

Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des petites et moyennes entreprises

PRESENTATION

Les 2,5 millions de petites et moyennes entreprises (PME⁴³) recensées en France métropolitaine emploient 8,2 millions de salariés et réalisent 45 % du chiffre d'affaires et 53 % de la valeur ajoutée des entreprises, soit respectivement 1 290 et 380 Md€. En 2005, environ 225 000 PME ont été créées⁴⁴, soit une augmentation de 26,3% par rapport à 2002.

La Cour a examiné les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement dans leurs premières années et la transmission des petites et moyennes entreprises (PME). Il s'agit d'un volet particulier de la politique d'aide aux entreprises : restreint aux PME, il ne concerne que certaines phases de la vie de ces PME, celles qui ont fait l'objet ces dernières années d'une attention particulière du gouvernement. En outre, il s'agit d'aides générales, non spécifiques à un secteur donné ou à des zones géographiques.

43) Les PME sont les entreprises de moins de 250 salariés, dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 50 M€ ou le bilan inférieur à 43 M€. Seules les PME du secteur industrie, commerce et service sont prises en compte dans les chiffres mentionnés.

44) Ces chiffres correspondent aux « créations pures » identifiées dans les statistiques de l'INSEE. Les créations d'entreprises au sens large, à savoir les « créations pures », les « créations par réactivation » et les « créations par reprise » se sont élevées à environ 317 000.

Le montant des aides générales à la création, au développement et à la transmission des PME est d'environ 6 Md€, dont 3 Md€ correspondent à des aides fiscales et financières et 3 Md€ correspondent à l'estimation de l'allègement de diverses contributions pour les entreprises de moins de 20 salariés.

La politique d'aide aux PME a, selon ses promoteurs, deux justifications : les PME seraient confrontées à des difficultés particulières (en matière par exemple de financement ou de prise en charge de la complexité administrative) et elles constitueraient un facteur de croissance et de création d'emplois. Le rôle spécifique des PME est au demeurant reconnu par la législation européenne qui autorise, tout en l'encadrant, la mise en place d'aides aux PME.

A - La multiplicité et la complexité des aides

1 - La part relative des aides à la création au développement et à la transmission dans l'ensemble des aides aux PME

Un document annexé chaque année au projet de loi de finances présente l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des PME. Ce document distingue : les crédits relatifs à des actions destinées spécifiquement aux PME, ceux relatifs à des aides non spécifiquement destinées aux PME et les aides fiscales, qui concernent principalement les PME.

Le tableau ci-dessous récapitule ces trois agrégats pour les projets de loi de finances 2005 et 2006.

Récapitulation des crédits budgétaires et aides fiscales dont peuvent bénéficier les PME (en M€)

	2005	2006
1. Actions destinées spécifiquement au PME	696	639
2. Actions non destinées spécifiquement aux PME	19 744	1 736
3. Dépenses fiscales	4 945	5 290

Source : jaune budgétaire « effort de l'Etat en faveur des PME » annexé au PLF 2006

En 2005, les actions non destinées spécifiquement aux PME sont principalement constituées par des crédits versés aux organismes de protection sociale, pour compenser les pertes de recettes liées aux exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises⁴⁵.

La part des PME dans les actions non destinées spécifiquement aux PME n'est pas précisée dans les documents budgétaires. A titre d'exemple, pour les exonérations de charges sociales sur les bas salaires, dont le coût total est de plus de 17 Md€ la part des entreprises de moins de 200 salariés est estimée à environ 80%. A compter de 2006, la compensation des exonérations générales de charges sociales sur les bas salaires est réalisée par affectation de recettes aux organismes de protection sociale et non plus par des crédits budgétaires, ce qui explique la diminution du poste « actions de l'Etat non destinées spécifiquement aux PME ».

En l'absence de chiffrage exhaustif de l'ensemble des aides de l'Etat aux entreprises⁴⁶, il n'est pas possible de situer le montant des aides mentionnées dans les documents budgétaires par rapport à l'ensemble des aides aux entreprises. Ce constat amène à recommander l'élaboration d'un document d'ensemble relatif à l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des entreprises distinguant celui en faveur des PME et celui bénéficiant aux grandes entreprises.

Sur la période de 2000 à 2005, les politiques publiques d'aide aux PME ont été plus particulièrement centrées sur l'appui à la création, au développement au cours des premières années et à la transmission. Elles se sont traduites notamment dans les mesures législatives et réglementaires prises à la suite des états généraux de la création d'entreprise (avril 2000), de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 et de la loi en faveur des PME du 2 août 2005.

Des dispositions en faveur des PME figurent également chaque année dans les lois de finances, s'agissant des mesures fiscales et des crédits alloués pour les différents types d'aide, et plus généralement dans un grand nombre de textes législatifs ou réglementaires modifiant le code de commerce, le code du travail, ou le code de la sécurité sociale.

45) Voir Cour des Comptes – communication à l'Assemblée nationale - juillet 2006, « Rapport sur les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés ».

46) Il convient de noter que la notion « d'aide d'Etat » au sens communautaire, qui concerne à la fois l'Etat et les collectivités locales et fait l'objet d'un chiffrage annuel, répond à une logique particulière d'atteinte à la situation concurrentielle. A ce titre, les aides aux entreprises accordées sur l'ensemble du territoire et à l'ensemble des secteurs (par exemple des exonérations de charges sociales sur les bas salaires) ne constituent pas des aides d'Etat au sens communautaire.

La diversité des mesures retenues et leurs modifications fréquentes constituent une réelle difficulté pour appréhender globalement cette politique publique et a fortiori pour procéder à son évaluation.

En outre, il existe aussi des mesures particulières à certains secteurs économiques (industrie, commerce et artisanat, entreprises innovantes), des mesures prises dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire (zones franches urbaines) qui sont favorables aux PME et qui contribuent assez largement au soutien à la création et au développement de ces entreprises. L'accès des PME aux marchés publics constitue également un axe important des politiques publiques dans ce domaine.

La Cour s'est attachée à identifier spécifiquement les mesures générales en faveur de la création, de la transmission et du développement des PME.

Le montant annuel des aides ainsi examiné peut être évalué à plus de 6 Md€ dont :

- 3 Md€ pour des aides budgétaires et fiscales ; dans cet ensemble, les crédits budgétaires représentent 170 M€, soit 24% des montants figurant dans le tableau ci-dessus au titre des actions spécifiquement destinées aux PME en 2005, et les dépenses fiscales représentent 2 800 M€ soit environ 57% des mesures fiscales figurant dans le même tableau pour 2005 ;
- 3 Md€ correspondant à une estimation de l'avantage accordé aux très petites entreprises (moins de 10 salariés et entre 10 et 20 salariés), sous forme d'allègements de contributions ou d'obligations diverses prévues par le droit du travail en fonction de l'effectif de l'entreprise.

Dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la loi organique pour les lois de finances (LOLF), les aides examinées figurent pour l'essentiel dans le programme « développement des entreprises » de la mission « développement et régulation économiques ». Les aides destinées à des publics de créateurs d'entreprise particuliers (demandeurs d'emploi et titulaires de minima sociaux) figurent pour leur part dans le programme « développement de l'emploi ».

2 - Les mesures portant sur l'environnement juridique et administratif des PME

a) *Les simplifications administratives et l'appui aux créateurs et repreneurs d'entreprise*

Les mesures adoptées ces dernières années ont porté principalement sur la simplification administrative du processus de création d'entreprise et l'allègement de son coût. Elles ont également facilité la création d'entreprise sous forme de société.

En matière d'information et de soutien aux créateurs d'entreprise, il existe une multiplicité d'acteurs dont les rôles respectifs ne sont pas toujours bien définis et dont la coordination pourrait être mieux assurée :

- les réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et d'artisanat), qui assurent en particulier la gestion des centres de formalités des entreprises ;
- les réseaux locaux d'appui aux créateurs d'entreprise et de microcrédit, qui apportent à la fois des prestations de conseil et des aides financières (prêts d'honneur notamment) ;
- des structures nationales, telles que l'Agence pour la création d'entreprise (APCE), qui assure l'information des créateurs d'entreprise et conduit des études sur ce thème, et l'établissement public Oséo.

La recherche d'une meilleure synergie entre ces différents acteurs est souhaitable.

Le groupe Oséo

Le groupe Oséo est un établissement public à caractère industriel et commercial constitué en 2005, à partir de la réunion des compétences de trois organismes ayant historiquement une mission d'intérêt général au service des PME : la Banque de développement des PME et sa filiale Sofaris (aujourd'hui dénommés Oséo Bdpme et Oséo Sofaris), l'ANVAR (aujourd'hui dénommée Oséo anvar) et le GIE Agence des PME (aujourd'hui dénommé Oséo services).

b) *Les mesures destinées à faciliter le recrutement de salariés*

Les dispositions du code du travail ou du code de la sécurité sociale relatives à la durée du travail, aux conditions dans lesquelles il peut être mis fin au contrat de travail et à la représentation des personnels sont différentes selon la taille de l'entreprise. Par ailleurs, certaines contributions obligatoires assises sur les salaires ne sont dues que par les entreprises dépassant un certain effectif.

Dans la mesure où elles allègent les obligations légales ou financières des employeurs, ces dispositions peuvent être considérées comme des aides indirectes aux PME, destinées à favoriser l'embauche par celles-ci de salariés.

Les principaux aménagements sont les suivants :

- en dessous de 50 salariés, les obligations en matière de représentation du personnel et de mise en œuvre de licenciements collectifs de plus de 10 salariés sont allégées ; les versements au titre de la participation ne sont plus obligatoires;
- en dessous de 20 salariés, diverses contributions obligatoires ou obligations ne sont pas applicables ou font l'objet d'allègements (participation à l'effort de construction, contribution au FNAL, obligations en matière de formation, obligation d'employer un quota de salariés handicapés); c'est également en deçà de ce seuil que des assouplissements en matière de coût et de volume des heures supplémentaires sont accordés ; enfin, les entreprises de moins de 20 salariés ont la possibilité d'utiliser le contrat nouvelle embauche ;
- en dessous de 10 salariés, le paiement du versement transport et la mise en place de délégués du personnel ne sont plus obligatoires.

Sur le plan purement financier, le montant des aides ainsi accordées est relativement difficile à chiffrer, compte tenu de la variété des coûts correspondants (contributions obligatoires, obligations administratives,...) et de la diversité des situations.

S'agissant des contributions obligatoires⁴⁷, les calculs réalisés par la Cour ont permis d'estimer ces allègements à 3,5% de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et 1,5% pour les entreprises entre 10 et 20 salariés, hors prise en compte de l'allègement relatif à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

Sur la base de la masse salariale des entreprises de ces deux catégories, le montant de ces allègements représenterait respectivement 2,5 Md€ pour les entreprises de moins de 10 salariés et 500 M€ pour les entreprises de 10 à 20 salariés.

L'obligation d'employer 6% de travailleurs handicapés pour les entreprises de plus de 20 salariés est plus complexe à chiffrer. En effet, cette obligation peut être satisfaite par la combinaison de l'emploi effectif de salariés entrant dans les critères fixés par la réglementation, de la sous-

47) Sont pris en compte dans ce chiffrage : l'obligation de participation à l'effort de formation, la participation à l'effort de construction, la contribution au FNAL et le versement transport.

traitance à des entreprises de travail adapté et du versement d'une contribution à l'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Cette contribution est fixée, dans les entreprises de moins de 200 salariés, à 400 fois le SMIC horaire par salarié manquant et par an. Pour une entreprise qui s'acquitterait de l'obligation exclusivement par le paiement d'une contribution, celle-ci peut représenter, jusqu'à 2,5% de la masse salariale de l'entreprise⁴⁸. Les dispositions exonérant les entreprises de moins de 20 salariés de cette obligation, quoique difficile à chiffrer, représentent donc un allègement très significatif.

Les aménagements accordés aux PME conduisent cependant inévitablement à créer des seuils au-delà desquels les obligations sont applicables, avec des conséquences tant en termes financiers qu'en termes de complexité administrative. La problématique des seuils doit également être appréciée au regard des stratégies que peuvent mettre en place les entreprises pour y échapper, notamment par le biais de la filialisation d'activités.

La Cour note que le dispositif d'allègement des obligations pour les petites entreprises et les effets de seuils qu'il peut induire sont à ce jour insuffisamment évalués, en ce qui concerne leur impact financier et la pertinence des seuils retenus.

3 - Les aides financières directes et indirectes

En matière de création et de transmission d'entreprise, l'Etat n'accorde pas d'aides financières directes aux PME, à l'exception des aides pour les chômeurs créateurs d'entreprise (cf. infra). S'agissant du développement des PME, des aides financières directes sont accordées dans le cadre de dispositifs sectoriels, en particulier dans le domaine de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ou pour les entreprises innovantes.

Un dispositif général d'aide financière indirecte, sous forme de garantie de prêts, existe en revanche depuis de nombreuses années : il s'agit des fonds de garantie de l'Etat gérés par Oséo Sofaris, filiale de l'établissement public Oséo. Ces garanties portent sur des prêts octroyés par les banques ou des concours en fonds propres, destinés à des projets de création, de transmission ou de développement des PME.

48) Pour une entreprise qui s'acquitterait de cette obligation uniquement par le versement d'une contribution pendant plus de trois ans, celle-ci est portée à 1500 fois le SMIC horaire par emploi manquant, soit jusqu'à 5,6% de la masse salariale.

Les fonds de garantie sont dotés par des crédits budgétaires à hauteur de 120 M€ en 2006. Pour cette même année, une dotation supplémentaire de 80 M€ issue du compte d'affectation spéciale des participations financières de l'Etat a été décidée.

Les garanties octroyées par Oséo Sofaris en 2005 ont porté sur des concours financiers d'un montant total de 4 550 M€, dont 34% au titre de la création, 28% au titre de la transmission, 35% au titre du développement et 3% au titre du renforcement de la structure financière des PME. Ces concours ont concerné 40 800 entreprises.

L'intervention en garantie par Oséo Sofaris représente un important effet de levier et son mode de distribution est intégré aux réseaux bancaires.

En outre, cet outil permet d'associer au moindre coût l'intervention de l'Etat et celle d'autres acteurs publics. Ainsi, dans le cadre du dispositif « Oséo Sofaris Région », les collectivités locales peuvent financer des fonds de garantie spécifiques qui viennent compléter, pour les entreprises implantées sur le territoire de la collectivité concernée, les garanties financées par l'Etat.

En matière de création d'entreprise, il a été décidé, à compter de 2001, de créer un outil d'intervention plus étendu que les garanties classiques offertes par Oséo Sofaris : le prêt à la création d'entreprise (PCE). S'adressant à des petits projets qui traditionnellement étaient financés uniquement sur les fonds propres du créateur ou par des prêts d'honneur, ce prêt⁴⁹ a pour objectif principal de mieux viabiliser ces projets en leur apportant des moyens de financement supplémentaires et surtout de leur donner accès au crédit bancaire.

Après une phase de montée progressive en puissance, environ 15 000 prêts par an ont été conclus en 2004 et 2005. Les dotations publiques correspondantes, d'une vingtaine de millions d'euros par an depuis 2002, ont été financées pour partie par des crédits budgétaires⁵⁰ et pour partie par des contributions de la Caisse des dépôts et consignations.

La Cour ne saurait se prononcer à ce stade sur la gestion du prêt à la création d'entreprise assurée par Oséo à travers ses filiales Oséo Bdpme et Oséo Sofaris. Faute de recul suffisant, il est aujourd'hui relativement difficile d'estimer si, au-delà du succès quantitatif du PCE, ce produit permet effectivement d'améliorer le taux de survie des entreprises. Par ailleurs, une augmentation des défaillances des entreprises augmenterait le coût de ces garanties.

49) Le montant maximum du PCE est de 7000 € et il doit être accompagné d'un prêt bancaire dont le montant est au minimum le double de celui PCE accordé.

50) Pour la part de l'Etat, les crédits budgétaires sont inclus dans les dotations globales aux fonds de garantie Sofaris évoquées ci-dessus.

4 - Les aides fiscales

a) Les exonérations d'impôt pour les entreprises en phase de création

Les entreprises créées dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire bénéficient pendant deux ans d'une exonération d'impôt sur les bénéfices⁵¹, puis, pendant les trois années suivantes, d'abattements successifs de 75%, 50% et 25% sur les bénéfices imposables dans les conditions prévues à l'article 44 sexies du CGI.

Le coût budgétaire de l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles implantées dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire est actuellement incertain. Les évaluations de la direction de la législation fiscale (DLF) transmises à la Cour varient de 51 M€ à 165 M€ suivant les méthodes de chiffrage retenues.

De ce fait et dès lors que le nombre de bénéficiaires de la mesure est lui aussi imprécis, il est difficile de connaître l'impact réel de cette exonération d'impôt sur les bénéfices des entreprises nouvelles.

En outre, certaines évolutions tant des conditions d'exonération que de la fiscalité générale ont modifié l'objectif initial de la mesure.

La réforme du régime d'exonération de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles opérée en 1995 a subordonné son application à un nouveau critère d'implantation géographique des entreprises. Le régime est ainsi devenu une incitation à la création d'entreprises dans certaines zones, alors qu'il s'agissait initialement d'un dispositif d'application générale.

Par ailleurs, la réforme de 2005 du régime d'imposition des revenus distribués, caractérisée par la suppression de l'avoir fiscal et du précompte mobilier, a modifié indirectement mais substantiellement la mesure d'exonération pour les entreprises nouvelles imposées à l'impôt sur les sociétés.

51) Il s'agit donc d'une mesure réservée aux entreprises implantées dans certaines zones. Dès lors que cette mesure était initialement applicable pour l'ensemble des entreprises nouvellement créées, et qu'il s'agit d'une des principales mesures fiscales destinées spécifiquement aux entreprises en phase de création, la Cour a considéré qu'il pouvait être pertinent de l'inclure dans le champ de ses investigations, contrairement aux autres mesures zonées (par exemple les zones franches urbaines) qui n'ont pas été incluses dans ce champ.

En effet, avant cette réforme, l'exonération ne concernait en fait que les bénéfices non distribués, dès lors qu'en cas de distribution des bénéfices exonérés la société devait acquitter le précompte mobilier pour un montant égal à la moitié des dividendes versés, ce qui faisait de la mesure une réelle incitation au renforcement des fonds propres de l'entreprise. Depuis la suppression du précompte mobilier, les bénéfices exonérés des sociétés nouvelles sont devenus distribuables sans aucune charge fiscale pour la société. Ce changement fait perdre à la mesure son caractère d'incitation au renforcement des fonds propres.

b) Le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME

Les petites et moyennes entreprises dont le capital est détenu à 75% au moins par des personnes physiques et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,630 M€ bénéficient d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 15% sur leurs bénéfices et à hauteur d'un maximum de 38 120 €. Environ 335 000 entreprises relèvent du taux réduit d'impôt sur les sociétés, ce qui se traduit par un coût budgétaire estimé à 1 500 M€.

Le taux réduit d'impôt sur les sociétés constitue la principale mesure en faveur des PME et représente 50% du montant des aides fiscales et budgétaires examinées dans le cadre de la présente insertion. En raison de l'obligation d'incorporer au capital de la société le bénéfice imposé au taux réduit, prévue à l'origine, cette disposition fiscale, par ailleurs optionnelle, était clairement instaurée pour inciter au renforcement des fonds propres des PME.

La suppression de l'obligation d'incorporation au capital des bénéfices imposés au taux réduit et la réforme du régime d'imposition des dividendes ont modifié la nature même de l'aide fiscale. Aujourd'hui, l'application du taux réduit n'empêche pas la distribution des bénéfices concernés et l'aide destinée à accroître les fonds propres est devenue une aide générale susceptible de bénéficier en définitive aux associés.

Par ailleurs, le taux réduit d'impôt sur les sociétés réservé en principe aux entreprises est applicable à l'ensemble des sociétés assujetties à l'impôt sur les sociétés satisfaisant aux critères de chiffre d'affaires et de détention du capital, y compris par conséquent aux sociétés civiles immobilières de gestion⁵², alors que leur objet n'est pas professionnel mais patrimonial.

52) Sous réserve qu'elles optent pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

Les conditions d'application de ces dispositions font qu'elles ne correspondent plus à l'objectif initial de renforcement des fonds propres des entreprises exerçant une réelle activité professionnelle. En revanche, elles aboutissent à octroyer indirectement des avantages aux associés.

c) Les aides fiscales à la transmission des entreprises

A l'exception du « fonds de garantie transmission » évoqué ci-dessus, les aides à la transmission des entreprises mises en œuvre au cours des dernières années sont principalement de nature fiscale. Les aides fiscales sont soit une aide au cédant en cas de transmission à titre onéreux, soit une aide au repreneur en cas de transmission par succession et donation.

Les mesures favorables au cédant de l'entreprise sont principalement les exonérations d'imposition des plus-values de cessions, qui ont un coût budgétaire total annuel évalué à plus d'un milliard d'euros qui se décompose comme suit :

- 760 M€ au titre de l'exonération des plus values de cession d'entreprises individuelles ou assimilées prévue à l'article 151 septies du code général des impôts. Cette exonération, qui existe depuis plusieurs années, a été élargie par le relèvement substantiel du seuil de chiffre d'affaires des entreprises éligibles prévu dans la loi d'initiative économique. Le coût de ces nouvelles dispositions est évalué à plus de 300 M€
- 260 M€ au titre de l'exonération des plus values de cession d'une entreprise ou d'une branche complète d'activité, lorsque les éléments du fonds de commerce ou de la clientèle cédés ont une valeur inférieure aux seuils prévus à l'article 238 quindecies du CGI. Une telle mesure avait été mise en place à titre temporaire dans le cadre de la loi du 9 août 2004⁵³ relative au soutien à la consommation et à l'investissement. Elle a été pérennisée par la loi de finances rectificative pour 2005.

Les plus-values sont non seulement exonérées d'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 16%, mais elles sont aussi exonérées des prélèvements sociaux (CSG, CRDS et prélèvement social) au taux de 11%.

53) Il était alors codifié à l'article 238 quaterdecies du CGI

A ces deux cas d'exonération la loi de finances rectificative pour 2005 a ajouté un troisième concernant les cessions d'entreprises réalisées au moment où l'entrepreneur fait valoir ses droits à la retraite. Cette nouvelle exonération concerne des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 M€ Son coût n'est pas chiffré.

Il a été relevé que les exonérations de plus-values – en principe correspondant à des activités professionnelles - concernent également des cessions « d'activités » qui s'éloignent de par leur objet de la notion habituelle d'entreprise. Il en est ainsi des loueurs en meublé professionnels, qui sont fiscalement qualifiés de professionnels alors que leur activité constitue en réalité une simple gestion patrimoniale pour des particuliers. En effet, cette catégorie de contribuables bénéficie, en plus de ses autres avantages fiscaux⁵⁴, de l'exonération des plus values professionnelles prévue à l'article 151 septies du CGI lors de la cession des immeubles qui étaient donnés en location en meublé. Le régime d'imposition des revenus des loueurs en meublé professionnel, déjà plus favorable que le régime habituel d'imposition des revenus locatifs fonciers, peut donc aussi se révéler plus favorable pour l'imposition des plus values immobilières réalisées par les particuliers.

Aussi, il semble difficile de considérer que les mesures bénéficiant aux loueurs en meublé professionnels soient des dispositions favorables aux petites et moyennes entreprises. L'aide doit plutôt être considérée comme une aide au développement du secteur de la construction immobilière et du secteur touristique.

Les mesures fiscales réduisant les droits de mutation dans le cas des cessions à titre gratuit d'entreprises sont les suivantes :

- une réduction conditionnelle de 75% des droits de mutation dans le cadre d'une transmission d'entreprise sous forme de donation ou succession ; cette mesure qui s'applique aux héritiers ou donataires qui s'engagent à conserver l'entreprise et à y exercer leur activité pendant au moins cinq ans n'est pas plafonnée et peut bénéficier à toutes les transmissions gratuites d'entreprises que ce soit des PME ou des entreprises plus importantes. Son coût est évalué à 25 M€ en 2006 ;
- une exonération de droits de mutation en cas de donation d'une entreprise aux salariés lorsque la valeur du fonds de commerce est inférieure à 300 000 €

54) Notamment de la capacité à déduire des revenus dégagés par la location des biens détenus, les charges de fonctionnement d'entretien et de financement, mais également d'amortir le coût d'acquisition de ces biens.

En revanche, l'exonération de droits de mutation appliquée aux cessions à titre onéreux d'entreprises ou de branches complètes d'activités, qui avait été prévue à titre provisoire par la loi d'initiative économique de 2004, n'a pas été reconduite au-delà de 2005. Elle constituait pourtant la seule mesure bénéficiant aux repreneurs.

Au total, les mesures d'exonération d'impôt des plus-values réalisées à l'occasion de la transmission d'entreprise, dont le coût budgétaire est supérieur à 1 Md€, bénéficient exclusivement aux vendeurs.

Il reste à démontrer que ces exonérations d'impôt sont de nature à faciliter la transmission des entreprises en assurant leur pérennité. Elles peuvent, le cas échéant, inciter les entrepreneurs à ne pas différer la cession de leur entreprise. Cependant, elles s'inscrivent dans une démarche générale de diminution de la fiscalité sur les plus-values de cession de titres ou d'entreprises, quelle que soit leur activité.

Par ailleurs, cette orientation a sans doute aussi pour objectif d'atténuer les risques de délocalisation des contribuables. En effet, certains contribuables susceptibles de réaliser d'importantes plus-values à l'occasion de la cession des titres représentatifs de leur entreprise pourraient être tentés d'aller se domicilier fiscalement dans un pays qui exonère ce type de plus-values, et ce d'autant plus facilement que les mesures législatives retenues pour imposer en France les plus-values latentes qui y étaient réalisées avant la domiciliation fiscale à l'étranger ont été invalidées par une décision de la Cour de justice des communautés européennes.

d) Les risques de dérive de l'outil fiscal

Les conditions de l'efficacité de la dépense fiscale ne sont pas réunies

En dehors des grandes mesures évoquées ci-dessus, plus de 60 dispositions fiscales ont été recensées en matière de soutien à la création, à la transmission et au développement des entreprises. Une grande partie d'entre-elles ont été adoptées ou modifiées sensiblement au cours des dernières années.

Ces mesures montrent que la dépense fiscale a été privilégiée par rapport à la dépense budgétaire pour développer une politique d'aide aux PME.

Ce choix semble en particulier lié :

- à la possibilité de mettre en œuvre directement des mesures fiscales en dehors des lois de finances, dans le cadre de textes dont le pilotage est assuré par les ministères concernés, alors que les aides financières directes supposent l'inscription d'un budget en loi de finances ;
- à l'absence de norme de progression en matière de dépenses fiscales, ce qui peut être un moyen de créer de nouvelles aides, sans remettre en cause les dispositifs existants et tout en affichant une réduction des prélèvements obligatoires.

La Cour a d'ores et déjà souligné ces dérives dans le cadre de son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2006. Ce même rapport et le rapport du Conseil des impôts de 2003 sur la fiscalité dérogatoire ont également souligné les inconvénients que présentent les mesures fiscales. Les aides fiscales aux PME constituent ainsi une illustration des observations générales relevées par ces rapports : augmentation de la complexité du système fiscal, multiplication et superposition des mesures dont certaines ne concernent qu'un nombre extrêmement réduit de bénéficiaires, instabilité des mesures fiscales, déficience dans le chiffrage a priori des mesures, méconnaissance du nombre ou du type d'entreprises qui bénéficient de ces mesures, absence d'évaluation.

A ce titre, les principales recommandations faites par la Cour et le Conseil des impôts sont toujours d'actualité et certaines peuvent être reprises : rendre plus transparente l'estimation du coût des dépenses fiscales, réserver aux lois de finances l'exclusivité de la création de dépenses fiscales, justifier le choix de l'instrument de politique publique en fonction des objectifs recherchés, évaluer les effets des dépenses fiscales rattachées à des programmes budgétaires, supprimer les dépenses fiscales de faible portée, procéder à un réexamen systématique des dépenses fiscales dont le coût n'est pas connu.

Les aides fiscales tendent à s'éloigner de leur objectif initial

Les mesures fiscales en matière d'aide aux PME tendent, par modifications successives tant des règles particulières que de la fiscalité générale, à s'éloigner de leur objectif initial. Cet éloignement s'applique notamment aux réductions d'impôt sur les sociétés ou aux exonérations de plus values, pour lesquelles il est constaté :

- un élargissement à des types d'activité qui ne relèvent à l'évidence pas d'une activité professionnelle (par exemple les sociétés civiles immobilières ou le statut fiscal de loueur en meublé) ;
- une évolution de la mesure initialement destinée à soutenir les fonds propres de l'entreprise vers l'octroi d'un avantage à l'associé.

Pour éviter de tels changements, une réévaluation permanente des dispositifs dérogatoires au regard des objectifs initiaux et en tenant compte des évolutions générales de la législation apparaît nécessaire.

5 - Les aides destinées aux chômeurs créateurs d'entreprise

Un ensemble important d'aides est prévu pour les chômeurs ou titulaires de minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise.

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE) permet ainsi, pendant une durée d'un an, une exonération de cotisations sociales des revenus d'activité perçus par les anciens demandeurs d'emploi ou titulaires de certains minima sociaux, dans le cadre d'une création ou d'une reprise d'entreprise. Le coût de ce dispositif est estimé à 77 M€ en 2005. Il est à la charge des organismes de sécurité sociale, dans la mesure où ces exonérations ne sont pas compensées par l'Etat.

Après une baisse continue depuis 1995, le nombre de bénéficiaires de l'aide a augmenté à partir de 2003 avec 44 603 bénéficiaires, pour atteindre en 2005 67 231 bénéficiaires.

L'ACCRE peut également être accompagnée d'aides financières directes, sous forme d'avances remboursables (« aide EDEN ») ou de l'attribution de chèques-conseils, permettant au créateur d'entreprise d'obtenir des prestations de conseil. Ces aides accordées par l'Etat représentent environ 50 M€ par an.

Enfin, les créateurs d'entreprise peuvent, pendant une période comprise entre 12 et 15 mois et sous certaines conditions de plafond, conserver le bénéfice du versement des allocations chômage ou des minima sociaux après la création ou la reprise d'une entreprise. En 2005, l'UNEDIC estime que près de 74 000 anciens demandeurs d'emploi sont concernés par ce dispositif dont le coût est évalué à 579 M€

Le soutien aux chômeurs créateurs d'entreprise représente des montants importants, dont l'essentiel est pris en charge par les organismes de sécurité sociale et le régime de l'assurance chômage. En pratique, cette politique s'inscrit essentiellement dans une logique d'activation des dépenses d'assurance chômage.

Sur le plan quantitatif, cette politique semble porter ses fruits puisque les chômeurs représentent près du tiers du total des créateurs d'entreprise. Il reste cependant à vérifier si l'augmentation importante des projets de création au cours des dernières années ne s'accompagne pas d'une détérioration du taux de survie des entreprises ainsi créées.

B - Les déficiences constatées dans la mise en œuvre et l'évaluation des dispositifs d'aides

1 - Les déficiences en matière d'établissement d'un diagnostic préalable et de définition des objectifs

La mise en place d'une politique publique destinée à aider les PME suppose au préalable l'établissement d'un diagnostic relatif aux éventuelles difficultés éprouvées par les PME, et la définition des objectifs qualitatifs et quantitatifs que l'Etat souhaite atteindre.

En matière de création d'entreprise, ce diagnostic a été établi dans des conditions qui peuvent être jugées satisfaisantes, grâce aux nombreuses études qui ont été consacrées à ce thème. En revanche, en matière de transmission des entreprises, le diagnostic semble insuffisamment établi.

En premier lieu, la connaissance statistique des transmissions d'entreprises est actuellement très imparfaite. Ainsi, le nombre annuel de transmissions d'entreprises n'est pas connu, les transmissions par rachat de titres n'étant en particulier pas suivies.

En second lieu, les segments sur lesquels la transmission est susceptible de poser problème ne sont pas clairement identifiés : s'agit-il de la transmission des très petites entreprises artisanales et commerciales, s'agit-il des PME industrielles de taille moyenne ? De même, l'identification des problèmes posés en matière de transmission n'est pas effectuée : s'agit-il de pallier les éventuelles difficultés de financement des rachats d'entreprises, de susciter des vocations de repreneurs, ou d'encourager les entrepreneurs à ne pas trop différer la transmission de leur entreprise ?

Au total, la mise en œuvre d'une politique publique en faveur de la transmission a été fondée sur la seule base, par ailleurs imprécise, du nombre de transmissions d'entreprises anticipées dans les prochaines années (600 000 dans les dix prochaines années), résultant de la pyramide des âges des entrepreneurs, ce qui est clairement insuffisant pour pouvoir élaborer des mesures adaptées.

Les objectifs de la politique publique en faveur de la transmission d'entreprise n'ont pas été formulés explicitement. Ce n'est qu'à travers l'analyse ex post des mesures retenues qu'il apparaît que l'intervention de l'Etat a été centrée sur l'aide fiscale au cédant.

2 - L'élaboration des mesures d'aide

a) Le choix des modalités de l'aide

Le choix entre les différentes modalités d'intervention semble reposer plus sur des considérations de nature budgétaire ou administrative que sur une comparaison de l'efficacité de ces modes d'intervention et de leur adéquation avec les objectifs recherchés.

Ainsi, les dispositifs d'aide adoptés au cours des dernières années ont principalement porté sur la mise en œuvre de mesures fiscales, pour des raisons qui relèvent plus de l'affichage budgétaire et des modalités particulières de mise en place de ces aides que d'une analyse de leur efficacité.

La multiplication pour un même objectif de mesures de nature différente rend également dans certains cas difficile la lisibilité des politiques publiques et leur évaluation. En particulier, l'interaction des différents dispositifs et les conditions dans lesquelles les entreprises vont les mettre en œuvre ne sont pas réellement anticipés.

b) Les études d'impact préalables

Les études d'impact préalables ne sont en général pas réalisées dans les conditions prévues par les textes. La direction de la législation fiscale (DLF) et la direction du commerce de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL), ont ainsi indiqué à la Cour que les mesures mises en œuvre en matière de création, développement et de transmission des entreprises ne faisaient pas l'objet d'études d'impact préalables détaillées et formalisées.

Dès lors que ces mesures sont assez largement issues des demandes des milieux professionnels et face aux difficultés inhérentes à la réalisation d'études d'impact dans ce domaine, les administrations concernées semblent considérer que les travaux préalables, effectués dans le cadre de la préparation des arbitrages interministériels peuvent se limiter au chiffrage, à la définition d'un équilibre entre les catégories d'entreprises et à la dimension technique de la mise en œuvre de ces mesures.

Cette situation ne saurait être considérée comme satisfaisante.

Les chiffrages réalisés dans le cadre de l'élaboration des mesures sont dans certains cas inexistantes ou très imprécis, notamment en matière de dépenses fiscales ou d'exonérations de charges sociales.

Les déficiences en matière d'appréciation a priori de l'effet des dispositifs d'aides peuvent également conduire à ce qu'un dispositif présenté comme ayant un impact majeur se révèle en pratique utilisé par un nombre très restreint d'entreprise.

Cette situation est souvent constatée en ce qui concerne les mesures fiscales, nombre d'entre-elles ne concernant qu'un nombre très réduit d'entrepreneurs et pour des montants faibles. Ainsi, la réduction d'impôt sur le revenu, au titre des intérêts d'emprunts souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitée sous forme de société, concerne 500 personnes et son coût total est évalué à moins de 1 M€ Les conditions retenues pour l'application de cette aide fiscale, présentée comme importante dans le cadre de la loi pour l'initiative économique, la rendent en pratique peu attractive pour les entrepreneurs.

3 - Une rationalisation des opérateurs chargés de mettre en œuvre les aides est nécessaire

La mise en œuvre des politiques d'aide de l'Etat fait intervenir un nombre important d'opérateurs : les administrations déconcentrées de l'Etat (DRIRE, DRCA, directions départementales du travail, centre des impôts, trésorerie), des opérateurs nationaux (Oséo, Caisse des Dépôts, Agence pour la création d'entreprise), les organismes de sécurité sociale (URSSAF, ASSEDIC), les chambres consulaires, les réseaux d'appui aux créateurs d'entreprise. De surcroît, les aides accordées par les collectivités locales font également intervenir des opérateurs spécifiques. Cette multiplicité de guichets pour l'obtention des aides est source de complexité pour les PME.

Elle est en premier lieu liée à la pluralité des types d'aide. Les procédures de délégation des aides permettent cependant de limiter cette complexité : les réseaux d'aide à la création d'entreprise ont ainsi la possibilité de décider l'octroi d'aides telles que les PCE ou l'aide EDEN.

Mais dans certains cas, pour une même fonction, plusieurs opérateurs interviennent.

La multiplicité des opérateurs pour un objectif similaire peut avoir pour avantage de favoriser le dynamisme des réseaux et stimuler l'initiative. En règle générale, elle conduit cependant à des surcoûts en

termes de frais de gestion. En outre, les opérateurs ainsi constitués ne disposent pas de la taille critique. Enfin cette multiplicité d'intervenants peut rendre plus complexe l'accès des entreprises aux dispositifs d'aides.

Au total, il est nécessaire que l'Etat mène une réflexion approfondie, en relation avec les collectivités locales, sur la redéfinition du rôle des différents intervenants en matière de distribution des aides, en généralisant autant que possible les conventions de délégation des aides et en limitant le nombre de réseaux qui interviennent sur les mêmes objectifs.

A cet égard, la démarche mise en œuvre pour les garanties de prêt accordées aux PME est utile. Dans ce cas, les politiques de l'Etat et des collectivités locales sont mises en œuvre par un même opérateur à savoir Oséo Sofaris. Les collectivités locales interviennent ainsi sous forme de complément aux actions nationales, ce qui constitue une modalité tout à fait pertinente en termes de diminution des coûts de gestion.

4 - Les déficiences en matière d'évaluation

Les principales déficiences constatées dans les conditions d'élaboration des aides aux PME, ainsi que la multiplicité des acteurs publics concernés rendent par construction difficile toute évaluation globale sérieuse des aides aux PME.

De fait, la plupart des dispositifs d'aide aux PME ne font pas l'objet d'une évaluation permettant d'en apprécier l'utilité. Trois degrés de carence en matière d'évaluation sont constatés :

- dans certains cas, les données de base nécessaires pour pouvoir réaliser une évaluation, telles que le nombre de bénéficiaires, le montant total des aides, le type de bénéficiaires, ne sont pas disponibles ;
- dans d'autres cas, ces données sont disponibles, mais aucune étude sur l'impact effectif des aides n'est réalisée ;
- enfin dans les rares cas où de telles études sont disponibles, elles permettent difficilement d'apprécier l'intérêt de l'aide.

Dans la première catégorie figurent en particulier les aides fiscales. On constate cependant une amélioration progressive du chiffrage des aides fiscales, notamment dans le cadre de la mise en place de la nouvelle loi organique sur les lois de finances (LOLF). Le rattachement des dépenses fiscales aux programmes budgétaires (effectif depuis le budget 2006) et la mise en place d'indicateurs (prévue à titre expérimental pour le budget 2007) s'inscrivent également dans cette démarche de progrès.

Ils n'en reste pas moins que les aides fiscales, qui constituent pourtant une part prépondérante des aides aux PME, échappent pour l'instant à toute démarche d'évaluation.

Des situations comparables peuvent être constatées pour d'autres types d'aide, dont les exonérations de cotisations sociales, et certaines aides financières indirectes. Ainsi, le coût des dispositions relatives au cumul des allocations chômage ou des minima sociaux avec un revenu d'activité, qui constitue pourtant un élément majeur du dispositif d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, n'est connu que de manière approximative.

Pour certains dispositifs, ces données sont disponibles et des études statistiques sont réalisées. Ces études permettent de suivre dans le temps l'évolution du nombre et du type de bénéficiaires. En revanche, il s'agit d'études purement descriptives qui ne portent pas réellement sur l'effet des mesures. Une grande partie des évaluations réalisées se situe dans cette catégorie.

Enfin, dans de rares cas, notamment en matière de création d'entreprise, les études visent à mettre réellement en évidence l'effet des aides, notamment par le biais de comparaisons avec des populations d'entreprises non aidées.

Ainsi l'examen, dans le cadre de l'enquête SINE de l'INSEE, d'un échantillon d'entreprises créées en 1998, fait apparaître que 51% de ces entreprises sont toujours en activité en 2003⁵⁵. Les entreprises ayant bénéficié d'une aide ont un taux de survie de 59,5%, légèrement supérieur à celui des entreprises n'ayant pas bénéficié d'aide, soit 49%.

Les résultats des enquêtes relatives aux entreprises créées en 2003 et 2004 ne sont pas disponibles et il n'est donc pas possible d'évaluer l'impact des aides mises en place ces dernières années.

55) Les études montrent que les trois quarts des entreprises ayant cessé leur activité l'ont fait pour des raisons d'échec économiques du projet.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le soutien à la création, au développement et à la transmission des PME a constitué au cours des dernières années un axe important de l'action économique de l'Etat.

En matière de création d'entreprise, les mesures ont porté sur la simplification administrative, le soutien au financement et l'appui aux créateurs, notamment s'agissant des demandeurs d'emplois. Malgré l'absence d'évaluation de ces mesures à ce stade, on peut penser qu'elles ont permis d'accompagner et d'amplifier le mouvement de forte progression de la création d'entreprise, amorcé à compter de 2003. Il reste à déterminer si, au-delà de cet aspect quantitatif, ces aides ont permis d'améliorer le taux de survie des entreprises ainsi créées.

L'examen des aides au développement et à la transmission des PME fait apparaître un choix préférentiel pour l'outil fiscal. Cependant, les conditions permettant de démontrer l'efficacité de ces aides fiscales ne sont actuellement pas réunies : multiplication des dispositifs fiscaux spécifiques, insuffisances en matière d'évaluation tant a priori qu'a posteriori, imprécision des chiffrages. Les recommandations formulées par la Cour et le Conseil des impôts relatives à la maîtrise des dépenses fiscales restent donc pleinement d'actualité. En particulier, il conviendrait que les dépenses fiscales rattachables à une politique publique soient prises en compte dans le calcul du respect de la norme de progression des dépenses de l'Etat, et que leur préparation, leur suivi et leur évaluation soient substantiellement améliorés.

S'agissant du développement des PME, la principale mesure générale en vigueur, à savoir l'application d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés, n'est plus aujourd'hui orientée vers le renforcement des fonds propres des PME industrielles et commerciales. Elle s'est ainsi éloignée de son objectif initial, du fait d'un élargissement des activités éligibles et de l'absence d'adaptation des mesures aux réformes fiscales générales.

En matière de transmission des PME, les mesures nouvelles retenues, dont le coût budgétaire est particulièrement important, ont consisté en des exonérations de plus values de cession et des réductions de droits de mutation. Pour les transmissions par rachat, ces mesures bénéficient au patrimoine du cédant. Il reste à démontrer qu'elles sont de nature à assurer la pérennité des entreprises ainsi transmises.

**RÉPONSE DU MINISTRE DES PETITES ET MOYENNES
ENTREPRISES, DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT ET DES
PROFESSIONS LIBÉRALES**

Le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales a pris connaissance avec la plus grande attention de l'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des petites et moyennes entreprises . Ce document décrit et analyse ces aides de façon très complète et il alimentera de manière utile les réflexions en cours sur l'amélioration des différents dispositifs.

La Cour des comptes souligne l'importance de justifier toute politique d'aides à la création, au développement et à la transmission de PME. Il apparaît en effet nécessaire de bien comprendre les difficultés particulières des PME en matière de financement ou de prise en charge de la complexité. De nombreuses enquêtes françaises et européennes parues ces derniers mois témoignent ainsi des difficultés ressenties par les PME. Ainsi l'accès difficile à des financements externes, le poids des contraintes administratives et celui des charges fiscales et sociales constituent, de manière récurrente, les principaux obstacles ressentis par les chefs d'entreprises et singulièrement par les responsables de très petites entreprises. De même, afin de situer les mesures d'aides au PME dans un contexte macroéconomique, il apparaît primordial d'explicitier au mieux le concours des PME à la croissance et à la création d'emplois. Les enquêtes SINE, citées par la Cour des Comptes, mettent en évidence que les PME nouvellement créées emploient, au terme de trois ou cinq ans d'existence, davantage de personnes qu'au moment de leur création, et ce en dépit de la disparition de certaines d'entre elles et du renouvellement d'une partie des personnes qu'elles emploient. Dans ce contexte, la mise en place de politiques de soutien ciblées sur les PME trouve toute sa place en France, comme c'est également le cas chez nos partenaires européens.

Le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales partage le constat fait par la Cour d'une difficulté à chiffrer précisément chacune des aides relevées dans le rapport. Cette difficulté repose sur la nature nécessairement diverse d'aides portant sur toutes les caractéristiques d'une activité économique (fiscalité, protection sociale, obligations réglementaires, ...). Elle est également liée pour une part importante à la difficulté de chiffrer des mesures d'allègements, dont l'estimation ne peut reposer que sur des hypothèses pro forma. A cet égard, il convient de préciser que, si les entreprises de plus petite taille sont parfois soumises à des obligations moins fortes que les autres (fiscalité, obligations sociales ou liées au code du travail), il s'agit moins de mesures d'aides aux PME en tant que tel que de modalités d'application différenciées d'un dispositif plus large, avec la mise en place

de « tranches » ou de « seuils » permettant de prendre en compte manière pertinente la taille des acteurs économiques. En tout état de cause, il conviendra à l'avenir, comme le souligne la Cour, de distinguer plus clairement les dispositifs bénéficiant aux PME de ceux bénéficiant aux plus grandes entreprises.

La Cour craint que le recours aux allègements plus qu'à la dépense budgétaire, d'une part, et la mise en place de mesures nouvelles en dehors des lois de finance, d'autre part, ne conduise à l'inflation de mesures non coordonnées et à un manque de pilotage global des politiques publiques en faveur des PME. Le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales place également dans ses priorités la coordination générale et la mise en cohérence de ces politiques. Ainsi, quel que soit le support juridique, les mesures fiscales et leur coût sont à présent recensés chaque année sous une forme synthétique. En effet, les mesures fiscales, et notamment celles relevant de la loi pour l'initiative économique de 2003, sont, depuis le 1er janvier 2006, date de la mise en œuvre de la LOLF, présentées chaque année, outre dans le tome II de l'annexe au PLF intitulée « Evaluation des voies et moyens », dans le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Développement et régulation économique », plus précisément au sein du programme 134 « Développement des entreprises ». Quant au souci de la Cour de privilégier les mesures budgétaires sur les mesures fiscales, il convient de signaler que, si les dotations budgétaires accordées au groupe OSEO pour intervenir directement en faveur des PME ont en effet été très largement augmentées, le Gouvernement souhaite néanmoins maintenir une politique de réduction des prélèvements obligatoires, en vue de conforter la compétitivité des entreprises françaises dans un contexte de forte concurrence internationale.

Par ailleurs, le Gouvernement partage l'analyse de la Cour sur la nécessité d'une réévaluation régulière des mesures. Aussi présente-t-il régulièrement, en loi de finances, des ajustements des dispositifs existants en fonction des évolutions mesurées. Il conserve cependant le souci d'éviter la multiplication des mesures et des critères, qui pourraient rendre illisibles et inapplicables les politiques menées. A cet égard, il souhaite conserver un équilibre entre la mise en place de mesures simples et générales, et un juste ciblage de certains dispositifs par l'introduction de critères précis. Il importe en effet de ne pas minimiser la grande hétérogénéité des PME; qui justifie souvent des dispositifs spécifiques et des actions segmentées pour éviter les effets d'aubaine et ajuster les mesures de soutien.

La Cour souligne la nécessité d'asseoir les dispositions en faveur des PME sur des études d'impact préalables. Le Gouvernement s'accorde sur l'importance de telles études qui devront être menées de manière plus systématique et précise. C'est dans ce souci que le ministère chargé des PME a, dans le cadre de la préparation de la dernière loi en faveur des PME, mis en place une large concertation avec l'ensemble des acteurs de la vie économique concernés par les mesures envisagées, sous forme de groupes de

travail dont les rapports ont directement inspiré le projet de loi. Plus récemment, les mesures décidées en faveur des PME à fort potentiel de croissance se sont inspirées des rapports publiés en 2006 sur le sujet, notamment par le Conseil d'analyse économique, mais également par de nombreux organismes ou fédérations professionnelles. Cet effort d'analyse préalable doit être poursuivi et développé.

De même, la Cour des comptes souligne l'importance d'évaluations *ex post* des mesures. Là encore, le Gouvernement souhaite en effet développer et rendre plus systématiques ces études, même s'il semble encore prématuré aujourd'hui de vouloir faire un bilan de mesures encore trop récentes, qui ne peuvent être valablement analysées qu'avec un recul de trois voire cinq ans. Quelques grandes tendances peuvent néanmoins être dégagées en ce qui concerne le soutien à la création ou à la transmission d'entreprise, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises, l'aide au recrutement, ou la réduction des prélèvements sociaux et fiscaux.

En ce qui concerne les créations d'entreprises, les premiers effets observables sont ceux du nombre des entreprises nouvelles créées chaque année, qui a connu une augmentation de 33% depuis 2002, ce qui témoigne du succès des politiques menées depuis cette date et de la vigueur de l'initiative économique dans le secteur marchand. Parallèlement, ni les défaillances d'entreprises ni les cessations d'activité n'ont connu d'augmentation significative sur la même période. Les entreprises nouvellement créées n'apparaissent donc pas plus fragiles que celles créées précédemment.

En matière de transmission d'entreprises, les mesures sont plus récentes et commencent juste à porter leurs fruits. Il convient néanmoins de mentionner que si la Cour a relevé principalement les mesures fiscales, le gouvernement a mis en place un dispositif plus large d'accompagnement de la reprise des entreprises. Ce dispositif s'appuie notamment sur l'instauration dans la dernière loi en faveur des PME d'un dispositif de tutorat permettant au cédant d'accompagner le repreneur, dispositif incité par la mise en place d'une prime de transmission. Afin d'offrir un accompagnement financier au repreneur d'entreprise, OSEO propose en outre des financements adaptés, en complément des offres mises en place ces dernières années par le secteur bancaire. Par ailleurs, afin de fluidifier le marché de la transmission, OSEO a ouvert récemment, à la demande du Gouvernement, un portail de recensement des offres de cession et de reprise regroupant la plupart des offres disponibles en ligne. Ce dispositif complète ainsi les actions de sensibilisation, d'information et de formation mises en place localement dans les chambres consulaires avec le soutien de l'Etat. Une étude quantitative permettant de mieux connaître le comportement des chefs d'entreprise lors de la transmission a été commandée par le ministère en charge des PME et devrait permettre de préciser ces mesures.

Les aides ciblées sur les chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise sont, comme le souligne la Cour, efficaces puisque près d'un tiers des créations d'entreprises sont le fait d'anciens chômeurs, appuyés la plupart du temps par l'ACCRE (aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises). Ces entreprises ne sont pas plus fragiles que la moyenne des entreprises créées en France, et permettent donc un retour à l'emploi stable pour de nombreux chômeurs.

Pour ce qui concerne les mesures destinées à faciliter le recrutement de salariés, le Gouvernement a tenu à simplifier la législation prévoyant de nombreux seuils d'effectifs à partir desquels les entreprises sont soumises à de nouvelles obligations tenant au droit commercial, au droit fiscal, au droit public économique et au droit social. Il s'est également attaché à réduire fortement les obligations liées au franchissement de certains de ces seuils, notamment celui de 10 salariés, en mettant en place des dispositifs de lissage progressif entre 10 et 20 salariés. Ces mesures du plan d'urgence pour l'emploi décidées en août 2005 ont été accompagnées de la création du Contrat nouvelles embauches, qui permet de simplifier les modalités de rupture de contrat dans les très petites entreprises tout en apportant dans ce cas des garanties renforcées au salarié. Ce nouveau contrat a permis l'embauche de plus de 700 000 salariés depuis août 2005, dont 10% de créations postes qui n'auraient jamais été décidées sans cette mesure. Il n'a pas donné lieu par ailleurs à une augmentation significative des contentieux entre employeurs et salariés.

S'agissant des exonérations fiscales ou sociales, l'évaluation a largement consisté jusqu'à présent à chiffrer les pertes de recettes pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale. La mise en place d'une véritable culture d'objectifs doit aussi permettre d'évaluer « l'effet retour » à terme pour les comptes fiscaux et sociaux de ces exonérations. Dans cette perspective, le ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales souhaite mettre en place en 2007 une méthodologie d'évaluation de l'impact macro-économique des aides accordées aux entreprises en termes de retour sur recettes publiques à court et moyen terme. Ce projet dont le cahier des charges est en cours d'élaboration va permettre d'évaluer dans quelles mesures certaines formes d'aides aux très petites entreprises (principalement sous forme fiscales et sociales) sont génératrices à court terme de pertes de recettes publiques, mais par ailleurs de recettes supplémentaires à moyen terme du fait de leur impact macro-économique (création ou développement des entreprises, pérennisation des activités, créations d'emplois, etc.)

Enfin, la Cour souligne, au-delà des évaluations quantitatives, la nécessité d'une meilleure coordination entre acteurs du soutien aux PME. La concertation entre les différents acteurs doit en effet être poursuivie afin d'accroître la lisibilité des mesures et la bonne coordination des interventions de l'Etat avec celles des collectivités territoriales. La

constitution du groupe OSEO à partir de trois entités publiques est un bon exemple de cette logique de coordination autour du soutien aux PME dans leur croissance. L'APCE, Agence pour la création d'entreprise, qui intervient plus largement pour la création de toute entreprise, a organisé ses programmes en coordination avec ceux d'OSEO, en mutualisant les moyens mis en œuvre sur les segments communs (partage des tâches et mise en commun des résultats, co-pilotage de projets, etc.). Au niveau territorial, les actions sont portées d'une part par les collectivités locales et les chambres consulaires pour l'action publique, et d'autre part par des réseaux associatifs d'inspiration privée, parfois soutenus par les pouvoirs publics, et pouvant même dans certains cas bénéficier d'une délégation de gestion de certains dispositifs. Afin d'éviter un morcellement de l'action territoriale, l'APCE a mis en place un Comité de synergie de ces réseaux pour rendre plus complémentaires et concertées leurs actions. A titre expérimental et en soutien des organismes territoriaux, elle conduit des programmes de coordination locale des acteurs et dispositifs de soutien à la création d'entreprise, comme par exemple le programme régional mis en place dans la région Nord-Pas de Calais, ou encore l'expérimentation de maisons de la création d'entreprises dans les quartiers en difficulté. Cette mise en œuvre d'action de coordination sous forme d'expérimentation doit être encouragée, et pourrait ensuite permettre une généralisation des programmes dont l'expérimentation a montré la pertinence.

- o -

L'étude menée par la Cour des comptes, sous l'angle exclusif de la dépense publique, s'avère précieuse en termes d'analyses et de recommandations, et devrait largement contribuer aux prochaines améliorations du dispositif de soutien aux PME. Il convient cependant de mettre en valeur le fait que les dispositifs d'aides aux PME sont avant tout des investissements dans l'essor économique des entreprises et donc du pays, en même temps que des substituts à d'autres politiques publiques plus coûteuses, comme celle d'indemnisation du chômage. Les PME génèrent la majeure partie des nouveaux emplois en France, et la majorité de la richesse économique produite.

Compte tenu des emplois et des ressources fiscales et sociales créées par les entreprises aidées par l'Etat, une approche en termes de rentabilité économique et sociale apparaît donc nécessaire et indissociable d'une approche comptable stricto sensu. Si cette approche générale dépasse le cadre de compétences du seul ministère en charge des PME, celui-ci continuera néanmoins à soutenir très concrètement le développement d'une telle approche qu'il espère vivement voir entièrement opérationnelle dans les toutes prochaines années.
