



Contribution au Pacte de responsabilité :

Proposition pour inscrire la notion de contrepartie dans un contrat d'objectifs avec les entreprises

Par Juliette Méadel et Jules Vrain,

Membres de [lavenirnattendpas.fr](http://lavenirnattendpas.fr), le laboratoire de l'innovation sociale.

## Synthèse

### **Le donnant-donnant entre la puissance publique et l'entreprise : proposition pour inscrire la notion de contrepartie dans un contrat d'objectifs avec les entreprises**

Le pacte de responsabilité, dont le principe est déjà accepté par les représentants des plus grandes entreprises, donne à la puissance publique un rôle et une place inédite dans ses relations avec l'ensemble des acteurs économiques. Ce nouvel instrument de politique économique a pour objectif d'attirer les entreprises dans le champ magnétique d'un contrat dont l'exécution devra servir l'intérêt bien compris de chacune des parties. Les entreprises s'y engagent de leur plein gré, la liberté de leur consentement renforçant ainsi la force obligatoire de ce pacte, dont il reste à définir les modalités.

Actuellement, l'État et les collectivités locales octroient chaque année 110 milliards d'euros de soutiens divers aux entreprises<sup>1</sup>, soit 5,5 % du PIB. Cette dépense publique est répartie en trois volets. Premièrement, le volet fiscal comprend notamment le taux réduit de TVA (18 milliards), le Crédit d'impôt recherche (3,5 milliards) et les « niches fiscales » (18 milliards). Le deuxième volet est le volet social, c'est-à-dire l'ensemble des allègements de cotisations sociales (21 milliards) et le troisième volet porte sur les aides directes ce qui recouvre notamment les interventions financières (12,5 milliards), les subventions (6,5 milliards), les dépenses relatives au handicap (7,5 milliards), les mesures liées à la formation professionnelles (4 milliards), au logement social (4,4 milliards) ou encore les taxes affectées (3 milliards)...

Laissons de côté pour le moment les volets fiscaux et sociaux et tournons-nous vers le volet des aides et subventions qui correspond globalement à une dépense publique de 40 milliards d'euros. Chacune de ces aides remplit-elle bien l'objectif qui lui a été assigné ? Leur évaluation quant à leur efficacité est loin d'être assurée. Dans le maquis de ces aides publiques, il n'existe pas de règle générale et leurs objectifs de politique publique, quand ils sont formulés, restent trop généraux pour pouvoir être suivis dans leur réalisation.

L'exemple des mesures liées à la formation professionnelle est significatif : la réforme engagée par le gouvernement repose sur le constat de l'inefficacité de

---

<sup>1</sup> Rapport de l'Inspection Générale des Finances de juin 2013 sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)

l'utilisation de ces fonds en termes de retombées pour l'emploi des personnes les moins qualifiées. Soumettre les entreprises qui en bénéficient à un ensemble de mesures de nature contractuelle, les obligeant à rendre des comptes serait légitime. L'octroi des subventions de soutien à la formation professionnelle pourrait être réalisé dans le cadre d'un contrat dont l'exécution reposerait sur des objectifs chiffrés en matière de formation professionnelle et dont l'inexécution produirait des conséquences pour l'avenir. Les entreprises ayant besoin de visibilité et de stabilité, toute mesure de sanction à effet rétroactif est à bannir mais il est juste de prévoir qu'en cas d'inexécution de ses obligations de formation professionnelle par exemple, les subventions seraient alors suspendues.

Il ne s'agit que d'un exemple, mais ce mécanisme contractuel pourrait être élargi à d'autres sujets et notamment à l'ensemble des aides publiques octroyées non seulement par l'État mais aussi par les collectivités locales au terme de l'élaboration d'un contrat type par objectif de politique publique. Les objectifs assignés devraient être soumis à un débat et à un contrôle publics, qu'il s'agisse de transition énergétique, de l'égalité entre homme et femme, des conditions de travail...

Une telle mesure simplifierait la vie des entreprises, et surtout des PME, qui auraient ainsi une bonne visibilité sur ce qui est attendu et ce quel que soit leur lieu d'établissement, et améliorerait l'efficacité du service public rendu par les Direccte<sup>2</sup> pour l'État et les agents publics locaux pour les collectivités locales. Disposer, pour les acteurs économiques, de quelques contrats cadres serait plus utile que d'avoir à élaborer et à gérer un contrat spécifique par entreprise et par collectivité locale, comme c'est le cas aujourd'hui.

Cette démarche de contractualisation s'inscrit également dans une logique de compétitivité mondiale : il ne s'agit pas de perdre les entreprises dans un dédale d'acteurs, chacun ajoutant sa clause, mais au contraire de présenter un cadre simple, rapide à finaliser et centré sur l'essentiel. Pour obtenir plus, l'État doit en effet être capable de préciser ses attentes à la fois plus clairement, plus rapidement et plus simplement !

Aborder la question du donnant-donnant en commençant par rationaliser l'utilisation des 40 milliards d'euros de subventions et d'aides directes aux entreprises est peut être la première pierre à l'édification d'une nouvelle politique économique fondée sur la réciprocité.

Ce pacte de confiance redonne à la notion d'intérêt général toute la place qu'elle mérite dans les relations entre la puissance publique et l'entreprise.

---

<sup>2</sup> Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

## **Propositions pour instaurer un cadre contractuel entre la puissance publique et les entreprises**

Synthèse .....	1
Introduction .....	4
I. Après les années de dirigisme étatique, puis de retrait de la puissance publique dans l'économie, la nouvelle politique économique française se cherche.....	5
II. Le nouvel interventionnisme public dans l'économie : le concept du donnant-donnant .....	10
III. Réflexions autour d'applications possibles du contrat d'objectifs avec les entreprises .....	16
IV. Mise en œuvre et inscription dans la dynamique communautaire .....	21
Conclusion .....	24
Synthèse des recommandations .....	25

## Introduction

Depuis 2008, nous traversons une crise économique mondiale de grande ampleur qui a conduit de nombreux États à intervenir à des degrés divers et selon différentes modalités : qu'il s'agisse de réinjecter massivement de la liquidité sur les marchés, d'intervenir en garantie d'une dette bancaire, de mieux encadrer le crédit, d'alléger le poids des charges sur l'emploi (comme en Espagne ou en Italie), ou de racheter des entreprises en déclin pour leur éviter la faillite (General Motors ou AIG aux États-Unis)... Après deux décennies de libéralisme économique et de remise en cause du bien-fondé de la régulation financière ayant conduit à un désengagement progressif de l'État dans l'industrie, et simultanément à un déclin continu de la compétitivité de la France, le retour de la puissance publique dans l'économie et à nouveau à l'ordre du jour.

Il en est ainsi du pacte de responsabilité annoncé par le Président de la République : il repose sur la notion de contrat passé entre la puissance publique et les entreprises (Collectivités locales et État). Pour la première fois, l'État prend l'initiative de proposer aux entreprises qui ont besoin d'interventions publiques, de fournir une contrepartie au nom de l'intérêt général. C'est donc une innovation politique qui marquera peut être un tournant dans l'histoire de l'interventionnisme de la puissance publique dans l'économie ; une histoire aussi longue que celle de la France qui a connu, depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, deux périodes.

Après les années de dirigisme étatique, puis de retrait de la puissance publique dans l'économie, la nouvelle politique économique française se cherche. L'intervention de l'État dans l'économie représente aujourd'hui près de 110 milliards d'euros ; les entreprises peuvent s'engager à donner, en échange, une contrepartie qui serve l'intérêt général. Il reste à en définir les modalités pour aider les entreprises à se développer dans les secteurs les plus utiles pour l'économie au service de la croissance juste et de l'emploi durable, sans pour autant alourdir les procédures existantes. C'est l'objet de cette contribution au débat.

## **I. Après les années de dirigisme étatique, puis de retrait de la puissance publique dans l'économie, la nouvelle politique économique française se cherche...**

La France a longtemps été un pays marqué par un interventionnisme fort auprès de son secteur économique privé et de son tissu industriel, à tel point que cet interventionnisme a parfois été qualifié par de dirigisme.

Ainsi, depuis 1910 et jusqu'au début des années 80, la politique économique choisie est celle d'un interventionnisme de plus en plus fort. Après 1945, l'action de la puissance publique s'élargit à l'ensemble des domaines de l'économie : régulation des marchés, vie des entreprises, choix des secteurs stratégiques. Par ces différents biais, l'État vise aussi à assurer un objectif de redistribution et de réduction des inégalités. A cette époque, l'État définissait les grandes orientations stratégiques industrielles en particulier par l'adoption de plans pluriannuels sectoriels ou en intervenant dans le développement et le soutien des champions nationaux. Les pouvoirs publics se sont largement investis dans les secteurs de l'aéronautique, des transports ou des services, notamment financiers. L'État est notamment intervenu au travers de nationalisations (lois de nationalisations de 1982), de prises de participations, d'une politique d'investissement public intensive et d'un contrôle resserré sur les décisions stratégiques. Dans le domaine industriel, peuvent être mis à l'actif de cette politique industrielle, les réussites dans le domaine de l'aéronautique (Airbus, Ariane), de la chimie, de la pharmacie (Sanofi), de l'énergie (EDF et GDF), des télécommunications, de l'exploration pétrolière et de l'automobile.

Néanmoins, la stratégie d'intervention soutenue n'a pas eu que des effets positifs. Elle a aussi donné lieu à des échecs retentissants, du Concorde au minitel. Elle a pu parfois ne pas faciliter les évolutions vers de secteurs d'avenir et encourager certaines entreprises à poursuivre des développements où les chances de succès étaient faibles. Enfin, cette stratégie peut conduire à des progrès technologiques inadaptés au commerce mondial, ce qu'illustre l'exemple du Rafale que l'État continue à soutenir malgré les difficultés rencontrées sur le marché international.

A partir du milieu des années 1980, s'est jouée la deuxième phase de l'histoire de l'intervention publique dans l'économie et dans le secteur industriel. Cette phase a été marquée par un reflux progressif de l'État dans l'économie à la faveur, notamment, des vagues de privatisations. Ainsi, depuis trente ans, le nombre d'entreprises contrôlées majoritairement par l'État de même que leurs effectifs salariés ont été réduits de plus de la moitié. Les derniers exemples de privatisation totale ou partielle sont récents : Renault, Air France, France Telecom, EDF, diverses sociétés d'autoroutes, GDF... Cette seconde période a vu un mouvement de retrait de l'État conjointement à un processus de libéralisation comme celle des

marchés de capitaux. Parallèlement, sur le plan industriel, à partir du début des années 90, la remise en cause du bien-fondé de la politique industrielle, considérée par le consensus des économistes comme un outil d'arrière-garde, se fait plus forte. Pour la majorité d'entre eux, dans un cadre de concurrence parfaite, l'optimum atteint de manière décentralisée plaide pour la neutralité de l'action publique, qui doit se contenter de corriger les imperfections des différents marchés<sup>3</sup>.

Lorsque survient, en 2008, la crise des subprimes à laquelle s'ajoute ensuite, pour certains pays de l'OCDE, une crise liée aux interrogations sur la soutenabilité des finances publiques, la question du rôle de l'État revient sur le devant de la scène. Dans le même temps, la prise de conscience du déclin du secteur industriel se fait de plus en plus forte. Sur le terrain financier, l'excessive dérégulation des marchés est pointée comme l'une des causes de la débâcle financière. Sur le terrain industriel, l'absence de politique industrielle et de vision, dans les 10 dernières années de gouvernement de la France et jusqu'en 2012, explique pour partie l'écart de compétitivité avec l'Allemagne. Le manque de vision stratégique de la puissance publique et son absence sont alors considérées comme responsables de la crise et, paradoxalement, l'opinion publique se tourne vers l'État comme étant l'ultime recours. C'est là un des grands paradoxes de la société française que de dénoncer une administration publique pléthorique tout réclamant son intervention et une action forte en cas de dégradation de la situation économique.

L'État est donc intervenu en 2008 pour soutenir le secteur bancaire. Ce dernier, au cœur de la tourmente et menacé par l'exposition de plusieurs acteurs importants – systémiques – à des risques mal compris ou mal calculés, a nécessité l'intervention de l'État pour sortir de l'ornière ; intervention qui a engagé la garantie de l'État et les fonds publics. Dans le secteur industriel, et alors que l'opinion publique en appelle aussi à l'État comme garant de la protection de l'emploi, les marges de manœuvre sont moindres. L'exemple de Florange<sup>4</sup> est ainsi emblématique d'une incapacité, voire d'une impossibilité, pour l'État à faire entendre sa voix dans certains contextes. Ainsi, le résultat est désormais connu : il était juridiquement impossible, en l'état actuel du droit français et européen de la concurrence, de bloquer la décision de Mittal. Cet état a de fait créé un sentiment d'abandon chez les salariés mais aussi une forte incompréhension parmi l'opinion publique française.

Si ce nouveau crédo d'un moindre engagement étatique a donné lieu à plusieurs réussites (Free, Critéo), il laisse aujourd'hui place à un constat au goût amer. L'industrie française,

---

<sup>3</sup> Biens et services, travail, capital.

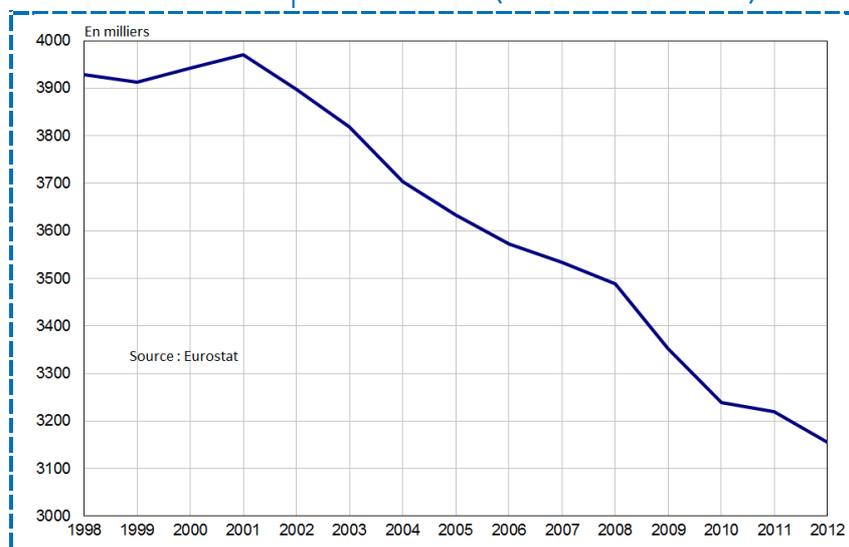
<sup>4</sup> M. Mittal a pris le contrôle d'Arcelor depuis 2005, mais l'État n'a rien voulu ou pu faire pour empêcher l'OPA hostile. Lorsque l'OPA sur Arcelor est lancée, en 2005, l'État accepte cette opération à la condition que la nouvelle entreprise s'engage à investir et à préserver l'outil industriel implanté en Lorraine. 5 ans après, en 2012, lorsque Mittal annonce sa volonté de se retirer, l'État n'est alors pas en mesure de l'obliger à exécuter les obligations qu'il avait prises en 2005, les outils juridiques étant inexistantes.

comme la plupart des industries européennes, connaît des difficultés structurelles, comme en témoignent, par exemple, la baisse de la part du secteur dans la valeur ajoutée et l'emploi totaux, ainsi que la dégradation de la balance commerciale depuis plus d'une décennie. Les marges des entreprises françaises n'ont jamais été si faibles, ce qui contraint logiquement leur profitabilité, mais aussi leur capacité à innover et à s'inscrire dans une dynamique positive durable.

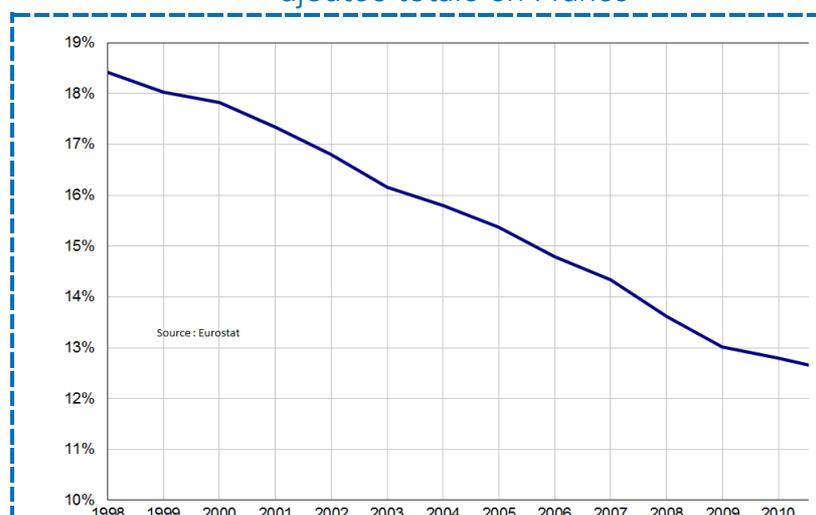
Cette dégradation tendancielle du secteur industriel français peut ainsi se résumer en trois indicateurs :

- La baisse de l'emploi : environ 815 000 emplois en moins entre 2002 et 2012
- Le recul de la part de l'industrie dans la valeur ajoutée totale : celle-ci est passée de 18 % en 2000 à environ 12,5 % en 2011.
- La dégradation tendancielle de la balance commerciale : le solde de la balance commerciale (biens et services) a été déficitaire de 40 milliards d'euros en 2012 contre un excédent de près de 25 milliards en 1999. Cette dégradation est imputable à la balance des biens : alors que celle-ci était en excédent de près de 17 milliards d'euros en 1999 elle est désormais déficitaire de plus de 70 milliards.

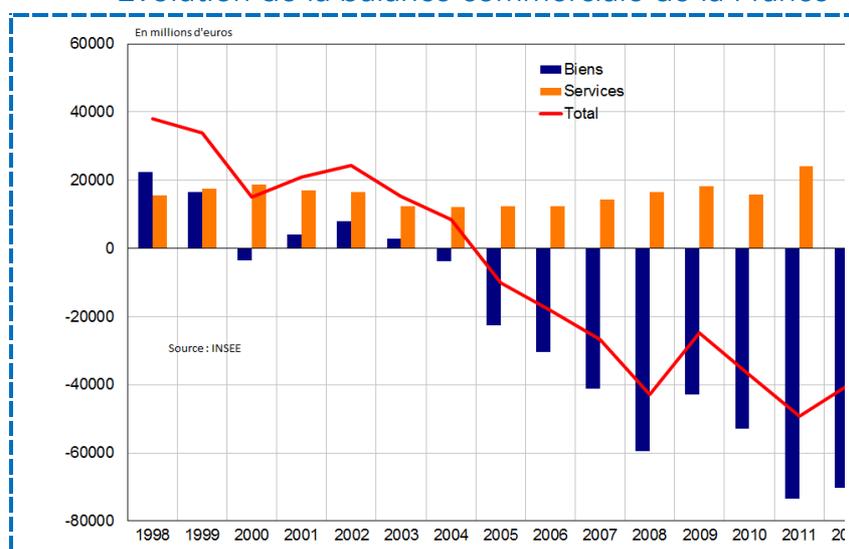
Évolution de l'emploi industriel (hors construction) en France



## Évolution de la part de la valeur ajoutée de l'industrie (hors construction) dans la valeur ajoutée totale en France



## Évolution de la balance commerciale de la France



Les facteurs qui jouent en défaveur de l'industrie française sont désormais connus : sa spécialisation sectorielle, qui se concentre plutôt sur les produits de gamme moyenne, l'expose largement à la concurrence des pays à bas coût. Cette exposition pose d'autant plus problème que la France est confrontée à une détérioration tendancielle de sa compétitivité-coût (coûts salariaux, coûts des consommations intermédiaires...), et qu'elle importe de manière insuffisante de la compétitivité des pays à bas coût. Les problèmes d'exposition de l'industrie française s'expliquent aussi par ses difficultés à se différencier de la concurrence en

termes de critères hors-prix, et par un retour insuffisant des politiques de soutien à l'innovation (ce que souligne l'exemple du CIR, la part de la recherche privée demeurant insuffisante par rapport à celle de la recherche publique).

Le secteur industriel est ainsi emblématique des conséquences négatives que peuvent produire le retrait de l'État et l'absence de vision politique à moyen et long-terme dans un secteur économique. L'industrie française est aujourd'hui en souffrance.

La réinvention des modalités d'intervention publique dans l'économie pourrait alors être rendue doublement nécessaire. Aujourd'hui, la puissance publique est confrontée à un double paradoxe. D'une part, elle n'est pas censée intervenir dans l'économie car, au sein de l'union européenne, le principe de liberté de la concurrence et l'interdiction des aides d'État restreint fortement ses possibilités de participation. D'autre part, derrière ce carcan juridique et dogmatique, il apparaît que l'intervention de l'État dans l'économie est rendu indispensable puisqu'il est toujours le dernier recours en cas de faillite. Depuis la crise de 2008, les États et les organisations internationales ont été systématiquement appelés à intervenir en dernier ressort afin de juguler l'extension de la récession et d'éviter certaines faillites jugées potentiellement trop graves. C'est par exemple ce qui s'est passé aux États-Unis, avec quelques modalités importantes toutefois. En apportant son soutien à l'industrie automobile (avec GM) ou au secteur de l'assurance (avec AIG), Barack Obama a montré une démarche possible. La spécificité de cette intervention publique est l'existence d'une contrepartie : l'État américain a signé un accord donnant-donnant, avec des obligations réciproques, comme la relocalisation des emplois ou une stratégie d'investissement au service de l'industrie américaine.

Plusieurs questions se posent alors :

- Quelle est la contrepartie à une intervention étatique, qui engage parfois des coûts importants pour la collectivité ?
- L'État dispose-t-il de moyens de contrainte suffisants pour faire respecter les engagements pris lors d'une intervention ponctuelle, au soutien d'une entreprise, ou en acceptant le rachat d'une entreprise stratégique dans le cadre d'une OPA ?

Ce développement vers une réciprocité des obligations semble prometteur et peut permettre la construction d'un cadre juridique simple, efficace et flexible dans lequel pourra s'exprimer pleinement l'action des pouvoirs publics, tant dans leur objectif de soutien de court-terme suite à une crise que dans une perspective de long-terme.

## II. Le nouvel interventionnisme public dans l'économie : le concept du donnant-donnant

Face aux dérives constatées, il s'agit désormais de définir un nouveau cadre d'intervention des pouvoirs publics en matière industrielle. Comme cela a été développé précédemment, les entreprises françaises doivent faire face à plusieurs obstacles. Trois, parmi les plus importants, seront ici retenus :

- Évolutions trop rapides du cadre législatif et fiscal
- Complexité du droit (ce qui mine, par exemple, le CICE et le CIR et détourne de ces aides les PME qui mettent plus de temps à s'adapter et à remplir les tâches administratives)
- Problèmes de compétitivité par rapport aux autres économies, accentués parfois par des spécificités (normes, réglementation du marché du travail...) nationales

Par ailleurs, l'importance de chacun de ces points varie de plus en plus en fonction de la taille de l'entreprise considérée, les moyens d'actions et les besoins d'une multinationale n'étant pas les mêmes que ceux d'une PME. Une fois ce constat posé, il semble nécessaire de définir un outil à la fois stable, simple et flexible, permettant une adaptation la plus grande possible aux besoins de chacun.

Auparavant, il est nécessaire de s'arrêter sur les moyens utilisés actuellement par la puissance publique dans le cadre de sa politique industrielle. Alors qu'historiquement, c'est souvent l'État qui a été au cœur de cette politique au cours de la cinquième République, son rôle doit aujourd'hui s'articuler avec d'autres entités dont l'importance dans les champs économiques va croissante. C'est par exemple le cas des institutions européennes, et de façon plus variable des collectivités locales (en particulier des régions à qui ont été confiées des responsabilités économiques), des AAI, des EPIC... Le poids de ce cadre multilatéral peut se révéler fort, surtout lorsque les objectifs ne sont pas alignés. La nécessité de respecter la hiérarchie des normes, tout en contentant les différents acteurs, ne doit pas faire oublier une vision nationale des enjeux, afin de garantir la cohérence des politiques mises en œuvre et un développement équilibré du territoire. En outre, la puissance publique intervient le plus souvent en s'appuyant sur les acteurs principaux du secteur avec l'objectif de maximiser l'efficacité de la dépense publique engagée tout en adaptant cette intervention aux besoins des entreprises les plus présentes dans l'économie française.

En outre, l'État peut aussi remplir un rôle d'actionnaire (participations directes dans le cadre de l'APE<sup>5</sup>). Si ce moyen d'action présente des avantages certains (influence directe et légitime de l'État sur des acteurs importants de certains secteurs, association aux décisions stratégiques...),

---

<sup>5</sup> Agence des Participations de l'État

il n'entre pas dans le cadre de réflexion présent d'un soutien aux entreprises françaises et paraît difficilement généralisable à grande échelle.

Ainsi, différents leviers sont disponibles, parmi lesquels on compte :

- Le levier fiscal (CICE, CIR...)
- Le levier règlementaire : normes de sécurité, normes industrielles...
- Le levier budgétaire : les subventions (export, primes d'installation, subventions diverses...)
- Les leviers reposant sur l'attractivité du territoire : liens avec les universités, force des réseaux de services publics, environnement de travail...

Ces leviers, pour importants qu'ils soient, connaissent plusieurs limites, notamment au regard des obstacles déjà soulignés. Les entreprises ont en effet besoin de simplicité, de clarté et de stabilité. Les trois premiers leviers sont ainsi peu flexibles et conduisent le plus souvent à un empilement de normes, ce qui ne permet pas une bonne lisibilité du droit. De plus, la modification récurrente des régimes fiscaux complique la tâche des entreprises déjà existantes et dissuade les investissements futurs. Par ailleurs, la puissance publique a actuellement des moyens financiers contraints (ce qui limite l'usage des leviers fiscaux et budgétaires). Enfin, la distinction de ces outils selon la taille des entreprises est malaisée, ne permet pas une adéquation aux besoins variables de ces dernières et conduit souvent à des effets de seuil qui affaiblissent la croissance potentielle et les incitations au développement de celles-ci.

Les progrès pour améliorer l'environnement normatif et les relations avec les entreprises sont donc potentiellement importants. La France, souvent décriée, dispose en effet dans ces domaines d'atouts non négligeables (population bien formée, territoire attractif, démographie dynamique, rayonnement international, insertion au cœur du marché commun européen...).

Il importe donc de redonner une cohérence aux différents outils d'intervention et de permettre leur utilisation dans un cadre plus efficace, sans ajouter de complexité au droit déjà existant. Cette vision s'inscrirait dans une bonne gestion de la puissance publique et de ses deniers, dans un cadre contractuel promouvant le donnant-donnant.

L'action de l'État engage déjà fortement les finances publiques. En effet, s'il est difficile d'avoir un chiffre global des aides publiques attribuées aux entreprises, des chiffrages ont été avancés. Actuellement, l'État et les collectivités locales octroient chaque année près de 110 milliards d'euros de soutiens divers aux entreprises<sup>6</sup>, soit 5,5 % du PIB. Cette dépense publique est répartie en trois volets. Premièrement, le volet fiscal c'est-à-dire la somme des « cadeaux fiscaux » aux entreprises et qui recouvre notamment le taux réduit de TVA (18

---

<sup>6</sup> Rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)

milliards), le Crédit d'impôt recherche (3,5 milliards) et les niches fiscales (18 milliards). Le deuxième volet est le volet social, c'est-à-dire l'ensemble des allègements de cotisations sociales (21 milliards) et le troisième volet porte sur les aides directes ce qui recouvre notamment les interventions financières (12,5 milliards), les subventions (6,5 milliards), les dépenses relatives au handicap (7,5 milliards), les mesures liées à la formation professionnelles (4 milliards), au logement social (4,4 milliards) ou encore les taxes affectées (3 milliards)...

Laissons de côté pour le moment les volets fiscaux et sociaux et tournons-nous vers le volet des aides et subventions qui correspond globalement à une dépense publique de 40 milliards d'euros. Chacune de ces aides remplit-elle bien l'objectif qui lui a été assigné ? Il existe peu d'évaluations de leur efficacité et pour cause. Dans le maquis de ces aides publiques, il n'existe pas de règle générale et encore moins d'objectifs de politique publique pour guider leur octroi.

L'exemple des mesures liées à la formation professionnelle pourrait offrir des perspectives : la réforme engagée par le gouvernement repose sur le constat de l'inefficacité de l'utilisation de ces fonds en termes de retombées pour l'emploi des personnes les moins qualifiées. Soumettre les entreprises qui en bénéficient à un ensemble de mesures de nature contractuelle, les obligeant à rendre des comptes serait légitime. L'octroi des subventions de soutien à la formation professionnelle pourrait être réalisé dans le cadre d'un contrat dont l'exécution reposerait sur des objectifs chiffrés en matière de formation professionnelle et dont l'inexécution produirait des conséquences pour l'avenir.

Les entreprises ayant besoin de visibilité et de stabilité, toute mesure de sanction à effet rétroactif est à bannir mais il est juste de prévoir qu'en cas d'inexécution de ses obligations de formation professionnelle par exemple, les subventions seraient alors suspendues.

Désormais, la puissance publique n'octroierait un avantage (qui pourra prendre différentes formes : prime, aide, norme...) qu'à la condition de l'existence d'une contrepartie, comme c'est le cas pour tout investisseur. Toutefois, cette contrepartie ne sera pas nécessairement financière mais peut aussi être sociale voire environnementale.

C'est la logique du donnant-donnant. Alors que l'État français consacre déjà plusieurs milliards d'euros d'argent public au soutien des entreprises, pourquoi ne demanderait-il pas, au terme d'un contrat spécifique, des contreparties aux entreprises ainsi aidées ? Ce contrat créerait ainsi une obligation synallagmatique : si l'entreprise ne respectait pas ses engagements, évalués périodiquement et selon des clauses contractuelles, elle s'exposerait à des sanctions prédéfinies. Un tel contrat, avec des obligations réciproques claires pour les deux parties – l'entreprise, et pas seulement l'État – permettrait d'éviter les comportements d'actionnaires opportunistes ainsi que les aléas moraux d'une aide ex ante alors que les obligations sont le

plus souvent ex post. Il est donc proposé d'élaborer un cadre juridique clair, avec des obligations réciproques entre les différents acteurs et un pouvoir renforcé de la puissance publique, un véritable « contrat industriel ».

Cet outil juridique permettrait à la puissance publique (État, collectivités locales ou personne publique) d'aider et de guider, si nécessaire et lorsque les entreprises le lui demandent, les choix stratégiques de ces dernières ou des fonds d'investissement qui souhaitent développer ou acquérir une activité dans le secteur industriel.

Un tel outil présente de nombreux avantages :

- Simplification du droit et de l'accès à l'administration centrale et locale, par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique. En effet, l'outil contractuel ne crée pas un nouveau cadre réglementaire mais ne s'impose qu'aux entreprises qui le sollicitent et selon des modalités concertées.
- Stabilisation du cadre juridique. Cet outil couvre un horizon déterminé lors de la signature et sa modification est soumise à des clauses légales connues.
- Flexibilité selon les besoins et la taille. Le contrat étant conclu entre la puissance publique et la société privée qui la sollicite, ce dernier peut s'adapter aux besoins qui ont légitimé le recours au contrat. Les clauses peuvent de plus être modelées selon les objectifs de chacune des parties tout en prenant en compte la taille de la société qui s'engage.
- Amélioration de l'efficacité de l'argent public dépensé. La logique des contreparties pour maximiser l'outil fiscal par exemple avec le pacte national pour la croissance et le CICE (Crédit d'impôt compétitivité emploi) a fait bénéficier les entreprises d'un allègement de charges de 20 milliards d'euros pour les bas salaires et devrait permettre de relancer la compétitivité.
- Accroissement de la confiance et de l'environnement des affaires en France. Un tel outil doit permettre l'échange et le dialogue entre les différentes parties. Cela doit faciliter la circulation de l'information et la résolution des problèmes rencontrés. Ainsi, l'investissement de 3,5 milliards d'euros dans le projet « nouvelle France industrielle » devrait jouer le rôle d'un levier pour augmenter la productivité et la compétitivité des secteurs concernés par les 34 plans industriels du MRP.

Dans le secteur industriel, un tel contrat pourrait s'exercer selon les modalités suivantes.

Alors que les besoins des entreprises varient selon leur taille, leur stade de développement et leur ouverture à l'international ou pas, le contrat envisagé doit aussi permettre de s'adapter

aux contraintes sectorielles. Si les termes du contrat peuvent être adaptés aux différentes situations, tout n'est pas envisageable : afin de garantir l'efficacité de cet outil et sa cohérence il faudra proposer un cadre général clair mais adaptable, comme un contrat cadre.

La mise en œuvre de ce type de contrat pourrait être suivie par les autorités déconcentrées de l'État, en lien avec les régions qui sont également signataires de contrats de subventions avec les entreprises. Alors que la signature et la surveillance du respect des contrats seraient confiées au niveau régional (CRP, Direccte), la coordination et notamment le choix des éléments pouvant faire l'objet de ces contrats seraient faits au niveau national.

Un observatoire indépendant pourrait alors être créé, (à l'instar de l'observatoire des contreparties annoncé par le Président de la république le 14 janvier) dont le rôle serait l'évaluation des retours attendus ainsi qu'un suivi national périodique permettant l'échange des bonnes pratiques. La surveillance régionale serait plus ou moins forte selon les termes du contrat.

Pour garantir l'efficacité et la lisibilité du dispositif, les objectifs fixés doivent être quantifiables et facilement contrôlables de façon à limiter les litiges. Par ailleurs, les clauses incluant un suivi stratégique doivent être restreintes à des cas limités dans leur nombre et dans la durée<sup>7</sup>. Les différentes aides accessibles seront fonction de la taille des entreprises et des conditions économiques qui les touchent. Elles pourront inclure des aides au développement international, ce qui semble important au vu de la difficulté des entreprises françaises à franchir ce cap.

Une telle approche nécessitera une étude préalable en partenariat avec les régions et les départements, qui ne doit pas être trop lourde de façon à conserver la flexibilité du dispositif mais qui doit permettre de calibrer au mieux l'aide apportée.

Ainsi, en ce qui concerne les start-ups, cet examen pourra se faire en concertation avec des structures préexistantes, publiques<sup>8</sup> ou privées<sup>9</sup>. Pour les entreprises déjà lancées, outre un examen rapide de la structure économique (évolution tendancielle du chiffre d'affaire et de l'EBE par exemple), un système de garantie pourrait être développé<sup>10</sup>. L'importance de l'aide ainsi octroyée serait alors fonction tant de la profitabilité escomptée de l'entreprise que des garanties dont celle-ci dispose. Par ailleurs, les aides peuvent inclure des éléments non-financiers, ce qui limiterait les risques de perte pour la puissance publique. Il pourrait par exemple s'agir :

---

<sup>7</sup> Il pourrait s'agir de cas particuliers d'entreprises en crise passagère et sollicitant une aide temporaire de l'État. Le CIRI apporte des enseignements intéressants, l'État permettant l'émergence d'une solution sans nécessairement être partie dans l'affaire.

<sup>8</sup> Concours pour l'innovation des différentes collectivités locales, aides déjà apportées au sein des incubateurs publics.

<sup>9</sup> Dialogue avec les business angels et facilitation auprès des fonds d'investissement.

<sup>10</sup> L'État pourrait obtenir une séniorité dans le remboursement en cas de faillite, ou obtenir un intéressement aux profits en cas de réussite du projet.

- De la mise à disposition d'espaces commerciaux ou de logements pour les employés
- D'aides à l'installation sous la forme d'allègements passagers de certaines contributions (comme cela existe déjà)
- D'un accès facilité à un réseau de services publics adaptés (télécommunication, transport...)
- D'un développement de l'offre de services, y compris privés, afin de développer l'attractivité du territoire. Cela passe notamment par un développement des pôles de compétence et des liens avec l'université.

En effet, au vu des évolutions actuelles, l'insertion des entreprises, notamment industrielles, dans une chaîne globale incluant des services leur permet un développement plus rapide et plus efficace<sup>11</sup>, facilitant de fait leur succès. La puissance publique peut alors s'engager à favoriser ce tissu économique et améliorer les chances de réussite. (cf. annexe 1)

Les objectifs se doivent d'éviter les différents aléas moraux qui pourraient survenir. Il est par exemple difficile d'inclure des conditions sur l'emploi, sachant que celui-ci est fortement dépendant des conditions économiques affectant l'entreprise. Si cette dernière est en faillite ou a disparu, elle ne pourra pas embaucher. A l'inverse, si elle connaît un grand dynamisme, elle sera naturellement amenée à recruter. Si le développement de l'emploi et la lutte contre le chômage restent des priorités fortes, des réformes touchant directement au marché du travail et à sa flexibilité seraient plus utiles dans ce but que l'outil contractuel tel que défini ici.

Ainsi, les objectifs pourraient inclure, de manière non limitative, les points suivants :

- Retour sur investissement, en fonction du capital octroyé
- Engagement à favoriser la formation professionnelle continue
- Engagement à investir dans la recherche, de façon à développer la recherche privée qui est faible en France
- Engagement à favoriser la mixité homme / femme
- Engagement à adopter des mesures écologiques (technologies vertes)
- Engagement à favoriser l'emploi de personnes non qualifiées, de jeunes, ou de seniors
- Engagement au développement du territoire

Nombres de ces objectifs ont une teneur sociale ou environnementale. Il est en effet légitime pour un État investisseur d'influencer les entreprises vers les progrès sociaux qu'il juge

---

<sup>11</sup> Optimisation logistique, exploitation des données, meilleur marketing sont des exemples parmi d'autres

nécessaire, au-delà des retours financiers ; et cela même si ces derniers sont importants, surtout en période budgétaire contrainte.

La même logique peut aussi être étendue au secteur de la recherche et aux relations entre les universités, la recherche et les entreprises pour améliorer l'efficacité de la collaboration entre les acteurs de ce triangle.

Ce système s'appuierait sur le principe de donnant-donnant avec des engagements réciproques de chacun d'entre eux. Dans le cas d'une relation État Entreprises, en contrepartie d'aides financières (avantages fiscaux, subventions, allègements de charges, etc.), l'État pourrait exiger des entreprises qui en bénéficient, sous peine de sanctions, qu'elles investissent dans la R&D ou des garanties sociales (comme la mise en place d'un plan de formation des salariés). Les grandes mesures adoptées au niveau global (type « Grand emprunt ») ou sectoriel pourraient être également associées d'un contrat avec les branches ou entreprises concernées, précisant les retours attendus.

### **III. Réflexions autour d'applications possibles du contrat d'objectifs avec les entreprises**

Les éléments suivants constituent des propositions qui ont vocation à initier le débat. Ces dernières ne constituent donc pas, pour l'instant, un aboutissement et tentent de souligner la flexibilité de l'outil proposé. Outre un grand pas vers la simplification du cadre administratif et fiscal des entreprises, ce projet devrait aussi permettre à la France de se réinscrire positivement dans la dynamique économique mondiale, en augmentant l'attractivité du territoire et en restaurant la compétitivité.

#### Exemple 1 : Insertion dans la chaîne de valeur

Favorisant un rapport plus équilibré avec les autres entreprises, et notamment avec les très grandes entreprises, l'insertion dans la chaîne de valeur des PME et des start-ups permet notamment à celles-ci d'obtenir des conditions de développement plus harmonieuses et d'assurer des marges minimales. A l'inverse, un mode de rapport articulé autour de la prestation donne très souvent lieu – mais pas toujours – à un rapport de force déséquilibré à l'avantage de l'acheteur, qui dispose d'un pouvoir de négociation fort.

Si la prestation demeure nécessaire, favoriser le recours à l'insertion dans la chaîne de valeur des PME et des entreprises innovantes (en particulier les start-ups) pourrait permettre leur renforcement, inciter au développement de la recherche et de l'innovation et de plus constituer une base solide de développement à l'international, étape que les entreprises françaises ont historiquement des difficultés à franchir.

Dans ce cadre, le projet de contrat industriel pourrait permettre d'articuler cette évolution et de garantir aux PME, outre un financement, une place plus équilibrée dans certains projets où l'État est partie (marchés publics, contrats de fourniture ou d'infrastructure...) en échange d'une participation active au tissu entrepreneurial et économique local (formation professionnelle, échange avec les moins qualifiés, mixité homme/femme, objectifs environnementaux...). Par ailleurs, la simplification du droit qui accompagnerait ce projet de contrat industriel doit permettre à ces entreprises au début de leur cycle de développement de s'affranchir de certaines contraintes. Si ce projet doit s'inscrire dans une réflexion plus globale, il demeure ainsi un pas décisif vers une dynamisation de l'espace économique français.

### Exemple 2 : Soutien à la formation professionnelle continue

Le dispositif de financement de la formation professionnelle continue repose sur des acteurs multiples et principalement sur l'action conjuguée de l'État, des collectivités territoriales – en particulier des régions – et des partenaires sociaux. Les entreprises sont assujetties par la loi à ce financement qui permet de mettre en œuvre des projets de formation, orientés notamment vers des publics prioritaires ou en difficulté. Par ailleurs, en cas de licenciement, les entreprises incluent parfois, voire souvent, des financements de formation en vue de faciliter le reclassement des employés.

Les mécanismes de gestion et de financement de la formation professionnelle demeurent extrêmement complexes et créent des inefficiences qui sont périodiquement soulignées par la Cour des Comptes. Plusieurs lois (celle de 2009 par exemple) et conventions (convention-cadre 2013-2015 entre l'État et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)) ont eu pour but de simplifier ce domaine. Toutefois, le caractère complexe et des inefficacités sont encore présents.

Ainsi, dans son rapport annuel de 2013, la Cour des Comptes écrit :

« L'un des éléments de nouveauté introduits par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est sa capacité à mettre en place des « appels à projets ». Ceux-ci sont destinés à financer des actions de formation destinées à des publics prioritaires, dans un but de sécurisation des parcours professionnels.

Cette fonction a été caractérisée par d'importantes difficultés de démarrage. Si les appels à projets ont pu être lancés dans de bonnes conditions par le fonds, leur mise en œuvre s'est révélée problématique. En effet:

- les sommes engagées au titre des différents projets sont restées très inférieures aux sommes prévues dans les conventions État-fonds unique de péréquation et État-FPSPP ;

- les paiements ont connu un démarrage très lent et sont restés eux-mêmes inférieurs aux engagements ;
- la réalité des formations financées demeure inconnue, les contrôles censés s'en assurer progressant particulièrement lentement.

Par ailleurs, alors que le FPSPP a notamment été créé dans le but de favoriser la coordination entre les partenaires sociaux, l'État et les régions, ces dernières n'ont pas été sollicitées dans le cadre des appels à projets lancés par le fonds en 2010 et en 2011. Cette orientation apparaît en contradiction avec les objectifs affichés dans l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, qui affirmait que « la mise en œuvre de la formation tout au long de la vie professionnelle et l'objectif de sécurisation des parcours professionnels impliquent une meilleure coordination des moyens respectifs mis en œuvre par l'État, les Régions et les partenaires sociaux ».

A l'aune de ce constant, il est possible de simplifier et de mieux aménager l'action de l'État, des régions et des entreprises, ainsi que les modalités de fonctionnement du fonds. En particulier, les relations contractuelles s'inscrivent particulièrement bien dans cette démarche. Si la mise en œuvre reste bien évidemment à préciser, plusieurs atouts semblent dès à présent émerger :

- Les contrats d'objectifs pourraient incorporer des contreparties en matière de financement des projets de formation, dans le cadre du FPSPP. Ces abondements seraient directement évaluables et pourraient être fléchés vers les projets à destination des publics prioritaires. Par ailleurs, les contrats permettent de définir un calendrier des versements, ce qui réduit l'incertitude et permet à l'organisme en charge du projet de formation professionnelle de bénéficier d'une visibilité sur ses flux de financement.
- La relation contractuelle permet un renforcement de la coopération entre les différents acteurs (État, collectivités locales et partenaires sociaux) en facilitant le dialogue. Elle offre en outre la possibilité d'une expression claire des engagements et objectifs de chacun, fruit du consensus matérialisé par le contrat.
- Ce contrat permet enfin d'évaluer l'investissement et les résultats obtenus tout en responsabilisant les différentes parties au contrat autour d'un objectif social commun, d'un engagement vers les populations les plus défavorisées par rapport à l'emploi.

### Exemple 3 : Soutien à l'investissement et à l'innovation

La France souffre d'un manque chronique d'investissement en faveur de l'innovation et des investissements d'avenir, manque qui touche tant le secteur public que le secteur privé. En prenant en compte le périmètre global des interventions (c'est-à-dire en réintégrant le Crédit d'Impôt Recherche), l'innovation ne concentre que 5 % des volumes engagés dans les montants d'interventions en France. Si l'on considère un périmètre d'évaluation de 2,7 Md€,

les principaux instruments de soutien à l'innovation sont des subventions (bpifrance, agence nationale de la recherche, Ademe), des dépenses fiscales (par exemple, concernant les cessions de brevets) et des prêts et garanties (notamment mis en œuvre par bpifrance). Ces montants apparaissent ainsi relativement limités au regard du montant total des aides aux entreprises, alors qu'il s'agit pourtant de priorités de politique économique.

Le financement de l'innovation par le secteur privé et par les entreprises est de plus rendu difficile par la faiblesse des marges observées actuellement dans le secteur privé (27,7 % de la valeur ajoutée au troisième trimestre 2013, un plus bas depuis le quatrième trimestre 1985 selon l'INSEE).

Par ailleurs, les entreprises françaises souffrent particulièrement de manque de financement à l'amorçage, au tout début de leur cycle de développement.

Ainsi, en échange d'un engagement de la puissance publique défini selon les besoins de l'entreprise qui sollicite l'aide, différents objectifs pourraient être privilégiés :

- Abondement du capital de bpifrance
- Investissement direct dans les incubateurs publics ou financés par des fonds publics, en particulier dans les structures locales afin de permettre le développement du territoire
- Investissement dans certains des programmes publics d'amorçage (FSI France investissement, France brevets,...)

Ces abondements pourraient être prévus dans le temps et représenter un pourcentage de l'excédent brut d'exploitation ou des revenus, une fois passées les difficultés de l'entreprise. Cela permettrait ainsi d'aider le secteur privé à surmonter certaines difficultés passagères tout en incitant au développement et au financement de l'innovation.

Par ailleurs, un tel projet permet de mettre en place des partenariats bénéfiques entre les entreprises et le secteur de la recherche, ce qui peut créer une dynamique positive.

Enfin, ces objectifs peuvent participer au renforcement de l'attractivité du territoire en favorisant l'émergence de pôles de compétitivité grâce à un financement plus dynamique.

#### Exemple 4 : expériences étrangères qui pourraient offrir des sources d'inspiration

La dernière crise a provoqué, dans la plupart des pays de l'OCDE, une nouvelle réflexion sur le rôle de l'État ainsi que sur les modalités d'action de ce dernier dans le domaine économique. Les attentes des citoyens et des entreprises ont évolué et les contraintes pesant sur les finances publiques ont désormais acquis une place plus prégnante. La volonté de susciter l'accord, l'adhésion aux politiques mises en place, tout en encourageant une dynamique plus forte, une interaction plus profonde et des échanges plus constructifs, est désormais mise en avant. A cela s'ajoute la nécessité de pouvoir évaluer et améliorer l'efficacité des politiques publiques.

Cette évolution est sensible tant à l'étranger qu'en France. Le programme anglais *Save More Tomorrow* qui vise à améliorer l'épargne des particuliers dans le but du financement de leur retraite relève par exemple de cette dynamique d'incitation auprès des particuliers tout en leur laissant le choix final. Il s'agit donc d'impliquer chacun dans le processus de décision pour parvenir à un nouvel optimum. Aux États-Unis, et plus particulièrement au Massachusetts, des programmes contractuels (*Pay for success*) sont mis en œuvre avec le secteur privé afin de développer des projets à teneur sociale, de garantir la bonne utilisation des deniers publics, de promouvoir l'innovation dans les services publics tout en assurant le progrès social.

Si ces programmes présentent évidemment des différences par rapport à la présente contribution, ils participent du même effort de créer un espace de confiance entre la sphère publique et la sphère privée. Un espace de dialogue, d'échanges et d'engagements réciproques qui doit s'étendre afin de créer une dynamique économique positive dont la France a besoin. Si ce mouvement existe déjà en France, la présente contribution constitue, sous bien des aspects, un important saut en avant.

#### **IV. Mise en œuvre et inscription dans la dynamique communautaire**

En ce qui concerne la mise en œuvre et la possibilité d'une surveillance déconcentrée confiée notamment aux régions, les modalités d'attribution de certaines aides européennes offrent des enseignements dont il est important de tirer profit.

En effet, si les aides européennes aux entreprises sont diverses, tant dans leurs objectifs que dans leurs modalités, elles sont le plus souvent intermédiées, soit par d'autres acteurs publics, soit par des investisseurs privés. Ces aides sont donc attribuées selon différents canaux.

En premier lieu, les aides « structurelles » sont principalement le fait de trois fonds :

- FEDER (Fonds européen de développement régional)
- FSE (Fonds social européen)
- Fonds de cohésion

Ces fonds répondent à des objectifs qui leur sont propres (en particulier les objectifs de réduction des écarts de développement et de renforcement de la cohésion économique et sociale entre pays et régions de l'Union européenne). Les aides attribuées répondent donc à trois cibles (Convergence, Compétitivité régionale et emploi, Coopération territoriale européenne). Leurs règles d'utilisation sont relativement contraignantes (ainsi, dans la majeure partie des cas, il s'agit des remboursements de frais effectifs effectués, ce qui engage des opérations de trésorerie importantes). Le suivi et le contrôle des fonds alloués sont délégués à différentes autorités des États-membres, selon des dispositifs précisés dans les actes réglementaires de transposition (en France, il s'agit par exemple des Direccte, relayées par un échelon national, la DGEFP).

En second lieu, d'autres organismes investissent selon des modes opératoires divers.

Le Fonds Européen d'Investissement (FEI) dispose d'instruments de capital-risque qui reposent sur la prise de participation dans des fonds de capital-risque et dans des incubateurs d'entreprises. Il dispose d'autre part d'instruments qui permettent l'octroi de garanties à des institutions financières qui couvrent les prêts accordés à des PME.

Dans le cadre de l'initiative i2i (Innovation 2010 initiative), la Banque Européenne d'Investissement (BEI) soutient le développement des PME et de l'esprit d'entreprise. Elle accorde deux types de prêts : les prêts individuels (investissements de long terme supérieurs à 25 millions d'euros) et les prêts globaux. Elle peut recevoir directement les demandes de prêts individuels. Les projets faisant l'objet d'une demande de financement doivent être conformes aux objectifs de prêt de la BEI et solides sur les plans économique, financier, technique et environnemental. Les modalités de financement dépendent du type d'investissement et de la

sûreté fournie par des tiers (banques ou consortiums bancaires, autres institutions financières ou société mère). Les prêts globaux (ou intermédiés) sont eux, accordés à des intermédiaires financiers afin que ces derniers disposent de ressources supplémentaires pour financer des projets d'investissement.

L'Union européenne soutient également le réseau européen des Business Angels (EBAN) qui regroupe des investisseurs informels, le plus souvent des personnes physiques qui soutiennent les porteurs de projet.

Ainsi, une mise en œuvre déconcentrée ne serait pas totalement inédite et permettrait de mieux garantir l'attractivité du territoire grâce à l'émergence de solutions locales dans un cadre national coordonné.

A titre d'exemple, il faut souligner que les coopérations industrielles européennes reposent, elles, sur des logiques contractuelles. Les coopérations industrielles à l'échelle européenne sont un bon exemple de la pertinence du recours à l'outil contractuel et présentent les avantages suivants :

- Économies d'échelle
- Gains de productivité
- Simplification des circuits de production
- Mutualisation des dépenses de R&D
- Accès à de nouveaux marchés publics et développement d'un espace de maturation des produits
- Existence d'un marché domestique européen de réserve pour les industriels européens

Si les coopérations industrielles passées arrivent au milieu de leur cycle de vie (Airbus, Ariane) ou sur le marché (Galiléo), elles sont significatives du succès des démarches coopératives européennes. Elles sont un motif de fierté et une preuve de réussite économique de l'Europe lorsque celle-ci parvient à mettre en place des approches communes publiques et privées sur des projets d'envergure et de long terme.

Favoriser les convergences de projets entre entreprises en Europe est sans doute plus efficace qu'une grande politique industrielle européenne. Ainsi, la politique de la Commission, axée sur le soutien à l'environnement réglementaire, institutionnel et fiscal des entreprises innovantes, n'a pas atteint les résultats escomptés. L'objectif du Conseil européen de Lisbonne, axé sur l'économie de la connaissance (3 % de dépenses de R&D / PIB en 2010) n'a pas été atteint. La France dépasse à peine les 2 % de dépenses de R&D / PIB, malgré l'existence du crédit-impôt

recherche, certes assez efficace mais coûteux et bénéficiant encore trop aux grands groupes par rapport aux PME.

Il s'agit donc de relancer une Europe des projets industriels et technologiques, plus proches des citoyens et plus efficaces que ce qui a été tenté depuis une dizaine d'années.

Pour cela, la commission propose plusieurs champs possibles :

- les transports : TGV/LGV du futur, idem pour les navires et avions (cf. les projets solaires dans ce domaine et bien sûr l'automobile ou les composants de celles-ci (moteurs, etc.)
- l'énergie : pile à combustible (passage à l'économie de l'hydrogène), centrales nucléaires de nouvelle génération post-EPR
- le numérique : "smartgrid", maison du futur (domotique), "big data"
- la santé et les biotechnologies

A cette fin, les coopérations renforcées ou, à défaut entre quelques États, pourraient capitaliser sur les points communs entre les programmes nationaux de relance de l'industrie dans les principaux pays industrialisés d'Europe et les programmes européens en cours (PCRD,...). Cela permettrait l'identification de projets cibles où des investissements communs de grande ampleur et des rapprochements entre entreprises stratégiques (grands groupes, PME et ETI innovantes) auraient le plus de sens.

Pour financer ces projets, un fonds structurel de coopération industrielle et technologique pourrait être mis en place. Géré par la BEI, il bénéficierait des moyens de fonds existants qui seraient fusionnés. En outre, le fonds européen d'adaptation à la mondialisation pourrait intervenir en complément de ce fonds pour réorienter, lorsque ce serait possible, les savoir-faire industriels de régions en mutation vers les secteurs d'avenir faisant l'objet de coopérations renforcées.

Dans cet optique, l'existence d'un outil contractuel souple prend tout son sens puisqu'il est juridiquement facilement lisible, potentiellement transposable au sein de l'Union Européenne (aux réserves de droit interne près) et pourrait limiter les phénomènes de dumping. Compte tenu de l'ampleur de la crise, un assouplissement temporaire du régime des aides d'État et des contrôles des concentrations serait nécessaire pour faciliter les coopérations renforcées à mener à bien. Il est, en effet, peu probable que les projets industriels européens des années 70-90 auraient pu être menés à bien avec la lecture actuelle de la Commission et de la CJUE du droit européen de la concurrence.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Une contractualisation permettrait en particulier une meilleure lisibilité du droit, un contrôle facilité et accéléré en cas de litiges et éviterait ainsi de laisser des situations dommageables perdurer. Les conséquences pour les

## Conclusion

Le pacte de responsabilité annoncé par le Président de la République est un outil de politique économique inédit en ce qu'il introduit la notion de contrepartie dans les relations entre l'État et l'entreprise.

Aujourd'hui, il y a des marges de manœuvre pour améliorer l'utilisation et donc l'efficacité des aides publiques aux entreprises qui représentent aujourd'hui près de 40 milliards d'euros de subventions, aides directes ou garanties financières. Or, dans le maquis de ces aides, les entreprises et notamment les PME ont du mal à s'y retrouver.

Il est donc proposé dans cette contribution au débat de donner à la notion de contrepartie la valeur juridique d'un contrat. La puissance publique pourrait faire d'une pierre deux coups : rationaliser leur octroi en fixant des objectifs de politiques publiques en terme d'emploi, de formation professionnelle, de conditions de travail et de développement durable et harmoniser le maquis des dispositifs locaux en matière d'aides publiques aux entreprises.

L'octroi des subventions de soutien à l'emploi pourrait être réalisé dans le cadre d'un contrat dont l'exécution reposerait sur des objectifs chiffrés et dont l'inexécution produirait des conséquences pour l'avenir. Cette démarche de contractualisation s'inscrit également dans une logique de compétitivité mondiale : il ne s'agit pas de perdre les entreprises dans un dédale d'acteurs, chacun ajoutant sa clause, mais au contraire de présenter un cadre simple, rapide à finaliser et centré sur l'essentiel. Pour obtenir plus, l'État doit en effet être capable de préciser ses attentes à la fois plus clairement, plus rapidement et plus simplement.

Le développement de cet outil contractuel doit participer à l'amélioration de notre compétitivité et redonner à nos entreprises une plus grande liberté sur la scène internationale. Ce projet pourrait s'inscrire dans un cadre plus vaste de réflexion sur le droit du travail en France, mais aussi sur la fiscalité des entreprises.

---

entreprises d'une interdiction communautaire seraient alors moins importantes. Par ailleurs, un tel rapport juridique permettrait de lever les incertitudes juridiques auxquelles font face tant les États que les entreprises, une fois la jurisprudence établie.

## Synthèse des recommandations

- Adoption d'un contrat industriel généralisant la pratique de la réciprocité en cas d'aide de la puissance publique, c'est à dire de subventions ou d'aides directes. Bien entendu, en cas de difficultés économiques (cf. la loi sur la sauvegarde prévoit un régime précis à ce sujet), le contrat est suspendu.
- Engagements sur des objectifs adaptés qui doivent être tournés vers **l'investissement** en termes économiques, environnementaux ou sociaux, (comme la qualité de l'emploi, la transition énergétique, la formation professionnelle, l'embauche de seniors (contrats de génération) ou l'égalité des carrières entre les hommes-femmes). Ces engagements doivent être quantifiables et pouvoir être planifiés à l'avance de manière périodique et réaliste, afin de limiter les aléas moraux.
- Variabilité des aides apportées selon la taille et les besoins estimés de l'entreprise, dans le cadre d'un dialogue entre les différentes parties<sup>13</sup>. L'outil proposé doit permettre les échanges afin de garantir des solutions efficaces et opérationnelles. Il doit par ailleurs participer à une dynamique de simplification du droit et d'amélioration de l'image de la France auprès des acteurs privés (investisseurs et entreprises).
- Exécution mise en œuvre par les Direccte et soumises le cas échéant, au contrôle du préfet. Le contrôle reposera sur un examen, pour l'avenir, des mesures à prendre. Il n'est pas possible d'envisager des sanctions rétroactives mais il pourrait être prévu de suspendre des subventions dans l'hypothèse où une entreprise déciderait de ne plus poursuivre son projet de recherche innovation par exemple.
- Suivi reposant sur une bonne coordination des composantes de la puissance publique, notamment les régions, l'État et le cadre communautaire, afin de renforcer l'attractivité du territoire en mettant en avant les atouts locaux.
- Développement de cette démarche à l'échelle européenne, afin de garantir l'émergence d'une coopération communautaire renforcée dans le domaine industriel et de donner corps à un projet d'entreprise européenne.

---

<sup>13</sup> A l'image de ce qui peut se faire au CIRI.