

# L'État et les entrepreneurs

## DOSSIER DU PARTICIPANT

Mercredi 17 décembre 2014  
(17h-30 - 19h30)

Conseil d'État

Salle d'Assemblée générale

### Le modérateur :

- **Michel Barnier**  
Conseiller d'État, ancien ministre

### Les intervenants :

- **Pascal Faure,**  
Directeur général des entreprises
- **Véronique Morali,**  
Présidente de Fimalac Développement et de Webedia
- **Louis Schweitzer,**  
Commissaire général à l'investissement

## Présentation du cycle *Où va l'État ?*

Le 5<sup>ème</sup> cycle de conférences du Conseil d'État<sup>1</sup> porte sur l'avenir de l'État à la lumière des défis auxquels il doit faire face avec, notamment, les développements de l'Union européenne, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'accélération de ce qu'il est convenu d'appeler la globalisation. Les transformations des réalités sociales continuent de jouer un rôle majeur dans les attentes que nos concitoyens placent en l'État : aspirations à une élévation du niveau de formation et à une meilleure couverture de l'offre de soins et de la protection sociale, vieillissement de la population, recherche d'emploi et de qualification, situation des flux migratoires, enjeux liés à la qualité de l'environnement, au développement durable et à l'aménagement de l'espace urbain et rural.

Ces évolutions, largement inéluctables, amènent à repenser le rôle de l'État et ses fonctions fondamentales. L'interrogation contenue dans l'intitulé même de ce cycle « Où va l'État ? » reflète les incertitudes nées de mutations tellement rapides qu'elles remettent parfois en cause les fondements mêmes des catégories philosophiques et juridiques utilisées habituellement pour décrire le rôle de l'État.

Il ne s'agit pourtant nullement de se borner à dresser un tableau des facteurs d'affaiblissement de l'État dans sa vision traditionnelle. Il s'agit au contraire pour le Conseil d'État de s'interroger sur les moyens de faire face à ces nouveaux défis afin que l'État continue d'assumer ses missions fondamentales, plus nécessaires que jamais. L'État reste en effet l'ultime garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale pour nos concitoyens dans un monde en manque de repères.

L'objectif du cycle est aussi de porter un regard critique sur les nombreuses tentatives faites pour réformer l'État, d'en dresser un bilan, de mesurer ce qui a été accompli et, surtout, le chemin qui reste à faire pour rénover les outils traditionnels de la puissance publique.

Cette indispensable modernisation de l'État doit bien entendu se faire sans occulter l'impératif d'une meilleure sélectivité et d'un

<sup>1</sup>

- Cycle de conférences sur la régulation financière 2009-2010.
- Cycle de conférences en droit européen des droits de l'homme 2010-2011.
- Cycle de conférences sur la démocratie environnementale 2010-2011.
- Cycle de conférences relatif aux enjeux juridiques de l'environnement 2012-2013.

meilleur contrôle de la dépense publique, afin d'honorer nos engagements européens et de préserver notre souveraineté budgétaire.

C'est dans cet esprit que le cycle proposé par le Conseil d'État – et qui ne comportera pas moins d'une quinzaine de conférences – commence par une première série traitant de la philosophie politique de l'État, des problématiques fondamentales sur la constitution de l'État et des facteurs de son évolution historique et juridique. On ne peut s'interroger en effet avec pertinence sur les évolutions souhaitables de l'État sans commencer par les mettre en perspective en revisitant ses fondements traditionnels. Cet examen portera aussi bien sur les missions régaliennes de l'État que sur ses modes d'intervention dans la sphère économique et sociale à la lumière des bouleversements introduits par la mondialisation.

En 2013-2014, la première série de conférences a proposé les thèmes suivants :

- L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique.
- L'État de droit : constitution par le droit et production du droit.
- L'État peut-il survivre à la mondialisation ?
- L'État dans l'Europe des États.
- L'État sous la pression de la société civile ?
- L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité.
- L'État providence a-t-il vécu ?
- Le sens et la raison d'État : quelle actualité ?

La seconde série de conférences, quant à elle, traite, à partir du dernier trimestre 2014, des thèmes relatifs au fonctionnement et aux moyens de l'État : l'administration territoriale ; les missions, les coûts, les agents de l'État ; les relations avec le monde économique. Le cycle se clôturera sur le thème de la réforme de l'État.

## Présentation de la conférence

Les relations entre le monde des entrepreneurs, créateurs et chefs d'entreprise, et la puissance étatique, sont marquées par une ambivalence forte entre revendication de liberté et besoin d'un environnement sécurisé. Après la Révolution s'affirment les grands principes qui fondent les droits des entrepreneurs : le droit de propriété consacré par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), la liberté du commerce et de l'industrie garantie par le

décret dit d'Allarde<sup>2</sup> de 1791, brièvement constitutionnalisée en 1795<sup>3</sup> et reconnue comme principe général du droit par le Conseil d'État en 1951<sup>4</sup>. La liberté d'entreprendre, quant à elle, est consacrée en 1982<sup>5</sup> comme principe à valeur constitutionnelle fondé sur l'article 4 de la DDHC<sup>6</sup>.

Jusqu'à l'entre-deux guerres, la République est d'essence libérale ; la puissance publique reste certes marquée par une tradition colbertiste et continue d'obéir à des règles distinctes, mais intervient peu de manière directe dans la sphère de l'entreprise et du commerce. L'interventionnisme étatique qui croît à partir des années 1930 connaît un reflux à compter des années 1980 avec la crise de l'État providence, la construction européenne et la montée en puissance de la mondialisation. L'État producteur se réduit, et son rôle direct dans la planification de l'économie devient secondaire.

Dans un contexte désormais dominé par la préservation de la libre concurrence<sup>7</sup>, l'État conserve cependant la mission fondamentale de veiller à l'attractivité de la France pour les entrepreneurs et à la compétitivité de son économie, conditions de la croissance et de l'emploi. Dans une économie globalisée, quels leviers d'action reste-t-il à l'État pour favoriser la création de richesses par les entrepreneurs ? Dans quelle mesure, l'environnement juridique et fiscal en France est-il favorable à l'innovation, la création et la prise de risque ? Comment l'État peut-il être partenaire des entreprises tout en assurant ses missions d'intérêt général, la cohésion sociale et le respect des droits des salariés ?

### 1. Les relations entre l'État et les entrepreneurs : du dirigisme à la crise de l'État providence

En 1936, sous le Front populaire, intervient la première vague importante de nationalisations qui entend suppléer les défaillances d'un

<sup>2</sup> Article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 : « ...[i] sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon. [...] ».

<sup>3</sup> Article 355 de la Constitution du 22 août 1795 (Constitution de l'an III), abrogée en 1799 : « Il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation à la liberté de la presse, du commerce, et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce. [...] ».

<sup>4</sup> CE, Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*.

<sup>5</sup> CC, n°81-132 DC du 16 janvier 1982, *lois de nationalisation*.

<sup>6</sup> « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi ».

<sup>7</sup> Qui s'impose en droit français avec l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, qui a notamment créé le Conseil de la concurrence, devenu en 2008 Autorité de la concurrence.

secteur privé en grande difficulté dans des domaines clés après la crise de 1929, notamment les chemins de fer avec la création de la SNCF en 1938. Mais c'est surtout après-guerre qu'interviennent des nationalisations d'envergure dans les secteurs comme le gaz, l'électricité<sup>8</sup> et les transports<sup>9</sup>, mais aussi les banques<sup>10</sup> et les compagnies d'assurances, dans l'esprit du programme prévu par le Conseil national de la Résistance qui prévoyait notamment « *le retour à la nation des grands moyens de production monopolisée, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques* »<sup>11</sup>.

Ces nationalisations sont contemporaines de l'institution de la Sécurité sociale<sup>12</sup>, dont le financement est assis sur les revenus du travail ; la gestion en est partagée entre l'État et les représentants des entrepreneurs employeurs et de leurs salariés. C'est également le début de la planification industrielle, avec le Commissariat général au plan créé en 1946, pour orienter l'investissement public et privé dans le secteur industriel, dans le contexte des Trente glorieuses marqué par la croissance et le développement d'une société de consommation. L'État producteur, investisseur et planificateur n'est alors pas contesté par les entrepreneurs et leurs représentants, cet interventionnisme n'empêchant nullement l'expansion des entreprises et de la sphère marchande, alimentée par la redistribution de l'État providence.

La troisième vague de nationalisations de 1982 crée une vive tension entre l'État et les représentants des entreprises. Elle est l'occasion pour le juge constitutionnel de consacrer la liberté d'entreprendre comme principe de valeur constitutionnelle : « *si postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général, les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère*

*fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique ; que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre* »<sup>13</sup>. Le juge contrôle la proportionnalité entre les limitations justifiées par l'intérêt général et l'objectif poursuivi<sup>14</sup>.

Le dirigisme de l'État est progressivement remis en cause dans les années 1980<sup>15</sup> par des chocs successifs : le ralentissement de la croissance, la mondialisation, l'internationalisation des entreprises, l'affirmation d'un courant libéral et monétariste, et les premières difficultés structurelles de financement de l'État providence (liées notamment à la hausse du chômage et aux mutations démographiques qui affectent la soutenabilité du système de retraites par répartition). L'augmentation des prélèvements obligatoires découle de ces difficultés avec, par exemple, la création emblématique de la Contribution sociale généralisée en 1990.

L'un des facteurs majeurs du reflux de l'interventionnisme étatique est l'affirmation de l'Union européenne : des pans entiers du droit applicable aux entreprises entrent dans le champ de l'Union, comme les aides directes et indirectes aux entreprises, les accords commerciaux internationaux, ou la politique monétaire. Les aides d'État sont strictement encadrées par le droit européen<sup>16</sup>. La politique de la concurrence monte en puissance en droit interne<sup>17</sup> sous l'impulsion de l'Acte unique européen de 1986. À partir de 1993 les finances publiques des pays membres font

<sup>13</sup> CC, n°81-132 DC du 16 janvier 1982, lois de nationalisation.

<sup>14</sup> Cf par exemple CC, décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, *Société ZEturf Limited* : « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* ».

<sup>15</sup> Loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations ; Loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 de privatisation.

<sup>16</sup> Article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; sur la qualification d'aide d'État, cf CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission* ; CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH*.

<sup>17</sup> Ordonnance n° 86-1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

<sup>8</sup> Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

<sup>9</sup> Cf par exemple : ordonnance n°45-68 du 16 janvier 1945 portant nationalisation des usines Renault ; ordonnance n°45-1403 du 26 juin 1945 portant nationalisation des transports aériens (Air France).

<sup>10</sup> Loi n° 45-15 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit.

<sup>11</sup> *Programme d'action de la Résistance*, 15 mars 1944.

<sup>12</sup> Ordonnance n°45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale.

l'objet d'un contrôle mutuel dans le cadre de l'Union économique et monétaire, pour éviter un risque systémique.

Mais en France ce retrait de l'État ne s'est pas accompagné d'une baisse des prélèvements obligatoires, au contraire. Leur hausse continue et le poids des dépenses publiques font l'objet de critiques de plus en plus pressantes de la part des entrepreneurs qui dénoncent une perte de compétitivité sur le marché européen et mondial. Ces inquiétudes ont un impact grandissant en raison de la hausse du chômage<sup>18</sup>.

Selon l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE)<sup>19</sup>, la complexité, le manque de lisibilité et l'instabilité du système fiscal français, notamment la fiscalité du capital, induisent des coûts administratifs et des distorsions en faveur des grandes entreprises ayant davantage de moyens pour optimiser les multiples dispositifs dérogatoires – sans que l'efficacité de ces dépenses fiscales et sociales soit toujours démontrée alors que leur poids financier est important pour l'État<sup>20</sup>. Le taux nominal de l'impôt sur le revenu des sociétés, qui s'élève à 33,33%, auquel s'ajoute la contribution sociale de 3,33%, est l'un des plus élevés de l'Union. Si le taux effectif est beaucoup plus faible<sup>21</sup> grâce à des règles d'assiette très favorables aux entreprises, il reste qu'un taux nominal élevé, en économie ouverte, peut avoir un effet négatif sur l'attractivité du territoire et sur la compétitivité des entreprises locales.

Plus significatif encore, le coût du travail est alourdi par un taux élevé de cotisations sociales, au point d'être considéré comme un frein à l'entrepreneuriat. La France se plaçait, en la matière, en tête des pays de l'OCDE en 2012 avec un prélèvement équivalent à 15,7% du PIB dont 11,7% versés par l'employeur. L'État est donc désormais confronté à la nécessité de limiter le poids des charges pour ne pas fragiliser davantage le tissu économique, les créations d'emploi et la croissance, et éprouve par suite de grandes difficultés pour sauvegarder la protection sociale.

<sup>18</sup> Au sens du Bureau international du travail : 10,2% de la population active en France au deuxième trimestre 2014, soit 2,8 millions de personnes.

<sup>19</sup> OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE*, France, 2013.

<sup>20</sup> Cf par exemple Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre 2010.

<sup>21</sup> 8% pour les entreprises du CAC 40, 22% pour les PME, d'après le Conseil des prélèvements obligatoires (2009), cité dans OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE*, France, 2013.

Les critiques et les inquiétudes exprimées par les entrepreneurs visent par ailleurs un autre aspect de l'environnement réglementaire et économique dans lequel ils évoluent : le manque de lisibilité et l'instabilité du droit et des procédures applicables. Selon une estimation de l'OCDE, le coût de la complexité administrative représenterait entre 3 et 4% du PIB<sup>22</sup>. Il convient de mentionner à cet égard la question des seuils (10, 20 et 50 salariés) qui peuvent avoir un effet inhibiteur pour les dirigeants de petites entreprises<sup>23</sup>. Le droit du travail est également estimé trop rigide, comme en témoignent les débats sur la « flexisécurité » et le contrat de travail unique, ainsi que la récente polémique sur le décret dit « pénibilité »<sup>24</sup> dénoncé par les organisations patronales comme induisant des charges nouvelles en raison de la lourdeur du dispositif. La régulation de l'immigration est également un sujet fondamental pour les entrepreneurs qui ont besoin de main d'œuvre étrangère.

## 2. Vers un nouveau contrat entre l'État et les entrepreneurs ?

La prise de conscience de la gravité de la crise a conduit l'État à proposer aux entrepreneurs une approche plus partenariale visant à encourager la création, l'innovation et l'investissement, et à lever les freins qui peuvent inhiber la prise de risque et le développement de l'activité.

### A. Rénover le dialogue social et l'État providence

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2008, l'article L. 1 du code du travail<sup>25</sup> consacre, en matière de droit du travail, l'obligation pour l'État d'engager avant chaque réforme une

<sup>22</sup> Pour les entreprises et les ménages. Chiffre cité dans le rapport économique, social et financier du ministère de l'économie pour 2014.

<sup>23</sup> Leur franchissement accroît les obligations administratives auxquelles leur structure est soumise, en matière de comptabilité, déclarations, cotisations sociales, institutions représentatives du personnel. Source : J. Pisani-Ferry, *Quelle France dans dix ans ? Rapport de France stratégie au Président de la République*, Fayard, 2014.

<sup>24</sup> Décret n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation des points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité.

<sup>25</sup> Créé par la loi n°2008-67 du 21 janvier 2008 : « Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation ».

négociation avec les organisations syndicales et patronales. Les représentants des entrepreneurs sont donc plus que jamais parties prenantes dans les processus d'élaboration du cadre normatif qui leur est applicable.

Ces négociations ont ouvert la voie à des assouplissements réels, comme en témoigne par exemple la mise en place depuis août 2008<sup>26</sup> de la rupture conventionnelle du contrat de travail à durée indéterminée. Plus récemment, la loi relative à la sécurisation de l'emploi<sup>27</sup> donne davantage de flexibilité aux entreprises en cas de graves difficultés conjoncturelles. La durée légale du temps de travail fait également l'objet de nombreux débats concernant l'annualisation, la fiscalité sur les heures supplémentaires, ou la possibilité d'introduire des assouplissements par voie contractuelle pour tenir compte de la réalité des entreprises.

Par ailleurs, à la suite notamment du rapport de Louis Gallois, l'État s'est engagé à alléger le poids des prélèvements obligatoires avec notamment le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)<sup>28</sup>, qui vise à permettre une baisse substantielle du coût du travail. Il a été complété par le « pacte de responsabilité et de solidarité »<sup>29</sup>, qui prévoit notamment des baisses de charges supplémentaires<sup>30</sup> et l'ouverture de négociations sur une modernisation du dialogue social dans l'entreprise. L'État attend en échange des engagements des entrepreneurs à utiliser les marges dégagées pour investir et créer de l'emploi. C'est le débat difficile autour des « contreparties » demandées, les entrepreneurs objectant que l'emploi et l'investissement ne se décrètent pas. À l'inverse, les organisations représentatives des salariés s'inquiètent du risque de fragilisation de la protection sociale

<sup>26</sup> Articles L. 1237-11 à L. 1237-16 du Code du travail, issus de la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail. Selon le site du ministère du travail, ce type de rupture concernait en 2012 16% des fins de CDI. La Cour de cassation a récemment élargi la portée de ce dispositif en statuant qu'une rupture conventionnelle peut valablement être conclue au cours de la suspension du contrat de travail consécutive à un accident du travail ou à une maladie professionnelle (Cass., soc., 30 septembre 2014, n°13-16297).

<sup>27</sup> Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

<sup>28</sup> Mis en place par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>29</sup> Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 et loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificatives pour 2014.

<sup>30</sup> Le volet d'allègement de charges sociales qui devait compléter celui prévu par le CICE a été invalidé par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2014-698 DC du 06 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*.

et d'une remise en cause des fondements mêmes de l'État providence.

## B. Simplifier et moderniser l'État

En matière fiscale et sociale, la procédure de rescrit, enrichie notamment en 2008<sup>31</sup>, a vocation à être étendue pour sécuriser les initiatives et les projets<sup>32</sup>. Le régime d'auto-entrepreneur, créé en 2008<sup>33</sup>, a simplifié l'accès à l'entrepreneuriat, avec un réel succès, pour les entreprises individuelles<sup>34</sup> même s'il a été l'objet de critiques notamment de la part des artisans et des commerçants dénonçant un risque de fragilisation de leurs activités.

Les relations entre les entrepreneurs et l'État client sont au cœur des débats sur la facilitation de l'accès à la commande publique, en particulier pour les PME, dans le respect des règles de la libre concurrence à l'intérieur de l'Union<sup>35</sup>. Le cadre juridique régissant le droit des entreprises en difficulté, rénové en 2014<sup>36</sup>, participe également à la mise en place d'un environnement juridique plus simple et plus protecteur pour les entrepreneurs. En 2008, afin de répondre aux inquiétudes nées de la raréfaction du crédit lié à la crise économique et financière internationale, un médiateur du crédit est mis en place pour faciliter l'accès des entrepreneurs au financement.

Préconisée par de nombreux rapports<sup>37</sup>, la simplification du cadre juridique applicable aux entreprises est jugée cruciale pour lever les freins à l'investissement et la création d'entreprises et d'emplois. Le Conseil de la simplification pour les entreprises créé à cet

<sup>31</sup> par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et la loi de finances rectificative pour 2008.

<sup>32</sup> Voir sur ce point l'étude du Conseil d'État, *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, La Documentation française, 2014.

<sup>33</sup> Loi n°2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008 ; modifié par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Ce régime a pour objectif de simplifier l'exercice de petites activités indépendantes, notamment par des déclarations simplifiées.

<sup>34</sup> Selon l'INSEE, entre 270 000 et 360 000 immatriculations d'auto-entreprises sont enregistrées chaque année, soit plus d'une création d'entreprise sur deux.

<sup>35</sup> Cf décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics, dont certaines dispositions transposent les directives 2014/24/UE et 2015/24/UE sur la passation des marchés publics, en créant notamment les « partenariats d'innovation ».

<sup>36</sup> Loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises ; l'ordonnance du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives et son décret sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

<sup>37</sup> Par exemple, récemment, le rapport du Conseil de la simplification, *50 mesures pour simplifier la vie des entreprises*, avril 2014, ou le rapport sus cité de J. Pisani-Ferry.



effet en 2014 pour une durée de trois ans<sup>38</sup> comprend des entrepreneurs et procède selon une méthode participative<sup>39</sup>.

Les efforts sont également nécessaires pour simplifier la carte des aides nombreuses et fragmentées de l'État, qui ont un coût et peuvent s'avérer peu lisibles pour les entrepreneurs<sup>40</sup>.

### C. Relancer l'investissement et l'innovation

Si l'État ne contrôle plus directement qu'un petit nombre d'entreprises<sup>41</sup>, l'État actionnaire subsiste avec des participations désormais gérées de manière centralisée par l'Agence des participations de l'État, créée en 2004<sup>42</sup>. L'État stratège, en retrait depuis le début des années 1990 avec la crise de la planification, se réoriente vers des activités de prospective, d'évaluation et d'aide à la décision. C'est ainsi que le commissariat au plan devient en 2006 le Centre d'analyse stratégique, puis le Commissariat général à la stratégie et à la prospective. La création d'outils destinés à lui permettre d'agir notamment sur la politique industrielle, pour soutenir l'investissement et les entreprises à fort potentiel de croissance, conforte cette orientation.

S'agissant des entrepreneurs porteurs de projets innovants, il s'agit tout d'abord de rénover et simplifier les outils d'accès au financement et d'accompagnement de la prise de risque : pour les PME, l'établissement public Oséo a regroupé en 2005 l'ANVAR<sup>43</sup> et la BDPME<sup>44</sup>. Il est fusionné en 2012 avec le Fonds stratégique d'investissement créé en 2008, pour former la Banque publique d'investissement (BPI France). Le soutien à l'innovation prend également la forme d'incitations fiscales, avec le crédit impôt recherche qui favorise les investissements en matière de recherche et développement, le crédit impôt innovation spécifique aux PME, ou le statut de « Jeune entreprise innovante » créé en 2004<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> Par le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014.

<sup>39</sup> Qui a notamment abouti, après ses premières propositions (50 mesures de simplification définies en avril 2014), à un projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

<sup>40</sup> Inspection générale des finances, *Pour des aides simples et efficaces en faveur de la compétitivité*, La Documentation française, 2013.

<sup>41</sup> 90 entreprises fin 2012 selon l'INSEE, les trois principales étant La Poste, la SNCF et EDF.

<sup>42</sup> Décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale « Agence des participations de l'Etat ».

<sup>43</sup> L'agence nationale de valorisation de la recherche, créée en 1967.

<sup>44</sup> Banque de développement des petites et moyennes entreprises.

<sup>45</sup> Par la loi de finances pour 2004.

L'État conserve aussi un rôle déterminant dans la coordination de l'initiative publique et privée. Ainsi les pôles de compétitivité, lancés en 2005, permettent à l'État de favoriser la compétitivité et l'attractivité des territoires en créant un cadre favorable aux entrepreneurs en matière d'infrastructures, de formation et de recherche. C'est enfin, de manière plus générale, en améliorant la formation professionnelle et en développant l'apprentissage que l'État peut contribuer, avec les partenaires sociaux, à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée.

### D. Accompagner la mondialisation

Dans une économie mondialisée, les États conservent un rôle dans la défense de la compétitivité nationale et dans l'appui pour la conquête de marchés extérieurs.

La qualité du fonctionnement de l'État régalien (justice, police, fiscalité) demeure un facteur clé de la compétitivité des nations à l'heure de la mondialisation. La modernité, l'intégrité et la compétence de l'administration en France<sup>46</sup> constituent donc un atout réel.

Pour ce qui est de l'appui à l'exportation et à l'implantation d'entrepreneurs français sur les marchés extérieurs, le rôle de l'agence Ubifrance est central, de même que celui des services des ambassades à l'étranger. Pour apporter une aide cohérente aux entrepreneurs, le label « Bpifrance Export », partenariat renforcé entre Ubifrance, Bpifrance et la Coface, a été lancé en 2013, afin de leur proposer une offre regroupant la prospection des marchés internationaux, le financement et la sécurisation de leurs projets à l'étranger.

Alors que le droit européen, assurant le respect de la libre concurrence, limite la possibilité d'appuyer l'émergence de « champions nationaux », l'État conserve la faculté d'encourager l'esprit d'entreprise et de protéger les intérêts nationaux jugés stratégiques en adoptant des cadres juridiques favorables : protection et valorisation de la propriété intellectuelle et industrielle (baisse en 2000 de la taxe sur le dépôt de brevet, soutien à la mise en place du brevet unitaire européen<sup>47</sup>) ; lutte contre la contrefaçon<sup>48</sup> et promotion de la « marque France »<sup>49</sup> ; dispositifs de protection des entreprises

<sup>46</sup> Par exemple, la France se classe au 4<sup>ème</sup> rang mondial en matière de services publics en ligne (enquête de l'ONU, 2014).

<sup>47</sup> Loi française autorisant la ratification de l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet promulguée le 25 février 2014.

<sup>48</sup> Notamment grâce à l'action de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).

<sup>49</sup> Rapport de la mission « Marque France » publié en juin 2013.

stratégiques contre les OPA hostiles, renouvelés notamment en 2014 par le décret relatif aux investissements étrangers<sup>50</sup>.

Un autre rôle majeur de l'État est son intervention, à la suite de la crise économique et financière de 2008, pour relancer l'investissement dans les filières jugées stratégiques pour la compétitivité de la France, avec la création du commissariat général à l'investissement<sup>51</sup> pour gérer les fonds levés en 2010 par le grand emprunt de 35 milliards d'euros.

La création d'une délégation interministérielle à l'intelligence économique<sup>52</sup> est emblématique de la volonté de l'État de protéger, valoriser et diffuser l'information économique stratégique à destination aussi bien des acteurs publics que des entreprises. Un des enjeux est aussi de permettre à la France, en rassemblant les acteurs publics et privés, de peser suffisamment en amont sur la définition des normes internationales pouvant avoir un impact considérable sur l'environnement économique<sup>53</sup>.

L'État veille par ailleurs à préserver l'attractivité de la France pour les entrepreneurs et investisseurs étrangers. Le Président de la République a ainsi récemment présidé le conseil stratégique de l'attractivité, qui fait une large place aux dirigeants de grandes entreprises étrangères et s'est réuni par deux fois en 2014. En 2013, la France se classait quatrième dans le monde pour le volume d'investissements directs étrangers.

<sup>50</sup> Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable. Ce décret étend le décret n°2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier, dit décret « anti-OPA », qui avait été suivi d'une loi n° 2006-387 du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition.

<sup>51</sup> Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement.

<sup>52</sup> Décret n° 2013-759 du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique.

<sup>53</sup> Voir notamment à ce sujet l'intervention de Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique, lors de la 3<sup>ème</sup> conférence du cycle, « L'État peut-il survivre à la mondialisation ? ».

## Biographies des intervenants

### ■ Michel Barnier

Michel Barnier a débuté sa carrière en 1973 comme chargé de mission au cabinet du ministre de l'environnement, puis du secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports. En 1976, il devient conseiller technique au cabinet du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, puis, en 1977, au cabinet du secrétaire d'État au commerce et à l'artisanat. Élu député de la Savoie en 1978, et président du Conseil général en 1982, il a notamment coprésidé le comité d'organisation des jeux olympiques d'Albertville (1987-1992). En 1997 il est élu sénateur du même département. M. Barnier a en outre occupé différentes fonctions ministérielles : nommé ministre de l'environnement en 1993, il devient en 1995 ministre délégué aux affaires européennes jusqu'en 1997, ministre des affaires étrangères en 2004-2005, et ministre de l'agriculture et de la pêche en 2007-2009. M. Barnier a intégré le Conseil d'État en 2005. Il a été élu au Parlement européen en 2009. En outre, il a occupé les fonctions de commissaire européen à la politique régionale et à la réforme des institutions de 1999 à 2004, et de commissaire européen chargé du marché intérieur et des services de 2010 à novembre 2014.

### ■ Pascal Faure

Ingénieur général des Mines, diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale supérieure des télécommunications de Paris, Pascal Faure a débuté sa carrière aux États-Unis. De retour en France, il intègre le CNET, avant de rejoindre la direction du budget de 1992 à 1995. Il est nommé conseiller technique au cabinet du ministre du tourisme, puis de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. De 1997 à 2001, Pascal Faure exerce différentes responsabilités de direction à l'Institut Telecom. Il devient ensuite directeur technique adjoint au ministère de la défense. De 2007 à 2012, il est successivement nommé vice-président du Conseil général des technologies de l'information, puis du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, et enfin du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. Directeur général de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS) depuis décembre 2012, il est nommé Directeur général des entreprises lorsque la DGCIS devient la Direction générale des entreprises, en septembre 2014. Il est par

ailleurs co-fondateur de la collection *Territoires de l'information* et a codirigé plusieurs ouvrages, notamment *Media@media* (2001).

### ■ Véronique Morali

Diplômée de Sciences Po et de l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP), Véronique Morali intègre l'inspection générale des finances à sa sortie de l'ENA (promotion Denis Diderot, 1986). En 1990, elle rejoint le groupe Fimalac, dont elle devient administratrice et directrice générale déléguée, avant d'être nommée présidente de Fimalac développement. Elle est en outre vice-présidente de Fitch Group, membre du conseil de surveillance du groupe Publicis et de la compagnie financière Edmond de Rothschild, et administratrice de Coca Cola et du groupe Alcatel. Depuis 2011, elle est présidente de Webedia. Elle a par ailleurs un engagement associatif actif en tant que cofondatrice de l'association Force Femmes, qui vise à accompagner des femmes dans leurs démarches de retour à l'emploi et de création d'entreprise. Elle est également cofondatrice du *Women Corporate Directors Paris*, réseau de femmes membres de conseils d'administration.

### ■ Louis Schweitzer

Diplômé de l'École Nationale d'Administration en 1970 (promotion « Robespierre »), Louis Schweitzer devient Inspecteur des finances et entre à la direction du Budget. En 1981, il devient Directeur de cabinet de Laurent Fabius alors Ministre délégué chargé du budget au sein du Gouvernement de Pierre Mauroy. Il suivra Laurent Fabius au Ministère de l'industrie en 1983, puis à Matignon de 1984 à 1986. En 1986, Louis Schweitzer entre chez Renault ; il est nommé directeur de contrôle de gestion, puis directeur financier et directeur général avant de devenir en 1992 président-directeur général du groupe automobile, poste qu'il occupera jusqu'en 2005. De 2005 à 2010, il préside la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Louis Schweitzer est également président d'Initiative France depuis 2011 et président du Conseil des affaires étrangères. Le mercredi 23 avril 2014, Louis Schweitzer est nommé en Conseil des ministres Commissaire général à l'investissement, succédant ainsi à Louis Gallois.

## Bibliographie

(par ordre alphabétique)

### Bibliographie indicative :

#### Ouvrages

P. Artus, M.-P. Virard, *La France sans ses usines*, Fayard, 2012.

P. Bance, *L'action publique dans la crise : vers un renouveau en France et en Europe ?*, Publication des universités de Rouen et du Havre, 2012.

A. Bozio, J. Grenet, *Économie des politiques publiques*, Repères n°554, mai 2010.

P. de Brandt, M. Vanderhelst, *L'intervention publique dans la sphère économique*, Larcier, 2013, p. 207.

A. Cartier-Bresson, *L'État actionnaire*, LGDJ, 2010.

E. Cohen, *L'Etat brancardier, politiques du déclin industriel (1974-1984)*, Calmann-Lévy, 1989.

F. Colin, *Droit public économique : sources et principes, secteur public, régulation économique*, Lextenso, 2011.

J. Fontanel, *L'action économique de l'Etat*, Paris, L'Harmattan, 2003.

C. Harbulot (dir.), *Manuel de l'intelligence économique*, Presse universitaires de France, 2012.

J. Marseille, *Puissance et faiblesse de la France industrielle (XIXième-XXième siècle)*, Seuil, 1997.

O. Montel-Dumont, *La politique économique et ses instruments*, La documentation française, 2010.

C.-A. Morand, dir., *L'État propulsif*, Publisud, 1991.

S. Nicinski, *Droit public des affaires*, Montchrestien, 4<sup>e</sup> édition, 2014.

OCDE, *Études économiques de l'OCDE : France*, 2013.

C. Revel, *La France, un pays sous influences ?*, Vuibert, 2012.

#### Articles

M.-J. Aglae, « De l'impôt et ses limites », *RFFP*, n° 120, 2012, p. 39.

M. Bazex, « Le régime des aides d'État octroyées sous forme de garantie aux



opérateurs publics », *Droit administratif* n° 7, 2014.

M. Bazex, « La régulation, nouvelle dimension de l'intervention des personnes publiques en matière économique ? », *Florilèges du droit public, Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Boivin*, La Mémoire du droit, 2012, p. 343-358.

B. Bézard, E. Preiss, « L'agence des participations de l'État », *Revue française d'administration publique*, 2007, n°124, p. 601-613.

D. Carré, N. Levratto, « Politique industrielle et PME : nouvelle politique et nouveaux outils ? », *Revue d'économie industrielle*, 126, 2009, p. 9-30.

K. Chatel, P. Kirch, « Aides d'État et délocalisation d'entreprises dans l'Union européenne élargie », *Revue d'économie financière*, 2007, vol. 90, p. 237-246.

J. Chevallier, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, n°111, 2004, p. 473-482.

D. Danet, « L'intelligence économique : de l'État à l'entreprise », *Les cahiers du numérique*, vol. 3, 2002/1, p. 139-170.

A. Delion, « De l'Etat tuteur à l'Etat actionnaire », *RFAP*, n°124, 2007, p.537.

L. de Fournoux, « La Banque publique d'investissement : le nouveau visage de l'intervention publique », *Droit administratif*, n° 7, juillet 2014.

A. Friboulet, « L'ombre d'un doute : lutte contre les conflits d'intérêt et liberté d'accès à la commande publique », *Revue juridique de l'économie publique*, 702, 2012, p. 11-15.

M.-A. Frison-Roche, « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, n°109, 2004, p. 206.

E. Glaser, M. Lombard, S. Nicinski, « Participations de l'Etat », *AJDA*, 2011, p.1302.

A. Louvaris, « Les raisons et l'objet de l'intervention de l'État », *JCP E* n° 41, 2010.

M. Lombard, S. Nicinski, E. Glaser, « Les prérogatives exorbitantes de l'Etat sur des entreprises stratégiques », *AJDA*, 2013, n° 22, p. 1260-1262.

C. Malecki, « L'État actionnaire et la gouvernance des entreprises publiques », *recueil Dalloz*, 2005.

S. Naugès, L. Vidal et L. Ayache, « Concurrence, régulation et secteur public », *Contrats Concurrence Consommation* n° 7, 2014.

H. Partouche et M. Olivier, *Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France*, juin 2011.

F. Perrotin, « Crédit d'impôt recherche : les critiques de l'OCDE », *LPA*, n° 150, 2014, p. 3.

G. Plantin, D. Thesmar, J. Tirole, « Les enjeux économiques du droit des faillites », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n°7, 2013.

L. Rapp, « Contrats publics et politiques économiques, la porte étroite : relance et encouragements sectoriels », *RFDA*, n° 4, 2014, p. 623.

P. Rosanvallon, « L'idée de nationalisation dans la culture politique française », *Le Débat*, n°17, 1981.

## Rapports

J. Attali, *Rapport de la commission pour la libération de la croissance française*, La documentation française, 2008.

J.-L. Beffa, *Pour une nouvelle politique industrielle*, La Documentation française, 2005.

B. Carayon, *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, La Documentation française, juillet 2003.

Conseil d'analyse économique, *Crise et croissance : une stratégie pour la France*, rapport n° 100, septembre 2011.

Conseil d'analyse économique, *La France dans 15 ans : perspectives économiques*, mars 2009.

Conseil d'analyse économique, *Le financement des PME*, novembre 2008.

Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre 2010.

Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, 2009.

Cour des comptes, *L'État et le financement de l'économie*, juillet 2012.

Cour des comptes, *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, mars 2011.

D. Encoua, R. Guesnerie, *Politiques de la concurrence. Les rapports du Conseil d'analyse économique*, n°60, La Documentation française, 2006.

L. Gallois, *Pacte pour la compétitivité dans l'industrie française, rapport au Premier Ministre*, La Documentation française, novembre 2012.

Inspection générale des finances, *Pour des aides simples et efficaces en faveur de la*

*compétitivité*, La Documentation française, 2013.

J. Lambert, J. Myard, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la politique industrielle*, Assemblée nationale, juin 2011.

T. Mandon, *Mission parlementaire de simplification de l'environnement réglementaire et fiscal des entreprises, Mieux simplifier : « la simplification collaborative »*, La Documentation française, 2013.

H. Martre, *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, La Documentation française, février 1994.

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, *Le crédit d'impôt recherche en 2009 : poursuite de la dynamique de diffusion*, mai 2011.

J. Pisani-Ferry, *Quelle France dans dix ans ?*, *Rapport de France stratégie au Président de la République*, Fayard, 2014.



Ce document a été préparé  
par la section du rapport et des études (SRE)  
du Conseil d'État