



N° 1969

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME III ÉCONOMIE

ENTREPRISES

PAR M. Jean-Paul CHARIÉ,

Député.

Ce rapport a été déposé à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009, et examiné en commission élargie le 27 octobre.

M. Jean-Paul Charié est décédé le mardi 4 novembre 2009.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT	9
A.— LE FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE.....	9
B.— LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA TRANSMISSION D'ENTREPRISES.....	12
1. L'aide au départ des commerçants et artisans.....	12
2. Les mesures de la loi de modernisation de l'économie en faveur de la transmission d'entreprises.....	12
3. Les mesures complémentaires à la loi de modernisation de l'économie.....	14
C.— LE SOUTIEN À LA CRÉATION D'ENTREPRISES.....	14
II.— SOUTENIR LES PME DANS LA CRISE ET LEVER LES OBSTACLES FINANCIERS À LEUR DÉVELOPPEMENT	19
A.— LA CRISE FINANCIÈRE ET LES HANDICAPS STRUCTURELS DE FINANCEMENT NUISENT AU DÉVELOPPEMENT DES PME.....	19
1. L'importance stratégique des PME dans l'économie française.....	19
2. Des PME heurtées de plein fouet par la crise mais souffrant également de difficultés structurelles, notamment de financement.....	21
B.— LES MESURES D'URGENCE DU PLAN DE RELANCE DOIVENT ÊTRE ACCOMPAGNÉES D'UNE ACTION À PLUS LONG TERME.....	22
1. Les mesures du plan de relance pour soutenir le financement des PME.....	22
2. Le nécessaire renforcement des fonds propres des PME.....	25
EXAMEN EN COMMISSION	29

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre pays et nos entreprises ont été frappés de plein fouet par une crise d'une ampleur et d'une brutalité comme nous n'en avons pas connues depuis la crise de 1929.

La réaction énergique du Gouvernement a été à la hauteur de ces circonstances exceptionnelles, et a même reçu un satisfecit du Fonds monétaire international, lequel affirmait en juillet dernier que : « *la réponse budgétaire [française] en terme de soutien à l'activité en 2009 a été appropriée* », et que « *le plan de relance est convenablement proportionné, bien diversifié et concentré* ».

Les mesures prises ont permis d'amortir les effets de la crise : ainsi au deuxième trimestre 2009, si la contraction de l'activité a été brutale en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne, avec une croissance en baisse respectivement de -5,9 %, -5,5 % et -4,2 %, elle a été significativement plus limitée en France, avec -2,8 %.

Le plan de relance comportait des mesures en faveur des ménages à revenus modestes, comme par exemple une réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu, en faveur de l'emploi, avec le dispositif « zéro charge » pour les embauches dans les TPE, qui sera reconduit l'année prochaine. Il comportait également des mesures en faveur des entreprises.

Plusieurs mesures fiscales ont été élaborées afin de soutenir leur trésorerie : le remboursement accéléré des créances au titre du crédit d'impôt recherche, le remboursement de report en arrière des déficits d'impôt sur les sociétés, la mensualisation des remboursements de crédits de TVA.

Au 31 août, les entreprises avaient déjà bénéficié de 11,4 milliards d'euros de remboursement au titre de ces mesures, qui ont rencontré un succès nettement supérieur aux prévisions initiales. Sur l'ensemble de l'année, leur coût devrait s'élever à 14,8 milliards d'euros.

Certaines de ces mesures de relance seront reconduites l'année prochaine, afin de ne pas retirer de manière trop brutale le soutien de l'État à des entreprises fragilisées, et seront également complétées par des dispositions plus structurelles, notamment la suppression de la taxe professionnelle.

Il convient en effet de préparer dès maintenant « l'après crise », en s'attaquant à certains handicaps de notre économie, et notamment en levant les obstacles au développement des PME.

On connaît l'importance de ces entreprises dans le dynamisme de l'emploi et de l'innovation, et le constat de leur difficulté à croître est dressé de longue date. Plusieurs éléments participent de ce constat, notamment les difficultés de financement auxquelles elles sont confrontées.

C'est pourquoi le présent rapport s'attachera à dresser un bilan des mesures mises en œuvres dans le cadre du plan de relance en faveur du financement des PME, et présentera les initiatives annoncées le 5 octobre dernier par le Président de la République afin de renforcer leurs fonds propres.

Il détaillera également les moyens dévolus aux PME, au commerce, à l'artisanat et aux services dans le programme « développement des entreprises et de l'emploi », qui participent de cet effort global d'amélioration de la compétitivité de notre économie.

I. — SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DES PME, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT.

C'est l'objet de l'action 2 du programme 134, « moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales », dotée de 174,3 millions d'euros de crédits de paiement.

Cette action comporte essentiellement des dépenses d'intervention qui financent en majorité des actions de soutien au développement des PME, et de manière résiduelle, des bonifications accordées à des prêts aux PME en application de conventions entre l'État et des organismes prêteurs. Ces prêts sont en cours d'extinction.

Ces actions de soutien au développement des PME sont déclinées, dans le projet annuel de performances, en trois catégories d'intervention :

	Autorisations d'engagement (en M€)	Crédits de paiement (en M€)
Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce	78	64
Aide au départ des commerçants et artisans	25.5	24.4
Développement et initiative en faveur des PME	11,8	11,8
Total	115.3	100.2

Source : projet annuel de performances

A.— LE FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE (FISAC)

Le FISAC a été créé par la loi du 31 décembre 1989, modifiée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, afin de permettre l'adaptation d'une offre commerciale et artisanale de proximité dans les zones fragilisées par les évolutions économiques et sociales.

Doté de 78 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 64 millions d'euros de crédit de paiement, il consacrera 8 millions d'euros d'AE et 4 millions d'euros de CP aux commerces ultramarins.

Il intervient au niveau territorial, en cofinancement avec les collectivités et avec les chambres de commerce et d'industrie, et ses dotations peuvent être

versées soit à celles-là soit directement aux entreprises, afin de financer des actions d'animation commerciale ou des dépenses d'investissement.

Le FISAC intervient également au niveau national dans le cadre d'opérations spécifiques, telles que le soutien aux commerces de biens culturels.

Il est également mis à contribution pour le financement de l'Établissement public de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui intervient au profit des centres commerciaux dégradés installés en zone urbaine sensible ou en zone franche urbaine.

Il soutient par ailleurs les programmes de développement économique pour l'artisanat mis en œuvre par le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat ainsi que par les organisations professionnelles, en poursuivant des objectifs d'insertion des publics en difficulté, de développement durable, de création et de transmission d'entreprises.

Il peut enfin être conduit à prendre en charge l'indemnisation des commerçants et artisans sinistrés à la suite de catastrophes naturelles, sanitaires ou accidentelles, que ce soit pour remplacer l'outil de production comme pour compenser le déficit d'exploitation.

Au premier semestre 2009, sur une dotation de 70 millions d'euros en autorisations d'engagement (60 millions d'euros en crédits de paiement), le montant des engagements au titre du FISAC s'élève à 48,42 millions d'euros. Ces engagements se répartissent de la manière suivante :

– 17,60 millions d'euros pour 315 opérations réalisées en milieu rural, dont 8,48 millions d'euros pour 243 opérations rurales individuelles, 1 million d'euros pour 25 opérations d'aménagement dans les communes rurales et 8,12 millions d'euros pour 47 opérations collectives de modernisation en milieu rural ;

– 12,52 millions d'euros pour 63 opérations urbaines, dont 6 réalisées dans des zones urbaines sensibles ;

– 0,44 million d'euros pour des études ;

– 6 millions d'euros pour les actions de développement économique en faveur des entreprises artisanales, menées par les Chambres de métiers et de l'artisanat ;

– 7 millions d'euros pour le financement des opérations que conduit l'EPARECA ;

– 0,078 million d'euros pour le financement du dispositif d'aide aux commerces de biens culturels ;

– 4,78 millions d’euros pour la mise en place d’un dispositif d’aides aux entreprises victimes des intempéries de janvier 2009 dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, du Gers, de l’Aude et des Pyrénées Orientales.

Au cours du premier semestre 2009, 17 dossiers ont fait l’objet d’une décision de rejet au motif d’une rentabilité insuffisante, d’un risque de distorsion de concurrence, certains dossiers se situant également hors du champ d’intervention du FISAC.

Sur la même période, deux opérations débouchant sur des aides aux entreprises ont donné lieu à une subvention d’un million d’euros ou plus :

– une opération nationale consistant en la mise en place d’un dispositif de soutien aux commerces de biens culturels. Une convention triennale (2003-2006) avait été signée par le ministre chargé du commerce et de l’artisanat et par le ministre de la culture, visant à accorder des aides aux commerces concernés dans la limite d’une dotation de 1 million d’euros par an sur les trois ans.

Ce dispositif de soutien a été prorogé pour la période 2007-2009 par une circulaire du 30 avril 2007. Une enveloppe annuelle de 1 million d’euros a été reconduite et le montant des aides versées en 2008 s’est élevé à 203 482 euros pour 15 subventions attribuées ;

– une opération nationale consistant à venir en aide aux entreprises victimes des intempéries de janvier 2009. Une provision globale de 4,78 millions d’euros a été constituée pour la mise en place d’un dispositif d’aides aux entreprises sinistrées dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, du Gers, de l’Aude et des Pyrénées-Orientales.

L’ÉVOLUTION DES CHARGES ET PRODUITS DU FISAC DEPUIS 2005

(en millions d’euros)

Dotations FISAC	Montant 2005	Montant 2006	Montant 2007	Montant 2008	Montant 2009
LFN N-1	29				
LFN	71	81,5 ⁽¹⁾	81,5	70 ⁽²⁾	70 ⁽⁴⁾
Total (avant régulation budgétaire)	100	81,5	81,5	70	70
Régulation budgétaire et redéploiements internes	- 4	- 5,75	- 11,1	- 29,1	
Total disponible	96	75,75	70,4	40,9 ⁽³⁾	70

(1) Hors provision de 29,55 M€ constituée pour indemniser les entreprises ayant dû diminuer ou interrompre leur activité à la suite de l’épidémie du chikungunya à La Réunion.

(2) En autorisation d’engagement ; les crédits de paiement sont pour leur part limités à 60 M€.

(3) Après régulation budgétaire et redéploiements internes, les disponibilités budgétaires pour 2008 ont représenté une somme de 40,9 millions d’euros en AE et 30,9 M€ en CP. La dotation 2008 a été complétée par le reliquat de crédits disponibles d’une année sur l’autre (21,5 M€) et les réimputations sur le compte FISAC des crédits non utilisés par les bénéficiaires des subventions de ce fonds (13 M€ en 2008).

(4) En autorisation d’engagements ; les crédits de paiement sont pour leur part limités à 60 M€.

On constate qu'en 2008 encore, le FISAC a fait l'objet de mesures drastiques de régulation budgétaire, qui ont conduit encore une fois à un décalage important entre le niveau des AE et CP affichés et celui de montants réellement mobilisés, au point qu'on en finit par douter de la sincérité des dotations inscrites, lesquelles se situent déjà en baisse par rapport à l'année dernière.

Cette année encore, votre rapporteur le dénonce et le souligne. Pas de croissance sans confiance. Et, pas de confiance sans respect des engagements.

B.— LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA TRANSMISSION D'ENTREPRISES

1. L'aide au départ des commerçants et artisans

L'aide est destinée aux artisans ou aux commerçants âgés qui, arrivant à l'âge de la retraite, voient leurs entreprises dépréciées et se heurtent à des difficultés pour trouver un repreneur. Les chefs d'entreprises artisanales et commerciales peuvent bénéficier, lorsqu'ils envisagent de cesser leur activité professionnelle, d'une indemnité de départ accordée sous condition de ressources, d'âge et de durée d'affiliation au régime social des indépendants.

La condition d'âge de départ à la retraite prévue par la loi est de 60 ans. En cas d'invalidité reconnue cette condition n'est toutefois pas requise. Il est également possible de déposer un dossier dès l'âge de 57 ans, lorsque l'activité s'exerce dans le périmètre d'une opération collective de soutien à l'activité commerciale et artisanale conduite en application d'un contrat de plan ou avec le financement du FISAC.

L'article L. 634-3-2 du code de la sécurité sociale ouvre par ailleurs aux travailleurs non-salariés non agricoles la possibilité d'un départ anticipé à la retraite dès 56 ans, sans exclure la possibilité de demander une indemnité de départ, dont le versement n'intervient toutefois que lorsque le bénéficiaire atteint 60 ans.

En 2008, 2 967 demandes ont été examinées et 2 149 ont été agréées. Le montant moyen attribué pour ces indemnités a été de 10 826 euros.

2. Les mesures de la loi de modernisation de l'économie en faveur de la transmission d'entreprises

Les pouvoirs publics ont mené une politique d'incitation à la transmission d'entreprises très active depuis ces dernières années, en veillant tout particulièrement à la situation des cédants ; on peut citer notamment :

– l'amélioration des dispositifs de réduction des droits de mutations à titre gratuit et d'ISF en cas de pacte d'actionnaires : l'abattement de 50 % initial a été porté à 75 %, de sorte que seuls 25 % de la valeur de l'entreprise transmise sont imposés ;

– la réforme de la fiscalité des plus-values permet désormais une large exonération des cédants d'entreprises, et représente une dépense fiscale de 700 millions d'euros.

Le bilan de ces dispositifs, dressé dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi de modernisation de l'économie, a conduit à élaborer des mesures en faveur du repreneur.

Les droits appliqués aux mutations à titre onéreux de droits sociaux différaient en fonction du statut de la société dont les droits étaient cédés. La loi de modernisation de l'économie a voulu apporter plus de cohérence aux dispositifs en :

– abaissant de 5 à 3 % les droits de mutation pour la vente des fonds de commerce, dès lors que leur valeur taxable n'excède pas 200 000 euros ;

– faisant converger à 3 % les taux de taxation des cessions de droits sociaux, et ce, quel que soit le statut des sociétés dès lors que l'activité n'est pas à prépondérance immobilière.

En outre, il est avéré que les entreprises reprises par des salariés ou dirigeants qui, de fait, connaissent le fonctionnement de l'entreprise, ainsi que les cessions familiales où vendeur et repreneur partagent un intérêt commun, ont une pérennité et un développement plus rapides que dans les cas de ventes à des tiers.

En France, pourtant, seule une entreprise sur dix bénéficie d'une transmission familiale contre cinq sur dix en Allemagne et sept sur dix en Italie. Afin de favoriser ce type de transmission, la loi de modernisation de l'économie a instauré une exonération de droits d'enregistrement dans les cas de reprise d'entreprise par un salarié et de reprise familiale :

– exonération de droit de mutation à titre onéreux, sans condition de valeur, lors d'une opération de rachat d'entreprise par ses salariés se traduisant par l'acquisition de droits sociaux en vue de créer une nouvelle société ;

– abattement de 300 000 euros sur la valeur de l'entreprise reprise avant application des droits de mutations, si les repreneurs sont des salariés ou des membres de la famille du vendeur et si les repreneurs s'engagent à poursuivre l'activité pendant 5 ans.

Enfin, la loi de modernisation de l'économie a considérablement amélioré l'aide fiscale aux personnes physiques qui, pour reprendre une entreprise, ont recours à l'emprunt, en instaurant une réduction d'impôt sur le revenu de 25 % des intérêts de l'emprunt souscrit pour acquérir des droits sociaux d'une société afin d'y exercer des fonctions dirigeantes. La condition de détention minimale du capital de la société reprise est réduite à 25 %, au lieu de 50 % précédemment et le plafond des intérêts retenus pour le calcul de cette réduction d'impôt est doublé et porté à 20 000 euros pour une personne seule et 40 000 euros pour un couple.

3. Les mesures complémentaires à la loi de modernisation de l'économie

Afin de sensibiliser les chefs d'entreprises aux nombreuses mesures prises pour faciliter les transmissions d'entreprises, le Gouvernement a soutenu les initiatives des différents acteurs présents dans cette étape de la vie d'une entreprise.

La charte « La transmission : une ambition pour l'entreprise » a ainsi été signée le 9 octobre 2008 par le secrétaire d'État chargé des PME et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat, l'Agence pour la création d'entreprises, OSEO, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et le Conseil Supérieur du notariat.

Une opération nationale mise en œuvre par l'Agence pour la création d'entreprise a été financée par l'État, à hauteur de 2 millions d'euros, et repose sur :

- le développement d'une base de données de repreneurs permettant aux candidats à la reprise d'une entreprise d'être aisément approchés par des cédants et par des professionnels de la transmission d'entreprise ;

- la promotion de la préparation de l'entreprise à sa transmission : un outil d'auto-diagnostic pour les dirigeants d'entreprises de moins de 10 salariés a été élaboré, et 500 pré-diagnostic de performance d'une journée, destinés aux entreprises indépendantes de 10 salariés et plus, ont été réalisés afin d'apporter au chef d'entreprise une vision extérieure et indépendante. Les consultants délivrent à cette occasion une information sur les mesures fiscales de la LME.

- la diffusion d'un kit d'information des cédants et des repreneurs potentiels pour les aider dans leur démarche. Ce kit, accompagné d'une clé USB, met en évidence les avancées réglementaires et fiscales récentes de la LME et des dernières lois de finances sur la transmission ; 10 000 kits du cédant repreneur ont été édités ;

- l'organisation de réunions de communication sur la transmission dans chaque région avec mise en lumière des avancées fiscales de la LME ; 21 réunions régionales d'information ont été réalisées ou sont programmées.

C.— LE SOUTIEN À LA CRÉATION D'ENTREPRISES

Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a apporté son soutien aux réseaux d'accompagnement dans les domaines de la création d'entreprises, du maintien et de l'accroissement de leur compétitivité et du développement de l'esprit entrepreneurial.

Les programmes d'actions sélectionnés font l'objet de conventions pilotées au niveau national par des partenaires institutionnels : organismes consulaires et professionnels, associations et organismes spécialisés.

L'année 2009 est une année particulièrement importante pour la création d'entreprises en France. Près de 327 000 entreprises ont été créées en 2008, en progression de plus de 52 % par rapport à 2002 et de 1,8 % par rapport à 2007.

Cette croissance s'accélère fortement en 2009, sous l'effet du dispositif de l'auto-entrepreneur mis en place dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie et entré en vigueur au début de l'année. Sur les six premiers mois de 2009, on a recensé près de 165 000 créations d'entreprises sous le régime de l'auto-entrepreneur, et le nombre de créations d'entreprises a progressé de plus de 59 % par rapport à la même période en 2008.

Il existe plusieurs réseaux d'appui à la création d'entreprises, qui sont en général spécialisés sur une cible particulière de créateurs d'entreprises (chômeurs, femmes, jeunes...) et sur un type de prestation (conseil, financement, hébergement des créateurs).

Les principaux réseaux d'accompagnement sont :

– l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), qui accompagne les publics les plus précaires ;

– l'association « France initiative » (FI),

– le réseau des « boutiques de gestion » (RBG),

le Réseau Entreprendre, qui s'adresse principalement aux créations d'entreprises à fort potentiel de création d'emplois,

– l'Association des dirigeants de pépinières d'entreprises (ELAN),

– l'association « Entreprendre en France », dont l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est à l'initiative,

– le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat,

– l'association « France Angels » dont la mission est de fédérer et professionnaliser les *business angels*.

Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi aide la plupart d'entre eux, en partenariat, notamment, avec la Caisse des dépôts et consignations. Son intervention concerne essentiellement les têtes de réseau national, dont les missions sont avant tout le pilotage et l'impulsion de démarches de qualité, de formation et d'animation des réseaux.

Le financement du conseil direct aux créateurs d'entreprises est assuré par d'autres dispositifs publics, notamment le financement assuré par le programme NACRE (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) que met en œuvre le ministère, et qui permet d'assurer le financement des phases d'accueil, de conseil, et le suivi des créateurs d'entreprises. Son financement est assuré à hauteur de 20 millions d'euros par l'État.

Pour 2008-2009, les actions poursuivies par les têtes de réseaux et soutenues par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ont porté sur plusieurs axes :

- actions de professionnalisation des personnels : soutien à la mise en place de plans de formation et de qualification ou déploiement d'outils de suivi commun des créateurs ;

- mise en place de programmes ciblés sur des territoires comme les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou les zones rurales, et des publics spécifiques comme les jeunes et les femmes ;

- formalisation d'offres de services des réseaux auprès des autorités publiques dans le domaine de l'aide à la création d'entreprises dans les régions touchées par les restructurations ;

- promotion du micro crédit, en particulier par le soutien apporté à l'ADIE ;

- développement du suivi des entreprises innovantes ou à forts potentiels, en particulier avec les réseaux « France Initiative » et « Réseau entreprendre » ;

- développement de nouveaux services pour accompagner la croissance rapide du nombre de créations d'entreprises avec la mise en place du dispositif des auto-entrepreneurs ;

- promotion et diffusion des moyens mis en œuvre par les pépinières d'entreprises pour l'accueil, l'hébergement, le financement et le suivi des entreprises nouvelles.

Le financement par le ministère de l'économie des réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises n'est que l'un des concours financiers obtenus par ces réseaux. Il est néanmoins stratégique dans la mesure où il concerne les têtes de réseau et intervient sur des financements d'actions structurantes pour ces derniers, comme la formation des personnels, la mise en œuvre de démarches de qualité de service, des opérations expérimentales dans le cadre des créations d'entreprises innovantes, ou le soutien aux actions de promotion de l'entrepreneuriat, en particulier chez les jeunes.

CONCOURS FINANCIERS EN 2008 AUX PRINCIPAUX RÉSEAUX

(en millions d'euros)

	État		Europe		CDC		Collectivités		Privé		Autres	
ADIE	2,95	14,53%	3,58	17,64%	1,95	9,61%	8,73	43,00%	2,49	12,27%	0,6	2,96%
France Active	3	16,22%	3,5	18,92%	3,6	19,46%	6,1	32,97%	2,3	12,43%		0,00%
France Initiative	3,84	10,65%	4,2	11,65%	0,82	2,27%	17,4	48,25%	5,92	16,42%	3,88	10,76%
Réseau Entreprendre	0,5	5,00%	4,4	14,00%	0,7	7,00%	1,1	11,00%	6,3	63,00%		0,00%
RBG	3,9	11,32%	7,8	22,64%	0,45	1,31%	18,1	52,54%	4,2	12,19%		0,00%
Planet finances France	0,232	52,02%		0,00%	0,08	17,94%		0,00%	0,134	30,04%		0,00%
Total	14,42	12,04%	20,48	17,10%	7,6	6,35%	51,43	42,95%	1,344	17,82%	4,48	3,74%

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Au regard des enjeux tant financiers que sociaux des interventions publiques pour le fonctionnement de ces réseaux, il a été décidé, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, de redéfinir le cadre du pilotage public de ces opérateurs, tant au niveau central, que local.

Il s'agit pour l'État de déterminer en 2010 le cadre d'une action publique qui, tout en valorisant les actions et les initiatives nationales et locales, favorise le développement des partenariats, la mutualisation des compétences, d'outils et de moyens humains ou financiers.

II.— SOUTENIR LES PME DANS LA CRISE ET LEVER LES OBSTACLES FINANCIERS À LEUR DÉVELOPPEMENT

A.— LA CRISE FINANCIÈRE ET LES HANDICAPS STRUCTURELS DE FINANCEMENT NUISENT AU DÉVELOPPEMENT DES PME

1. L'importance stratégique des PME dans l'économie française

Le caractère stratégique des PME dans l'économie est un constat avéré.

Comme le rappelle le rapport du Conseil d'analyse économique de mars 2009 sur le financement des PME, les PME répondant à la définition communautaire, c'est-à-dire comportant moins de 250 salariés, réalisant un chiffre d'affaires de moins de 50 millions d'euros ou dont le bilan est inférieur à 43 millions d'euros, représentent 66 % de l'emploi marchand et 56 % de la valeur ajoutée marchande de l'économie française.

Mesurer leur contribution à la dynamique économique est un exercice complexe, car la réussite d'une PME se traduit soit par un franchissement des seuils de salariés, ce qui la fait basculer dans la catégorie des grandes entreprises, soit par l'absorption dans un groupe.

Si l'on neutralise ces effets, on constate que les PME sont bien les entreprises qui créent le plus d'emplois : ainsi, entre 1999 et 2005, si l'emploi dans les PME n'a augmenté que de 3 %, contre 15 % pour les autres entreprises, sur six ans, les PME de 1999 ont accru leurs postes de 13 % par rapport à la situation initiale, contre 3 % pour les autres entreprises.

DYNAMIQUE DE L'EMPLOI PAR TAILLE D'ENTREPRISES, 1999-2005

	PME	1-9	10-49	50-250	Autres	Total
Effectifs en milliers						
• 2005	7 266	2 905	2 532	1 829	7 185	14 451
• 1999	7 087	2 899	2 562	1 626	6 241	13 328
Créations emploi par rapport aux effectifs de la strate en 1999 (en %)	13	24	5	5	3	8
• franchis. seuil	- 3	- 20	7	11	3	
• achats/ventes	- 7	- 4	- 13	- 3	9	
Croissance effectifs de la strate (en %)	3	0	- 1	13	15	8

Source : Conseil d'Analyse économique

En outre, elles contribuent fortement à la croissance par le processus de remplacement d'entreprises en place par de nouvelles entrantes, plus productives et plus porteuses d'innovation. « *Ce processus aurait contribué à lui seul à 25 % de la croissance de la productivité américaine imputable au progrès technique (dite "productivité globale des facteurs") entre 1977 et 1987 (Foster, Haltiwanger et Krizan, 2000) ».*

Or comme le note le rapport précité, « *où sont en effet en France les exemples de sociétés, telles Google, Cisco, Sun Microsystems ou Amgen, qui sont parvenues à se hisser aux premiers rangs mondiaux après une croissance autonome, sans avoir été acquises par un grand groupe ?* ».

Plusieurs études ont en effet mis en évidence la faiblesse de la croissance des PME françaises : ainsi, selon une étude de l'OCDE de 2003 cité par le rapport du CAE ⁽¹⁾, sept ans après leur création, l'emploi des entreprises américaines toujours en activité s'élèverait à 226 % de l'emploi au moment de leur création, contre 122 % pour les entreprises allemandes et 107 % pour les entreprises françaises.

En outre, la France connaîtrait une population beaucoup plus nombreuse de TPE que les États-Unis, mais à l'inverse souffrirait d'un déficit d'entreprises moyennes.

Comme le note le CAE, la portée de ces études doit être nuancée, d'une part parce que la France ne dispose pas d'outils statistiques de suivi longitudinal des entreprises, mais aussi parce que s'agissant de la part des TPE, une comparaison avec d'autres pays que les États-Unis fait apparaître que la France ne se singularise pas par rapport à d'autres pays européens.

En tout état de cause, les entreprises de très forte croissance, dont le chiffre d'affaires croît de plus de 20 % par an pendant quatre années consécutives, sont beaucoup moins nombreuses en France qu'aux États-Unis : elles représentent 3 % des PME américaines, et entre 0,3 et 0,5 % des PME françaises.

Au surplus, la croissance des PME s'effectue surtout dans le giron des grands groupes, au détriment du développement des PME indépendantes.

Le rapport du CAE met en évidence que les grands groupes sélectionnent les entreprises les plus dynamiques, puisque les PME qui s'appêtent à intégrer un groupe gagnent de l'emploi alors que les autres en perdent. Une fois intégrées, ces PME voient leur croissance en emplois s'accélérer, leur croissance annuelle moyenne atteignant 3 %. De fait le mouvement d'intégration des PME à de grands groupes s'est accéléré, puisqu'en 1999, 35 % de ces dernières étaient adossées à un groupe, contre 44 % en 2004.

(1) Bartelsmann, Schivardi, Scarpetta, 2003

Or on ne peut se contenter d'un développement des PME uniquement à travers l'intégration à de grands groupes : il fait en effet peser le risque d'un renouvellement insuffisant du tissu productif, ce qui pourrait expliquer une différence entre la France et les États-Unis, celle d'une forte « stabilité au sommet » du tissu productif.

Le rapport du CAE souligne notamment que « *la démographie des firmes européennes serait caractérisée par l'existence d'un club relativement fermé de grands groupes qui n'admettraient que rarement de nouveaux membres en leur sein* ». Alors que sur les 296 plus grandes entreprises américaines en 1999, 64 avaient été créées depuis 1980, sur les 100 premiers groupes français en 2000, seuls sept entreprises occupaient une position de départ très inférieure en 1985, et une seule correspondait à un modèle de croissance autonome et continue.

Or le renouvellement du tissu productif est au cœur du modèle de croissance des économies fondées sur l'innovation : contrairement aux modèles de croissance fondés sur l'imitation de technologies existantes, celles-là doivent sélectionner les entreprises les plus performantes pour favoriser le processus de destruction créatrice décrit par Schumpeter.

2. Des PME heurtées de plein fouet par la crise mais souffrant également de difficultés structurelles, notamment de financement

Les PME sont touchées de plein fouet par la crise que traverse l'économie depuis l'automne 2008.

Du deuxième trimestre 2008 au deuxième trimestre 2009, la contraction de l'activité a atteint 2,8 %, et pour l'année 2009, le PIB reculerait de 2,25 %

D'après une étude de la société Altares⁽¹⁾, le nombre de défaillances d'entreprises, entendu au sens du nombre de jugements d'ouverture de redressement ou liquidation judiciaires, a crû de 12 % au troisième trimestre 2009 par rapport au troisième trimestre 2008.

Les très petites entreprises représentent l'essentiel des faillites, puisque 92 % d'entre elles concernent des entreprises de moins de 10 salariés.

Les PME paient également un lourd tribut à la crise, puisque le nombre de défaillances a augmenté de 26 %, soit 1 013 cas recensés. Ces défaillances ont augmenté deux fois plus vite que celles des TPE.

On perçoit toutefois une décélération du rythme d'augmentation des défaillances, puisque la hausse de 12 % au troisième trimestre succède à une hausse de 21 % au premier trimestre et de 15 % au deuxième.

(1) Analyse 3ème trimestre 2009, Défaillances et sauvegardes d'entreprises en France.

De même 55 % des PME défailtantes sont placées en redressement, ce qui laisse quelque espoir quant à leur devenir, puisqu'elles conservent la faculté de présenter un plan de désendettement ou de trouver un repeneur.

Pour autant leur situation financière est déjà très dégradée, puisque la moitié des entreprises concernées ne dégageait plus de bénéfices depuis au moins un exercice, ces pertes venant alors réduire des fonds propres déjà peu importants. Le tiers de ces entreprises n'avait déjà plus de fonds propres avant le début de la crise.

Ce constat soulève un problème récurrent pour les PME, qui constitue l'une des entraves à leur développement : celui de leur financement, et notamment de leur financement en fonds propres.

Comme le note le rapport du CAE précité : « *Les modes de financement des PME en France sont encore fortement marqués par l'histoire et la culture française en ce domaine, dont il convient de rappeler quelques grandes caractéristiques : historiquement, les entreprises françaises ont privilégié le recours à l'endettement par rapport aux fonds propres. Une volonté de discrétion, voire de secret, a maintenu les propriétaires-managers dans un lien privilégié avec un banquier de proximité, puis ultérieurement, un pool de banquiers, au détriment des marchés de capitaux et de leur nécessaire transparence.* »

Le rapport relève également l'existence de « *barrières psychologiques fortes [...] envers les marchés de capitaux et une volonté d'indépendance du capital l'emportant sur une dynamique de croissance rapide ; d'où le moindre rôle des marchés de fonds propres qu'au Royaume-Uni et aux États-Unis* ».

Dès lors il convient, outre d'accompagner les PME dans la crise, d'anticiper dès maintenant la sortie de crise, en s'attaquant à la faiblesse structurelle des fonds propres des PME.

B.— LES MESURES D'URGENCE DU PLAN DE RELANCE DOIVENT ÊTRE ACCOMPAGNÉES D'UNE ACTION À PLUS LONG TERME

1. Les mesures du plan de relance pour soutenir le financement des PME

Le gouvernement a mis en œuvre rapidement plusieurs mesures afin d'aider les PME à traverser cette période de crise.

BILAN AU 5 OCTOBRE 2009 DES MESURES PRISES EN SOUTIEN AU FINANCEMENT DES PME ET DES ETI

Mesure	Mise en œuvre	Effets
Plan PME du 2 octobre	17 Md€ épargne réglementée	Progression encours de crédit (fin juil. 09 / fin juil. 08) – Global : +3,1 % – Entreprises : + 1,0 % – TPE et PME : + 0,8% – Particuliers : + 5,0 %
	2 Md€ cofinancement classique	Au 31/12/2008 : +360 M€ de prêts accordés (soit 2,06 Md€) Au 31/08/2009 : + 640 M€ de prêts accordés (soit 1,6 Md€) Total : +1 Md€
	2 Md€ garantie classique PME	Au 31/12/2008 : +650 M€ de prêts accordés (soit 6,55 Md€) Au 31/08/2009 : + 400 M€ de prêts accordés (soit 3,85 Md€) Total : +1,05 Md€
Plan de relance	1 Md€ renforcement de trésorerie des PME	Au 30/09/2009 : 1,4 Md€ dont 196 M€ surgarantis pour 10 611 PME
	2 Md€ garantie court terme PME	Au 30/09/2009 : 469 M€ dont 166 M€ surgarantis pour 2 114 PME
	1 Md€ garantie ETI	RT au 30/09/2009 : 473 M€ dont 232 M€ surgarantis pour 198 ETI LCC au 30/ 9/2009 : 408 M€ dont 166 M€ surgarantis pour 205 ETI
Ass. crédit	20 Md€ CAP	Au 25/09/2009 : 437 M€ couverts par le CAP
	5 Md€ CAP+	Au 25/09/2009 : 453 M€ couverts par le CAP +
Accompagnement	Médiateur du crédit	Au 05/10/2009 : – 14 167 dossiers reçus éligibles – 11 674 dossiers clôturés – 7 515 positifs (64 %), employant 151 103 personnes – 1,57 Md€ débloqués – encours traités = 59 % < 50 000 euros
	Parrain PME	Au 15/09/2009 : 3 959 entreprises contactées

Source : Présidence de la République

Afin de prévenir les effets de la crise financière sur les PME, un plan de **soutien exceptionnel au financement des entreprises** a été mis en œuvre :

– OSEO a été autorisée à prendre 8 milliards d’euros de risques supplémentaires qui se décomposent de la façon suivante :

- des interventions en co-financement à hauteur de 2 milliards d’euros, par une nouvelle ligne de refinancement auprès de la Caisse des dépôts et consignations ;

- des garanties sur 6 milliards d’euros de prêts supplémentaires, dont 4 milliards par des fonds de garantie destinés à aider les entreprises à surmonter leurs problèmes conjoncturels de trésorerie, la garantie pouvant aller jusqu’à 90 % du montant du prêt.

En outre, dans le cadre des assouplissements décidés par la Commission européenne, l’action des fonds de garantie conjoncturelle d’OSEO a été ouverte aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), à hauteur d’un milliard d’euros.

À ce jour, OSEO a accordé 990 millions d’euros de cofinancements supplémentaires, et s’est engagée sur 3,8 milliards d’euros de prêts garantis supplémentaires, dont près de 2 milliards au bénéfice de plus de 14 000 PME pour le seul fonds conjoncturel de renforcement de trésorerie et de garantie court-terme.

– Les excédents d’épargne des livrets de développement durable (LDD) et des livrets d’épargne populaire ont été mobilisés à hauteur de 17 milliards d’euros, dans le cadre d’engagements⁽¹⁾ pris par les banques d’utilisation au profit des PME et des ETI, assortis d’une remontée d’informations mensuelle.

En outre, l’État assure un complément de garantie sur les créances des entreprises, le crédit inter-entreprise jouant un rôle fondamental dans le financement des entreprises françaises : le **complément d’assurance-crédit public (CAP)** permet d’éviter une réduction trop brutale des couvertures pour les entreprises assurables par le marché, grâce à un partage des risques des assureurs-crédit avec l’État.

Le CAP est disponible dans deux cas de figure : s’il y a eu réduction d’encours garanti depuis le 1er octobre 2008, ou si l’assureur-crédit n’accorde pas l’intégralité de l’encours demandé sur un nouvel acheteur, ou à un nouvel assuré, là encore depuis le 1er octobre 2008. Le montant du CAP complète ainsi la garantie « primaire » de l’assureur-crédit, mais à concurrence de l’exposition de ce dernier.

(1) Convention signée le 21/10/2008 entre le Gouvernement, la fédération bancaire française et l’ensemble des banques.

En outre, un dispositif complémentaire de couverture, du nom de CAP+, a été mis en œuvre afin de couvrir, grâce à la garantie publique, des risques considérés comme non assurables dans la situation économique actuelle.

Le CAP+ est accessible à toutes les entreprises qui se sont vues notifier un retrait total de garantie ou un refus de garantie sur un client donné, lorsque celui-ci relève d'une « qualité de crédit intermédiaire » : en effet, l'État n'expose pas les deniers publics à des risques d'entreprises dont la cessation de paiement apparaît trop forte, ni à l'inverse aux risques actuellement assurables par le marché, et faisant, éventuellement, l'objet d'un CAP.

Le montant du CAP+ résulte de la demande de l'assuré, dans la double limite d'un montant par client et d'un plafond d'indemnisation par assuré.

Enfin, ces dispositifs ont été tout récemment complétés par CAP export et CAP+ export : le premier dispositif concerne les entreprises pour lesquelles l'assureur crédit notifie une réduction de couverture sur un acheteur étranger, l'État offrant un complément de garantie au plus égal à celui offert par l'assureur crédit ; le second dispositif concerne les refus de couverture d'acheteurs, et est plafonné à 400 millions d'euros, dans la limite de trois fois le montant des fonds propres de l'acheteur.

Le dispositif de **médiation du crédit** vient quant à lui garantir l'application de ces mesures et accompagner les entreprises confrontées à un problème de financement ou de trésorerie, qui ne trouvent pas de solution avec leurs banques ou OSEO. En octobre 2009, 17 490 entreprises ont saisi la Médiation du crédit, 14 634 dossiers ont été déclarés éligibles, soit 84 % des dossiers déposés et 3,13 milliards d'euros d'encours de crédit traités en médiation. 12 173 dossiers sont désormais instruits et clôturés, soit 83 % des dossiers éligibles, dans deux cas sur trois avec succès. Le dispositif de médiation du crédit aux entreprises a ainsi contribué depuis son lancement à conforter près de 7 809 sociétés dans leur activité, débloquer 1,64 milliard d'euros de crédit et préserver 155 689 emplois en France.

Enfin, un « **parrain PME** » a été désigné au sein de chaque direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, pour conseiller et orienter les entreprises.

2. Le nécessaire renforcement des fonds propres des PME

Au-delà de ces mesures conjoncturelles, il convient de veiller dès maintenant à la préparation de la sortie de crise en s'attaquant aux entraves financières structurelles au développement des PME.

Comme l'a déclaré le Président de la République le 5 octobre dernier, « *il faut également reconstituer un fonds de roulement parce qu'il va falloir faire des investissements différés pendant la crise, alors même que [la] trésorerie est au*

plus bas. Les entreprises françaises ont besoin d'investir et pour investir, elles ont besoin de fonds propres. Et elles ne peuvent pas rester indéfiniment étranglées par la dette, et elles ne pourront d'ailleurs pas emprunter sans renforcer au préalable leurs fonds propres. La sous-capitalisation des entreprises françaises les condamne à choisir entre le surplace mortel et le surendettement mortel ».

C'est la raison pour laquelle un plan de renforcement des fonds propres va être mis en œuvre, impliquant le Fonds stratégique d'investissement d'une part, et OSEO d'autre part.

S'agissant du FSI, un milliard d'euros va être mobilisé en faveur des PME, parmi les 20 milliards dont dispose le fonds.

Société anonyme détenue à 51 % par la Caisse des dépôts et consignations, et à 49 % par l'État, le FSI intervient en fonds propres dans des entreprises françaises porteuses de projets industriels créateurs de valeur et de compétitivité pour l'économie. Le fonds prend des participations minoritaires, et peut intervenir seul ou en co-investissement.

300 millions d'euros seront mobilisés en faveur des PME à fort potentiel de croissance sous forme d'investissement direct, et 300 millions d'euros seront également injectés à travers les 175 fonds régionaux et nationaux de capital risque et de capital investissement jusque-là financés par la Caisse des dépôts.

Un nouveau produit sera également mis à disposition des entreprises sous forme d'obligation convertible « OC+ », à hauteur de 300 millions d'euros : le montant maximal susceptible d'être souscrit s'élèvera à 4 millions d'euros, l'intervention du fonds sera accélérée par un montage juridique et financier standardisé, afin de permettre une réponse sous quatre semaines.

Une obligation convertible est une obligation à laquelle est attaché un droit de conversion qui offre à son porteur la faculté d'échanger l'obligation en actions de cette société, selon une parité de conversion préfixée, et dans une période prédéterminée. Pour l'émetteur de l'obligation convertible, l'avantage, encaissable immédiatement, s'exprime en termes de coût de l'endettement par rapport à une émission d'obligations à taux fixe. En effet, toutes choses égales par ailleurs, les intérêts payés par l'émetteur sont plus faibles, la différence de coût correspondant à la valeur attribuée au droit de conversion. Pour le souscripteur, la protection contre la baisse du cours de l'action est l'un des principaux avantages des obligations convertibles. Il pourra ainsi participer à la hausse des cours de l'action tout en conservant la composante obligataire intacte. L'investissement dans ce type de produits peut permettre sur le long terme un rendement supérieur à celui susceptible d'être obtenu sur un placement en actions ou obligataire.

Les obligations auront une durée longue et un taux plus ou moins élevé en fonction de leur conversion ou non en capital.

En outre, un nouveau partenariat public-privé du FSI, le Fonds de consolidation et de développement des entreprises, accompagnera plus spécifiquement les entreprises soutenues par la médiation du crédit, et sera doté de 200 millions d'euros, dont 95 apportés par le FSI, et 105 millions apportés par des banques et des compagnies d'assurance : l'objectif poursuivi est d'apporter des fonds propres ou des quasi fonds propres à ces entreprises afin de leur permettre d'obtenir un refinancement bancaire grâce à l'amélioration de leur haut de bilan.

Des délégués régionaux du FSI vont être installés au sein du réseau territorial de la Caisse des dépôts, et constitueront le guichet unique des entreprises afin de les orienter vers la solution de renforcement des fonds propres la plus adaptée.

Par ailleurs, un « contrat de développement participatif » s'adressant aux PME et ETI indépendantes sera distribué par OSEO, sous forme de prêts participatif, à hauteur d'un milliard d'euros.

Le prêt participatif est un instrument créé en 1983 par l'État qui souhaitait renforcer les capitaux propres des entreprises récemment nationalisées sans céder de droit de vote. Le prêt participatif était alors émis uniquement par les sociétés du secteur public, les sociétés coopératives et les compagnies d'assurance. Il s'agit de titres subordonnés, c'est-à-dire dont les détenteurs ne sont désintéressés qu'après remboursement de toutes les créances. Ils constituent des quasi fonds propres et présentent l'avantage pour les PME et ETI qui souhaitent renforcer leur haut de bilan de le faire sans diluer le capital, ce qui en fait un outil susceptible d'être privilégié par les entreprises familiales.

Ce financement aura une durée de cinq à sept ans, avec un différé d'amortissement de deux ans, sans apport de sûretés personnelles et avec une indexation de la rémunération sur l'évolution du chiffre d'affaires.

L'octroi de ces prêts repose sur une logique de co-intervention avec les investisseurs en fonds propres ou quasi fonds propres, un euro d'apport de fonds propres permettant l'apport d'un euro à travers le CDP, et avec les banques, la levée de deux euros de dette bancaire permettant l'apport d'un euro sous forme de CDP.

Le taux de rémunération, fixe ou variable selon le choix de l'entreprise, sera fixé en fonction du risque individuel attaché à chaque entreprise, et devrait être compris entre 6 et 9,5 %.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de la commission élargie (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 27 octobre 2009*), la commission des affaires économiques a examiné pour avis les crédits de la **mission « Économie »**, sur le rapport de M. Jean-Paul Charié, M. Daniel Fasquelle, M. François Loos, M. Jean Gaubert et M. Alfred Trassy-Paillogues.

Conformément à l'avis de **MM. Jean-Paul Charié, Daniel Fasquelle, François Loos et Alfred Trassy-Paillogues, rapporteurs pour avis** et contrairement à l'avis de **M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis**, la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » pour 2010*.