



CONTROLE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

CGEfi N°06-07-40

LA SEGMENTATION
AU SEIN DES PME
POUR CIBLER LES POLITIQUES PUBLIQUES

Rapport présenté par :

Pierre-François COUTURE
et Daniel HANGARD

Juillet 2006

S O M M A I R E

Lettre de mission

INTRODUCTION

I – La définition du sous-ensemble des PME : des critères nécessairement réducteurs appliqués à une réalité entrepreneuriale très hétérogène	1
A – La définition européenne et ses conséquences	1
1. Des critères nécessairement réducteurs	1
2. Une segmentation non contraignante	3
3. Des conséquences importantes pour les entreprises	4
B – La réalité entrepreneuriale : une grande diversité d’entreprises	6
1. Les spécificités liées au secteur d’activité introduisent une segmentation de fait et de droit	6
2. La catégorie particulière de l’entreprise unipersonnelle	7
3. Entreprises indépendantes et micro groupes	8
II – Les politiques publiques : les besoins des PME sont mal identifiés et mal pris en compte	10
A – Les besoins des PME : « les entreprises n’ont pas besoin d’aides, elles ont besoin d’air »	10
1. Une demande forte et récurrente : la simplification des procédures	10
2. Les allègements de charges	11
3. La fiscalité du patrimoine	12
4. La flexibilité de l’emploi	12
5. La maîtrise des risques	12
6. L’accès au financement	13
7. L’accès à des ressources humaines qualifiées	13
B – Le ciblage des politiques publiques ne prend pas suffisamment en compte la réalité des PME	14
1. Les effets négatifs des segmentations fondées sur les effectifs et le chiffre d’affaires	14
2. Des politiques publiques tenant insuffisamment compte de leur impact sur les PME	15
3. Les politiques dédiées aux entreprises : un ciblage aléatoire de dispositifs trop nombreux et peu lisibles	17
III – Quels ciblage pour quelles politiques ?	19
A – Des ciblage adaptés aux objectifs visés	19
1. Les segmentations généralement retenues sont inadaptées	19
2. L’utilité des ciblage : le mieux est peut-être l’ennemi du bien	20
3. Un critère pertinent mais difficile à utiliser : la valeur ajoutée	21
4. Pour une approche dynamique et pragmatique : les moments clés de croissance et les facteurs clés de réussite	22

B- Emploi et innovation : faut-il cibler ?	23
1. Les aides publiques à l'emploi	24
2. Les aides à l'innovation : un ciblage de plus en plus fin pour un dispositif complexe	26
Constats et propositions	29
Listes des personnes rencontrées	30
Liste des annexes	31

Introduction

Par lettre de mission en date du 17 octobre 2005, le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales a confié au Contrôle général économique et financier une mission d'étude de la segmentation au sein des PME pour cibler les politiques publiques, notamment celles qui visent à favoriser l'emploi. Il était demandé aux missionnaires d'identifier des « seuils simples et en nombre limité rendant compte des besoins réels des entreprises » pour améliorer la formulation et le ciblage de ces politiques.

Pour mener à bien leurs travaux, les missionnaires ont pu bénéficier des avis pertinents formulés au sein d'un comité de pilotage réuni à l'initiative de la DCASPL ainsi que du soutien des membres de cette direction. Qu'ils en soient ici remerciés.

La mission s'est efforcée de rencontrer les experts qualifiés au sein des administrations, des réseaux consulaires et des organisations professionnelles représentatives soit des entreprises, soit des prestataires de services au profit des entreprises. Sans avoir conduit d'enquête auprès d'un échantillon représentatif de PME, elle a pris l'attache de quelques responsables de TPE et a pu bénéficier des avis éclairés d'Yvon GATTAZ.

Au terme de ses travaux, la mission ne peut conclure à l'existence de critères –ou de seuils– simples et en nombre limités permettant de segmenter la population des PME en quelques cibles pertinentes permettant d'adresser avec efficacité l'ensemble des politiques dédiées aux entreprises et aux PME en particulier. Les besoins sont en effet très variés et les politiques ont des objectifs divers qui peuvent conduire à des ciblage spécifiques.

Il lui est en revanche apparu qu'il existait bien une spécificité de la TPE au sein de la population des PME légitimant des ciblage spécifiques pour certaines politiques publiques. La « très petite taille » apparaît en effet comme caractérisant une situation défavorable devant des complexités de gestion et des difficultés d'accès à l'information croissantes. Elle a estimé que retenir le seuil de 20 salariés pour caractériser cette « cible » était pertinent, même si – comme tous les seuils – ce dernier pouvait induire des effets négatifs (frein à la croissance) ou des effets d'aubaine.

Pour les entreprises de taille supérieure, la mission est d'avis qu'il serait sans doute pertinent de supprimer les seuils intermédiaires qui ne paraissent pas justifiés par des « besoins » particuliers. Elle considère, en revanche, que des ciblage spécifiques peuvent être mis en œuvre en fonction soit du facteur de production que l'on cherche à stimuler (investissement, travail, innovation) soit de la constatation d'élasticités différenciées du comportement des entreprises, selon leur taille, au dispositif de soutien envisagé, soit enfin de la plus ou moins grande exposition de l'entreprise à la concurrence internationale.

Au total, il apparaît que l'identification de la réalité particulière de l'entreprise (le couple produit/marché, la situation par rapport à la concurrence, la nature et le poids relatif des facteurs de production) est le gage d'une appréhension satisfaisante de ses besoins. Ce constat conduit à privilégier des approches régionales ou locales, fondées sur le repérage des moments-clés de croissance et des facteurs-clés de succès, par préférence aux segmentations figées. Ces approches dynamiques et pluridisciplinaires supposent un travail en réseau des principaux intervenants, publics et privés, et la désignation (ou « l'élection » par les membres du réseau) d'un animateur assurant la coordination de l'action collective et la lisibilité, pour les entreprises, des dispositifs de soutien auxquels elles peuvent prétendre.

I - La définition du sous-ensemble des PME : des critères nécessairement réducteurs appliqués à une réalité entrepreneuriale très hétérogène

La classification des entreprises par taille, grandes, petites et moyennes, est relativement récente et ne s'impose réellement dans les pays de l'union européenne que depuis une recommandation de la commission de 1996, reprise et actualisée par une recommandation du 6 mai 2003 (cf. annexe 1). Ces recommandations sont elles-mêmes issues d'une demande du conseil « Industrie », formulée en 1990, et visant « à limiter la prolifération des définitions des PME en usage au niveau communautaire ». L'objectif poursuivi était d'harmoniser les « cibles » s'agissant des mesures de soutien, communautaires ou nationales, aux entreprises et d'éviter les distorsions de concurrence pouvant résulter de politiques divergentes en matière d'aides publiques (règlement du 7 mai 1998. Cf. annexe 2).

En France, la segmentation de la population des entreprises remonte à 1936 : c'est après les accords de Grenelle qu'un petit groupe de petites industries s'est détaché de la Confédération Nationale du Patronat Français, considérant qu'elles avaient été « trahies » par les grands groupes. Ces « petites industries », devenues « PMI » par annexion –abusive à l'époque- des « moyennes industries » (lesquelles n'avaient pas quitté la CNPF) se transformèrent en « PME » pendant la guerre, sous la pression du ministre de l'industrie qui souhaitait inclure le commerce au sein des industries.

Jusqu'à l'adoption de la recommandation européenne de 1996, aucune définition stable et polyvalente de la « PME » n'avait été retenue. L'approche développée par les politiques publiques à l'égard des entreprises avait, de fait, été largement dictée par la structuration dominante des entreprises en France : les grands groupes, d'une part ; les très petites unités du « commerce et de l'artisanat » d'autre part. L'apparition de la moyenne entreprise « patrimoniale » comme catégorie spécifique susceptible de mobiliser l'intérêt des pouvoirs publics est donc relativement récente, ce qui peut résulter du déficit démographique de cette population par rapport à ce qui est constaté en Allemagne (importance du Mittelstand) ou aux USA.

A – La définition européenne et ses conséquences

1. Des critères nécessairement réducteurs

Dans la plupart des Etats européens, la catégorie des petites (ou très petites) entreprises est identifiée et relève d'approches et de politiques spécifiques. En France, les secteurs du commerce et de l'artisanat relèvent d'une organisation particulière (chambres de métiers et de l'artisanat) et, traditionnellement, d'un ministère dédié.

S'agissant, en revanche, de « la moyenne entreprise », aucune définition consensuelle ne peut être avancée. Si l'on s'en tient au critère des effectifs, on constate une grande variété des limites supérieures dans les lois, règlements, seuils fiscaux ou sociaux : de 100 à 2000, voire 5000. Aussi l'Union Européenne a-t-elle dû trancher entre des positions différentes d'un pays à l'autre, et parfois divergentes au sein d'un même Etat.

Elle a, en définitive, retenu le seuil de 250 emplois qui était sans doute la définition rencontrant le moins d'objections sans pour autant recueillir l'adhésion unanime des Etats membres. On voit bien, en effet, que ce seuil d'effectif ne recouvre pas de réalité managériale évidente et que l'identité économique des entreprises aux effectifs comparables peut être fondamentalement différente selon le secteur d'activité, de même que sont différents les rapports entretenus avec l'Etat.

Tout contestable qu'il soit, le critère de l'effectif reste cependant le plus discriminant si l'on veut une classification universelle et simple des entreprises. Mais il est clairement insuffisant pour cerner l'identité économique de l'entreprise. L'Union européenne a donc ajouté deux critères en rapport avec l'importance et la nature de l'activité : le chiffre d'affaires et le bilan, assortis de deux seuils de 50 M€ d'une part et de 43 M€ d'autre part. La pertinence combinée du seuil d'effectif et des seuils financiers peut cependant prêter à discussion, notamment parce que le chiffre d'affaires des entreprises du commerce et de la distribution est par nature plus élevé que celui du secteur manufacturier. Aussi est-il accepté que l'un des deux critères financiers puisse être dépassé.

Même si l'on peut regretter que le critère de la valeur ajoutée n'ait pas été pris en compte, on peut considérer que la conjonction retenue (effectif, chiffre d'affaires, bilan), avec la souplesse sur le dépassement d'un des deux seuils financiers, est, au total, pertinente. Observons toutefois que la technique des seuils utilisée par l'union européenne comporte, de manière inévitable, des effets pervers : un plafond d'effectifs a des effets induits sur l'emploi, un plafond sur le montant du bilan peut en avoir sur l'investissement ou la gestion des stocks. Plus généralement, les seuils peuvent inciter à la structuration en « mini groupes » sans qu'il soit aisé de prouver que les entreprises sont « liées » au sens de la recommandation européenne.

Celle-ci prévoit en effet « ...qu'afin de mieux appréhender la réalité économique des PME et d'exclure de cette qualification les groupes d'entreprises dont le pouvoir économique excéderait celui d'une PME.... » les entreprises **détenues à plus de 25 %** par une autre entreprise (entreprises liées) sont exclues du champ des PME.

Cette dernière condition est essentielle. L'autonomie, la responsabilité financière directe de l'entrepreneur devant le risque inhérent à toute activité industrielle ou commerciale sont sans doute des facteurs majeurs de différenciation entre les entreprises. Pour le ciblage de certaines politiques publiques (fiscalité du patrimoine, par exemple), la prise en considération des difficultés propres à l'entreprise autonome est sans doute plus importante que le seuil d'effectif et le seuil de chiffre d'affaires.

Cependant, là encore, la discrimination entre l'entreprise autonome, l'entreprise « partenaire » et l'entreprise liée suppose quelques souplesses. Certaines ont été prévues dans la recommandation de mai 2003 qui stipule qu'une entreprise peut être qualifiée d'autonome, même si le seuil de 25 % est dépassé, lorsqu'on est en présence d'investisseurs n'ayant pas vocation à exercer une influence dominante (entités publiques, sociétés de capital-risque, business angels etc...).

Ces souplesses –ou ces corollaires- illustrent les difficultés rencontrées pour définir de manière pertinente la catégorie des PME. Mais ces difficultés, qui sont l'illustration de la complexité et de la polymorphie des entreprises, sont également la résultante de l'ambiguïté des objectifs que l'on fixe à l'utilisation d'une telle classification.

S'agissant de l'Union Européenne, la préoccupation principale a été d'encadrer les aides d'Etat de manière à limiter les distorsions de concurrence, la concurrence loyale étant l'objectif premier pour réaliser un grand marché. Mais, parallèlement, l'Union Européenne estime que le marché peut ne pas être à même de satisfaire pleinement certains objectifs d'intérêt commun (services d'intérêt économique général, cohésion sociale et régionale, emploi, recherche et développement, développement durable, promotion de la diversité culturelle...). Elle considère dès lors que des aides d'Etat sont possibles. S'agissant des PME –définies comme rappelé ci-dessus- le règlement du 12 janvier 2001 (cf. annexe 3) exonère les Etats de la notification des aides, dans la limite de certaines « normes » préétablies et dans le cadre de certains objectifs (investissement, conseil, R et D, propriété intellectuelle...). Ce règlement est lui-même la corollaire d'une « charte européenne des petites entreprises » (cf. annexe 4), adoptée au sommet de Lisbonne, qui établit les bases d'une « affirmative action » pour ces entreprises s'agissant notamment de l'accès au financement et du renforcement de la capacité technologique.

Cette double finalité de la politique européenne conduit ainsi à des ciblage contestables. Pour ne prendre qu'un exemple, on perçoit bien les limites de l'approche s'agissant du soutien à la R et D (le seuil de 250 emplois n'est certainement pas pertinent) ou du soutien au dépôt de brevets.

Au constat de ces contradictions, on ne peut que plaider pour des assouplissements, notamment pour les PMI. Le concept « d'entreprise médiane » (jusqu'à 2000 salariés) est sans doute mieux adapté pour le ciblage de certaines aides que ne l'est le concept de PME strictement défini (cf. annexe 5).

2. Une segmentation non contraignante

Au-delà de la définition de l'ensemble « PME », l'Union Européenne a recommandé une segmentation type en quatre sous-ensembles :

- 0 à 1 personne
- 2 à 9 personnes
- 10 à 49 personnes
- 50 à 249 personnes

La commission présente désormais les statistiques qu'elle établit selon cette décomposition.

L'article 2 de la recommandation de 2003 précise en outre la définition de la micro-entreprise et de la petite entreprise. La première est une entreprise occupant moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan n'excède pas 2 millions d'euros. La seconde occupe moins de 50 salariés et son chiffre d'affaires (ou son bilan) n'excède pas 10 millions d'euros.

Cette segmentation s'impose désormais à toute réglementation communautaire ou tout programme communautaire qui feraient mention des termes « PME », « microentreprise », « petite entreprise » ou « moyenne entreprise ». Elle n'a, en revanche, et à notre connaissance, pas de portée contraignante s'agissant des politiques nationales. Il faut cependant constater qu'elle reprend la segmentation traditionnelle appliquée en France et reposant sur les critères du droit du travail : moins de 10 (délégué du personnel) ; moins de 50 (comité d'entreprise). Elle ignore, en revanche, le seuil de 20 salariés qui prend en France une importance croissante

et revêt une grande pertinence sur le plan managérial (cf. annexe 6 : les TPE en France). Ce seuil est désormais fréquemment utilisé pour définir la catégorie des « TPE » par préférence au seuil de 10 (gestion des heures supplémentaires dans le cadre des 35H, contrat nouvelle embauche.)

3. *Des conséquences importantes pour les entreprises*

L'appartenance, ou non, au sous-ensemble « PME » a des conséquences importantes pour les entreprises.

- Au niveau communautaire : les petites entreprises bénéficient d'un « préjugé favorable » puisqu'elles font l'objet d'une « charte européenne » qui les qualifie « d'épine dorsale » de l'économie européenne et, plus récemment (2005) d'une « politique des PME moderne pour la croissance et l'emploi. ».

En découlent deux conséquences majeures :

- La plupart des aides aux PME échappent, en vertu du règlement (CE) n° 70/2001 de la commission à l'application des règles du Traité relatives à l'interdiction de principe des aides d'Etat et à l'obligation de notification prévue à l'article 88 & 3. Le règlement énumère les aides suivantes :

- Aides à l'investissement, dans les régions bénéficiant d'aides à finalité régionale mais aussi dans celles qui n'en bénéficient pas. Dans ces dernières, l'aide peut atteindre 15 % de l'investissement pour les petites entreprises et seulement 7,5 % pour les entreprises moyennes ;
- Aides au service de conseil et autres services et activité, dans la limite de 50 % des coûts ;
- Aides à la recherche et au développement (jusqu'à 60 % pour la recherche industrielle et à 100 % pour la recherche fondamentale) ;
- Aides aux études de faisabilité technique (jusqu'à 75 %) ;
- Aides à l'obtention de brevets.

- Les PME doivent faire l'objet « d'actions » positives de l'Union et des Etats :

- Education et formation à l'esprit d'entreprise ;
- Enregistrement moins coûteux et plus rapide ;
- Meilleure législation et meilleure réglementation ;
- Accessibilité des « aptitudes » (formation, conseil) ;
- Amélioration de l'accès en ligne des administrations ;
- Valorisation de l'atout « marché unique » pour les PME ;
- Amélioration de l'environnement fiscal et financier ;
- Amélioration de l'accès aux fonds structurels ;
- Renforcement de la capacité technologique des entreprises ;
- Développement du commerce électronique et soutien technique ;
- Renforcement de la représentation des intérêts des petites entreprises au niveau de l'Union et au niveau national ;

- Au niveau national, la qualification « PME » ouvre la possibilité de bénéficier des aides existantes non-notifiées alors que les entreprises hors champ en sont exclues, à l'exception des aides à la formation et à l'emploi (qui sont, par nature, hors champ du contrôle communautaire lorsqu'elles sont d'une intensité inférieure à certains seuils).

La commission européenne a réitéré la priorité qui doit être accordée aux PME de moins de 250 salariés à l'occasion d'une communication au Conseil et au Parlement en date du 10 novembre 2005 (cf. annexe 7). Cette communication est intéressante car elle affirme (pour la première fois, à notre connaissance) la grande diversité des PME :

« Les PME présentent une grande diversité et, par conséquent, rencontrent des besoins différents. Certaines sont en phase de démarrage (« Start up »), d'autres connaissent une croissance rapide (« gazelles »). Certaines opèrent sur de vastes marchés, d'autres sur des marchés locaux ou régionaux. Si toutes comptent, par définition, moins de 250 salariés, certaines sont des micro entreprises, d'autres des PME familiales. Afin de libérer le potentiel de croissance de l'ensemble des PME, les politiques et actions en leur faveur se doivent de refléter cette diversité. »

La communication rappelle qu'il y a 23 millions de PME dans l'Union Européenne, représentant plus de 99 % de l'ensemble des entreprises et contribuant jusqu'à 80 % de l'emploi dans certains secteurs industriels.

Il est intéressant de constater que la commission privilégie aujourd'hui une approche dynamique (« une politique moderne pour les PME »), reconnaissant la diversité des situations (au-delà du nombre de salariés) et propose des actions nouvelles dans cinq domaines clés :

- la promotion de l'esprit d'entreprises et les compétences ;
- **l'amélioration de l'accès des PME** aux marchés, notamment **aux marchés publics** ;
- la simplification de la législation ;
- l'amélioration du potentiel de croissance (financement, recherche et innovation, TIC) ;
- le renforcement de la consultation et du dialogue.

B – La réalité entrepreneuriale : une grande diversité d’entreprises

1. Les spécificités liées au secteur d’activité introduisent une segmentation de fait et de droit

Les développements suivants visent à identifier les intersections entre des sous-ensembles sectoriels et les sous-ensemble des PME définis par le nombre de salariés.

1.1.- Le commerce et l’artisanat

Sur les quelques 2,6 millions d’entreprises inscrites au répertoire SIRENE, on décompte :

- 851 000 entreprises artisanales (à titre principal ou secondaire)
- 646 000 entreprises de commerce.

Si l’on retient le seul champ des TPE de moins de 10 salariés (y compris les entreprises unipersonnelles) :

- le commerce compte pour 450 000 entreprises
 - l’artisanat pour 800 000
- sur un total de 2 millions de TPE.

L’emploi total des TPE des secteurs de l’artisanat s’élève à 2,3 millions et celui des TPE du commerce à 1,25 million pour un effectif total employé par les TPE d’environ 4,6 millions. Le poids du commerce et de l’artisanat est ainsi largement prépondérant dans les TPE (environ 75 % pour l’emploi et 85 % pour le nombre d’entreprises).

Si l’on considère plus particulièrement l’artisanat, on note une concentration des entreprises dans les métiers du bâtiment (39 %) et des services (30 %). Les métiers de production ne représentent que 18 % et ceux de l’alimentation 12 %.

Compte tenu des règles particulières à ces secteurs, il apparaît légitime qu’ils fassent l’objet de politiques spécifiques, notamment dans le domaine de la formation.

1.2.- Le cas particulier de l’agriculture

L’immense majorité des entreprises agricoles ont moins de 10 salariés ; elles ne constituent pas pour autant une cible « TPE » au sens de la politique européenne en faveur des PME. Compte tenu de la très grande spécificité des politiques publiques qui leur sont dédiées, les entreprises agricoles sont, en réalité, d’abord identifiables par leur secteur d’activité.

Il est cependant évident que les intérêts des grandes entreprises agricoles sont différents de ceux des petites entreprises (situation que reflète la structuration du syndicalisme) et que les politiques publiques doivent tenir compte de la fragilité, inversement proportionnelle à leur taille, de ces entreprises.

1.3.- Le poids croissant des services

On dénombrait 431 000 entreprises de services aux entreprises et 409 000 entreprises de service aux particuliers au 1^{er} janvier 2003.

Sur des effectifs occupés totaux de 19 millions de personnes, les services comptaient pour 5,6 millions, soit environ 30 %.

S'agissant de la répartition des emplois par taille d'entreprises, le secteur des services présente un assez bon équilibre entre les différentes catégories : 53 % dans les PME (dont 22 % dans les micro entreprises) et 47 % dans les grandes entreprises.

La segmentation principale du secteur tient à la nature du client : services aux entreprises (services à forte valeur ajoutée) ou aux particulier (c'est dans ces derniers que l'on trouve la plus forte proportion de bas salaires). Mais les politiques spécifiques dédiées aux PME sont particulièrement adaptées à cette cible qui reste la plus dynamique en termes de création d'entreprises et de création d'emplois.

1.4.- La faiblesse des industries manufacturières

Le nombre total d'entreprises est de 178 000, dont seulement 1800 ont plus de 250 salariés. La part des TPE (moins de 10 ou moins de 20) reste forte (88 %), bien que sensiblement inférieure à celle observée dans les autres secteurs d'activité (97 %).

Le secteur se caractérise par une taille unitaire moyenne des entreprises sensiblement supérieure à celle observée dans les autres secteurs : l'effectif salarié dans les entreprises de moins de 10 ne représente que 7,3 % de l'effectif total du secteur et seulement 13,1 % pour les effectifs des entreprises de moins de 20 salariés.

Les personnes occupées par le secteur, soit 3,664 millions, ne représentaient plus que 23 % de celles occupées dans les entreprises répertoriées dans la base « FICUS » de l'INSEE, contre 30,6 % pour les personnes occupées dans le secteur des services.

Les petites et moyennes entreprises de ce secteur, et sans doute en tout premier lieu les **moyennes**, doivent faire l'objet d'une attention toute particulière. Elles sont en effet fragiles car très exposées à la concurrence mondialisée.

Sans avoir à poursuivre trop longuement les analyses sectorielles, force est de constater que la segmentation par taille des entreprises revêt une pertinence limitée : soit elle est redondante par rapport à la réalité du secteur (c'est le cas de l'artisanat), soit elle est très secondaire par rapport à la réalité des politiques publiques (agriculture), soit elle ne reflète guère les spécificités de l'activité (services aux entreprises, services aux particuliers). Dans le secteur des industries manufacturières, la taille reste cependant discriminante même si la branche professionnelle est le critère traditionnel retenu par le ministère de l'industrie pour adresser ses politiques.

Ce constat n'invalide pas la segmentation par taille d'entreprise. Ce critère reste essentiel, notamment pour toutes les politiques visant à créer un environnement favorable pour les entreprises (simplifications administratives, par exemple). Il en limite, cependant la portée s'agissant du ciblage de certaines politiques publiques dont les caractéristiques sectorielles restent dominantes (industrie, transport, agriculture).

2. La catégorie particulière de l'entreprise unipersonnelle

En 2003, le nombre des entreprises individuelles du champ statistique « Industrie, Commerce, Services », donc hors agriculture, était de 1,18 million, sur un nombre total d'entreprises de

2,4 millions, soit près de 50 %. L'importance économique relative de ce sous-ensemble est naturellement beaucoup plus faible :

- 7,5 % des personnes occupées
- 4 % de la valeur ajoutée

La répartition par secteurs d'activité fait apparaître une forte prépondérance quantitative du commerce, de l'artisanat et des professions libérales. Les secteurs des IAA, des transports et des industries manufacturières sont en revanche très faiblement présents dans ce sous-ensemble.

S'agissant des créations d'entreprises, plus de la moitié des 225 000 créations répertoriées en 2005 sont le fait d'entrepreneurs individuels.

Il semble qu'une fraction très importante de ces entreprises (anciennes ou nouvelles) offre un potentiel de création d'emplois salariés très limité. On constate, de manière empirique, que beaucoup d'entreprises artisanales ou commerciales n'ont pas vocation à devenir des gazelles (ou des « petits tigres », selon la terminologie d'Yvon Gattaz). Pour autant, il ne faudrait pas négliger ce sous-ensemble. Trois lignes d'action paraissent prioritaires :

- la création d'entreprise, même si l'entreprise est destinée à rester individuelle. Ce peut être, en effet, une opportunité d'emploi, soit en activité initiale, soit en reconversion, plus stimulante que l'emploi salarié et, s'agissant des services, une nouvelle structuration des relations de travail entre l'offre et la demande ;
- l'accompagnement du créateur pendant les premières années d'activité (¹) ;
- l'incitation au recrutement, un grand nombre d'entrepreneurs individuels (dans le secteur de l'artisanat en particulier) indiquant qu'ils sont surchargés de travail mais qu'ils sont réticents à l'embauche d'un salarié.

Il est à cet égard significatif de constater que le revenu moyen de l'entrepreneur ayant un salarié est plus important que le revenu de l'entrepreneur individuel. Lever les réticences à la première embauche est sans aucun doute un enjeu important pour la politique de l'emploi. L'Etat dispose pour ce faire des principaux leviers d'action : allègement des charges fiscales ou sociales, flexibilité contractuelle, mise en place de système d'assurance ou de garantie en cas de licenciement économique.

3. Entreprises indépendantes et micro groupes :

Comme on l'a vu, le critère d'indépendance (ou d'autonomie) est un critère de différenciation important au sein des entreprises.

L'Association des Moyennes Entreprises Patrimoniales distingue à cet égard trois sous-groupes :

¹ La croissance des entreprises créées reste, en France, sensiblement moins dynamique que dans certains pays concurrents. Ainsi, les enquêtes conduites par « Jeunesse et entreprise » ont démontré que cinq ans après une création, le nombre d'entreprises nouvelles atteignant 50 salariés était quatre fois moins important en France qu'en Allemagne. **Le problème français s'est ainsi déplacé de la création d'entreprises vers le développement des entreprises.**

- les entreprises familiales stricto sensu dont les actionnaires ont un lien de parenté, entreprise généralement de la deuxième génération ou plus ;
- les entreprises personnelles dont le créateur a conservé à la fois la direction et la propriété ;
- les entreprises d'associés non parents qui se développent de plus en plus pour utiliser des compétences complémentaires.

Cette catégorie d'entreprises « moyennes » ne peut être enfermée dans une fourchette d'effectifs précise. Si l'on exclut les TPE, qui sont à 100 % patrimoniales, 95 % des entreprises de 10 à 100 salariés seraient patrimoniales, 75 % pour les entreprises de 100 à 3000 salariés et 20 % pour les grandes entreprises de plus de 3000 salariés.

On constate donc une écrasante majorité d'entreprises patrimoniales parmi les PME et même au-delà. Certains peuvent en conclure que la segmentation pertinente de la population des entreprises doit être relevée de 250 à 3000, voire à 5000 salariés comme le préconisent les allemands attachés au concept de « Mittelstand » (5000 emplois). On constate, en France et en Europe, une démarche inverse puisque le seuil qu'appliquait la France (500 salariés) a été ramené à 250. Le constat du caractère stratégique de ces moyenne/grandes entreprises (entreprises « médianes ») n'a cependant pas conduit à en faire une cible spécifique des politiques publiques, la réglementation de l'Union Européenne s'y opposant. L'évolution récente tend cependant à pallier cette carence puisque la commission s'est engagée à relever les plafonds des aides « de minimis » comme elle a accepté que certains types d'aides (emploi, formation, recherche et développement, protection de l'environnement) puissent être déclarées compatibles avec le marché commun et, de ce fait, ne soient pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'art. 88 & 3 du Traité.

S'agissant de ces entreprises « indépendantes » et patrimoniales, les difficultés rencontrées sont de nature très différente de celles qui affectent les filiales de groupes. Citons l'absence de mutualisation des fonctions support (GRH, finances, juridique et fiscal), l'accès plus délicat au financement bancaire et l'absence d'avances intragroupe, la taille infra critique pour rentabiliser les efforts de recherche ou la prospection de nouveaux marchés. Ces spécificités (négatives) ne doivent pas, pour autant, requérir l'intervention des pouvoirs publics : il est légitime, dans le cadre de la mondialisation des marchés, que la taille optimale, pour certaines entreprises, soit sensiblement plus élevée que celle constatée et que, par nécessité, l'entreprise patrimoniale soit rachetée par un groupe ou par des investisseurs financiers capables d'assurer sa croissance.

Il apparaît toutefois nécessaire d'apporter une attention toute particulière à la fiscalité patrimoniale au moment où de nombreux propriétaires/gestionnaires d'entreprises doivent passer la main. Cette phase critique peut se traduire par des risques sur l'activité même de l'entreprise et sur l'emploi : la rationalisation du secteur du petit électroménager illustre ce type de difficultés.

A contrario, les avantages liés au statut de PME peuvent renforcer la dynamique naturelle qui pousse à l'organisation en grappes de filiales de moyennes entreprises en croissance. Ces micro groupes ne sont pas à proprement parler des petites entreprises lorsque l'effectif cumulé tangente les 250 salariés. Pour autant, il apparaît souhaitable de ne pas le priver des avantages du statut de « PME » au seul motif que le seuil d'effectif est franchi en « consolidé ».

II – Les politiques publiques : les besoins des PME sont mal identifiés et mal pris en compte

A – Les besoins des PME : « les entreprises n’ont pas besoin d’aides, elles ont besoin d’air »

Sans avoir conduit une enquête approfondie sur les attentes des PME à l’égard de l’Etat, les différents contacts établis par la mission avec les « acteurs » du monde des PME –et d’abord les chefs d’entreprise eux-mêmes- confirment les souhaits traditionnellement affichés par le monde de l’entreprise : simplifier les procédures, alléger les charges plutôt que donner des aides, rendre le marché du travail plus flexible et réduire le nombre de fonctionnaires qui s’occupent des entreprises. Ces revendications recourent les « priorités » du sommet de Lisbonne, celles affichées par la Charte européenne de la petite entreprise et, plus récemment, celles reprises dans la communication de la commission au Parlement européen : « une politique des PME moderne pour la croissance et l’emploi ».

La revendication spontanée des PME (« moins d’Etat ») rend d’autant plus nécessaire une politique en faveur des PME ! Ce paradoxe n’est qu’apparent : l’essentiel de l’action publique doit en effet porter sur la mise en place **d’un environnement favorable à l’entreprise**. Il reste à déterminer si les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics sont ciblées avec pertinence.

Ce besoin d’un environnement favorable (psychologique, fiscal, social, administratif et financier) peut se décliner selon une série de thèmes qui seront développés ci-dessous. On y ajoutera deux thèmes spécifiques, qui interpellent les pouvoirs publics : l’accès au financement et l’accès à des ressources humaines qualifiées.

1. Une demande forte et récurrente : la simplification des procédures

La communication de la commission du 10 novembre 2005 a repris cet objectif parmi les cinq considérés comme prioritaires :

« Une simplification des contraintes réglementaires et administratives qui pèsent sur les PME s’impose. Le principe de la priorité accordée aux petites entreprises (« penser aux petits d’abord ») sera intégré de manière transversale dans toutes les politiques européennes. Les intérêts des PME seront systématiquement pris en considération lors de l’étude d’impact de la législation communautaire... Les règles en matière d’aides d’Etat, la participation des PME aux programmes communautaires, la taxe sur la valeur ajoutée et, au niveau national, la fiscalité directe feront l’objet d’une attention particulière ».

On mesure, à la lecture de ces lignes, l’ampleur des gestes de discrimination positive susceptibles d’être faits en direction des PME. D’où la nécessité de se poser quelques questions sur le champ retenu : qu’il soit restreint aux PME stricto sensu pose problème s’agissant des entreprises « médianes » lesquelles sont, comme on l’a vu, sans doute aussi stratégiques que les TPE ; que la simplification (ou les allègements) profitent de même manière aux entreprises moyennes et aux micro entreprises, tout en ne s’appliquant pas aux entreprises « non PME » peut conduire à des inégalités de traitement peu justifiées.

De toute évidence la simplification des procédures est une nécessité vitale pour la création d'entreprises et pour les TPE. Le besoin, pour cette population, est exprimé fortement et à juste titre. Qu'il s'agisse des relations avec les administrations ou avec l'URSAFF, des progrès considérables restent à accomplir.

Quant au droit du travail, et notamment de la représentation des salariés et de celle des syndicats, il est légitime de s'interroger sur le dispositif actuel qui génère les premières contraintes de fonctionnement au franchissement du seuil de 10 salariés (délégués du personnel) et les durcit au seuil de 20. L'évolution des organisations et des technologies laisse penser qu'une révision de ces seuils pour rechercher un « seuil managérial » mieux adapté ne constituerait pas une régression sociale mais une adaptation du droit à une réalité qui a évolué.

La commission inclut dans l'effort de simplification de la législation des possibles « discriminations positives » au titre de la fiscalité et des aides publiques. Il s'agit, en fait, dans ces matières, non plus de simplifications mais de stimulations financières. La mission a constaté qu'il n'y avait pas d'originalité forte de la demande des PME à l'égard de l'Etat dans ces domaines, à l'exception, significative il est vrai, de la réduction du taux de TVA à 5,5 % revendiquée par le secteur HCR et l'artisanat du BTP. S'agissant, en revanche, du taux de l'IS il n'apparaît pas comme une revendication majeure et spécifique des PME, ni des TPE qui, il est vrai, dégagent unitairement des bases imposables modestes. De même, s'agissant des aides publiques, les PME ne demandent pas qu'il en soit créé de nouvelles ; elles souhaitent en revanche savoir ce qu'elles peuvent demander dans un maquis, devenu inextricable, de guichets nationaux, régionaux, locaux, associatifs, consulaires etc....

Au total, l'intensité du besoin de simplifications apparaît inversement proportionnel à la taille de l'entreprise, bien qu'il soit exprimé de manière très générale. On reviendra ultérieurement sur un éventuel ciblage, fondé soit sur la taille de l'entreprise soit sur les « étapes clés » (création-transmission notamment).

2. Les allègements de charges

Si les entreprises ne demandent pas d'aides, elles sont unanimes à demander des allègements de charges sociales et fiscales. Mais derrière cette « évidence », l'intensité, voire la réalité du besoin (de la demande) est assez variable selon le type d'entreprise et selon l'origine de la « charge » (fiscale, sociale ou autre).

La mission constate une faible « intensité » de la demande d'allègements fiscaux chez les TPE (cf. ci-dessus) et une reconnaissance assez large des efforts de simplification et d'amélioration du dialogue entre l'administration fiscale et les redevables. Le niveau de pression fiscale devient en revanche critique pour les entreprises moyennes (et plus...) qui sont en concurrence avec leurs homologues européennes ou mondiales. On retrouve là une dichotomie classique entre les entreprises exposées à la concurrence internationale (sur le marché français d'abord mais aussi à l'export) et celles qui restent à l'abri (artisanat, commerce, services à la personne).

Le niveau élevé des charges sociales est en revanche vécu comme un handicap en terme d'activité par l'ensemble des PME bien que, comme on le verra, cette catégorie d'entreprises bénéficie en priorité des allègements de charges financés par l'Etat pour tous les salariés entre 1 et 1,6 SMIC. A côté du niveau même des charge sociales, on note également un besoin de « compréhension » s'agissant des modes de calcul (assiette et taux) de plus en plus complexes

et variables, ainsi que des souhaits de lissage en cas d'évolution forte de la situation de l'entreprise. Ces préoccupations sont d'abord le fait des TPE. Les efforts de simplifications engagés (titre emploi entreprise, chèque emploi TPE) et la réflexion sur l'exonération totale de charges pour le premier salarié doivent être poursuivis.

3. La fiscalité du patrimoine

C'est un des points les plus sensibles pour les chefs d'entreprise, notamment pour la transmission. Selon l'ASMEP, « les droits de succession confiscatoires s'ajoutant à une taxation du patrimoine déraisonnable » rendent la transmission d'entreprise particulièrement délicate. Elle rappelle que la fiscalité de la transmission a été ramenée à zéro en Angleterre et en Italie et qu'elle est exonérée à hauteur de 95 % en Espagne. Le rachat de moyennes entreprises patrimoniales par des groupes étrangers ou par des investisseurs financiers et la délocalisation fiscale des produits de cession est une réalité qui doit être prise en compte. Yvon Gattaz est particulièrement sensible à cette question et s'interroge sur le patriotisme économique qui anime les décideurs politiques, s'agissant des grands groupes connus, par comparaison à l'indifférence dont seraient victimes des moyennes entreprises.

Il faut toutefois noter que ces récriminations traditionnelles ont été partiellement satisfaites au cours des toutes dernières années par diverses mesures fiscales facilitant la transmission d'entreprise.

4. La flexibilité de l'emploi

Le sujet est si connu qu'il n'est pas nécessaire de le commenter longuement.

Il ne fait aucun doute que les TPE ont besoin de cette flexibilité mais qu'elle ne passe pas uniquement par une modification du contrat de travail.

Plus l'entreprise est petite, plus l'embauche d'un salarié est « risquée ». La crainte du chef d'entreprise quant à l'évolution de son chiffre d'affaires est, en général, le facteur clef de la réticence à l'embauche. La puissance publique est, dans ce domaine, peu active car le risque est l'essence même de l'esprit d'entreprise. Elle peut cependant, par un ensemble de mesures, contribuer à faire baisser la peur de l'embauche. On y reviendra dans la dernière partie de ce rapport.

5. La maîtrise des risques

Même si le risque est consubstantiel à la réalité de l'entreprise, il faut constater qu'il augmente fortement depuis quelques années. Plusieurs raisons expliquent la montée en intensité du risque et la demande implicite de « rassurement » adressée aux pouvoirs publics par les PME : citons l'intensification de la concurrence, l'accélération des évolutions technologiques, l'affaiblissement de « l'affectio societatis » chez les salariés, l'instabilité du cadre juridique et financier, les rigidités sociales etc...

Dans ce contexte, les entreprises ont besoin de soutien, d'appui, d'expertise beaucoup plus que d'aides financières.

6. *L'accès au financement*

La relation avec les « prêteurs » est un thème traditionnel de doléances de la part des PME, et cela quelle que soit leur taille. Ce n'est donc pas le manque de capitaux risqués qui est mis en avant comme faisant obstacle à la création (ou à la croissance) mais l'excessive prudence dont feraient preuve les banques. Critiqué à juste titre pendant de longues années, le coût de l'argent n'apparaît plus comme dirimant, ce qui a permis la suppression des crédits bonifiés sans récriminations fortes. Il reste cependant que les banques sont plus exigeantes en matière de rentabilité des projets lorsqu'ils sont portés par des PME et que ces dernières connaissent souvent un différentiel de taux en leur défaveur.

Le thème de la prudence excessive des banques françaises apparaît cependant largement lié à une culture entrepreneuriale de patrons de PME –et surtout de TPE- peu avertis des contraintes de fonctionnement propres à l'activité bancaire. La relation entre le taux de sinistres et le coût du crédit n'est pas perçue et l'on entend toujours la double revendication d'un crédit plus généreusement accordé à un taux plus faible...ce qui est parfaitement contradictoire.

On retiendra cependant qu'il subsiste des difficultés pour financer l'investissement immatériel en l'absence de garanties sur des actifs tangibles ou de cautions personnelles des dirigeants. Le financement du besoin en fonds de roulement est une réelle difficulté et l'Etat peut contribuer à la résoudre en payant plus vite ses dettes, en favorisant des accords professionnels pour limiter les délais de paiement (à l'instar de l'accord récemment signé dans l'industrie automobile), en améliorant les dispositifs de mobilisation des créances commerciales ou en accordant des délais de paiement pour les dettes fiscales et sociales, notamment aux TPE débutantes. Un gain de quelques jours de BFR se traduit par des « économies » de financement considérables dont les effets sont très supérieurs à ceux escomptés de trop nombreux dispositifs d'aide publique.

Autres voies d'action que l'Etat peut stimuler : les fonds de garantie et l'octroi de prêts d'honneur aux créateurs.

S'agissant des apports en fonds propres, les dispositifs déjà mis en œuvre et notamment la décision prise concernant le financement des PME les plus dynamiques (enveloppe de 2 milliards d'euros) paraissent couvrir les besoins. Les bons projets ne manquent généralement pas d'investisseurs pour les financer.

On notera enfin que les repreneurs d'entreprise paraissent rencontrer des difficultés pour obtenir les crédits nécessaires au développement de l'entreprise, la (ou les) banque(s) historiques (s) de l'entreprise tardant à reconsidérer la qualité du risque avec le changement de l'équipe dirigeante.

7. *L'accès à des ressources humaines qualifiées*

C'est là une demande (et un réel besoin) de plus en plus forte des entreprises, notamment dans le secteur de l'artisanat, et donc des TPE.

Le constat d'un stock important d'offres d'emplois non satisfaites crédibilise l'expression d'une insuffisante adaptation entre l'offre de formation et les besoins exprimés.

Pour ce qui concerne le secteur du bâtiment, l'UPA considère qu'il faudrait pratiquement doubler les capacités de formation. Plus généralement, il semble que des assouplissements puissent être recherchés s'agissant de l'ouverture de sections de formation ; les Régions et les professions (les financeurs et les utilisateurs) doivent être pleinement responsables des choix concernant l'implantation géographique et la nature des formations.

Quant au débat sur le niveau de formation requis pour l'exercice d'un métier, débat important s'agissant de la politique de l'emploi, il ne sera mentionné ici que pour mémoire car il n'est pas lié à la typologie des entreprises.

On mentionnera, en revanche, les réticences fortes des artisans à l'égard de toutes les mesures visant à faciliter la création d'entreprises par le biais de soutiens financiers (l'ACCRE, par exemple). Ils y voient une source de concurrence déloyale, la capitalisation d'indemnités se traduisant par du dumping à court terme.

On note des réticences similaires quant au développement de la polyactivité, notamment en milieu rural. Les exigences de formation préalable peuvent, à cet égard, constituer une protection catégorielle dont il faut apprécier les effets négatifs éventuels sur le taux d'activité.

B – Le ciblage des politiques publiques ne prend pas suffisamment en compte la réalité des PME

Sans avoir à conduire une analyse précise de chaque politique et de son impact sur la population des PME, on regroupera autour de quelques exemples les critiques qui peuvent être adressées au ciblage –ou à l'absence de ciblage- des politiques publiques.

1. Les effets négatifs des segmentations fondées sur les effectifs et le chiffre d'affaires

Bien que nécessaire, ces segmentations ne reflètent pas les besoins réels des PME ni ne définissent des cibles pertinentes pour de nombreuses politiques publiques. Elles conduisent à considérer l'entreprise comme une entité figée alors que la valeur doit être identifiée au potentiel de croissance. L'approche de l'actionnaire par rapport à la valorisation d'une entreprise cotée (le potentiel de création de valeur) est illustrative de ce que pourrait être l'approche développée par certaines politiques publiques. D'ores et déjà, le plan « gazelles » illustre bien le passage d'une vision administrative figée de la réalité entrepreneuriale à une vision dynamique.

Sans qu'il soit besoin de revenir sur les analyses déjà conduites par de nombreux experts, rappelons ici que les seuils sociaux actuels (10, 20 et surtout 50 salariés) ont des effets négatifs sur la croissance des entreprises, notamment le seuil de 50 salariés. Les pouvoirs publics ont de longue date, cherché à limiter ces effets, notamment par des mesures de lissage. La mission considère que la réflexion sur ce sujet pourrait être renouvelée. En se plaçant du point de vue de la réalité de l'entreprise, il paraîtrait légitime de s'interroger sur une plus grande souplesse des dispositifs de représentation du personnel, soit en laissant une plus grande liberté contractuelle dans le cadre d'accords de branche, soit en recherchant une simplification par regroupement des différents seuils (10, 20 et 50) permettent de rendre la représentation du personnel plus « réelle » quand elle s'impose (aujourd'hui seuls 10 à 15 % des entreprises de 10 à 20 salariés sont dotées de délégués de personnel) et moins chronophage quand elle peut être mise en oeuvre de manière conventionnelle dans des formes

simplifiées. A cet égard, le seuil de 20 salariés paraît aujourd'hui pouvoir constituer une référence raisonnable.

Pour les seuils fiscaux, souvent exprimés en montant de chiffre d'affaires, la mission constate une très grande diversité, résultant de textes nombreux, qui ne sont donc pas homogènes avec les définitions européennes. La dernière (et importante) mesure fiscale dérogatoire en faveur des PME est calée sur le seuil de 50 MF de chiffre d'affaires (7,6 M€) et date de 2002 : il s'agit du taux d'IS privilégié de 15 % sur les 250 000 premiers francs de bénéfice (37 000 €). Cette mesure, dont le coût annuel serait d'environ 1 500 M€ n'a pas d'effet de seuil négatif car, au niveau de 7,61M€ de chiffre d'affaires, la fraction de bénéfice éligible au taux de 15 % est en général faible par rapport au bénéfice total. En revanche, il est probable que la mesure comporte des effets d'aubaine significatifs pour les petites entreprises rentables, sans qu'il soit possible d'en vérifier les effets économiques positifs.

Les récentes annonces concernant l'exonération des différentiels positifs de résultat entre deux exercices paraît à cet égard constituer un progrès s'agissant d'un ciblage « dynamique » de l'aide publique.

Ajoutons enfin que les seuils d'effectifs ne sont pas identiques, à 10 comme à 20 : il serait utile, à défaut de ne retenir que celui de 20, d'opérer déjà les regroupements nécessaires (plus de 10, plus de 20).

2. Des politiques publiques tenant insuffisamment compte de leur impact sur les PME

Si l'Etat n'est pas en reste pour mettre en œuvre des politiques thématiques de soutien aux entreprises (Export, R et D notamment), il est en revanche insuffisamment attentif à l'impact de ses politiques générales sur les PME et plus particulièrement sur les plus petites d'entre elles.

Dans le domaine fiscal, le ressenti des petites entreprises s'est notablement amélioré depuis quelques années. Il reste cependant des complexités qui peuvent apparaître excessives au regard des PME et dont la suppression ne devrait pas emporter de conséquences négatives significatives. On en prendra deux exemples :

- le dossier de rescrit fiscal pour bénéficier « en bonne sécurité » des diverses mesures de crédit d'impôt ou d'exonération : s'il paraît légitime de demander des éléments techniques et financiers détaillés pour statuer (par exemple) sur l'éligibilité d'un gros programme de recherche, il pourrait être, en revanche, statué de manière plus rapide, et sur la base d'éléments simplifiés, pour les petites entreprises. Cette simplification est d'autant plus nécessaire pour les crédits d'impôt dont les bénéficiaires potentiels sont essentiellement des PME, voire des TPE, comme le crédit d'impôt création-collection (textile-habillement-cuir) et le crédit d'impôt pour les entreprises du « patrimoine vivant » pour les innovations non technologiques ;
- les exonérations diverses l'impôt sur les bénéfices pour l'implantation en zones « sensibles » (ZFU, ZRU, ZRR, territoires ruraux de développement prioritaire). Pour ces différents dispositifs d'exonération, on constate des seuils variables d'effectifs (plus ou moins de 5 pour les ZFU ; plus ou moins de 3 pour les entreprises non commerciales dans

les autres zones), des taux et des durées d'exonération variables lesquels, au total, donnent un sentiment de complexité inutile et peu explicable.

Là encore la procédure du rescrit peut aider la TPE ou la PME à faire le bon choix mais peu sont à même d'identifier les démarches nécessaires.

Un dispositif fiscal destiné à une fin d'intérêt général (en l'occurrence l'aménagement du territoire) devrait, pour être efficace, être aussi simple et lisible que possible par les acteurs qu'il est censé stimuler. Car autant il est critiquable de créer de l'enrichissement sans cause dans le cadre d'une aide à l'entreprise n'ayant pas d'autre objectif que l'entreprise, autant il est contestable de multiplier et de sophistiquer les conditions d'attribution d'une aide, ou d'un avantage, dont l'objectif premier est une finalité d'intérêt général dont l'entreprise n'est qu'un vecteur. Le droit à l'erreur est la condition d'une action efficace, comme l'est également l'acceptation d'effets d'aubaine à caractère marginal.

Dans le domaine du droit du travail, la prise en compte de la taille de l'entreprise est, on l'a vu, une tradition. Mais, outre le caractère sans doute anachronique des segmentations traditionnellement retenues, il faut souligner la complexité des dispositifs relatifs au temps de travail induits par la mise en œuvre des 35 h. Les segmentations retenues, avec l'adoption du seuil de 20 salariés pour déterminer les taux de majoration des heures supplémentaires conforte cependant l'intérêt « managérial » de ce critère, également retenu pour le CNE, mais risque de créer un effet de rétention à la croissance pour des entreprises qui, de par la taille déjà atteinte, seraient naturellement des entreprises « de croissance ». Au delà de cette interrogation, on notera les complexités de gestion croissantes imposées aux entreprises par un droit du travail dont l'essentiel est normatif et non pas contractuel. Les PME sont les principales « cibles » des effets négatifs sur la dynamique entrepreneuriale.

Dans le domaine du financement de la protection sociale, peu de réflexions préalables (ou d'études d'impact) ont semble-t-il été conduites pour identifier les conséquences spécifiques des mesures décidées ou envisagées sur les PME ou sur les TPE. Qu'il s'agisse de l'assiette ou du taux de cotisation, les PME ne font pas l'objet de modalités spécifiques. Sans prendre parti sur le choix d'une assiette (salaires, valeur ajoutée, TVA sociale, etc...) il convient toutefois d'en mesurer non seulement les effets macroéconomiques mais également l'impact sur les petites entreprises créatrices d'emplois, qualifiés ou non.

Un constat similaire pourrait être fait s'agissant de la politique de protection de l'environnement ou de la politique de l'énergie.

De manière générale, il apparaît donc souhaitable de systématiser la réflexion préalable, pour toute politique publique affectant directement ou indirectement les entreprises, sur l'impact spécifique qu'elle peut avoir sur les petites entreprises. Dans la plupart des cas, ces impacts (souvent négatifs), affectent principalement les TPE de moins de 20 salariés.

3. Les politiques dédiées aux entreprises : un ciblage aléatoire de dispositifs trop nombreux et peu lisibles

L'observatoire des aides de l'Institut Supérieur des Métiers recense 1205 aides auxquelles peuvent avoir accès les PME. En restreignant le champ l'investigation à une Région (Rhône-Alpes, par exemple), l'ISM recense 455 aides. Si l'on souhaite connaître les aides à l'innovation et à la recherche dans cette Région, l'ISM en indique 53. Si une PME souhaite lancer un produit nouveau, elle est a priori éligible à une dizaine d'aides différentes. On apprend ainsi que l'Agence de Développement de la Matheysine peut accorder à toute PMI de moins de 500 salariés, et à la condition que le dossier ne soit pas éligible aux procédures

ANVAR et DRIRE, une subvention de 50 % du montant HT des dépenses internes et externes liées aux phases d'étude de faisabilité et de développement initial, dans la limite de 20 000 € Mais on peut également avoir recours au programme « activités nouvelles, nouvelles compétences » destiné aux TPE et au PME de moins de 50 salariés... ou bien, si l'entreprise comporte moins de 2000 personnes, elle peut s'adresser à OSEO-ANVAR pour obtenir une avance remboursable ou un apport en fonds propres sous forme de BSA.

Cet exemple de foisonnement doit cependant être relativisé puisque l'Observatoire des Aides de l'ISM indique, s'agissant de l'aide « activités nouvelles, nouvelles compétences », à la rubrique « à qui s'adresser ? » la réponse suivante : o contact trouvé !

Autre exemple de la complexité des dispositifs d'aide, la circulaire relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises (cf. annexe 8).

On conviendra qu'une PME qui n'a pas de temps à perdre soit particulièrement déroutée devant de telles situations et que ces dernières puissent générer de nombreux initiés privilégiés. Parmi les retombées positives en terme d'emploi que provoque cette confusion, signalons toutefois l'activité florissante des conseillers en aide publique : le cabinet « Aides d'Etat Conseil », par exemple, indique sur son site que « la plupart des investissements des entreprises peuvent bénéficier d'aides » et que son assistance vise « à augmenter vos possibilités d'obtenir ces aides » ; ce cabinet est à ce point certain que son client est éligible à « quelque chose » qu'il accepte d'être rémunéré au « Success fee » par un pourcentage de l'aide obtenue !

A côté des aides ciblées telles que celles qui viennent d'être évoquées, on relève d'autres aides aux entreprises qui ne le sont pas. C'est notamment le cas de certaines aides à l'exportation pour lesquelles prévaut une logique de guichet : assurance crédit (avec il est vrai, des modalités simplifiées pour le PME), assurance prospection (avec un seuil spécifique de chiffre d'affaires à 150 M€), participations aux foires et salons, contrat emploi export.

D'autres aides sont ciblées de manière diverse : FASEP (CA inférieur à 457 M€), crédit d'impôt export (PME stricto sensu), Fonds régionaux à l'exportation (FREX) auxquels sont éligibles les entreprises selon des critères d'effectifs et des critères sectoriels différents selon les régions, Fonds départementaux à l'export (PME stricto sensu etc....).

Selon la DGTPE, « le système français d'aide à l'exportation est l'un des plus sophistiqués et multiformes », il est « élevé par rapport aux principaux pays concurrents » et ne fait l'objet

« d'aucun véritable système de mesure de l'efficacité »... il est difficile « de distinguer entre effet de levier et effet d'aubaine ». L'objectif recherché est donc la mise en place « d'un dispositif de soutien plus simple, plus lisible, plus efficace ».

Dans ce contexte, les récentes décisions prises dans le cadre du plan « Cap Export » tendent à recentrer sur les PME (et sur des cibles géographiques prioritaires) certains dispositifs d'aide :

- crédit d'impôt export étendu,
- garantie des préfinancements export par OSEO-SOFARIS,
- parrainage à l'export

Mais il reste que le dispositif fonctionne toujours sans logique discriminante a priori fondée sur une évaluation de la viabilité des projets ; pourtant, certains experts estiment qu'il n'est pas « raisonnable » d'aller sur un marché nouveau d'un pays en développement lointain si l'effectif de l'entreprise est inférieur à 100 et, pour un marché développé, s'il est inférieur à 20.

III. Quels ciblage pour quelles politiques ?

Après avoir tenté d'identifier les conditions d'une meilleure adéquation entre l'action publique et les PME (ou des sous-ensembles parmi ces dernières), on examinera plus particulièrement deux politiques prioritaires : la politique de soutien à l'innovation et la politique en faveur de l'emploi.

A - Des ciblage adaptés aux objectifs visés

1. Les segmentations généralement retenues sont inadaptées

Comme on l'a vu, la plupart des critères de segmentation de la population des PME retenus pour l'application des politiques qui leur sont dédiées sont relatifs aux effectifs et/ou au chiffre d'affaires constatés à un instant "t".

Cette méthode est non pertinente lorsqu'il s'agit de stimuler les facteurs de production (capital, travail, innovation) ces derniers étant utilisés dans des proportions très variables selon le type d'activité et constituant des facteurs clés de réussite dans des conditions elles-mêmes très différentes d'une entreprise à l'autre.

Ces segmentations ont en outre le défaut de ne pas appréhender la dynamique globale de croissance d'une entreprise mais, au mieux, un projet (un investissement le plus souvent) parmi d'autres. Or on voit bien que l'Administration n'a pas de compétence particulière pour apprécier les projets et qu'il est en général préférable de les générer par une réglementation ad hoc : l'exemple de la politique de l'environnement est à cet égard illustratif. Ajouter l'arbitraire des seuils d'effectifs à l'arbitraire des choix administratifs ne conduit certainement pas à l'optimisation de la dépense publique.

Les seuils ont par ailleurs des effets de frein à la croissance (le seuil de 50 notamment) mais aussi le seuil de 10 et, demain probablement, le seuil de 20 (cf. annexe 9).

Le ciblage par les effectifs (ou le chiffre d'affaires) ne paraît, en définitive, légitime que lorsque l'on peut identifier **un handicap de l'entreprise lié à sa taille, et à sa taille seule** (accès plus difficile à l'**information**, maîtrise insuffisante des complexités de toute nature, poids relatif plus important des fonctions supports par rapport au cœur de métier, par exemple).

S'il n'est pas possible de se passer totalement de segmentation, car il y a bien une corrélation entre la taille de l'entreprise et sa capacité à affronter la complexité, l'approche retenue en matière fiscale apparaît la moins pénalisante. La fiscalité des BIC **allège** en effet les contraintes administratives et comptables plus le chiffre d'affaires est modeste alors que le droit du travail **durcit les contraintes** plus l'effectif est important. Le processus est a priori équivalent mais **le vécu** du chef d'entreprise est très différent : autant il comprend qu'on l'impose sur son bénéfice réel établi par **sa comptabilité**, autant il accepte mal que les syndicats voient leurs prérogatives s'accroître avec la taille de son entreprise alors même que la situation des salariés des petites entreprises est généralement moins favorable que celle des salariés des moyennes ou grandes entreprises.

Aussi apparaît-il de plus en plus nécessaire de "revisiter" les seuils du droit du travail en matière de représentation des salariés et de droit syndical. La protection légitime des salariés contre des licenciements abusifs ne doit pas conduire à générer des délais excessifs pour des opérations de restructuration dont le retard est parfois source de menaces accrues sur l'emploi. Deux voies pourraient être à nouveau explorées : celle ouverte par le rapport de Michel de Virville (le conseil d'entreprise) s'agissant des petites et moyennes entreprises (cf. annexe 10) et celle du report à 20 salariés du seuil de 10 s'agissant des délégués du personnel (rappelons que ce seuil est aujourd'hui, dans les faits, peu respecté).

2. L'utilité des ciblage : le mieux peut être l'ennemi du bien

La mise en œuvre, au niveau national, des politiques censées être favorables aux entreprises implique deux réflexions préalables : la définition de la cible et les dispositifs d'évaluation des mesures envisagées.

S'agissant du ciblage des mesures par "catégories" d'entreprises, il apparaît d'autant moins nécessaire que l'objectif visé par la mesure est plus "distant" par rapport à ceux que poursuit directement l'entreprise. L'aménagement du territoire par exemple, la revitalisation de zones sensibles rurales ou urbaines, justifient des dispositifs d'incitation à la localisation des entreprises (par référence aux emplois créés) mais, à l'aune de l'emploi créé, toutes les entreprises se valent. Il apparaît clair, dans ce cas, qu'il ne faut pas compliquer inutilement les dispositifs d'incitation en multipliant les conditions d'obtention des aides. Il faut au contraire faire simple et ne pas craindre les effets d'aubaine puisque l'aubaine est ici profitable à la politique poursuivie.

On pourrait conduire le même raisonnement pour les aides à l'exportation. Exporter n'est pas un impératif catégorique pour les entreprises en général. C'est une nécessité pour certaines, une opportunité pour d'autres. On conçoit, toutefois, que l'Etat ou les Régions se préoccupent de ce sujet car il y va de l'équilibre des comptes extérieurs, tout en constatant que le niveau global des exportations est beaucoup plus lié à la compétitivité des produits ou des services (et donc, assez directement, au niveau des charges pesant sur les entreprises) qu'à celui des aides apportées aux entreprises. Mais, là encore, la segmentation des PME présente un intérêt limité si elle est effectuée sur des critères d'effectifs ou de chiffre d'affaires. Mieux vaut, comme c'est le cas, n'écarter personne a priori ou, s'il faut cibler, retenir plutôt le critère du secteur d'activité (ex. SOPEXA dans le secteur agricole).

A ce stade, toutefois, une réflexion complémentaire s'impose : elle doit porter sur la priorité donnée soit à l'efficience soit à l'efficacité (cf. annexe 11). Le ciblage sur un large champ permet d'atteindre l'optimum de premier rang (l'efficacité maximale) mais ne permet pas d'optimiser le rapport efficacité/coût (l'efficience). A contrario, un ciblage étroit sur les entreprises dont le comportement est le plus élastique à l'incitation envisagée accroît l'efficience et réduit les effets d'aubaine au détriment de l'efficacité globale. Tel est, typiquement, la problématique des allègements de cotisation sur les bas salaires : faut-il fixer une norme d'efficacité à l'euro marginal d'allègement ? Si oui, quel est le ciblage optimal tenant compte du coût de gestion (et de contrôle) induit par tout ciblage ?

Sans approfondir les approches économiques déterminant les conditions d'un usage optimal des fonds publics pour maximiser le rapport coût/efficacité, il est certain que seule la connaissance de l'élasticité comportementale de l'entreprise permet d'améliorer les choix s'agissant des aides de toute nature qui leur sont proposées. Cette élasticité peut être appréciée

ex ante par des modèles mais elle doit surtout être appréciée ex post par des évaluations faisant l'analyse rétrospective des comportements du groupe aidé et d'un groupe témoin non aidé (cf. annexe 12). Cette exigence a été soulignée, en particulier par la Cour des Comptes dans le rapport public de 2004 s'agissant des aides à l'emploi. Les insuffisances constatées en France sur ce point (alors même que les aides aux entreprises sont importantes) sont également pointées par l'OCDE : les mesures s'ajoutent les unes aux autres (cas du soutien à l'exportation) ou disparaissent avant d'avoir été évaluées pour des raisons d'opportunité.

On retiendra, à ce stade, et s'agissant des PME, que le ciblage large présente de sérieux mérites en l'absence de moyens sophistiqués d'analyse d'élasticité des comportements. S'il dégrade l'efficacité théorique il a le mérite de la simplicité et permet d'éviter l'arbitraire bureaucratique.

3. Un critère pertinent mais difficile à utiliser : la valeur ajoutée

Sur le plan économique, l'approche de l'entreprise par le niveau de sa valeur ajoutée et **par la répartition au sein de celle-ci des charges salariales et de l'EBE** est sans doute la plus éclairante. Si on y ajoute deux ou trois indicateurs complémentaires tels que le niveau moyen de salaire et la répartition de l'EBE (ou l'utilisation des deux soldes intermédiaires anglo-saxons que sont l'EBIT et l'EBITDA) on dispose d'un outil de classification pertinent de la plupart des entreprises : on distinguera en effet rapidement une entreprise de services informatiques à l'industrie (forte VA, avec composante salariale élevée, salaires plutôt élevés) d'une entreprise industrielle d'électroménager (faible VA-car beaucoup d'achats de composants-composante salariale plus faible, salaires moins élevés, forte proportion des amortissements dans l'EBE).

L'analyse de dossiers d'investissements par les grands Fonds commence souvent par ce type de "criblage" des cibles potentielles, l'analyse financière proprement dite (incluant le ratio "clef" de l'EBITDA sur dette avant et post acquisition) n'intervenant qu'en second lieu.

L'utilisation de ce critère permettrait d'améliorer le ciblage de toute politique visant à agir sur l'un des deux facteurs de production : capital ou travail. De plus, si l'on fait l'hypothèse que le potentiel d'innovation est plus élevé dans les entreprises à forte intensité capitalistique, la Valeur Ajoutée peut également être utilisée pour identifier des cibles spécifiques susceptibles d'être stimulées par des aides directes sur projets, technique d'intervention a priori plus efficace (mais sans doute moins efficace) que les dispositifs de type crédit d'impôt.

Le critère de la valeur ajoutée permet une segmentation globale de la population des PME par traitement du fichier "Ficus" de l'INSEE, cette grandeur étant en accès direct. Le niveau du salaire moyen peut être obtenu sur le même fichier mais suppose une opération de traitement. Les autres grandeurs financières sont directement accessibles (cf. annexe 13).

Il apparaît cependant difficile de cibler des politiques d'aide publique sur la base de tels paramètres : outre le caractère abstrait (et donc politiquement non valorisant) des cibles ainsi définies, cette approche pourrait être qualifiée d'arbitraire" par les entreprises et il n'est pas certain qu'elle ne soit pas considérée comme conduisant à une rupture de l'égalité de traitement et à des distorsions illégales de concurrence.

La valeur ajoutée garde cependant tout son intérêt pour identifier des entreprises en croissance dans des secteurs considérés comme stratégiques au plan technologique. C'est donc un outil

utile pour cibler des politiques d'accompagnement de la croissance (gazelles) notamment au niveau régional.

4. Pour une approche dynamique et pragmatique : les moments clés de croissance et les facteurs clés de réussite

Pour caricaturer le propos, cette approche serait celle du cinéma par rapport à l'approche par la segmentation qui relèverait plutôt de la photographie. Il s'agit d'intégrer la dynamique entrepreneuriale dans la décision administrative au lieu de chercher à « normaliser » des entreprises en mouvement dans des dispositifs figés (cf. annexe 14).

L'approche recoupe celle mise en oeuvre dans le cadre du programme « gazelles » ainsi que les nouvelles orientations données aux DRIRE pour 2006 :

« Les DRIRE devront identifier les entreprises à fort potentiel de développement dans les 2 à 5 prochaines années, c'est-à-dire :

- a) Entreprises leader ou dans les quatre premières sur leur marché (dimension nationale ou européenne).
- b) Entreprises ayant fait appel pour des projets importants depuis 2 ans à : COFACE, BDPME, ANVAR...
- c) Entreprises qui développent une technologie prometteuse.

Ces entreprises stratégiques pour un territoire donneront lieu dès 2006 et pour une durée minimale de 3 ans à une action systématique des DRIRE et à des échanges d'informations avec les DDTEFP et la DGE. Les visites devront aborder la stratégie de l'entreprise, les préoccupations et les besoins, les contraintes de développement, de taille critique, la vulnérabilité financière **les actions attendues de l'Etat pour soutenir et accompagner le développement.**

La situation de chaque entreprise sera examinée de manière approfondie...**en lien avec l'ensemble des partenaires** dont notamment la DDEF et la Trésorerie Générale, et OSEO-BDPME. »

Une telle démarche paraît aujourd'hui la meilleure pour cibler efficacement les politiques publiques **spécifiquement** destinées aux entreprises. Elle suppose cependant, pour maximiser l'efficacité, deux corollaires :

- La capacité à identifier ces entreprises « stratégiques » selon des critères préalablement définis. Ces critères peuvent être différents selon que l'on s'intéresse à la création d'emplois à court terme, à l'innovation technologique, à l'acquisition rapide de la taille critique, à la protection de l'environnement et à la valorisation des ressources naturelles etc... L'approche globale de l'entreprise en croissance n'est pas exclusive de préoccupations spécifiques rendant l'entreprise « stratégique » au regard de thématiques d'intérêt général.

Pour identifier ces cibles, l'administration dispose de fichiers statistiques très riches (FICUS) permettant des tris sophistiqués. Il reste, cependant, que le secret statistique ne permet pas de révéler l'identité nominative des entreprises. Ce point mérite une attention particulière.

L'administration pourrait également utiliser les connaissances acquises par ses partenaires traditionnels (réseaux consulaires, OSEO, collectivités territoriales, universités et centres de recherche, organisations patronales) pour identifier finement les entreprises stratégiques. Une « conférence régionale (ou départementale) de l'entreprise » pourrait être réunie régulièrement pour coordonner les actions conduites par les différents intervenants pré-cités.

- Le travail en réseau, indispensable pour éviter le désordre actuellement perçu par les entreprises sur le terrain. Il faut un chef de file (celui qui rend visite à l'entreprise) et un réseau d'intervenants, publics et privés, pour traiter efficacement les questions appelant un soutien particulier à l'entreprise « stratégique » en développement.

La mission considère que le réseau des CCI pourrait être le pivot de ce type d'actions, en liaison étroite avec les DRIRE, s'agissant des entreprises petites et moyennes (plus de 20 salariés).

Un dispositif similaire pourrait être prévu pour les TPE de moins de 20 salariés soit en s'appuyant sur les chambres de métiers et de l'artisanat, soit en envisageant la constitution d'un réseau d'établissements dédiés s'appuyant notamment sur les organismes de gestion agréés.

Le dispositif préconisé est déjà à l'œuvre, s'agissant de la création d'entreprises, dans l'agglomération lyonnaise : la vingtaine d'intervenants potentiels a été réunie, à l'initiative d'OSEO, en un réseau coopératif « Lyon, ville de l'entrepreneuriat » qui semble d'une grande efficacité si l'on en croit le témoignage des « utilisateurs ».

B. Emploi et innovation : faut-il cibler?

Favoriser le maintien ou la création d'emplois est aujourd'hui au cœur de la plupart des politiques publiques.

Retrouver un taux de croissance plus élevé malgré l'évolution défavorable de la population active passe par une intégration plus forte et plus rapide des progrès technologiques dans les processus de production et dans la conception des nouveaux produits et services.

L'Etat consacre des moyens toujours croissants à ces deux priorités. Ces moyens sont-ils bien utilisés? Faut-il identifier plus finement les entreprises qui reçoivent les aides consacrées à ces objectifs stratégiques?

1. Les aides publiques à l'emploi (cf. annexe 15)

1.1. Les allègements de cotisations sociales

Parmi les aides à l'emploi, les allègements généraux de cotisations sociales au niveau des bas salaires (1 à 1,6 SMIC) constituent, et de loin, le dispositif le plus important et le plus onéreux.

Il concernait 10,8 millions de salariés en 2004 et le montant des allègements de cotisations patronales approcherait les 20 Milliards d'euros en 2006.

L'ampleur des sommes en cause est telle que la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle considère qu'il ne s'agit pas d'une aide mais d'un élément de politique économique. Il est vrai qu'à l'origine (1993) cette politique de baisses des charges sociales avait pour objectif de faciliter l'emploi des personnes faiblement qualifiées dans un contexte de salaire minimum réglementé considéré par les entreprises comme supérieur à la valeur ajoutée des travailleurs concernés. Avec la mise en œuvre des décisions de réduction du temps de travail (Robien puis Aubry), la réduction des charges sociales patronales a cependant progressivement acquis le statut "d'aide publique" aux entreprises dont la productivité se trouvait affectée, notamment pour celles qui n'étaient pas en mesure d'accroître la durée d'utilisation de leurs équipements de production. Avec les réformes Fillon, le dispositif acquiert un caractère permanent et délié de la RDT. Le caractère d'aide publique s'efface également en raison de l'affectation directe aux régimes sociaux de quelques taxes portant sur des produits à externalités supposées négatives sur la santé publique (tabac). Cette affectation directe rend moins évidente la pourtant bien réelle "compensation budgétaire" des allègements de cotisations consenties aux entreprises employant des salariés rémunérés entre 1 et 1,6 SMIC.

Sans entrer dans le débat sur les "contreparties" à ce type "d'aides", il est légitime de s'interroger sur leur ciblage s'agissant des entreprises "aidées".

La mission a donc recherché s'il existait une corrélation entre la taille des entreprises et la hiérarchie des salaires. L'étude de l'INSEE " Les salaires en France en 2005" répond à la question : les salaires sont en effet croissants avec la taille de l'entreprise, l'asymptote étant localisée aux alentours de 2000 salariés. On constate , par ailleurs, une forte concentration des salariés rémunérés au SMIC dans les TPE de moins de 10 salariés qui constituent, il faut le rappeler, environ la moitié des entreprises françaises (cf. annexe 16).

Ce constat conduit à s'interroger : même si les PME et tout particulièrement les TPE sont les premières bénéficiaires des allègements de cotisations, ne faut-il pas aller plus loin et les leur réserver, voire les rendre inversement progressives à la taille de l'entreprise? La réponse des experts consultés est en général négative au non de l'efficacité, de la simplicité et de l'aspect macroéconomique du dispositif. C'est la position prise par le COE qui souligne cependant les difficultés à se prononcer compte tenu des insuffisances manifestes d'éléments d'évaluation (élasticité des comportements, coûts de gestion, contrôle des déclarations d'opportunité etc...) malgré les études conduites récemment (Crépon et Desplatz notamment).

Il paraît cependant utile, ne serait-ce qu'à titre d'information, de connaître le montant des allègements dont bénéficient les grandes entreprises et leurs sous-traitants et d'avoir une perception de l'efficacité de l'euro marginal d'aide publique en la matière.

De même, l'effet d'un critère d'éligibilité fondé sur l'exposition à la concurrence pourrait être analysé (sans préjuger de sa validité juridique). Il serait alors possible de comparer deux stratégies : l'une, à caractère défensif, ciblerait les PME de production exposées à la concurrence des pays émergents à bas salaires ; l'autre viserait à réduire le prix des services à la personne pour stimuler la demande, par différence avec une politique de solvabilisation de la demande par l'octroi de prestations sociales.

1.2. Les autres aides à l'emploi

On ne reviendra pas sur les aides à "double objectif" que sont les aides aux entreprises créatrices d'emplois dans certaines zones géographiques si ce n'est pour rappeler que la segmentation des cibles paraît, en la matière, en opposition avec l'efficacité recherchée sans accroissement corrélatif de l'efficacité.

Dans la multiplicité des contrats aidés, la mission a relevé peu de seuils d'effectifs ce qui paraît souhaitable. Elle note cependant le seuil de 250 salariés pour les conventions individuelles visant à élaborer un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (comportant notamment des actions de formation destinées à anticiper les mutations économiques). Elle note également le seuil de 1000 salariés pour les conventions visant la prise en charge des frais de fonctionnement des cellules de reconversion en cas de redressement ou de liquidation judiciaire. Dès lors que toutes les PME sont éligibles, il n'y a pas lieu de commenter ces seuils ici.

Au total, il paraîtrait peu légitime et sans doute contraire à l'objectif visé (remédier aux difficultés d'insertion de certaines parties de la population) d'opérer un double ciblage (catégorie de demandeurs d'emploi et catégorie d'entreprises) pour les contrats aidés.

Signalons cependant la faiblesse des sommes consacrées à ces actions reconnues comme le "cœur" de la politique de soutien à l'emploi par rapport à l'ampleur toujours croissante de la fiscalisation des cotisations patronales sur les bas salaires.

1.3. Les contrats de travail

Dans cette matière éminemment importante et sensible, la mission se limitera à noter l'effet de seuil potentiel du CNE au niveau de 20 salariés et les suggestions de certains responsables d'entreprises pour assouplir les conditions d'utilisation de l'intérim et des CDD dans les petites entreprises et/ou pour maintenir ou améliorer les conditions de recours aux heures supplémentaires.

1.4. Le traitement des charges de personnel : réduire le risque pour les TPE

Un effort particulier a été mis en œuvre pour alléger les charges sociales des entreprises en création. L'exonération totale de charges pour la première embauche a également été pratiquée, avec des résultats contestés. La prime au recrutement du premier cadre est toujours en vigueur.

Malgré ces dispositions, les réticences généralement observées chez les TPE pour embaucher restent fortes.

Au-delà de l'assouplissement des contraintes contractuelles, les moyens de réduire les risques tenant aux variations inopinées d'activité qui constituent la première appréhension des employeurs pourraient être améliorées (assurances, fonds de garantie).

Une plus grande neutralité fiscale entre le capital et le travail pourrait également être étudiée : s'il est possible d'amortir en cinq ans une machine qui produira 20 ans, on pourrait imaginer l'amortissement de plusieurs années de salaire sur un exercice lorsque les résultats de l'entreprise le permettent. On objectera que l'investissement matériel doit être préfinancé alors que le salaire est un flux annuel. Mais cet argument peut être discuté puisque de nombreux investissements sont financés par emprunt et donc payés dans la durée.

2. Les aides à l'innovation: un ciblage de plus en plus fin pour un dispositif complexe

A l'inverse des aides à l'emploi pour lesquelles l'entreprise est un levier d'action, les aides à l'innovation ont pour premier objectif la réussite de l'entreprise, la création d'emplois en étant la résultante.

Cette politique de stimulation et de soutien du progrès technologique constitue la première priorité stratégique pour accroître les performances de croissance et les gouvernements successifs ont décidé d'y consacrer des moyens de plus en plus importants, notamment dans la dernière période (pôles de compétitivité, création de l'AII, enveloppe financière pour renforcer les fonds propres des PME en croissance, regroupement de la BDPME et de l'ANVAR, actions du ministère de la recherche etc...).

Depuis la création de l'ANVAR, l'approche « segmentée » des entreprises a été la règle (priorité aux PMI puis aux PME). C'est toutefois sur la base d'une analyse approfondie de chaque projet que le soutien financier a été accordé, la taille de l'entreprise ou son secteur d'activité constituant des critères de sélection de second ordre. Les évolutions récentes et notamment l'implication croissante des régions dans le soutien à l'innovation, conduisent à des segmentations plus fines qui ne paraissent pas toujours s'imposer si elles reposent uniquement sur la taille de l'entreprise. Sans aborder dans toutes leur complexité l'ensemble des dispositifs existants aujourd'hui, on se limitera à quelques observations sur le ciblage et sa gestion :

2.1. La spécificité des TPE innovantes

Sur la base des typologies développées pour différencier les entreprises innovantes en fonction de leur rapport particulier à l'enjeu technologique, l'Observatoire des aides aux petites entreprises et du développement économique distingue deux types de TPE innovantes :

- Les entreprises qui conserveront à terme leur statut de TPE et qui innoveront pour conforter un avantage technologique, une niche de savoir-faire ou pour améliorer un processus. Ce sont environ 15% des entreprises artisanales qui paraissent impliqués dans des processus d'innovation ;
- Les Start Up créées sur la base d'une technologie nouvelle et qui visent une croissance rapide de leurs effectifs.

OSEO/ANVAR a d'ores et déjà développé des produits spécifiques pour les Start Up (diagnostic anté-crédit, avance remboursable couvrant les dépenses de mise au point.)

Le statut de « jeune entreprise innovante » ouvert aux PME de moins de 7 ans qui font un effort particulier de R&D et qui ouvre droit à des exonérations fiscales est ciblé, de fait, sur les TPE issues de Start Up.

S'agissant des TPE à caractère artisanal le crédit d'impôt création collection a été élargi aux métiers d'art et majoré pour les PME labellisées « patrimoine vivant ».

Citons également les dispositifs spécifiques de soutien aux TPE ou aux petites entreprises mis en oeuvre par les Régions (par exemple, le fonds d'innovation départemental du Rhône qui soutient les petites entreprises innovantes de moins de 100 salariés), ou les différentes aides à la création d'entreprises innovantes tels que les 29 incubateurs publics, les plates-formes d'initiative locales, les fonds d'amorçage etc...

En face de besoins spécifiques des créateurs d'entreprises et des TPE innovantes, l'Etat et les collectivités territoriales ont donc su concevoir et cibler des dispositifs adaptés, en s'appuyant notamment sur la grande expérience acquise par l'ANVAR. Malgré une certaine prolifération de dispositifs partiellement concurrents, on constate sur le terrain une bonne coordination des intervenants de l'Etat, des collectivités et des Etablissements spécialisés (conventions de partenariat, réseaux de Développement Technologique).

Il faut enfin signaler que la problématique de l'innovation dans les TPE a été prise en compte par la Commission européenne. Les nouvelles propositions d'encadrement communautaire des aides d'Etat à la R&D et à l'innovation permettraient de leur attribuer des « bonus » sur les taux de subvention.

2.2. Grands groupes et PME

La problématique est traditionnelle : les grands programmes technologiques doivent être animés par des grandes entreprises mais l'innovation est souvent réalisée par des PME sous-traitantes. Si les aides sont accordées au Groupe leader, il faut néanmoins s'assurer que les sous traitants « PME » en bénéficient également. A titre d'exemple, la constitution d'une industrie française leader dans le domaine para pétrolier résulte pour beaucoup d'une gestion efficace et bien contrôlée des programmes financés par le Fonds de Soutien des Hydrocarbures.

Ce thème est d'actualité compte tenu des décisions prises concernant les modes d'intervention de l'AII (financements de projet portés par des grandes entreprises invitées à fédérer des partenaires plus modestes, mais sans contrainte particulière).

L'initiative prise par l'Etat et OSEO/ANVAR, en partenariat avec le Comité Richelieu, d'inviter une vingtaine de grands comptes à signer un « Pacte PME » pour augmenter le chiffre d'affaires des meilleures PME innovantes va, à cet égard, dans le bon sens. La signature de quelques pôles de compétitivité renforce l'opportunité de cette démarche qui présente de plus l'intérêt, dans le cadre de relations privilégiées d'entreprise à entreprise, de ne pas s'arrêter à des segmentations administratives figées reposant uniquement sur la taille de l'entreprise.

Notons également que de tels accords de confiance peuvent se substituer à des obligations contraignantes exprimées en quotas de marchés passés à des PME, bien que ce moyen

d'action, illustré par la pratique des Etats Unis, soit un levier particulièrement efficace pour développer les PME technologiques.

On constate, ainsi, que les acteurs des aides à l'innovation ont su adapter leurs dispositifs d'intervention et leurs modes de gestion aux besoins bien compris des entreprises notamment grâce à l'expérience et à la compétence acquises par OSEO/ANVAR. Ce réseau paraît devoir occuper une place centrale pour la mise en oeuvre de dispositifs ciblés sur le développement des Entreprises « de croissance » qu'elles soient PME ou plus grandes.

Le sujet du traitement spécifique des PME dans l'attribution des marchés publics comme celui des relations entre grands donneurs d'ordre et sous-traitants reste cependant essentiel au regard du développement technologique et, plus généralement, de l'emploi dans les PME. Mais s'il était décidé de s'orienter vers un dispositif de type SBA, il serait sans doute souhaitable de ne pas limiter le traitement préférentiel aux entreprises de moins de 250 salariés.

Constats et propositions

Au terme d'une analyse rapide de la problématique du ciblage des politiques publiques en fonction des besoins des PME, les principaux **constats** de la mission peuvent être résumés ainsi :

- la définition même de la catégorie « PME » fait problème s'agissant de certaines politiques, telle que le soutien à la R et D et à l'innovation. Des souplesses permettant d'accompagner la croissance des « gazelles » au-delà de 250 emplois seraient nécessaires ;
- les seuils sociaux qui gouvernent le ciblage de nombreuses politiques publiques et qui définissaient les TPE à moins de 10 salariés sont inadaptés ;
- l'évaluation ex post des politiques publiques en fonction de la taille de l'entreprise étant peu pratiquée, il est aujourd'hui difficile de définir avec pertinence les cibles les plus « sensibles », en terme d'élasticité de comportement, aux dites politiques. Dans ces conditions, le ciblage se fait par une appréhension empirique du besoin plus que par son analyse objective ;
- les PME sont confrontées, le plus généralement, à une logique de guichets - lesquels sont en nombre croissants - qui ne répond pas à une prise en compte de besoins identifiés et provoque des effets d'aubaine ;
- la prise en compte de la diversité des situations rencontrées par les PME, l'identification des étapes-clés de croissance et des facteurs-clés de succès, se met en place progressivement au niveau régional et local.

Sur la base de ces constats, les **propositions** suivantes peuvent être faites :

- rechercher la suppression du seuil de 10 salariés et valoriser le seuil de 20 qui caractérise sans doute mieux le passage de la TPE à la petite entreprise ;
- supprimer tout ciblage intermédiaire entre 20 et 250, aucun handicap spécifique de taille ne pouvant être identifié dans cet intervalle ;
- centrer les efforts de simplification, d'allègements de charges et de réduction des risques sur les TPE de moins de 20 salariés ;
- mesurer les conséquences d'un ciblage des allègements de charges sociales sur les PME en tenant compte de leur exposition à la concurrence internationale et aux risques de délocalisation corrélatifs ;
- accroître la mise en réseau des divers intervenants locaux dans le domaine de la création et du développement des entreprises ;
- développer l'approche dynamique des PME, au niveau local et régional, par l'identification des entreprises stratégiques et par le repérage des besoins spécifiques liés aux moments-clés du développement ;
- mieux utiliser les outils statistiques pour identifier des cibles pertinentes au regard des politiques dédiées aux entreprises : soutien à l'innovation en particulier ;
- procéder à une évaluation ex post aussi systématique que possible des politiques d'aide ; ne créer aucun dispositif nouveau sans avoir mesuré préalablement ses avantages par rapport à un dispositif préexistant et, le cas échéant, sans avoir d'abord supprimé ce dernier s'il est jugé peu efficace.

Liste des personnes rencontrées

- Mme LEVRATTO (ENS Cachan)
- M. LEGENDRE et Mme WEHRLI (ACFCI)
- J.M. LE BUY (CCIV)
- M. BAHUON (Président Ordre des Experts comptable d'Ile de France)
- M. ROBIN (SESSI)
- M. BEGUIN (INSEE)
- M. BLANCHET et M. Sébastien ROUX (INSEE)
- M. SAINT-ETIENNE (CAE)
- Mme DUMAS (Institut Montaigne)
- Mme ARCIER (DGE)
- M. LABET (CGPME)
- M. PERPERE (DGI)
- M. MAZAURIC (DGI)
- M. ARZENI (OCDE)
- Mme OBOLENSKY (Fédération bancaire française)
- M. FONLUPT (MEDEF)
- Mme CORMAN (MEDEF)
- M. CHEVAL (ANPRECEGA)
- M. NOVELLI (Député)
- Mme VERNANCHET (Gérante de la PME « SIETRAM »)
- M. BIOT (PDG de JNB développement S.A.)
- M. BURBAN, Secrétaire général de l'UPA
- M. MARTINOT (Chef de service à la DGEFP)
- M. Yvon GATTAZ

Dans le cadre du comité de pilotage

- M. SAVAJOL (OSEO-ANVAR)
- Mme LAGARENNE (DARES)
- Mme FILLAUD (UPA)
- M. DOCHE (APCM)
- M. EL-NOUTY (CGPME)

Direction du Commerce, de l'Artisanat, des services et des Professions Libérales :

- M. BOSCHER, Sous-Directeur
- M. COUTON
- M. CADIN

LISTE DES ANNEXES

- 1 – Recommandation de la Commission du 6 mai 2003.
- 2 – Règlement du 7 mai 1998 relatif au contrôle des aides d'Etat horizontales (synthèse).
- 3 – Règlement du 12 janvier 2001 relatif aux aides d'Etat en faveur des PME (synthèse).
- 4 – Charte européenne des petites entreprises.
 - 5 – Eléments de réflexion sur les entreprises dites « médianes » (Source : DGE).
 - 6 – Les TPE - Monographie éditée par le Ministère des PME (DCASPL).
 - 7 – Communication de la commission du 10 novembre 2005 : « mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne. Une politique des PME moderne pour la croissance et l'emploi ».
 - 8 – Circulaire SGG du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises.
- 9 – La question des effets de seuil de taille d'entreprise.

(Annexe au rapport de MM. Cahuc et Kramarz : « de la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle »).
- 10 – Extraits du rapport de la commission « de Virville ».
- 11 – Analyse économique de la conditionnalité des aides aux entreprises
(Annexe au rapport du COE relatif aux aides publiques).
- 12 – Un exemple d'évaluation des aides aux PME : les contrats régionaux objectifs croissance (CROC) accordés par le Conseil Régional Rhône-Alpes.
- 13 – Liste des données du fichier des entreprises de l'INSEE (fichier « SUSE »).
- 14 – Segmentation des PME et politiques publiques : position de l'ACFCI.
- 15 – Principales aides publiques à l'emploi dans le secteur marchand.

(Annexe au rapport du COE relatif aux aides publiques).
- 16 – Extraits de l'étude de l'INSEE : les salaires en France en 2005.