamme et par l'exploitation des labels et des marques qui lui sont associés. La marque de fabrique européenne résulte de montage complexes où les dimensions institutionnelles, organisationnelles (réseaux : voir les systèmes de transports, des consortiums Ariane ou Airbus ou encore Galiléo récemment), ou de normalisation (téléphonie mobile, norme GSM) sont des éléments clés du recours de la compétitivité des firmes. Ces spécificités du « made in Europe » ne peuvent que bénéficier d'une politique européenne de l'innovation et donc des aides publiques résolument orientées vers la différenciation.

¹ Elles sont retenues en général après avoir évalué de longues listes de technologies sur la base de différents ensembles de critères : ceux-ci varient d'un pays à l'autre (voir à ce propos, « Technologies clés 2005 », ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2000).

² B. Coriat, « Entre politique de concurrence et politique commerciale : quelle politique industrielle pour l'Union européenne ? » in CAE, 2000, *op. cit.*

- Principaux enseignements de ce travail et propositions -

En complément du programme-cadre de recherche-développement, des politiques de diffusion de l'innovation dans les PMI, des efforts considérables à faire en matière de propriété intellectuelle et de normalisation, il peut être conçu et développé de grands programmes de coopération destinés à préparer le développement de l'Europe sur les grands marchés du futur (TIC, biotechnologies, ingénierie urbaine, environnement, etc.). Dans ce domaine, une politique d'aides publiques prend également tout son sens.

ANNEXES

Annexe 1

Les principales aides prévues par les textes communautaires

Les principales aides européennes jugées éventuellement compatibles avec les principes d'économie ouverte et de libre concurrence sont répertoriées dans les articles 48, 87, 90, 130, 157 et 267 du Traité.

L'article 87 al. 3 donne compétence à la Commission pour accepter un certain nombre d'aides :

a/ les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ;

b/ les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ;

c/ les aides destinées à favoriser le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;

e/ les autres catégories d'aides déterminées par la décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

d/ les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;

e/ les autres catégories d'aides déterminées par la décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Pour cette dernière rubrique, l'article 48 spécifie que le Conseil peut autoriser l'octroi des aides :

a/ pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles ;

b/ dans le cadre de programmes de développement économique.

Dans le cas des entreprises chargées d'une mission d'intérêt économique général, la Commission et le Tribunal autorisent des avantages accordés par l'État (aide, exonération fiscale...) s'ils sont reconnus n'avoir aucun effet sur la concurrence, en particulier si l'avantage procuré est estimé inférieur aux surcoûts résultant des contraintes générées par cette mission.

La Banque européenne d'investissement, dont l'activité est définie par l'article 267 du Traité, a pour mission de financer (à taux préférentiel par rapport au marché) exclusivement des investissements concourant à un objectif communautaire (développement régional, à la modernisation ou la conversion d'entreprises, à la création d'activités nouvelles présentant un intérêt commun).

L'Acte unique européen a introduit la politique régionale, dans l'objectif de « réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » et de renforcer la cohésion économique et sociale nécessaire à l'achèvement du Marché unique (article 157). L'action, programmée par plans de 6 ans, s'appuie principalement sur les fonds structurels suivants :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui a pour mission de réduire les écarts de développements entre les régions de la communauté et de faciliter la reconversion des régions en déclin ;
- le Fonds social européen (FSE), qui est chargé d'améliorer les possibilités d'emplois dans la Communauté ;
- le Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA), qui participe au cofinancement des régimes d'aides nationaux à l'agriculture et au développement des zones rurales ;
- l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), qui accompagne la restructuration du secteur de la pêche.

Cinq objectifs ont été réaffirmés par l'article 130, du traité réformé par l'Acte unique : les aides aux régions les plus défavorisées, aux régions en déclin industriel, la lutte contre le chômage des jeunes et contre le chômage de longue durée, les aides à l'agriculture.

Source : encadré construit à partir de l'ouvrage suivant : D. Linotte et R. Romi., « Services publics et droit public économique », 4^e édition, Éditions Litec, 2001.

Annexe 2

Aides publiques et PME-PMI

La relation entre aides publiques et entreprises peut être examinée sous l'angle de leurs logiques productives : celles-ci sont-elles prédictives de l'intensité du recours aux aides publiques et influencent-elles la nature de ces aides ? Trop peu d'enquêtes existent sur ce sujet. Cependant, des premières réponses peuvent être apportées, en particulier à travers une étude de 1997 ciblée sur les PMI,¹ plus exactement sur les entreprises moyennes, entre 100 et 2 000 personnes².

Cette étude met en évidence une grande diversité de pratiques organisationnelles au sein des PMI. Cette diversité laisse toutefois apparaître trois principales logiques productives :

- Une logique « traditionnelle », se définissant par un faible engagement dans les « nouvelles pratiques organisationnelles »³.

¹ CREDOC, « Les nouvelles logiques productives dans les PMI : déterminants et impact sur les performances », étude dirigée par P. Moati et L. Pouquet et réalisée à la demande du Commissariat général du Plan, janvier 1997 ; cette étude analyse les pratiques organisationnelles des PMI à partir d'une réexploitation des résultats de l'enquête PMI 93 réalisée auprès d'un échantillon représentatif de PMI françaises et allemandes (« PMI 93 : Les comportements stratégiques des entreprises industrielles de taille moyenne, en France et en Allemagne, face aux espaces de concurrence européens et mondiaux », enquête auprès d'un millier d'entreprises françaises et allemandes, ministère de l'Industrie, 1994).

² Une instance d'évaluation des aides aux très petites entreprises (TPE), présidée par André Mulliez, a été installée en décembre 2001 par le Conseil national de l'évaluation et dont le Commissariat général du Plan assure le secrétariat. Cette évaluation a pour objectif la description des modes d'utilisation des aides et la mesure de leur impact effectif au regard des objectifs poursuivis par les différents dispositifs. Le rapport devrait être disponible en septembre 2003. Ce thème de l'évaluation des aides est traité dans le chapitre 4.

³ Ces entreprises partagent une certaine passivité et une faible ouverture sur leur environnement.

- Annexe 2 -

- Une logique « taylorienne », orientée vers la productivité des facteurs¹.
- Une logique « cognitive », tournée vers l'innovation².

Abordons respectivement l'intensité et la nature des aides reçues, et ce, en prenant en compte cette typologie des logiques productives.

1. L'intensité des aides reçues

Les résultats de l'enquête montrent que les PMI adhérant aux différentes logiques productives ont un accès différencié aux dispositifs d'aides publiques :

- C'est dans le groupe des PMI traditionnelles que la proportion d'entreprises bénéficiant d'aides publiques est la plus basse et que « l'intensité »³ moyenne est la plus faible, et ce, tant pour les aides européennes, nationales que régionales. Cette particularité est en particulier marquée parmi les PMI traditionnelles considérées comme « fermées et passives » et plus encore « industrielles » ; les PMI traditionnelles « niches technologiques » étant dans la norme de l'échantillon.
- Les PMI tayloriennes sont globalement dans la norme de l'échantillon, avec cependant de forts contrastes entre les deux sous-groupes : les PMI tayloriennes « innovation-produit » sont dans la norme de l'échantillon, alors que les PMI « tayloriennes lean »⁴ ont un profil très marqué avec une absence totale d'entreprises ayant bénéficié d'aides européennes, une forte sous-représentation des entreprises ayant reçu une aide nationale et une très forte sur-consommation d'aides régionales (avec 2/3 des entreprises concernées).
- Les PMI cognitives sont de grosses consommatrices d'aides, en particulier pour les PMI cognitives « près de la science ». Les PMI cognitives « produits » sont moins

¹ Ces PMI cherchent à donner une plus grande flexibilité à une organisation restée taylorienne. Pour cela, elles développent leur intégration logistique aux clients et aux fournisseurs, recherchent des gains de productivité par la productique, externalisent une partie importante de leur activité.

² Ces PMI ont un cœur d'activité défini davantage par rapport à des compétences qu'à des produits, et dont l'organisation est prioritairement tournée vers la nécessité de collaborer avec des « partenaires extérieurs » (fournisseurs, clients, « institutions »...).

³ L'intensité des aides reçues par une entreprise a été appréhendée en effectuant la somme du carré de la note (de 1 à 5) attribuée par l'entreprise à chacune des sources « européenne », « nationale », « régionale », en fonction de la fréquence avec laquelle elle a bénéficié des aides émanant de chacune de ces sources.

⁴ Ces entreprises sont qualifiées de « tayloriennes lean », car elles se désengagent de l'activité productive et externalisent de nombreux aspects de leur activité, dont le développement technologique.

consommatrices d'aides, avec cependant 70 % d'entre elles bénéficiant d'aides au niveau régional.

2. La nature des aides reçues

La hiérarchie des dispositifs d'aides publiques reçues n'est pas très variable entre les groupes de PMI de la typologie retenue. Les prêts à taux bonifiés, les crédits d'impôts, les aides à la formation professionnelle, les aides à la R & D et à l'innovation, touchent, dans chaque groupe, une proportion importante d'entreprises. Quelques écarts, fort logiques, méritent cependant d'être relevés :

- Les PMI traditionnelles ont un fort désavantage concernant les aides à la formation professionnelle, les aides à la R & D et à l'innovation et les aides sectorielles.
- Les PMI tayloriennes bénéficient principalement d'aides à l'investissement matériel. Parmi les tayloriennes *lean*, 53 % de ce groupe déclarent en bénéficier. Cette sur-représentation est cohérente avec l'accent mis par ces entreprises sur la recherche de la productivité par l'investissement corporel.
- Les PMI cognitives bénéficient d'aides orientées en faveur des avances remboursables des crédits d'impôts et allègements fiscaux, des aides à la R & D et à l'innovation et des aides sectorielles.

À travers ces travaux, *il apparaît au moins trois enseignements* :

- *Tout d'abord, chaque logique productive appelle une catégorie d'aide spécifique.* En simplifiant, les PMI tayloriennes consomment principalement des aides portant sur les facteurs de production, alors que les PMI cognitives émarginent davantage aux aides à l'innovation.
- *Les PMI traditionnelles, qui représentent encore un groupe numériquement non négligeable, bénéficient peu du dispositif d'aides publiques, alors même qu'elles sont particulièrement vulnérables au durcissement de l'environnement concurrentiel.*
- *Le dispositif français tend à être orienté plutôt en faveur des PMI cognitives.* Cette caractéristique traduit, comme d'autres travaux plus exhaustifs l'ont montré, ¹ une politique technologique et industrielle traditionnellement orientée vers la haute technologie, au détriment d'une approche plus globale de la compétitivité mettant l'accent sur la diffusion des innovations, et les facteurs organisationnels.

¹ Voir en particulier sur ce sujet, le rapport du Commissariat général du Plan « Recherche et innovation : la France dans la compétition mondiale », La Documentation française, 2000.

Annexe 3

Les aides fiscales aux entreprises ¹

Les aides fiscales aux entreprises peuvent se classer en deux catégories principales :

- les aides accordées dans une optique d'aménagement ou de rééquilibrage économique du territoire ;
- les réductions de taxe professionnelle applicables à l'ensemble des redevables.

1. Les aides accordées dans le cadre de l'aménagement du territoire

La politique de l'aménagement du territoire met en œuvre divers dispositifs d'aides économiques, sociales et fiscales pour compenser les handicaps des parties du territoire les plus défavorisées et réorienter l'implantation des agents économiques vers celles-ci. Les aides prévues concernent trois types de zones : les zones d'aménagement du territoire réparties sur l'ensemble du pays, les zones rurales et les zones urbaines. Chacun de ces découpages se décline en différents sous-ensembles où s'appliquent de manière différenciée les dispositifs d'aides qui leur sont propres.

Les dispositifs fiscaux d'aides aux entreprises prévus n'attribuent pas d'aides directes, du type subventions, à des entreprises déterminées mais leur accordent le bénéfice de régimes d'exonérations d'impôts temporaires. Selon les cas, ces exonérations sont soit de droit, soit sur option en ce sens prise par les collectivités locales ou les organismes consulaires (pour certaines exonérations touchant les impôts directs locaux), soit sur agrément (l'exonération est alors accordée nominativement). Elles concernent essentiellement l'impôt sur les bénéfices, la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties, les taxes pour frais de chambre consulaire, les droits d'enregistrement.

¹ Recensement réalisé par la Direction spécialisée des impôts pour la région Île-de-France, dans le cadre de la CRAPE, 2002.

- Annexe 3 -

Impôt sur les bénéfices

Article 44 sexies du CGI : Il s'agit d'une exonération dégressive sur 5 ans des bénéfices des entreprises nouvelles créées en ZRU entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2004.

Les entreprises bénéficiant du régime de faveur de l'article 44 sexies sont exonérées d'imposition forfaitaire annuelle (IFA) au titre des mêmes périodes et dans les mêmes proportions.

Article 44 octies du CGI : Ce dispositif prévoit une exonération des bénéfices provenant des ZFU de 5 ans, plafonnée, applicable aux entreprises implantées ou créées dans ces zones entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001.

La loi de finances pour 2002 prévoit, à l'issue de la période d'application du dispositif initial et pour les seules entreprises en ayant bénéficié, la mise en œuvre d'un abattement dégressif sur 3 ans applicable aux bénéfices provenant des activités implantées dans ces zones. Les entreprises bénéficiant du régime de faveur de l'article 44 octies sont exonérées d'imposition forfaitaire annuelle (IFA) lorsqu'elles exercent l'ensemble de leur activité dans les ZFU.

Taxe professionnelle

Article 1466 A-I du CGI : Cette exonération est applicable en ZUS aux créations et extensions d'établissements (remplissant certaines conditions) intervenues à compter du 1^{er} janvier 1997. Elle est subordonnée à une délibération préalable des collectivités locales (pour la part de taxe professionnelle leur revenant) qui en fixe la durée (maximale de 5 ans) et le taux. Les bases exonérées sont déterminées dans la limite d'un plafond de bases nettes imposables.

Article 1466 A-I bis et A-I ter du CGI : Il s'agit d'une exonération de droit (les collectivités locales peuvent la supprimer par délibération) applicable en ZRU ancien zonage (A-I bis) aux créations et extensions d'établissements (remplissant certaines conditions) intervenues entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 1997 et en ZRU nouveau zonage (A-I ter) aux créations, extensions, changements d'exploitants et établissements existant au 1^{er} janvier 1997, à compter du 1^{er} janvier 1997. Sa durée est de 5 ans et elle s'applique à la totalité de la part de la taxe professionnelle revenant aux différentes collectivités locales, sous la limite d'un plafond de bases nettes.

La loi de finances pour 2002 a limité l'application dans le temps de ce dispositif aux événements intervenus entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2004. En contrepartie, elle a institué un abattement de plein droit, dégressif sur 3 ans, applicable au titre de la réalisation d'opérations ayant bénéficié du dispositif initial d'exonération dans les ZRU.

Article 1464 B du CGI: Cette exonération est subordonnée à une décision des collectivités locales. Elle vise les entreprises créées depuis le 1^{er} janvier 1989 et qui bénéficient de l'exonération des bénéfices prévue à l'article 44 sexies (création d'entreprise entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 janvier 2004 en ZRU) et à l'article 44 septies (reprise d'entreprise industrielle en difficulté). Le dispositif prévoit une exonération de 2 ans (en pratique 3 ans : année de création + 2) de la totalité de la part revenant à la collectivité locale qui a pris la délibération.

En application de l'article 1602 A, ces entreprises peuvent, sur délibération des organismes consulaires être exonérées pour la même période de taxe pour frais de Chambre de commerce et d'industrie et de taxe pour frais de Chambre de métiers.

Taxe foncière sur les propriétés bâties

Article 1383 A du CGI : Exonération de 2 ans des entreprises nouvelles qui bénéficient des dispositions des articles 44 sexies (création en ZRU) ou 44 septies (reprise d'entreprise industrielle en difficulté).

Article 1383 B du CGI : Cet article prévoit, pour les immeubles situés en ZFU, affectés à une activité entrant dans le champ de la taxe professionnelle et détenus par des entreprises remplissant les conditions, une exonération de 5 ans.

Ce dispositif est supprimé par la loi de finances pour 2002 pour les opérations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2002.

Droits de mutation

Article 722 bis du CGI : Cet article vise les acquisitions de fond de commerce et de clientèle réalisées en ZRU et ZFU (ainsi que dans certaines communes en TRDP et ZRR, pour les régions où ces types de zone existent). Il prévoit une réduction à 0 % du droit budgétaire de 3,8 % applicable à la fraction du prix comprise entre 150 000 F (23 000 euros) à 700 000 F (107 000 euros).

Les exonérations de droit touchant les impôts directs locaux font l'objet d'allocations compensatrices versées aux collectivités locales. Seules les exonérations de droit relatives aux impôts directs locaux font l'objet d'une compensation de la perte des ressources qu'elles entraînent pour les collectivités locales concernées (communes, conseil général, conseil régional).

Les montants des allocations compensatrices versés aux collectivités locales obéissent à des règles de calcul propres et ne correspondent pas précisément aux montants exonérés pour l'entreprise.

2. Réductions de taxe professionnelle applicables à l'ensemble des redevables

La base d'imposition à la taxe professionnelle est constituée de deux éléments :

- la valeur locative de l'ensemble des immobilisations corporelles dont a disposé le redevable pour les besoins de sa profession ;
- une fraction des salaires et des rémunérations versées aux dirigeants de société pour la généralité des contribuables.

Ou une fraction des recettes pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), les agents d'affaires et intermédiaires de commerce, employant moins de cinq salariés.

Cette base d'imposition fait l'objet de divers abattements ou réductions compensés par l'État :

- Réduction de la fraction imposable des salaires : 18 % seulement des salaires et des rémunérations des dirigeants sont soumis à la taxe professionnelle.
- Réduction des bases des créations d'établissements : en cas de création d'établissement, la base d'imposition est réduite de moitié la première année d'imposition.
- Abattement général de 16 % des bases : il s'applique par établissement sur la base nette imposable déterminée après déduction des abattements.

Annexe 4

Contrôle, évaluation, suivi

Le contrôle vérifie la légalité et la régularité de la mise en œuvre du dispositif. Il renvoie à des règles administratives très strictes.

Le suivi est une opération qui s'apparente davantage à la gestion du dispositif qu'à son évaluation. Il s'agit de produire une analyse régulière de l'état d'avancement des réalisations.

L'évaluation se différencie des autres modalités par le fait qu'elle « sort de la sphère de la mise en œuvre du programme pour juger celui-ci sur la base des résultats et des impacts qu'il produit dans la société¹ ». Trois types d'évaluation peuvent à leur tour être distingués :

- L'évaluation *ex-ante* intervient au début du processus, alors que les règles relatives à la nouvelle aide n'ont pas encore été adoptées. Elle vise à s'assurer de la pertinence et de la cohérence du dispositif.
- L'évaluation à mi-parcours intervient dans un second temps du processus, pendant la période de distribution de l'aide. Au vu de ses conclusions, des ajustements peuvent être, si nécessaires, apportés. Elle apprécie également la qualité du suivi et la mise en œuvre.
- L'évaluation *ex-post* récapitule et juge l'ensemble du dispositif d'aides, notamment ses impacts. Elle a pour objet de rendre compte de l'utilisation des fonds, de l'efficacité et de l'efficience des interventions et des effets attendus et inattendus qu'a produit l'aide. Elle est généralement conduite deux ou trois ans après le début du programme d'aides.

¹ Conseil national de l'évaluation, «L'évaluation au service de l'avenir », rapport annuel 1999, La Documentation française, 2000.

Annexe 5

La LOLF, nouveau cadre pour l'évaluation des politiques publiques

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF n° 2001-692 du 1/8/01) constitue un changement de très grande ampleur dans l'organisation financière de l'État. Elle a pour ambition d'accompagner le passage d'une administration de moyens à une administration de résultats et d'instaurer une nouvelle gestion publique.

Elle opère un renforcement des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire, notamment par un accroissement de son pouvoir d'amendement.

Elle vise à instaurer une plus grande transparence des finances publiques, d'où l'importance du contrôle et de l'évaluation des fonds publics comme les aides.

Elle correspond à un souhait de recherche d'efficacité de la dépense publique. Il s'agit d'avoir de meilleurs résultats par rapport à des objectifs plus clairs. La loi offre plus de marge de manœuvre aux gestionnaires mais elle assortit cette liberté accrue d'une plus grande responsabilité. Le gestionnaire devra maintenant rendre compte et répondre de ses résultats.

Elle instaure un principe de globalisation des crédits. Il s'agira de gérer de grands « programmes » comportant des montants plus élevés.

Enfin, la LOLF conduit à un plus grand souci d'évaluation de l'impact de l'utilisation des fonds publics. Selon Sylvie Trosa, « La LOLF permettra de clarifier progressivement la complexité des objectifs en définissant des cibles, des stratégies et des indicateurs ¹ ».

¹ S. Trosa., « *Le guide de la gestion par programmes : vers une culture du résultat* », Éditions d'Organisation, 2002.

Annexe 6

Liste des tableaux, encadrés et figures

Tableaux

Tableau 1 : La nomenclature de l'Union européenne relative aux aides nationales d'État ..	21
Tableau 2 : Volume global comparé des aides nationales en France et dans l'Union européenne	25
Tableau 3 : Volume des aides nationales ventilé par grands secteurs (1994-1998).....	26
Tableau 4 : Volume global des aides nationales ventilé par grands secteurs (1997-2001) ..	26
Tableau 5 : Aides d'État à l'industrie manufacturière : ventilation par objectifs et par secteurs	27
Tableau 6 : Aides d'État à l'industrie manufacturière	27
Tableau 7 : Aides d'État à l'industrie manufacturière : ventilation par type d'aide	28
Tableau 8 : Les compétences juridiques des États et des régions en matière d'interventionnisme économique	69
Tableau 9 : Synthèse : les capacités réelles des États et des régions en matière économique	70
Tableau 10 : Typologie des politiques industrielles des années 1980.....	71
Tableau 11 : Typologie des politiques structurelles et d'aides	73
Tableau 12 : Évolution des aides d'État en pourcentage du PIB communautaire	77
Tableau 13 : Aides d'État en pourcentage du PIB des pays membres en 1999.....	78
Tableau 14 : Aides d'État dans l'UE et les pays candidats	79
Tableau 15 : Les aides publiques à l'industrie en 1989 et 1993	81
Tableau 16 : Aspects institutionnels de la gouvernance au début des années 1980	83
Tableau 17 : Méthodologie d'évaluation des aides	95
Tableau 18 : Exemples de bonnes pratiques relevées à l'étranger	106
Tableau 19 : Les aides à la presse écrite	113
Tableau 20 : Diversité des sources de financement et aides aux entreprises. L'exemple de l'ANVAR (exercice 2001)	115
Tableau 21 : Recensement des aides publiques de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre des dispositions des traités européens (année 2001, en milliers d'Euros)	118
Tableau 22 : Liste des chapitres budgétaires pertinents du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.....	123

Tableau 23 : Les aides publiques directes des collectivités locales en 1999.....	126
Tableau 24 : Subventions aux entreprises en 2001 selon la nomenclature économique de l'État (hors Outre-mer)	127
Tableau 25 : Les aides du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie en 2001 (en euros).....	127
Tableau 26 : Les aides du ministère de la Défense en 2001 (en euros)	128
Tableau 27 : Aides publiques aux entreprises. Montants établis à partir de la nomenclature d'exécution du budget général de l'État pour l'année 2001 (hors Outre-mer)	128
Tableau 28 : Les aides aux entreprises dans les comptes spéciaux du Trésor (année 2001)	129
Tableau 29 : Rapports d'évaluation des contrats de Plan État-Région relatifs aux entreprises	133
Tableau 30 : Récapitulatif et bilan des institutions et modes de « portage » des instances (1998)	135
Tableau 31 : Impacts qui ont été étudiés lors de l'évaluation des politiques d'aides en faveur des entreprises et leur nature.....	139
Tableau 32 : Politiques nationales de compétitivité et aides publiques aux entreprises : quelques illustrations pour la période 1990-2003.....	164

Encadrés

Encadré 1 : Le cas des industries liées à la défense.....	63
Encadré 2 : La « subvention fédérale inéquitable » selon le Corporate Subsidy Reform Act	75
Encadré 3 : La création d'un régime d'aide aux Pays-Bas	84
Encadré 4 : L'évaluation des programmes fédéraux américains	92
Encadré 5 : L'évaluation des aides à la R & D aux Pays-Bas	93
Encadré 6 : Les programmes de financement du gouvernement fédéral canadien du cycle de l'innovation (tableau simplifié)	102
Encadré 7 : Diversité des institutions publiques ou parapubliques	113
Encadré 8 : Diversité dans la nature des fonds publics affectés	114
Encadré 9 : Le processus d'évaluation.....	131
Encadré 10 : L'évaluation des opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC) en Pays de la Loire, septembre 2000.....	140
Encadré 11 : Évaluation du Fonds régional d'aide à l'export (FRAEX) en Région Centre	141
Encadré 12 : L'évaluation de l'aide au recrutement de personnel d'encadrement (dispositif RPE) en Bourgogne.....	144
Encadré 13 : Les critères de l'évaluation : pertinence, efficacité, efficience et utilité.....	147
Encadré 14 : L'évaluation des allègements de charges sur les bas salaires	148

Encadré 15 : Recommandations issues de l'étude des CPER..... 162

Figures

Figure 1 : Représentation des critères de l'insertion dans la mondialisation (Europe) 64

Figure 2 : Typologie des politiques structurelles 72

Figure 3 : Typologie des aides et interventions publiques 105

Annexe 7

Liste des personnalités rencontrées

Jean-Louis Levet et son équipe souhaitent adresser leurs sincères remerciements à Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE, ancien Commissaire au Plan et aux personnalités suivantes :

- **France :**

Ah Yone (Gaëlle), Société interprofessionnelle artisanale de garantie des Chambres des métiers (SIAGI),

Bachou (Éric), directeur des partenariats, Société interprofessionnelle artisanale de garantie des Chambres des métiers (SIAGI),

Bapt (Gérard), député de Haute-Garonne,

Barbaroux (Catherine), déléguée générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité,

Bassères (Jean), directeur général de la Comptabilité publique,

Beauveau (Marie-Claude), sénateur du Val-d'Oise,

Bellon (Bertrand), professeur de sciences économiques à la faculté Jean Monnet, université de Paris-XI,

Bert (Thierry), chef du service de l'Inspection générale des finances, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

Bintz (Denise), chargée de mission, Direction de la Comptabilité publique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

Bourgeois (Jacques), membre de la Commission des affaires économiques de l'Union professionnelle artisanale (UPA),

Bove (Jean-Pierre), chargé de mission au Département des affaires européennes de la DATAR, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement,

Bur (Dominique), préfet, directeur général des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales,

Chasseguet (Pierre), délégué général du Groupement des industries métallurgiques (GIM),

Clément (Thierry), chargé de mission « développement économique » au secrétariat général pour les Affaires régionales de la préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur,

Coloos (Bernard), directeur des affaires économiques et internationales de la Fédération française du bâtiment (FFB),
Coquet (Karine), inspectrice du Trésor, Direction de la Comptabilité publique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Cornède (Hervé), délégué général de Transport et logistique de France (TLF),
Cornu (Gérard), sénateur d'Eure-et-Loir,
Coulomb (Didier), sous-directeur de l'Innovation et du Développement économique, ministère chargé de la Recherche,
Dehecq (Jean-François), président-directeur général de Sanofi-Synthelabo,
Descarpentries (Jean-Marie), président de la FNEGE,
d'Ornano (Philippe), directeur général de Sisley,
Fourez (Michel), président-directeur général de Dacral,
Fournet (Jacques), directeur général délégué, Pierre Fabre SA,
Frogier (Nelly), déléguée nationale, pôle économique-études de la CFE-CGC,
Garcia (Jean-Louis), directeur du Développement économique de la région Centre,
Gattaz (Roland), président du directoire de RADIAL, président de l'Association syndicale des moyennes entreprises patrimoniales (ASMEP),
Geffroy (Dominique), chargé de mission au secrétariat général pour les Affaires régionales de la préfecture de région Pays de la Loire,
Guyodo (Alain), chargé de mission, Confédération générale démocratique du travail (CFDT),
Hédouin (Roger), attaché du groupe CFTC, Conseil économique et social,
Huchet (Bernard), sous-préfet, secrétaire général pour les Affaires régionales de la préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur,
Jouyet (Jean-Pierre), directeur du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Jurga-Hoffmann (Brigitte), chargée de mission au secrétariat général pour les Affaires régionales de la préfecture de région Nord-Pas-de-Calais,
Kaisergruber (Danielle), présidente du directoire Bernard Brunhes Consultants,
Kessler (Denis), vice-président au MEDEF,
Lacoste (Xavier), conseiller technique au cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Lascostes (Patrice), chef du Service d'études de la préfecture de région Pays de la Loire,
Laugeay (Pierre), administrateur civil, chef de bureau à la Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur,
Lavalette (François), chef du bureau du budget et du contrôle budgétaire, Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services,
Loos (François), député du Bas-Rhin,

Lozec (Philippe), chef du bureau veille économique stratégique, Direction des relations économiques extérieures, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Magné (Yves), adjoint au chef de service de l'environnement économique, international et de l'emploi, Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Majza (Béatrice), maître de conférences à l'université de Caen,
Mansouri-Guilani (Nasser), responsable du secteur activités économiques de la CGT,
Meley (Françoise), chef de bureau, Direction des relations économiques extérieures, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Mourès (Isabelle), sous-directrice, Direction branches et entreprises, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle,
Osmont d'Amilly (Anne), administrateur civil, Direction de la Comptabilité publique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Ostermann (Joseph), sénateur du Bas-Rhin,
Paul (Daniel), député de Seine-Maritime,
Pautrat (Rémy), préfet en mission extraordinaire auprès du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales,
Pouletty (Philippe), président de France biotech,
Pungier (Marie-Suzie), secrétaire confédérale de Force Ouvrière (FO),
Raymond (Antoine), président-directeur général de la Société Raymond,
Roubaud (Jean-François), vice-président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME),
Schneiter (Bertrand), inspecteur général, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Sepulchre (Jean-Marie), secrétaire général, Agence nationale de la valorisation de la recherche (ANVAR),
Seyret (Jeanne), directrice générale de l'Industrie, des Technologies de l'information et des Postes,
Tejedor (Cécilia), chargée de mission au secrétariat général de la région Centre,
Thierry (Dominique), délégué général de l'Association Développement et Emploi,
Triomphe (Claude-Emmanuel), délégué général de l'Association pour le Développement de l'université européenne du travail,
Van Tu (Ly), chef de bureau au secrétariat général de la préfecture de région Île-de-France,
Veltz (Toussainte), chargée de mission au secrétariat général pour les Affaires régionales de la préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur,

- Annexe 7 -

Vidal (Edith), chef du service des stratégies agricoles et industrielles de la Direction des politiques économiques et internationales, ministère de l'Agriculture et de la Pêche,

Voisin (Arnaud), chargé d'études, Observatoire de la défense, ministère de la Défense,

Wahl (Vincent), chargé de mission, Service des stratégies agricoles et industrielles de la Direction des politiques économiques et internationales, ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

- Concernant les missions effectuées à l'étranger :

- **Belgique** :

- Bizet (Paul), Mission économique de France en Belgique, Bruxelles,
 - Carpentier (Rick), ministère des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, Bruxelles,

- Paoli (Jean-Paul), conseiller économique, ambassade de France en Belgique, Bruxelles,

- Philippe (Jean-Pierre), chef de la Mission économique de France en Belgique, Bruxelles,

- Ponçon (Jean-Marie), directeur PME, ministère de la région Bruxelles-capitale administration de l'économie et de l'emploi, Bruxelles,

- Thomas (José), directeur PME, Direction générale de l'économie et de l'emploi, ministère de la Région wallonne, Namur,

- Van Damme (Laurent), directeur PME, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid, Bruxelles,

- Van Melckebeke (Raymond), Mission économique de France en Belgique, Bruxelles.

- **Canada** :

- Bouchard (Jean-Claude), sous-ministre adjoint, secteur des opérations, Industrie, Canada,

- Desautels (Denis L.), Vérificateur général du Canada,

- Parker (Jeff), directeur exécutif, Partenariat technologique, Canada,

- **Italie** :

- Amici (Rosella), Confindustria, Area Competitività, Europa, Rome,

- Appian (David), chef de mission économique,

- Angelini (Barbara), Assolombarda, Milan,

Benedetta Francesconi (Maria), E. Ciufo (Antonio), Direzione Generale Coordinamento Incentivi alle Imprese, ministero delle Attività Produttive, Dirigente Rome,
Bourguignon (Didier), conseiller économique et commercial, ambassade de France en Italie, Milan,
Casciolo (Valentina), Istituto per la Promozione Industriale (IPI), Rome,
Ciarlone (Roberto), Confindustria, Area Competitività, Europa, Rome,
Corb? (Luigi), direttore generale, Istituto per la Promozione Industriale, (IPI), Rome,
Corti (Laura), Euro Info Centre, Camera di Commercio di Milano, Milan,
d'Arcangelo (Nicoletta), Promos, Camera di Commercio di Milano, Milan,
Peisino (Donatella), Economia d'Impresa et Unione degli Industriali della Provincia de Napoli, Naples,
Dufresne (Gilles), attaché commercial, Mission économique, Ambassade de France en Italie, Rome,
Fanali (Chiara), Assolombarda, Milan,
Garavaglia (Anna), Assolombarda, Milan,
Lecamp (Pascal), conseiller commercial, Mission économique, ambassade de France en Italie, Milan,
Lindoro Toscani (Sergio), Direzione Generale Industria, PMI, Cooperazione e Turismo, Giunta Regionale, Regione Lombardia, Milan,
Martini (Giorgio), Istituto per la Promozione Industriale (IPI), Rome,
Morgia (Francesco), Istituto per la Promozione Industriale (IPI), Rome,
Macchitella (Vittoria), Pizzino, Unioncamere, Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura, Rome,
Moro (Christine), consule générale de France à Naples,
Napoli (Giorgio), Direttore Generale, Divisione Generale Industria, PMI, Cooperazione e Turismo, Giunta Regionale, Region Lombardia, Milan,
Pasca di Magliano (Roberto), Direttore Generale, Ministero delle Attività Produttive, Dipartimento per le imprese, Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese, Rome,
Piccinini (Mario), Confindustria, Area Competitività, Europa, Rome,
Pizzino (Fabio), Unioncamere, Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura, Rome,
Puszka (Mathilde), stagiaire au consulat général de France à Naples,
Spagnoli (Carlo), Pizzino, Unioncamere, Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura, Rome,
Sprovieri (Francesco), Sviluppo Italia, Rome,
Travaglino (Concetta), Responsabile Economia d'Impresa e Internazionalizzazione, Unione degli Industriali della Provincia de Napoli, Naples,

- Pays-Bas :

Arends (Judith) L. M., Directorate General for Foreign Economic Relations, Ministry of Economic Affairs,
Bottenberg (Peter), Directorate-General for Entrepriise, Ministry of Economic Affairs,
Dekker (Eva), mission économique, ambassade de France aux Pays-Bas,
Geijzeirs (Harry) F.G., Algemeen Directeur, Senter, Ambassade de France aux Pays-Bas,
Grosfeld (Thomas), Ministry of Economic Affairs, Directorate General for Innovation,
Houdijk (J.N.), Ministry of Economic Affairs, Directorate General for Innovation,
Hosman (Juluis), Head European and International, Public Affair, Corus,
Kramps (Robert) A.W., Langeveld, Directorate General for Competition and Energy, Ministry of Economic Affairs,
Langeveld (Paul) P.A., Directorate General for Competition and Energy, Ministry of Economic Affairs,
Laurens (Kuyper), Directorate General for Foreign Economic Relations, Ministry of Economic Affairs,
Oostendorp (Leonie) L.M., Directorate-General for Entrepriise, Ministry of Economic Affairs,
Reimer (P. P.), Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
Van Kooij (Eric), Ministry of Economic Affairs, Directorate General for Innovation.

- Allemagne :

Behnke (Gerhard), Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,
Brunel (Philippe), mission économique, ambassade de France en Allemagne,
Jahn-Thielicke (Bettina), Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,
Kastrop (Christian), Bundesministerium der Finanzen,
Multhaupt (Thomas), Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,
Paulard-Lanapats (Claire), mission économique, ambassade de France en Allemagne,
Régnier (Georges), mission économique, ambassade de France en Allemagne,
Tetsch (Friedemann), Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,
Schutz (Fran), Bundesministerium der Finanzen,
Senf (Angela), Bundesministerium der Finanzen.

- Irlande :

Geoghegan (Brian), directeur de la politique économique, Irish Business and Enterprise Confederation,
Gillin (Michaël), responsable des programmes R & D, Irish Business and Enterprise Confederation,
Halpin (Brendan), directeur marketing, Industrial Development Agency,
Keane (Bob), spécialiste des aides publiques, Department of Enterprise, Trade and Employment,
McCabe (Reg), responsable des partenariats privé-public (PPPs), Industrial Development Agency,
O'Neill (Eoin), directeur de l'innovation, université de Trinity College,
Quinlan (Kathleen), Direction de la Planification, Enterprise Ireland,
Ryan (Dick), responsable de la Planification, Industrial Development Agency,
Whelan (Brendan), directeur général, Economic and Social Research Institute,
Woods (Margareth), directrice du Centre de recherche en biosciences, université de Trinity College.

- Commission des Communautés européennes :

Colson (Jean-Louis), chef d'unité Aides horizontales, Direction générale de la Concurrence, Commission des Communautés européennes,
Jallon (Andrée), chargée de mission, Direction générale de la Concurrence, Commission des Communautés européennes,
Dormal (Loretta), directrice des Aides d'État, Direction générale de la Concurrence, Commission des Communautés européennes.

Enfin, je tiens à remercier Lourimi Sofène (analyse des aides à l'industrie électronique avec les cas américain et taïwanais) et Önalın Filiz (études des politiques régionales d'aides aux entreprises avec les exemples allemand, Irlandais et Italien), stagiaires au Commissariat général du Plan, et tout particulièrement Dominique Nicol et Pierrette Augé qui ont réalisé la mise en forme du manuscrit, avec le concours de Nadine Boivin et de Sylvie Paupardin.