

Amicale parlementaire des PME

Mercredi 18 mars 2009



Comment aider les PME à  
surmonter la crise?



Assemblée Nationale, 101 rue de l'Université – 75007 Paris





AMICALE PARLEMENTAIRE DES PME  
MERCREDI 18 MARS 2009 DE 17H A 19H30  
(SALLE VICTOR HUGO, 101 RUE DE L'UNIVERSITE – 75007 PARIS)

« COMMENT AIDER LES PME A SURMONTER LA CRISE ? »

**Accueil de M. Lionel Tardy, Député de Haute-Savoie, Président de l'Amicale PME**

**Introduction de M. Jean-François Roubaud, Président de la CGPME**

**1. Le financement : *Pour un meilleur accès au crédit des PME***

- Point de situation : M. Pascal Claverie, PDG de la Société ALTELA
- Point de vue d'un parlementaire: M. François Brottes, Député de l'Isère

Propositions: M. Jean-François Roubaud, Président de la CGPME

**2. Les marchés publics : *Pour des outils simplifiés et sécurisés pour favoriser les PME***

- Rappel technique : M. Dominique Broggio, juriste de la Direction des Affaires économiques de la CGPME
- Témoignage d'un chef d'entreprise : M. Jacques Rouard, PDG Entreprise Charlemagne

Propositions: M. Jean-François Roubaud, Président de la CGPME

**3. L'innovation : *Catalyseur de croissance dans les PME***

- Rappel technique : M. Dominique Broggio, juriste de la Direction des Affaires économiques de la CGPME
- Témoignage d'un chef d'entreprise : M. Benoît Defoug, PDG de la Société 720°
- Point de vue d'un parlementaire : M. Jean-Michel Fourgous, Député des Yvelines

Propositions: M. François Bourdoncle, Co-fondateur et Directeur de la Stratégie de la Société EXALEAD, Président du groupe de travail « Innovation » CGPME-Comité Richelieu

**Conclusion : Isabelle Debré, Sénateur des Hauts-de-Seine**

## SOMMAIRE

<b><u>Assurer le financement des PME en temps de crise .....</u></b>	<b>6</b>
<b>Préambule .....</b>	<b>8</b>
<b>Faire du Médiateur de la République une institution pérenne avec plus de pouvoirs .....</b>	<b>9</b>
<b>Vers une meilleure régulation financière .....</b>	<b>12</b>
Harmoniser la notion de fonds propres .....	14
Renforcer la traçabilité .....	14
Mieux contrôler les agences de notation .....	15
<b><u>Pour des marchés publics qui soutiennent la compétitivité des PME.....</u></b>	<b>16</b>
<b>Préambule .....</b>	<b>18</b>
<b>Créer un code de la commande publique .....</b>	<b>19</b>
<b>Parachever la dématérialisation des marchés publics .....</b>	<b>21</b>
<b>Encourager les réponses par groupement de PME dès la consultation .....</b>	<b>23</b>
<b>Uniformiser les délais des procédures de passation des marchés publics .....</b>	<b>25</b>
<b>Favoriser les variantes .....</b>	<b>27</b>
<b>Améliorer le système des avances.....</b>	<b>29</b>
<b>Eliminer la redondance d'informations demandées à l'entreprise pour un marché public.....</b>	<b>31</b>
<b>Instaurer le paiement dématérialisé des marchés publics .....</b>	<b>33</b>
<b>Faire le bilan de certaines procédures "restreintes" de passation des marchés publics .....</b>	<b>35</b>
<b><u>Financer l'innovation dans les PME: catalyseur de croissance .....</u></b>	<b>37</b>
<b>Préambule .....</b>	<b>40</b>
<b>Des indicateurs fiables pour le financement de l'innovation dans les PME .....</b>	<b>42</b>
<b>Soutenir davantage les projets innovants individualisés .....</b>	<b>44</b>

<b>Du crédit d'impôt recherche au crédit d'impôt innovation du CIR au C2I .....</b>	<b>47</b>
Elargir l'assiette du crédit d'impôt recherche à de nouvelles dépenses liées directement à un processus d'innovation dans les PME .....	49
Pérenniser le dispositif de remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche pour toutes les PME .....	50
Extension du crédit d'impôt recherche à la majeure partie des titres de propriété intellectuelle .....	51
Elargir le spectre des dépenses éligibles au CIR consécutives aux frais de défense des brevets de la PME .....	51
Obligation de publier les statistiques annuelles concernant le crédit d'impôt recherche .....	52
<b>Les pôles de compétitivité: renforcer la gouvernance des PME indépendantes.....</b>	<b>53</b>
Un médiateur "PME pôle de compétitivité" .....	55
Sécuriser la propriété intellectuelle des PME dans les pôles .....	56
<b>OSEO Innovation doit davantage financer les PME innovantes .....</b>	<b>57</b>
<b><u>Soutien à l'innovation : la CGPME et le Comité Richelieu prennent position.....</u></b>	<b>59</b>



2009

AMICALE PARLEMENTAIRE DES PME

**ASSURER LE FINANCEMENT  
DES PME  
EN TEMPS DE CRISE**



Direction des Affaires économiques

CGPME

18/03/2009

## SOMMAIRE

<b>Préambule .....</b>	<b>8</b>
<b>Faire du Médiateur de la République une institution pérenne avec plus de pouvoirs .....</b>	<b>9</b>
<b>Vers une meilleure régulation financière .....</b>	<b>12</b>
Harmoniser la notion de fonds propres .....	14
Renforcer la traçabilité .....	14
Mieux contrôler les agences de notation .....	15

## PRÉAMBULE

Si la crise, à son début, a essentiellement touché les institutions financières, elle concerne aujourd'hui tous les secteurs de l'économie. Cette contagion s'est notamment réalisée par le biais du rationnement du crédit. Même si, en la matière, la situation s'est légèrement améliorée, nous subissons une véritable crise de confiance.

Celle-ci a débuté entre les banques elles-mêmes. Elles hésitent à se prêter entre elles. En effet, suite aux positions qu'elles avaient prises sur certains marchés risqués et aux pertes qui en ont découlé, elles doivent aujourd'hui reconstituer leurs fonds propres (selon les critères imposés par Bâle II). Il en ressort que les fonds disponibles pour les PME se raréfient. Les interlocuteurs bancaires connaissent très mal le monde de l'entreprise et manquent de confiance envers les PME. Les mesures gouvernementales ont permis d'atténuer ces difficultés. Toutefois, un climat de défiance persiste.

L'Observatoire du crédit soulignait, le 12 février, que les encours de crédit octroyés par les établissements de crédit ayant signé une convention avec l'Etat s'élevaient à 1 481 milliards d'euros en décembre, soit une légère hausse de 0,1 % par rapport à novembre. Les encours des PME-TPE ont diminué de 0,8 % en un mois. Ceux des TPE, qui représentent 57,76 % des encours aux TPE-PME, ont enregistré la baisse la plus marquée (-1,1 %) entre décembre et novembre.

Il en résulte que nombre de TPE-PME se trouvent désormais en situation délicate. Les défaillances ont progressé de 15% au dernier semestre 2008. Sur l'ensemble de l'année, les défaillances d'entreprises de plus de 20 salariés ont représenté plus de 25%.

Non seulement le ralentissement de l'activité restreint les débouchés et donc les marchés des entreprises, mais ces dernières ont désormais plus de difficultés à accéder aux financements. Pourtant, c'est dans ces périodes difficiles que les apports de nouveaux fonds sont les plus vitaux. Ce sont, avant tout, les besoins de trésorerie qui sont mis en avant.

La résultante de cette situation est que **beaucoup de PME s'autolimitent dans leurs demandes de crédits, repoussent leurs investissements et ne peuvent pas préparer leur sortie de crise** (48% selon le baromètre KPMG-CGPME sur le financement des PME). L'activité économique n'est plus alimentée. Le manque d'apports de la part des banques grippe l'économie et accroît les difficultés conjoncturelles.

L'entière responsabilité n'est toutefois pas imputable aux seules banques. La rupture brutale des lignes d'assurance-crédit est également fortement préjudiciable aux PME.

La CGPME a déjà fait des préconisations en matière de financement et soutient avec vigueur la proposition de loi sur le financement des PME. Elle les complète, aujourd'hui, par des recommandations destinées à aider les petites structures à résister à la crise. La Confédération demande également que les questions de régulation financière soient étudiées avec une attention toute particulière pour éviter qu'une crise de la même ampleur ne se renouvelle.



## FAIRE DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE, UNE INSTITUTION PÉRENNE AVEC PLUS DE POUVOIRS

Dans la période actuelle, la question du financement est, à juste titre, mise en avant par tous les acteurs économiques. Si l'on veut que les entreprises puissent se développer ou, pour certaines d'entre elles, tout simplement survivre, il est indispensable qu'elles puissent avoir accès aux financements qui leur sont nécessaires.

Or, suite à la crise des « *subprimes* », une crise de confiance est apparue. Les banques ne se prêtent plus entre elles, ce qui a engendré une crise de liquidité.

Cette situation a eu, comme répercussion immédiate, une réduction des financements accordés aux entreprises. Les difficultés se sont alors transmises à l'économie réelle. Les relations entre les entreprises et les banques se sont tendues, les premières ayant besoin de liquidités pour passer une période difficile et les secondes souhaitant limiter leurs risques.

Afin de participer à la résolution de ces difficultés, la fonction de médiateur du crédit a été instituée par le Président de la République, au cours de son discours sur les mesures de soutien à l'économie prononcé à Argonay, le 23 octobre 2008.

Il a ainsi annoncé: « *Je veux que toute entreprise qui aurait un problème de crédit auprès de sa banque puisse appeler le médiateur national et que les financements que nous avons garantis et les fonds propres que nous avons mis à la disposition des institutions financières et des banques se retrouvent dans le financement des PME. Non pas dans les discours mais dans les faits.* » A cette fin, il a nommé le même jour, René RICOL, en qualité de médiateur national du crédit.

Il a compétence pour traiter des difficultés rencontrées par le chef d'entreprise avec sa ou ses banques.

Le médiateur national est accompagné dans ses fonctions par des médiateurs départementaux et des médiateurs délégués qui ont été mis en place pour traiter les dossiers au plus près des besoins des entreprises.

Enfin, en janvier dernier, les tiers de confiance de la médiation sont venus compléter le dispositif. Ils ont été désignés pour aider les dirigeants qui ont des difficultés dans leurs relations avec les banques, les sociétés d'assurance-crédit ou d'affacturage.

Aujourd'hui, le médiateur du crédit occupe un véritable rôle auprès des TPE-PME. D'ailleurs, malgré sa création récente et une nécessaire période de mise en place, les chefs d'entreprises n'hésitent pas à se diriger vers lui. Les saisines sont en progression et les résultats en termes d'emplois sauvés ne sont pas négligeables.

Au 15 février, 6 261 entreprises ont saisi le médiateur et 90% des dossiers ont été acceptés. Parmi ceux-ci, 3 005 dossiers ont été instruits, dont 66 % avec une solution concrète pour leur financement. **2 000 entreprises, représentant 42 519 emplois, ont ainsi été confortées dans leur poursuite d'activité.**

En outre, selon le baromètre KPMG-CGPME sur le financement des PME, on note que **plus l'entreprise est petite, plus l'intérêt pour le médiateur du crédit se renforce**. 53% des entreprises de moins de 20 salariés le saisiraient lors de la survenance de difficultés avec leur banque contre 30% pour les entreprises employant entre 100 et 500 salariés.

La médiation du crédit a donc trouvé un réel intérêt auprès des chefs d'entreprises. C'est pourquoi la CGPME estime indispensable de renforcer les pouvoirs du médiateur et de pérenniser son action.

## PROPOSITIONS



Si l'on excepte la voie judiciaire, le dirigeant d'entreprise a peu de recours face à sa banque. En effet, chaque établissement bancaire doit, conformément à la loi, disposer d'un médiateur bancaire que les clients peuvent saisir. Toutefois, ce recours n'est pas ouvert aux entreprises.

Aujourd'hui, la médiation du crédit passe donc essentiellement par le médiateur du crédit. Il est désormais bien identifié par les dirigeants de PME et il est totalement indépendant. Il apparaît donc comme une voie de médiation idéale qui doit donc impérativement perdurer.

Cependant, à l'inverse d'autres médiateurs comme celui de la République ou celui du Ministère des finances, une des spécificités du médiateur du crédit est que sa fonction n'est assise sur aucun fondement juridique. Aucun texte législatif ou réglementaire ne régit ses attributions.

Aussi, la CGPME demande-t-elle qu'**un texte réglementaire formalise les attributions et les pouvoirs du médiateur du crédit**. Une telle base légale permettrait notamment d'installer cette institution dans la durée.

Par ailleurs, au-delà de lui donner une plus forte légitimité, se pose la question des moyens mis à sa disposition pour inciter à soutenir les PME viables.

Le principe de la liberté contractuelle régit l'octroi ou non d'un crédit. Par conséquent, il est impossible d'imposer à un établissement financier d'accorder un crédit ou de l'empêcher de le résilier. Ce n'est d'ailleurs aucunement l'objectif recherché.

Seule une autorité judiciaire pourrait se prononcer sur une faute et, éventuellement, condamner un établissement à verser des dommages et intérêts.

Ainsi, à aucun moment, le médiateur ne peut user de pouvoirs coercitifs. Par contre, parmi ses attributions, figurent celles de rendre compte et de saisir le Gouvernement de "tous problèmes majeurs non résolus".

La CGPME souhaite, qu'au-delà de l'information du Gouvernement, **le médiateur indique, chaque année, dans un rapport d'activité, tous les problèmes majeurs non résolus**. Il y aura alors un affichage des acteurs qui ne jouent pas le jeu dans le sens d'une plus grande transparence.

De même, au terme de la médiation, chaque entreprise qui voit son dossier rejeté par les banques devrait **se voir notifier cette décision par un courrier motivé**.

## VERS UNE MEILLEURE RÉGULATION FINANCIÈRE

La crise financière qui s'est réellement révélée en 2008-2009 et qui a aujourd'hui des conséquences catastrophiques sur nombre de TPE-PME trouve son origine dans des mécanismes qui sont antérieurs à cette période.

La crise est, en premier lieu, la résultante de dysfonctionnements des marchés financiers, même si le détonateur a été la crise des « *subprimes* ». On peut en effet se demander, comment des actifs « toxiques » ont pu se retrouver dans le portefeuille de nombreux établissements financiers sans que ces derniers n'aient pu évaluer réellement leur risque.

Ceci résulte notamment de l'utilisation des produits dérivés et de la titrisation et de la ventilation et du mélange des mauvaises créances avec d'autres produits moins risqués.

Pourtant, la régulation des marchés financiers existe. Les règles sont notamment apparues dans le sillage de certains scandales. A titre d'exemple, aux Etats-Unis, la loi Sarbanes-Oxley a pour origine les scandales d'Enron ou de Worldcom. En France, ont été adoptées la loi sur les nouvelles régulations économiques ou la loi de sécurité financière.

Les établissements financiers sont également soumis au respect des règles strictes. Ainsi, afin de limiter les risques de défaut, le Comité de Bâle édicte des règles relatives aux fonds propres des banques. Il s'agit notamment de leur imposer un ratio de fonds propres en contrepartie des engagements pris et du risque qu'ils représentent.

Il existe donc une réelle régulation qui aurait dû juguler les prises de risque inconsidérées. Toutefois, certains établissements financiers, notamment américains, ont souhaité échapper aux règles prudentielles qui limitent la croissance de leur bilan. A cette fin, ils ont développé des mécanismes et des produits permettant de sortir les crédits de leur bilan et de transmettre le risque. Ils ont eu recours à des produits dérivés et à la titrisation.

Ainsi, des mécanismes nés dans les années 70 ont permis de créer, dans les années 2000, de véritables modèles de distribution du crédit non régulés. La croissance des produits hors bilan et dérégulés est devenue dès lors inéluctable car très rentable.

Ces produits ne dépendent plus du droit bancaire mais de marchés de gré à gré, régis par le droit des contrats.

D'une manière générale, bien qu'intervenant également sur les marchés internationaux, les banques françaises encore fortement marquées par leur tradition de banque de détail, ont été plutôt vertueuses. Toutefois, elles possèdent également des produits « toxiques ». Afin de *booster* les performances de certains produits d'épargne, elles les ont d'ailleurs parfois intégrés à ces produits.

Avec l'effondrement du marché immobilier américain et les difficultés des ménages les plus pauvres pour payer leurs crédits, les produits assis sur ces créances se sont trouvés sans valeur et l'on a assisté alors à l'effondrement de fonds, à une crise de confiance entre établissements bancaires et à une crise de liquidité.

Ainsi, les difficultés actuelles résultent, pour une part importante, de la difficulté pour les détenteurs successifs à évaluer les risques et la valeur réelle de certains produits qu'ils détiennent. Il convient donc d'assurer un meilleur contrôle de ces derniers.

La sophistication des produits hors bilan n'est pas la cause exclusive de la crise actuelle. Il s'agit plutôt d'un agrégat de causes. La France ne peut avoir de prise sur tous ces éléments. Pour autant, au niveau français et européen, des pistes de réflexion peuvent être engagées.

## PROPOSITIONS

La crise financière qui nous touche est globale. Elle concerne l'économie mondiale dans son ensemble. La régulation et les propositions y afférentes doivent donc avoir un champ d'application étendu. Les réflexions qui suivent s'inscrivent donc dans une dimension européenne.

En matière de régulation, les difficultés actuelles ont permis de découvrir des failles. Celles-ci ont notamment porté sur la connaissance et l'évaluation des risques inhérents à certains produits. Afin d'atténuer ces dysfonctionnements, il est proposé d'agir sur les éléments suivants :

### Harmoniser la notion de fonds propres

Des règles prudentielles ont été mises en place au niveau international afin de garantir la solvabilité des établissements bancaires. Il s'agit des règles instituées par le Comité de Bâle II. Toutefois, comme on a pu le noter précédemment, ces règles ont été contournées par l'utilisation de produits hors bilan.

Ce n'est pas pour autant la seule difficulté. En effet, il existe des divergences nationales dans la définition des fonds propres (principalement des fonds propres durs). Ces divergences peuvent également intervenir entre banques du fait de la multiplicité des méthodes de calculs offertes par la réglementation « Bâle II ».

Si l'on veut accroître la transparence en matière financière, la CGPME estime qu'il est aujourd'hui indispensable **d'aboutir à une définition homogène de ces fonds propres.**

### Renforcer la traçabilité

La crise financière est apparue réellement à partir de l'été 2007, avec une défiance envers tous les produits financiers susceptibles de détenir des dérivés de *subprimes* : les créances titrisées (ABS, RMBS, CMBS, CDO), puis les fonds d'investissement, les OPCVM (dont les SICAV monétaires) et le système bancaire, en général. Les banques étaient méfiantes entre elles et ne se prêtaient plus d'argent. Les conditions de prêts aux particuliers et aux entreprises ont donc été rendues plus difficiles.

Afin d'éviter que cette situation se renouvelle, il est indispensable que le détenteur final des produits dérivés puisse évaluer la valeur réelle de ces produits. Comme le souligne le rapport de Jacques de LAROSIERE, ces produits pourraient être mieux encadrés s'ils étaient **distribués dans le cadre d'un marché avec une chambre de compensation.**

De même, afin de responsabiliser les établissements de crédit qui ont recours à la pratique de la titrisation, la CGPME est favorable à ce que **les banques conservent une proportion de ces créances dans leur bilan financier.** Ceci est d'ailleurs envisagé dans le cadre de la révision du dispositif dit "Bâle II". Ainsi, la qualité des crédits consentis devra être étudiée avec une plus grande attention.

## Mieux contrôler les agences de notation

Ces entreprises qui sont, pour les principales, installées aux Etats-Unis ont pour fonction de formuler des avis indépendants sur la probabilité de défaut ou les pertes anticipées des sociétés, des administrations publiques et d'un large éventail d'instruments financiers. Or, comme on a pu le constater, elles ont failli et ont largement contribué aux turbulences puisque la grande majorité des crédits hypothécaires étaient très bien notés et qu'elles n'ont pas su adapter leurs notations aux dégradations du marché.

L'ensemble des acteurs basant leurs appréciations sur les notes diffusées par ces établissements, ils se sont trouvés dans l'incapacité d'appréhender le risque à sa juste valeur. Par ailleurs, leurs modes de fonctionnement peuvent conduire à un conflit d'intérêt puisqu'elles sont rémunérées par les banques distributrices de produits et qu'elles avaient pu participer à leur conception. Il convient donc de séparer, comme cela a été réalisé en France pour les experts comptables, le métier de conseil et celui d'évaluation.

Par ailleurs, ces agences de notation ne sont contrôlées par aucune instance.

La CGPME soutient donc le projet de règlement européen sur les agences de notation qui préconise :

- l'impossibilité pour les agences de noter des instruments financiers si elles ne disposent pas d'informations de qualité en quantité suffisante pour fonder leur notation,
- de rendre publics les modèles, les méthodes et les principales hypothèses sur lesquels elles fondent leurs notations, et de soumettre ces méthodes à une révision régulière,
- de mettre en place un système de contrôle interne de la qualité de leurs notations, de publier un rapport de transparence annuel.

Ces propositions rejoignent les demandes formulées par la CGPME concernant les établissements financiers. Les entreprises doivent en effet connaître les éléments de leur notation pour pouvoir mieux l'expliquer.



2009

## AMICALE PARLEMENTAIRE DES PME

**POUR DES MARCHES PUBLICS  
QUI SOUTIENNENT  
LA COMPETITIVITE DES PME**



Direction des Affaires économiques

CGPME

18/03/2009



## SOMMAIRE

<b>Préambule .....</b>	<b>18</b>
<b>Créer un code de la commande publique .....</b>	<b>19</b>
<b>Parachever la dématérialisation des marchés publics .....</b>	<b>21</b>
<b>Encourager les réponses par groupement de PME dès la consultation .....</b>	<b>23</b>
<b>Uniformiser les délais des procédures de passation des marchés publics .....</b>	<b>25</b>
<b>Favoriser les variantes .....</b>	<b>27</b>
<b>Améliorer le système des avances.....</b>	<b>29</b>
<b>Eliminer la redondance d'informations demandées à l'entreprise pour un marché public.....</b>	<b>31</b>
<b>Instaurer le paiement dématérialisé des marchés publics .....</b>	<b>33</b>
<b>Faire le bilan de certaines procédures "restreintes" de passation des marchés publics .....</b>	<b>35</b>

## PRÉAMBULE

Les marchés publics sont un levier prépondérant pour soutenir la croissance et la compétitivité des entreprises, à plus forte raison dans un contexte de récession économique avérée en 2009.

Le plan de relance de l'économie annoncé le 4 décembre 2008 par le Président de la République comportait plusieurs mesures ciblées sur la commande publique afin de permettre à l'acheteur public et aux entreprises, dont les PME, de souscrire « plus simplement » ce type de contrat (relèvement de certains seuils de procédures formalisées, augmentation des avances versées aux entreprises, etc.)

Selon les sources officielles du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (MINEFE), émanant de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP)<sup>1</sup>, **108 677** marchés publics ont été notifiés en 2007, représentant un montant total de plus de **55,415 milliards d'euros** pour cette même période. 80% des marchés publics sont passés par les collectivités locales.

Les PME jouent un rôle non négligeable en la matière, qu'il convient toutefois de nuancer.

**En 2007**, la part des PME indépendantes (donc non filiale d'un groupe) dans le total des marchés publics (Etat et collectivités locales) atteint **62% en nombre de marchés** mais seulement **35% en montant**.

Comme en 2005 et 2006, le constat reste identique :

- les PME contractent principalement avec les collectivités, où l'effet de proximité joue à plein,
- les marchés excédant un million d'euros et/ou d'une durée supérieure à quatre ans échappent majoritairement aux PME, que le contrat soit le fait de l'Etat ou d'une collectivité locale.

Sous l'impulsion des pouvoirs publics, le Code des marchés publics, réformé en 2001, 2004 et en 2006 (où l'allotissement des marchés est érigé en principe), tente de favoriser l'accès des PME à ce type de contrats. Avec pour contrepartie une responsabilité accrue de l'acheteur public, on peut légitimement se demander si cette impulsion a eu l'effet escompté en observant les chiffres de l'année 2007.

La CGPME propose de franchir une nouvelle étape dans l'environnement de la commande publique afin que les marchés publics deviennent des instruments simples, sécurisés et compétitifs qui bénéficient aux PME sans pour autant maintenir une épée de Damoclès au dessus des élus.

L'objectif n'est pas une refonte du Code mais bel et bien de faire de la commande publique un outil moderne et accessible, principalement dans les relations entre le pouvoir adjudicateur et les PME.

---

<sup>1</sup> Dernières statistiques disponibles, publiées lors de l'Assemblée plénière de l'OEAP le 19 décembre 2008

## UN CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Réformé en 2001, 2004 et 2006, le Code des marchés publics a été à nouveau modifié par le plan de relance de l'économie, se traduisant par deux décrets et une circulaire publiés le 19 décembre 2008.

Mis en place par l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, les contrats de partenariat ou ex partenariat public-privé (PPP) furent récemment révisés par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008.

Cette inflation réglementaire visant la commande publique n'est pas sans répercussions sur le comportement de leurs acteurs : collectivités locales, Etat, entreprises.

Ces retouches successives ont aussi engendré des effets pervers en termes de sécurité juridique, autant pour l'acheteur public que pour les candidats.

Elles ont pu également complexifier les procédures de passation des marchés ou distiller une certaine confusion entre les différents outils de la commande publique.

Car rappelons également que les marchés publics se distinguent aussi :

- de la subvention, qui constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général mais qui est initiée et menée par un tiers.
- de la délégation de service public, un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service.
- du contrat de partenariat (ex PPP) qui, de par sa durée, ses modalités de rémunération et les conditions de son exploitation, n'est pas un marché public au sens du Code des marchés publics.

## PROPOSITION



Dans son article 33, finalement jugé inconstitutionnel pour vice de procédure parlementaire<sup>2</sup>, la loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés envisageait la création d'un Code de la commande publique par voie d'ordonnance dans un délai de 18 mois.

La CGPME propose la **création d'un Code de la commande publique**. Ce code contiendrait les dispositions de nature législative applicables aux contrats de toute nature de la commande publique, y compris ceux régis actuellement par le Code des marchés publics dans une partie réglementaire.

L'objectif est de rendre plus lisible le droit applicable à la commande publique, motivé par un impératif de sécurité juridique de leurs acteurs. La création de cet outil serait suivie par une simplification des procédures en vigueur, notamment celles relatives aux marchés publics.



---

<sup>2</sup> Décision (n°2009-575 DC) du 12 février 2009 du Conseil constitutionnel

## PARACHEVER LA DÉMATÉRIALISATION DES MARCHÉS PUBLICS

En application d'une obligation communautaire, à compter du 1er janvier 2010, le pouvoir adjudicateur pourra exiger la transmission des candidatures et des offres par voie électronique (article 56-III 2° du Code des marchés publics).

Autrement dit, l'acheteur public pourra exiger la transmission des offres et candidatures uniquement par Internet à compter du 1er janvier 2010. Celui-ci aura donc le droit de refuser les candidatures par papier ou par le biais de supports électroniques tels que les CD-ROM.

Cette obligation est révélatrice de l'importance pour les PME d'utiliser davantage la dématérialisation des procédures mais également pour les pouvoirs publics de moderniser les plates-formes numériques de passation des marchés.

Pour la CGPME, la dématérialisation apporte de la simplification dans le traitement des dossiers et un gain de temps évident, ce qui est appréciable dans une PME. Enfin, la dématérialisation représente un moyen efficace pour se positionner sur davantage de marchés, et pas uniquement au niveau local.

Aujourd'hui, les PME utilisent la dématérialisation des marchés pour consulter et télécharger les appels d'offre. Toutefois, beaucoup d'entre elles ne vont pas encore au bout de la démarche, c'est-à-dire déposer son dossier de candidature en ligne.

Il faut donc franchir un cap dans la dématérialisation des procédures. En effet, au niveau de l'information, principalement de l'accès aux offres, il est nécessaire d'obtenir un même niveau de «service» au regard des plates-formes électroniques des collectivités locales qui jalonnent le paysage numérique. Selon les régions, le niveau de développement dans ce domaine est plus ou moins avancé. Cela n'incite pas les PME à utiliser la dématérialisation des procédures.

## PROPOSITION



Il doit exister une réelle adéquation entre les besoins des entreprises et ce que proposent les plates formes de collectivités locales, à l'image de celle mise en place par la région Bourgogne, <https://marches.e-bourgogne.fr/>

Afin d'encourager les PME à utiliser la dématérialisation des procédures, la CGPME propose que les plates-formes numériques mettent en place *a minima* les prérogatives suivantes :

- les conditions d'inscription à la salle des marchés publics électronique ne doivent nécessiter qu'un minimum de documents ou d'informations (raison sociale, SIRET, etc.), que l'entreprise n'aura plus à fournir lorsque cette dernière répondra en ligne à un appel d'offre,
  - au besoin, la plate-forme doit disposer d'un « coffre fort numérique » permettant d'assurer la confidentialité des données de l'entreprise.
- la salle des marchés doit permettre de télécharger tout ou partie des dossiers de consultations sur la région avec le possibilité d'affiner les critères de recherche du marché en fonction de la procédure, du secteur d'activité, du département, etc.,
- de pouvoir poser des questions au maître d'ouvrage sur les caractéristiques du marché public et de réaliser des demandes de subvention en ligne, de prévoir un guide d'assistance d'utilisation des procédures dématérialisées,
- de permettre à l'entreprise d'être alertée par mail des nouvelles consultations,
- de répondre par voie électronique avec les outils numériques adéquats, autrement dit les certificats électroniques disponibles à télécharger sur le site, et la possibilité de se faire régler le montant du marché en ligne,
- d'informer l'entreprise sur le traitement de sa candidature au fil du déroulement de la procédure.

L'essentiel de ces services sont disponibles sur la salle des marchés publics électronique mise en place par la région Bourgogne et devrait conduire à une harmonisation de ces plates-formes sur tout l'Hexagone.

## ENCOURAGER LES RÉPONSES PAR GROUPEMENTS DE PME DÈS LA CONSULTATION

L'article 51 du Code des marchés publics définit les règles auxquelles doivent se conformer les entreprises pour constituer des groupements dans le cadre des marchés publics.

Il prévoit que les opérateurs économiques sont autorisés à se porter candidat sous forme de groupement momentané d'entreprises solidaire (chacun de ses membres est engagé financièrement pour la totalité du marché) ou de groupement d'entreprises conjoint (chacun de ses membres est engagé pour les prestations qui lui sont attribuées), sous réserve du respect des règles relatives à la concurrence.

Il ne doit notamment pas aboutir à une entente illicite prohibée par l'article L. 420-1 du code de commerce.

Les modalités de recours aux groupements ont été assouplies par les nouvelles dispositions du code des marchés publics dans sa version 2006 :

- si l'une des entreprises du groupement devient défaillante après le dépôt de la candidature (faillite, impossibilité de répondre à la commande), le groupement peut la remplacer par une autre entreprise,
- les formes de groupement ne peuvent plus être imposées par les acheteurs publics, sauf justification expresse en fonction du marché proposé. Désormais, les groupements choisissent eux-mêmes leur structure, groupement conjoint ou solidaire,
- l'appréciation des capacités professionnelles, techniques et financières d'un groupement est globale. Il n'est plus exigé que chaque membre du groupement ait la totalité des compétences techniques requises pour l'exécution du marché.

Les groupements envisagés par le code sont momentanés. Ils sont constitués pour un marché déterminé et n'ont pas de personnalité morale. Ils sont représentés par un mandataire qui représente le groupement auprès de l'acheteur public.

Dans la pratique, l'avis d'appel public à la concurrence apporte souvent des restrictions aux règles de passation des marchés en précisant les conditions dans lesquelles les entreprises seront amenées à présenter leur candidature.

La formule de « l'entreprise générale » est alors souvent privilégiée au détriment des « groupements d'entreprises », alors même que les offres présentées par ces derniers sont plus compétitives.

Parfois, le règlement de consultation exclut même la possibilité de répondre à un appel d'offres en constituant un groupement d'entreprises.

## PROPOSITION



L'intérêt du groupement réside bien entendu dans la possibilité pour des PME de mutualiser leurs compétences et leurs moyens en personnel et en matériel afin de se positionner sur des marchés pour lesquels elles n'auraient aucune chance de candidater seules, par manque de capacités techniques ou financières.

Le recours à la formule du groupement leur offre cette dimension suffisante pour concourir. Outre cet accès à un marché quasi inaccessible, la recherche de partenariats techniques leur permet également de se faire connaître pour entrer ultérieurement seules sur d'autres marchés publics ou intégrer la procédure des appels d'offres restreints.

Des PME disposant de connaissances technologiques spécifiques dans leur domaine particulier d'activité seront mieux valorisées dans une candidature commune que dans une sous-traitance. De plus, une offre en groupement est susceptible de renforcer la concurrence dans la mesure où elle permet à un plus grand nombre d'entreprises de tailles différentes de candidater.

La CGPME estime que cette restriction doit être totalement écartée par les pouvoirs adjudicateurs ce qui permettrait d'ouvrir plus largement le marché.

En conséquence, afin de favoriser le recours aux groupements, et par là même de favoriser un accès direct des PME, **tous les marchés publics devraient prévoir la faculté d'y recourir.**



## UNIFORMISER LES DÉLAIS DES PROCÉDURES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Notre Code des marchés publics (CMP) prévoit quasiment autant de délais que de procédures, sans que ceux-ci répondent à de réelles justifications.

A titre d'exemple, dans le cadre d'un appel d'offres ouvert (article 57-II du CMP), le délai de réception des offres ne peut être inférieur à 52 jours à compter de la date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence. En outre, ce délai minimal ne peut être réduit pour des motifs d'urgence.

Néanmoins, à partir d'un certain seuil, ce délai peut être réduit à 22 jours en cas d'avis de préinformation, soit adressé pour publication à l'Office des publications officielles de l'Union européenne, soit publié sur le profil d'acheteur du pouvoir adjudicateur cinquante-deux jours au moins et douze mois au plus avant la date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence !

Enfin, le délai peut être réduit de 7 jours lorsque l'avis d'appel public à la concurrence est envoyé par voie électronique.

Pour l'appel d'offres restreint, les délais sont encore différents. Comme le dispose l'article 60 du CMP, le délai minimal de réception des candidatures, en réponse à un avis d'appel public à la concurrence, est de 37 jours, à compter de la date d'envoi de l'avis, ou de 30 jours si l'avis a été envoyé par voie électronique.

En revanche, en cas d'urgence ne résultant pas du fait du pouvoir adjudicateur, ce délai minimal peut être ramené à 15 jours ou à 10 jours si l'avis a été envoyé par voie électronique.

Enfin, dans le cadre de cette procédure, le délai de réception des offres ne peut être inférieur à 40 jours à compter de l'envoi de la lettre de consultation aux candidats sélectionnés.

Des délais différents s'appliquent également dans le cadre des procédures négociées ou du dialogue compétitif.

Il en résulte un risque permanent d'insécurité juridique dans la passation des marchés publics, autant du point de vue du pouvoir adjudicateur que des entreprises. Cette multitude de délais n'encourage pas davantage la simplicité des procédures ni leur célérité.

## PROPOSITION



Il existe aujourd'hui une dizaine de délais différents selon les procédures de passation des marchés utilisées ; la directive 2004/18/CE sur les marchés publics étant par ailleurs à l'origine de la plupart des délais ainsi fixés, par exemple pour l'appel d'offres restreint.

A l'origine, si réduire les délais de réception des offres peut se justifier dans le cadre de procédures électroniques, ce « bonus » accordé aux acteurs n'aura bientôt plus de réelle justification puisqu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 le pouvoir adjudicateur ne pourra exiger que des candidatures par voie dématérialisée.

Aujourd'hui, le Conseil européen (conclusions du 11 décembre 2008) estime que l'accélération des procédures d'adjudication prévue dans les directives relatives aux marchés publics peut aider considérablement les États membres à soutenir leur économie, en ramenant notamment à 30 jours la durée des appels d'offres les plus couramment utilisés.

Dès lors, quelle que soit la procédure engagée, cette dernière gagnerait en simplicité et en sécurité juridique pour tous les acteurs si un délai unique de traitement des candidatures et des offres était mis en place.

La CGPME propose que toutes les procédures de passation des marchés publics (appel d'offres, procédures négociées, dialogue compétitif, etc.), par voie dématérialisée ou non, soient soumises à un **délai unique** (réception des candidatures et traitement des offres) à compter de la date de publication de l'avis d'appel public à la concurrence ou de l'avis de préinformation.

Le délai, rappelons-le, peut être réduit à **15 jours (10 jours par voie numérique), en cas d'urgence**, quelle que soit la procédure.

## FAVORISER LES VARIANTES

Les variantes sont des modifications, proposées à l'initiative des candidats, de certaines spécifications décrites dans le cahier des charges et qui sont susceptibles de conduire à des propositions financières plus intéressantes ou à des propositions techniques plus performantes tout en respectant l'objet du marché.

L'article 24 de la directive 2004/18 du 31 mars 2004 prévoit la possibilité pour les soumissionnaires de présenter des « variantes » lorsque le critère d'attribution est celui de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Les alinéas 2 et 3 de ce même article précisent que :

*« Les pouvoirs adjudicateurs indiquent dans l'avis de marché s'ils autorisent ou non les variantes ; à défaut d'indication, les variantes ne sont pas autorisées.*

*« Les pouvoirs adjudicateurs qui autorisent les variantes mentionnent dans le cahier des charges les exigences minimales que les variantes doivent respecter ainsi que les modalités de leur soumission. »*

Cette possibilité est reprise à l'identique dans l'article 50 du code des marchés publics 2006.

Le pouvoir adjudicateur indique dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation s'il autorise ou non les variantes ; à défaut d'indication, les variantes ne sont pas admises. En outre, une offre de base doit avoir été remise. A défaut de dépôt d'une offre de base, la variante n'est pas recevable.

A la différence du code des marchés publics 2004 (dont l'article 53 disposait que la personne publique doit examiner les offres de base puis les variantes, avant de choisir une offre, ce qui impliquait qu'une offre de base non conforme entraînait le rejet des variantes potentielles) le code des marchés publics 2006 permet la prise en compte des variantes même si l'offre de base est rejetée au motif qu'elle est irrégulière, inacceptable ou inappropriée.

## PROPOSITION



Même dans l'hypothèse où les besoins ont été bien définis, l'intérêt des variantes est de laisser une part d'initiative aux candidats qui peuvent proposer des modifications par rapport aux spécifications des cahiers des charges qui ne sont pas désignées comme des exigences minimales à respecter dans le règlement de consultation qui définit les règles particulières applicables à chaque appel d'offres.

Le droit de pouvoir présenter des variantes est particulièrement important pour les PME innovantes dans la mesure où elle permet la prise en compte des innovations mises au point par les entreprises.

Néanmoins, cette possibilité est limitée dans son application dans la mesure où le recours aux variantes doit être expressément prévu dans le règlement de consultation qui constitue le socle de base des engagements des entreprises.

La CGPME estime que cette possibilité doit être exploitée au maximum par les pouvoirs adjudicateurs. **La faculté de recourir aux variantes doit donc systématiquement être prévue dans le règlement de consultation.**

## AMÉLIORER LE SYSTÈME DES AVANCES

L'article 87 du Code des marchés publics dispose qu'une avance est obligatoirement accordée au titulaire d'un marché lorsque le montant initial du marché ou de la tranche affermie est supérieur à 50 000 € HT et dans la mesure où le délai d'exécution est supérieur à deux mois.

Cette avance n'est dûe au titulaire du marché que sur la part du marché qui ne fait pas l'objet de sous-traitance.

Le marché peut prévoir que l'avance versée au titulaire du marché dépasse 5 % sans pour autant dépasser 30 %. Toutefois, celle-ci peut être portée à un maximum de 60 % sous réserve que le titulaire constitue une garantie à première demande conformément aux dispositions de l'article 90 du Code des marchés publics.

Dans le cadre du plan de relance de l'économie présenté le 4 décembre 2008 à Douai par le Président de la République, l'une de ses mesures consiste à augmenter les avances versées par l'Etat dans le cadre de ses marchés publics pour l'année 2009. Il s'agit d'améliorer la trésorerie des entreprises, notamment des PME.

Une circulaire du 19 décembre 2008 donne instruction aux services de l'Etat de prévoir systématiquement une avance de 20 % lorsque le montant initial du marché ou de la tranche affermie est supérieur à 20 000 € et inférieur à 5 millions d'euros. Elle vaut pour les marchés notifiés au plus tard le 31 décembre 2009.

Dans le même esprit, le Parlement européen, dans le cadre de son rapport d'initiative sur le "*Small Business Act* pour l'Europe", voté le 10 mars 2009, estime que les Etats membres devraient "exiger l'obligation du paiement (...) d'avances pour tous les contrats publics".

## PROPOSITION



L'octroi des avances vise à faciliter l'exécution des marchés en renforçant la trésorerie des entreprises pour démarrer l'exécution des prestations. Cette disposition est particulièrement importante pour les PME.

Néanmoins, le fait de restreindre le champ d'application de l'obligation à compter d'un seuil de 50 000 € HT en limite l'intérêt pour les PME qui obtiennent généralement des marchés ou parts de marchés de montant nettement inférieur à ceux dont sont titulaires des entreprises de plus grande taille.

C'est pourquoi, la CGPME propose de **pérenniser le versement obligatoire des avances à tous les marchés supérieurs à 20 000 €**. Elle suggère par ailleurs que le montant de cette avance soit porté à **20% du montant du marché initial, quelle que soit la durée du marché**.



## ÉLIMINER LA REDONDANCE D'INFORMATIONS DEMANDÉES À L'ENTREPRISE POUR UN MARCHÉ PUBLIC

Comme le dispose l'article 46 du CMP, le candidat auquel il est envisagé d'attribuer le marché doit produire un certain nombre de documents administratifs ou fiscaux :

- les pièces prévues aux articles D. 8222-5 ou D. 8222-7 et D. 8222-8 du Code du travail ; ces pièces étant à produire tous les six mois jusqu'à la fin de l'exécution du marché, notamment « *une attestation de fourniture de déclarations sociales émanant de l'organisme de protection sociale chargé du recouvrement des cotisations et des contributions sociales* »,
- les attestations et certificats délivrés par les administrations et organismes compétents prouvant qu'il a satisfait à ses obligations fiscales et sociales,
- un extrait de l'inscription au registre du commerce et des sociétés (K ou K bis) ou au répertoire des métiers.

Enfin, le pouvoir adjudicateur peut notamment demander aux opérateurs économiques qu'ils produisent des certificats de qualité. Ces certificats, délivrés par des organismes indépendants, sont fondés sur les normes européennes.

Si le candidat ne peut produire ces documents dans le délai imparti, son offre est rejetée et l'entreprise éliminée.

## PROPOSITION



La Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (rattachée au Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique) mène depuis plusieurs années un projet intitulé « Mesure et réduction des charges administratives » (MRCA) dont l'objectif principal est d'identifier et de mettre en œuvre les moyens de réduire l'ensemble des obligations administratives pesant sur les entreprises via des pistes de simplifications (notamment en coopération avec les organisations professionnelles).

Ce chantier « MRCA », démarré depuis 2004, est un des enjeux majeurs des politiques européenne et française actuelles :

- au niveau européen, l'objectif fixé est de réduire de 25 % d'ici 2012, les charges administratives touchant la législation communautaire ainsi que les mesures réglementaires nationales (Conseil européen du 27 février 2007),
- au niveau français, via la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) lors du Conseil des ministres du 20 juin 2007. La « MRCA » est un élément clef de ce chantier.

La redondance de l'obligation, c'est-à-dire fournir la même information plusieurs fois à une même administration, est un frein significatif au développement des entreprises, notamment des PME.

Comme évoqué précédemment, dans le cadre d'un marché public, l'entreprise doit systématiquement adresser une déclaration fiscale, un extrait K-bis, etc. à chaque nouvelle candidature.

Les moyens technologiques permettent aujourd'hui d'éviter cette redondance qui alourdit inutilement la procédure de passation des marchés publics.

Via la dématérialisation des procédures ou des certificats, les différents services de l'Etat ou les collectivités locales peuvent avoir accès aux informations demandées.

Le système de « coffre fort numérique » mis en place sur certaines plates formes de marchés dématérialisés permet de « stocker » numériquement les documents justificatifs des entreprises candidates à un appel d'offres.

La CGPME propose que **l'entreprise candidate à un marché « stocke » une fois par an tous les justificatifs demandés par le pouvoir adjudicateur, dans un « coffre fort numérique »** sur une plateforme dématérialisée dédiée à cet effet (par exemple dans un espace réservé sur le site national du portail des marchés publics).



## INSTAURER LE PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ DES MARCHÉS PUBLICS

L'article 98 du CMP dispose que les paiements des prestations d'un marché public doivent s'effectuer dans un délai maximal<sup>3</sup> de « **30 jours pour l'Etat** et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial »

A l'origine de 45 jours, le décret n°2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics a réduit les délais de paiement des collectivités locales. Ce délai est en effet ramené à :

- 40 jours à compter du 1er janvier 2009,
- 35 jours à compter du 1er janvier 2010,
- 30 jours à compter du 1er juillet 2010.

Le dépassement du délai de paiement ouvre de plein droit, pour le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai.

Concrètement, le délai court à compter de la demande de paiement effectué par le titulaire du marché. Toutefois, pour les marchés de travaux, le point de départ du délai de paiement court désormais à compter de la réception du décompte général et définitif par le maître de l'ouvrage (et non plus de l'acceptation du décompte par ce dernier).

Selon l'Observatoire des délais de paiement, cette nouvelle computation du délai est positive pour les PME. En effet, auparavant, le point de départ du délai lié à l'acceptation du décompte par l'acheteur public pouvait engendrer *de facto* des retards de paiement pour l'entreprise, en fonction du cheminement de la demande au sein de l'administration jusqu'à la décision finale.

En effet, seul le comptable public du pouvoir adjudicateur (ce dernier lui ayant adressé un mandat de payer) est compétent pour payer les prestations d'un marché public en mettant en place l'ordre de virement sur le compte de l'entreprise.

Selon le dernier rapport de l'Observatoire des délais de paiement, les délais de paiement des marchés publics se sont sensiblement améliorés au niveau de l'Etat (20 jours contre 41 jours en 2006)) et des collectivités locales. Pour ces dernières, au 1<sup>er</sup> juin 2008, le délai moyen global de paiement atteignait 32 jours dans les petites communes et 38 jours dans les grandes communes.

Toutefois, si l'effort des collectivités est à souligner, la performance de l'Etat est à relativiser car les délais varient d'un extrême à l'autre en fonction des services et de leur localisation. De 46 jours pour le Service du Contrôle Budgétaire et Comptable Ministériel (SCBCM) de l'Intérieur à 22 jours pour les services de l'Etat en Seine et Marne.

---

<sup>3</sup> Délai de paiement de 50 jours pour les établissements publics de santé et les établissements du service de santé des armées.

## PROPOSITION



L'objectif est double : d'une part, que l'acheteur public (Etat ou collectivité locale) respecte les nouveaux délais de paiement fixés par le Code des marchés publics et, d'autre part, que ces délais de paiement soient vraiment harmonisés dans tout l'hexagone et dans l'ensemble des services de l'Etat.

De la réalisation de cet objectif découle l'allègement de la trésorerie des PME et la réalisation d'investissements supplémentaires.

A ce titre, la CGPME estime **que la mise en place du paiement dématérialisé des marchés publics**, de l'élaboration de la facture à l'ordre de virement bancaire, facilitera la procédure et réduira encore davantage les délais de paiement, quel que soit le lieu du paiement et la prestation à régler.

Tout réside en effet dans l'accélération du traitement du délai d'ordonnancement du paiement, généralement le plus long, qui court de la date de réception de la facture jusqu'à la date de validation du mandat par l'ordonnateur.

La dématérialisation de la facture du titulaire, transmise par voie électronique au service concerné du maître d'ouvrage, permettrait d'accélérer le traitement de la demande en interne, notamment par une rationalisation des services de l'administration.

Le processus dématérialisé se poursuivrait jusqu'à la réception du mandat de l'ordonnateur par le comptable, et ce, jusqu'à l'ordre de virement en banque du titulaire du marché.

La dématérialisation des marchés publics étant une obligation communautaire qui prendra tout son sens dès 2010, il est souhaitable que toutes les étapes de la passation d'un marché, de la publicité au paiement du contrat, soient mises en place.



## FAIRE LE BILAN DE CERTAINES PROCÉDURES « RESTREINTES » DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Le Code des marchés publics pose en véritable principe l'obligation pour le pouvoir adjudicateur de déterminer avec précision « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire avant tout appel à la concurrence* ». « *Le pouvoir adjudicateur détermine le niveau auquel les besoins sont évalués* » (article 5 du CMP).

Le choix de la procédure à mettre en œuvre se détermine en fonction du montant et des caractéristiques des prestations à réaliser. C'est pourquoi il est indispensable de procéder en amont à une définition précise des besoins. De cette phase préalable essentielle dépend, d'une part, le choix de la procédure et, d'autre part, la réussite ultérieure du marché.

De cette évaluation peut résulter le recours à des procédures « restreintes » de passation des marchés, à l'image de l'appel d'offres, notamment pour des contrats de nature complexe. Le pouvoir adjudicateur décide alors de limiter le nombre de candidats qui seront admis à présenter une offre. Il mentionne cette décision dans l'avis d'appel public à la concurrence.

La procédure de marché passé par appel d'offres restreint se déroule en deux phases. En conséquence, les délais sont aussi plus longs.

- la première phase : les entreprises postulent pour être sélectionnées en tant que candidats. L'administration sélectionne quelques entreprises à partir de leurs références, au minimum 5 candidats,
- lors de la seconde phase, les candidats retenus vont pouvoir proposer leur offre, l'entreprise proposant l'offre économiquement la plus avantageuse sera alors retenue.

## PROPOSITION



Prévues par les directives communautaires « marchés publics », la CGPME propose **de faire le bilan de certaines procédures « restreintes » de passation des marchés publics**, notamment l'appel d'offres « restreint » et le concours « restreint ».

**En premier lieu**, si elles peuvent respecter les notions d'évaluation des besoins proportionnée à l'objet du marché, les procédures « restreintes » de passation des marchés publics s'accordent mal avec des principes fondamentaux affirmés dans le Code : le libre accès à la commande publique et la garantie d'une véritable mise en concurrence des candidats.

Bien que fixant un nombre minimum de candidats (au moins 5) dans l'avis d'appel à concurrence, la procédure peut continuer valablement même si ce nombre n'est pas atteint.

**En second lieu**, ce type de procédure est loin d'être l'apanage des acheteurs publics comme le démontrent les dernières statistiques.

En observant la ventilation par grands types de procédures (ouvert/restreint/négocié) des marchés publics notifiés en 2007<sup>4</sup>, seulement 3 077 marchés (sur un total de 108 677) ont été notifiés via une procédure de passation « restreinte » du contrat, représentant un montant de 4,415 milliards d'€ (sur un total de 55,415 milliards d'€).

A titre d'exemple, 59% du nombre des marchés notifiés par les collectivités le sont par un appel d'offre « ouvert » contre seulement 2% via un appel d'offres « restreint ».

En outre, notamment dans le cadre d'un appel d'offres « restreint », ce type de procédure conduit à **un allongement significatif des délais** (jusqu'à 87 jours !). Rappelons que le Conseil européen (conclusions du 11 décembre 2008) estime que l'accélération des procédures d'adjudication prévue dans les directives relatives aux marchés publics peut aider considérablement les États membres à soutenir leur économie.

Enfin, le dialogue compétitif constitue bien une solution adaptée à la conclusion des marchés complexes. Cette procédure, elle aussi « restreinte », mériterait qu'on en fasse le bilan.

Dans la mesure où le recours à des procédures « restreintes » ne permet pas l'attribution de tels marchés, le dialogue compétitif est une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des personnes publiques de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché.

Outre une aide à la définition des besoins, le dialogue compétitif présente, à nos yeux, l'avantage de conférer une vision plus complète et comparative des solutions techniques, financières ou juridiques que le marché peut offrir.

---

<sup>4</sup> Sources officielles de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP)



Comité | RICHELIEU  
Association Française des PME de Haute Technologie

2009

# AMICALE PARLEMENTAIRE DES PME

## FINANCER L'INNOVATION DANS LES PME : CATALYSEUR DE CROISSANCE



*« La politique de l'innovation, issue d'emprunts à la politique scientifique et technologique comme à la politique industrielle, est de création toute récente. Son apparition marque une prise de conscience grandissante du fait que le savoir, sous toutes ses formes, joue un rôle capital dans le progrès économique, que l'innovation est au cœur de cette "économie fondée sur le savoir" et aussi que l'innovation est un phénomène plus complexe et systémique qu'on ne l'avait d'abord imaginé. »*

*Manuel d'Oslo, éd 2002, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission européenne*



## SOMMAIRE

<b>Préambule .....</b>	<b>40</b>
<b>Des indicateurs fiables pour le financement de l'innovation dans les PME .....</b>	<b>42</b>
<b>Soutenir davantage les projets innovants individualisés .....</b>	<b>44</b>
<b>Du crédit d'impôt recherche au crédit d'impôt innovation du CIR au C2I .....</b>	<b>47</b>
Elargir l'assiette du crédit d'impôt recherche à de nouvelles dépenses liées directement à un processus d'innovation dans les PME .....	49
Pérenniser le dispositif de remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche pour toutes les PME .....	50
Extension du crédit d'impôt recherche à la majeure partie des titres de propriété intellectuelle .....	51
Elargir le spectre des dépenses éligibles au CIR consécutives aux frais de défense des brevets de la PME .....	51
Obligation de publier les statistiques annuelles concernant le crédit d'impôt recherche .....	52
<b>Les pôles de compétitivité: renforcer la gouvernance des PME indépendantes.....</b>	<b>53</b>
Un médiateur "PME pôle de compétitivité" .....	55
Sécuriser la propriété intellectuelle des PME dans les pôles .....	56
<b>OSEO Innovation doit davantage financer les PME innovantes .....</b>	<b>57</b>

## PRÉAMBULE

Le déficit public atteindra 5,6 % du PIB en 2009, l'Etat affichant un solde négatif proche de 104 milliards d'euros. La dette va s'envoler à 74 % du PIB dès cette année et 77,5 % en 2010. Dans ce contexte avéré de récession économique (croissance de -1.5% en 2009), l'innovation est considérée par tous les acteurs de la vie civile comme la stratégie salvatrice de « sortie de crise ».

Enjeu de la politique européenne impactant directement les politiques nationales, comme en témoignent les objectifs fixés en matière de Recherche & Développement (R&D) par la stratégie révisée de Lisbonne (les dépenses de R&D doivent atteindre 3% du PIB à l'échéance 2010 dans chaque Etat membre), le financement de l'innovation dans les PME est fondamental pour la croissance économique.

En matière de financement, par exemple, la constitution du groupe OSEO, né en janvier 2005 du rapprochement des compétences de l'ANVAR (l'Agence française de l'innovation) et de la BDPME (Banque du développement des PME) s'inscrit à l'origine dans cette logique.

En effet, la mission d'OSEO, dans le cas particulier de l'innovation, est d'offrir aux créateurs d'entreprise et dirigeants de PME des services d'accompagnement et de financement adaptés à leurs besoins pour mener à bien leur projet d'innovation, quel que soit le stade de développement de ce projet ou de leur entreprise.

Les politiques publiques de soutien à l'innovation se sont également concrétisées par les « pôles de compétitivité ». Mis en place par la loi de finances 2005, ces pôles sont définis comme « *des lieux de synergie de proximité entre entreprises, centres de recherche et instituts de formation* ».

Inspirés des exemples de « *Silicon Valley* » aux Etats-Unis et des « *clusters* » japonais, il s'agit donc de faire travailler ensemble la recherche publique, les entreprises privées et les collectivités locales sur une même zone afin de (re)dynamiser la politique industrielle et surtout l'innovation.

Selon une enquête récente<sup>5</sup>, 10 pôles sur les 71 existants concentrent environ 55 % des financements de projets cumulés depuis le lancement du dispositif. Le Gouvernement affectera 1,5 milliards d'euros supplémentaires dans les pôles de compétitivité durant la période 2009-2011

Enfin, notre politique de soutien à l'innovation dans les entreprises est avant tout de nature fiscale à l'image du crédit d'impôt recherche (CIR). Cette incitation fiscale permet d'accroître la compétitivité des entreprises en soutenant leur effort de Recherche & Développement (R&D).

Bien que perfectible vis-à-vis des PME, le CIR constitue un élément fiable du plan de financement de l'entreprise innovante. Le montant du crédit d'impôt est passé de 1,4 milliard d'euros, au titre de 2006, à environ 3 milliards d'euros, au titre de 2008.

Force est de constater que plusieurs interrogations subsistent quant aux moyens de financement de l'innovation dans les PME et surtout quant à l'efficacité des dispositifs mis en place.

---

<sup>5</sup> A la demande de la Direction générale des entreprises (DGE aujourd'hui devenue DGCE), les cabinets Boston Consulting Group et CM International ont conduit entre novembre 2007 et juin 2008 une évaluation sur les pôles de compétitivité français.



Réuni pour la première fois le 13 novembre 2008 et **piloté par le Comité Richelieu, le groupe de travail « innovation » de la CGPME mène une réflexion commune** visant à optimiser le financement de l'innovation, sous toutes ses formes, au sein des PME.

Le rôle des établissements de crédits et de garanties tel qu'OSEO est-il suffisamment ciblé sur le financement de PME innovantes ? Ne doit-on pas privilégier aussi d'autres sources d'investissements potentielles en direction des petites entreprises ?

Les pôles de compétitivité sont-ils bien des « *clusters* » associant pleinement les PME à leurs projets ? La viabilité, ou du moins la classification, de certains pôles ne doit-elle pas être remise en cause ?

Le crédit d'impôt recherche (CIR) bénéficie-t-il réellement aux PME ? Le CIR est-il aujourd'hui LE moyen de financer l'innovation dans les entreprises ? Ne peut-on pas optimiser cet instrument en direction des PME innovantes ?

Les présentes propositions tentent, bien modestement, d'apporter des solutions et des pistes à suivre par les pouvoirs publics pour optimiser l'innovation dans les PME.

Ces recommandations découlent des travaux conduits par le groupe de travail, fruit d'une concertation entre les représentants de la CGPME et du Comité Richelieu, par ailleurs tous dirigeants de PME...innovantes.

## DES INDICATEURS FIABLES POUR LE FINANCEMENT DE L'INNOVATION DANS LES PME

D'origine privée ou publique, les leviers sont diversifiés pour financer les projets innovants dans les PME : mise en place de grandes politiques de partenariat à tous les échelons, agences ou établissements de crédit dédiés spécifiquement à cet objectif, création d'outils de capital-risque ou d'instruments fiscaux, etc.

Ce tableau idyllique masque une réalité beaucoup plus complexe au niveau des PME.

Les financements de projets dits « innovants » relèvent-ils vraiment de l'innovation ? Les PME en sont-elles les principales bénéficiaires ?

En l'absence d'une définition impérative de « l'innovation » qui s'appliquerait à tous les acteurs, il est bien délicat d'apprécier la valeur innovante d'un projet dans les opérations de financement.

Le critère prépondérant souvent utilisé par les acteurs du financement est le niveau de dépenses injectées dans la Recherche & Développement (R&D). L'exemple du périmètre d'intervention du crédit d'impôt recherche témoigne de la prédominance de la R&D dans la qualification de l'innovation.

Pourtant, l'innovation, restreinte à son aspect technique en lien avec la R&D, mérite une approche beaucoup plus globale. L'entreprise qui évolue dans son organisation, ses services ou ses méthodes de commercialisation, **innove** à partir du moment où le retour sur investissement est réel.

Cela se traduit concrètement par des gains de parts de marchés, notamment à l'exportation, une augmentation des effectifs et bien entendu un chiffre d'affaires croissant.

La difficulté de définir ou d'encadrer la notion d'innovation et donc de « projet innovant » brouille le suivi du financement de l'innovation dans les PME.

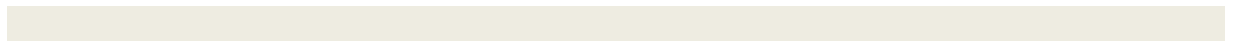
En conséquence, certains leviers de financement de l'innovation dans les PME ne sont pas suffisamment « accessibles » pour ces dernières, voire « ciblés » véritablement sur un projet innovant.



Comme évoqué précédemment, les leviers de financement, notamment d'origine publique, présentés comme un soutien aux projets innovants des PME ne sont pas toujours ciblés sur les PME innovantes.

Afin d'orienter efficacement la politique de soutien à l'innovation dans les PME, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur **des indicateurs fiables** mesurant en nombre et en montant les financements de projets innovants dans les petites entités.

La mise en place de ce type d'indicateurs dans les organismes publics ou privés de financement de l'innovation apparaît naturelle dès l'instant où ces établissements sont aussi créés pour appuyer des projets innovants dans les petites et moyennes entreprises.



## SOUTENIR DAVANTAGE LES PROJETS INNOVANTS INDIVIDUALISÉS

Ces dernières années, la politique de soutien à l'innovation dans les entreprises s'est appuyée avec force sur « l'effet de réseau » : la mise en commun des compétences et des moyens autour de projets d'envergure associant les acteurs privés et publics.

Avec l'ambition de soutenir l'industrie française, c'est dans cette logique de « projet collaboratif » que furent mis en place les fameux pôles de compétitivité.

Dans le même esprit, OSEO a développé des programmes de soutien aux projets innovants dans les entreprises fondés sur la même logique de coopération des acteurs.

A cet égard, fut notamment mis en place le programme Innovation Stratégique Industrielle (ISI), doté d'un budget d'intervention de 300 M€ pour l'année 2008. Comme le présente OSEO, ce programme ISI concerne « *des projets collaboratifs stratégiques rassemblant au moins deux entreprises (de droit français) jusqu'à 5000 salariés (voire plus dans certains cas exceptionnels) et des établissements de recherche publics et privés français* ».

L'objectif d'un tel programme est bien de réunir, dans la lignée de l'entreprise chef de file du projet, toutes les compétences utiles d'entreprises et de laboratoires autour de travaux de R&D pour mettre sur le marché des produits, procédés ou services, à forte valeur ajoutée, générateurs de croissance.

L'aide ISI couvre notamment les dépenses concernant les coûts de personnel, prestations externes, amortissements des équipements, etc. engagées par les partenaires lors des phases de recherche industrielle et de développement expérimental du projet.

Le montant maximum d'une aide « ISI »<sup>6</sup> accordée par projet s'établit à 10 M€ (sous la forme de subventions plafonnées ou d'avances remboursables).

Au niveau européen, les projets « collaboratifs » sont également très présents.

Le 7ème programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRDT) constitue la clé de voûte de la politique européenne en matière de recherche et de développement technologique. S'il s'inscrit dans la continuité du 6e PCRDT, son budget est en nette augmentation (+ 70 %) et s'élève à 50,521 milliards d'euros, 15 % au moins du financement disponible au titre du programme "Coopération" devant aller à des PME.

En pratique, l'accès des PME innovantes françaises à ce programme est jalonné d'obstacles parmi lesquels :

- le PCRDT couvre des projets à coûts partagés. Si la Commission européenne avance 30 à 40 % du coût du projet, il y a souvent des retards dans les versements. Les PME doivent donc disposer de ressources financières suffisantes,

---

<sup>6</sup> Le versement de l'aide ISI est conditionné à la présentation des accords juridiques organisant la collaboration (mandats de représentation, et accords bilatéraux ou de consortium) et prévoyant la future exploitation des résultats avec des conditions de transfert de la propriété intellectuelle conformes aux règles européennes.

- le montage d'un projet est très long et peut atteindre près de 2 ans depuis sa conception , les visites des partenaires, les négociations avec la Commission européenne jusqu'à la signature de la convention.

Enfin, on peut également citer l'initiative intergouvernementale Eurêka. Réunissant 36 pays européens, le programme fut créé il y a 20 ans dans le but de « *stimuler la compétitivité européenne en soutenant des projets de recherche plus proches des attentes du marché* ».

Eurêka n'attribue pas de financements par lui-même mais agit comme catalyseur pour l'obtention de fonds nationaux.

Les projets issus de ces initiatives sont souvent important en termes de montant, regroupent un grand nombre de partenaires et sont fréquemment pilotés par des grands groupes. En 2007, les PME qui représentent 40% en nombre et 15% en montant des projets, peuvent aussi en prendre l'initiative.

## PROPOSITION



Ce type de programmes doit, bien entendu, être soutenu. Les partenariats entre entreprises privées et laboratoires de recherche sont nécessaires pour mutualiser des compétences. De même, les groupements d'entreprises renforcent la viabilité d'un projet et l'apport de moyens financiers pour développer celui-ci.

Cela étant, les projets dits « collaboratifs » sont devenus, en quelque sorte, la « règle » en matière d'innovation, où les PME indépendantes sont finalement peu présentes.

Dans le programme ISI, une PME de moins de 250 salariés « *peut tout à fait être chef de file en démontrant ses capacités managériales et fédératrices* ». La réalité du terrain semble bien différente.

Bien que l'on ne puisse l'affirmer avec certitude, ce sont surtout les grands comptes qui « trustent » ce type de programmes au détriment des PME. Ces dernières interviennent principalement en tant que sous-traitantes du projet et non en leur qualité de « co-pilote » ou de « chef de file ».

A cet égard, l'exemple EUREKA est significatif.

Le bilan 2007 faisait état de 214 nouveaux projets émanant d'initiatives individuelles, pour un total de 345 millions d'€ d'investissements public et privé. S'y ajoutaient 55 projets labellisés au sein des initiatives stratégiques, appelées « *Clusters* », pour un montant global de 1,054 milliards d'€.

C'est pourquoi nous proposons que **les projets « individualisés » soient aussi davantage soutenus**, au même titre que les programmes « collaboratifs ».

Nombre de projets innovants de PME pourraient ainsi être financés via des subventions ou des aides remboursables en cas de succès commercial du produit ou process développé.

Afin que ces aides sur projet soient adaptées aux besoins actuels des PME, la CGPME et le Comité Richelieu demandent également que la forme de ce soutien évolue :

- un montant d'aide non plafonné par celui des fonds propres, comme c'est le cas aujourd'hui, ce qui revient à brider le développement des PME,
- **la transformation des avances remboursables en subventions**, afin d'avoir un impact positif sur la situation financière et surtout le bilan des entreprises. Cela génère un effet de levier sur leur capacité à obtenir des crédits bancaires ou à lever des capitaux auprès d'investisseurs en capital risque, point crucial en période de crise,
- un mode de calcul des frais indirects au réel et non fixé par forfait à 20 % de la masse salariale.

## DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE AU CRÉDIT D'IMPÔT INNOVATION DU CIR AU C2I

### « Un outil devenu performant...

En France, codifié à l'article 244 quater B du Code général des impôts (CGI), le crédit d'impôt recherche (CIR) constitue un élément fiable du plan de financement de l'entreprise innovante. Cette incitation fiscale permet d'accroître la compétitivité des entreprises en soutenant leur effort de Recherche & Développement (R&D).

Plusieurs modifications significatives sont intervenues à l'occasion de la loi de finances pour 2008 pour amplifier le recours au CIR et rendre le dispositif encore plus efficient.

Tout d'abord, le crédit d'impôt est désormais calculé uniquement en fonction du volume des dépenses de l'entreprise, indépendamment de leur variation (suppression du critère de la part en croissance).

Le taux du crédit d'impôt recherche a été porté à « 30 % pour la fraction des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 M€ » et « 5 % pour la fraction des dépenses de recherche supérieure à ce montant » :

- d'une part, la loi de finances augmente sensiblement le taux lié à la part en volume du CIR, soit 30 % du montant des dépenses éligibles (au lieu de 10 % auparavant),
- d'autre part, le plafond des dépenses éligibles au CIR - qui était limité à 16 millions d'euros par entreprise et par an - est donc aussi supprimé.

En outre, il a été mis en place une majoration du taux pour les entreprises qui bénéficient du CIR pour la première fois depuis cinq ans (et qui ne sont pas filiales d'une entreprise déjà bénéficiaire). Dans ce cas, le taux du crédit d'impôt est porté à 50 % la première année d'exonération, à 40% la deuxième année et à 30 % (régime normal) les années suivantes.

Enfin, la loi de finances a réduit à trois mois (au lieu de six) le délai de réponse de l'administration dans le cadre du rescrit fiscal associé au crédit d'impôt recherche (article L 80 B 3° du Livre des procédures fiscales (LPF)), et ce « pour les demandes adressées à compter du 1er mars 2008 ».

Ces mesures constituent bien une avancée positive pour le soutien de l'innovation dans les entreprises, renforcées par le dispositif exceptionnel (donc temporaire) voté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008.

Traduisant pour partie le plan de relance de l'économie, la loi permet un remboursement accéléré du crédit d'impôt recherche. Les créances sur l'État relatives à des crédits d'impôt pour dépenses de recherche calculés au titre des années 2005, 2006 et 2007 (ou sur la base d'une estimation pour 2008) et non encore utilisées sont immédiatement remboursables.

En définitive, le montant du CIR est passé de 1,4 milliard d'euros, au titre de 2006, à environ 3 milliards d'euros, au titre de 2008. Le seul coût de la mesure initiée dans le cadre du plan de relance de l'économie est estimé à 3,8 milliards d'euros.

Les derniers apports des lois de finances (suppression du plafond de 16 millions d'euros, relèvement des taux du crédit d'impôt, remboursement accéléré) témoignent ainsi du réel soutien des pouvoirs publics à l'économie de la connaissance, indispensable pour surmonter la crise économique mondiale que nous traversons.

### ...mais qui reste perfectible vis-à-vis des PME »

Selon l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII), en 2005, les PME cumulaient des dépenses de R&D représentant seulement 19 % du total des dépenses des entreprises bénéficiaires du CIR.

Le CIR, de par nature ciblée sur la R&D, ne peut bénéficier majoritairement aux PME, dont le besoin en termes d'innovation est pourtant fondamental pour se développer.

Paradoxalement, son champ d'application est trop restrictif pour les PME. Beaucoup d'entre elles innove dans leur production sans nécessairement recourir à des activités qualifiées de Recherche & Développement (R&D). Par exemple, l'emploi de jeunes docteurs ès sciences ou les travaux de normalisation ne sont pas l'apanage des petites entreprises.

Pour les PME, l'innovation ne passe pas systématiquement par ce type de dépenses mais se concentre bien souvent sur la phase aval correspondant à du développement appliqué, exclue du périmètre du crédit d'impôt recherche. Or cette phase est indispensable pour que le processus d'innovation soit réussi, c'est-à-dire qu'une idée nouvelle se transforme en succès commercial. La CGPME et le Comité Richelieu demandent donc d'élargir le périmètre du crédit d'impôt recherche en le transformant en crédit d'impôt innovation prenant en compte ce type de dépenses.

Enfin, le crédit d'impôt recherche donne lieu à une créance de l'entreprise sur l'Etat, qui est en principe utilisée pour le paiement de l'impôt sur les sociétés des trois années suivantes.

Dans le cas précis du CIR, sauf exception ou utilisation, la PME est donc remboursée trois ans après la déclaration effectuée. Ce décalage impacte sérieusement la trésorerie des petites entités et, dans le contexte actuel, freine leurs investissements en termes d'innovation.

Bien que cet instrument fut modifié à maintes reprises par la loi depuis sa mise en place (au 31 décembre 2008, environ 27 modifications en 25 ans d'existence), il est proposé de nouvelles améliorations afin que cet instrument fiscal soutienne prioritairement l'innovation dans les PME.

Le crédit d'impôt recherche doit devenir **un crédit d'impôt innovation !**





## Elargir l'assiette du crédit d'impôt recherche à de nouvelles dépenses liées directement à un processus d'innovation dans les PME

Selon l'article 244 quater B du CGI, ouvrent droit au crédit d'impôt les dépenses affectées à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique, qu'il s'agisse de recherche fondamentale, de recherche appliquée ou d'opérations de développement expérimental (y compris la réalisation de prototypes ou d'installations pilotes).

Comme le souligne le Manuel de Frascati (OCDE/Eurostat, 2002), la R&D ainsi définie, seule éligible au CIR, ne correspond qu'à une variable de l'innovation.

Sont exclues de cette définition certaines actions qui, elles aussi, sont à l'origine d'innovations non négligeables. Elles sont de nature différente de celle de la mise au point d'un objet technique, se produisent en des lieux de l'entreprise autres que le laboratoire de R&D et sont le fait de personnes ne faisant pas partie de l'équipe de chercheurs.

Par exemple, la pertinence commerciale d'un produit, procédé ou service d'une PME ou le simple fait que cette contribution soit nouvelle ou novatrice ne suffit pas à rendre les opérations de création éligibles au CIR alors que cela constitue bel et bien de l'innovation.

Enfin, aujourd'hui, seul le prototype qui a pour but de vérifier expérimentalement des hypothèses de recherche, de lever des doutes et des incertitudes scientifiques et techniques, sans la préoccupation de représenter le produit dans son état industriel final, est éligible au CIR.

Sur tous ces points, le crédit d'impôt recherche doit être remodelé pour être appréhendé plus aisément par les PME innovantes, au besoin en déterminant un plafond de dépenses éligibles pour ces dernières.

### ➤ Proposition :

L'article 244 quater B II) du Code général des impôts est complété des alinéas suivants rédigés comme suit :

« Les dépenses relatives au produit ou au procédé relevant de fonctions d'études ou d'ingénierie et dont l'objectif principal est de trouver des débouchés, d'améliorer la productivité ou la rentabilité, d'établir des plans de pré-production ou de parfaire la régularité du processus de production. »

« Les dépenses relatives aux prototypes de validation de conception, aux productions à titre d'essai, qui visent la mise en route et l'aménagement de la production, ainsi que le coût des séries produites à titre d'essai ou de "production expérimentale". »

« Les dépenses liées aux études de conception d'un dispositif, d'un mécanisme, voire d'une machine, qui conduisent à l'élaboration de dessins techniques. »

## Pérenniser le dispositif de remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche pour toutes les PME

Actuellement, le crédit d'impôt est soit imputé sur l'impôt sur les sociétés (IS) à payer chaque année, soit remboursé au terme d'une période de trois ans.

Le crédit d'impôt recherche (CIR) donne lieu à une créance de l'entreprise sur l'Etat, qui est en principe utilisée pour le paiement de l'impôt sur les sociétés des trois années suivantes. A l'expiration de cette période de trois ans, la fraction éventuellement non utilisée de la créance de crédit d'impôt recherche (donc celle qui n'a pu être imputée sur l'imposition sur les sociétés), est remboursée.

A titre d'exemple, une entreprise qui engage des dépenses de recherche en 2008 pourra donc bénéficier d'un remboursement de son crédit d'impôt en 2012 si ce crédit n'avait pas été utilisé dans l'intervalle pour payer l'impôt sur les sociétés.

Pour certaines PME innovantes (Jeunes Entreprises Innovantes, « gazelles » ou nouvelles entreprises), le crédit d'impôt est remboursé immédiatement dès la fin de la première année (si l'entreprise ne l'a pas déjà imputé sur son IS).

Enfin, depuis la loi de finances rectificatives 2008, les créances sur l'État relatives à des crédits d'impôt pour dépenses de recherche calculés au titre des années 2005, 2006 et 2007 et non encore utilisées sont immédiatement remboursables.

Cette mesure est notamment bénéfique pour les PME ayant engagé des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche. Celles-ci ne subiront donc pas un décalage de trésorerie en cette période de crise.

En pratique, ce dispositif exceptionnel, entré en vigueur depuis le 1er janvier 2009, a déjà permis à toutes les entreprises bénéficiaires de récupérer près d'1,2 milliards d'euros.

Il est donc proposé de pérenniser ce dispositif en faveur des PME.

Toutes les PME doivent bénéficier du remboursement immédiat du CIR dès la première année, la moitié des dépenses éligibles au crédit d'impôt étant remboursée au bout de six mois après la déclaration.

### ➤ Proposition

Le crédit d'impôt défini à l'article 244 quater B du Code général des impôts pour dépenses de recherche engagées par les petites et moyennes entreprises au titre de l'année en cours est immédiatement remboursable. La première moitié du crédit d'impôt est remboursable au bout de six mois à compter de la date de la déclaration.

## **Extension du crédit d'impôt recherche à la majeure partie des titres de propriété intellectuelle**

Les titres de propriété intellectuelle dans leur ensemble permettent à la PME de valoriser leurs innovations et de conquérir de nouveaux marchés, notamment à l'export.

La CGPME propose que le champ d'application du crédit d'impôt recherche soit étendu aux dépenses exposées non seulement en matière de brevet mais aussi pour les autres titres de propriété intellectuelle tels que les dessins et modèles ou encore les concessions de licences.

Cette mesure serait de nature à encourager et à faciliter les démarches d'innovation effectuées par les PME, optimisant ainsi leur compétitivité dans un environnement international fortement concurrentiel.

### ➤ **Proposition**

Le point e) du II) de l'article 244 quater B du CGI est modifié comme suit :

« Les frais de prise et de maintenance de brevets, de certificats d'obtention végétale, dessins et modèles, et les concessions de licence. »

## **Elargir le spectre des dépenses éligibles au CIR consécutives aux frais de défense des brevets de la PME**

Le CIR a été révisé favorablement via l'article 87 de la loi (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) de finances pour 2004, notamment par l'extension du crédit d'impôt au titre des frais de défense des brevets exposés par les entreprises.

Néanmoins, l'administration interprète de manière très restrictive la possibilité pour la PME d'imputer ses frais de défense de brevets au titre du crédit d'impôt recherche, réduisant de fait la portée du dispositif.

En effet, comme le précise l'instruction fiscale (4 A-7-05) du 10 mars 2005 :

*« Une entreprise ne peut donc bénéficier du crédit d'impôt recherche au titre des seules dépenses de défense de brevets. »*

*« Les frais doivent avoir été exposés en vue de la défense de brevets déposés consécutivement à la réalisation d'opérations de recherche éligibles au crédit d'impôt recherche. »*

Le groupe de travail propose que le champ d'application du crédit d'impôt recherche soit étendu aux dépenses exposées par l'entreprise pour la défense de ses brevets, indépendamment du fait que ces derniers aient bénéficié ou non d'opérations de recherche éligibles au CIR.

➤ **Proposition**

Le point e bis) du II) de l'article 244 quater B du CGI est modifié comme suit :

« Les frais de défense de brevets, **alors même que ces derniers ne sont pas liés à la réalisation d'opérations de recherche éligibles au crédit d'impôt recherche**, et de certificats d'obtention végétale, ainsi que, dans la limite de 60 000 euros par an, les primes et cotisations ou la part des primes et cotisations afférentes à des contrats d'assurance de protection juridique prévoyant la prise en charge des dépenses exposées, à l'exclusion de celles procédant d'une condamnation éventuelle, dans le cadre de litiges portant sur un brevet ou un certificat d'obtention végétale dont l'entreprise est titulaire. »

### **Obligation de publier les statistiques annuelles concernant le crédit d'impôt recherche**

Le crédit d'impôt recherche entraîne une fréquence soutenue de contrôles fiscaux subis par l'entreprise, souvent plusieurs années après la demande de crédit d'impôt, freinant dès lors le recours à cette dépense fiscale pourtant positive pour la PME.

Par ailleurs, tout dispositif fiscal d'envergure tel que le CIR doit pouvoir être chiffré afin de corriger l'étendue de la dépense fiscale.

Aussi, dans un souci de totale transparence et afin de mesurer avec précision l'évolution du dispositif auprès des entreprises, il est proposé que soit publié annuellement le nombre d'entreprises ayant eu recours au crédit d'impôt recherche et le nombre de contrôles fiscaux diligentés à ce titre.

L'Observatoire de l'innovation, en lien avec la DGCIS, pourrait mener à bien cette mission.

➤ **Proposition**

L'administration publie chaque année les statistiques liées aux entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt défini à l'article 244 quater B du Code général des impôts.

## LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : RENFORCER LA GOUVERNANCE DES PME INDÉPENDANTES

### « Une vraie dynamique...

Mis en place par la loi de finances 2005, les pôles de compétitivité sont définis comme des lieux de synergie de proximité entre entreprises, centres de recherche et instituts de formation.

Inspirés des exemples de « *Silicon Valley* » aux Etats-Unis et des « *clusters* » japonais, il s'agit donc de faire travailler ensemble la recherche publique, les entreprises privées et les collectivités locales sur une même zone afin de dynamiser la politique industrielle et l'innovation.

Suite à l'appel à projet clos le 28 février 2005, le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 12 juillet 2005 a décidé de faire bénéficier 67 projets du label « Pôle de compétitivité ».

Après la réception de nouvelles candidatures et la fusion de pôles déjà labellisés, les pôles de compétitivité sont au nombre de 71 depuis le CIADT du 5 juillet 2007.

Les appels à projet se multiplient, démontrant une vraie dynamique des pôles. Les pouvoirs publics annoncent le financement de 91 projets de recherche et développement (R&D) émanant de 53 pôles de compétitivité, pour un financement par l'État de 107 millions d'€. Ces projets ont été retenus parmi les 190 dossiers présentés lors du 7e appel à projets.

Les 71 pôles concernent non seulement les domaines technologiques en émergence (nanotechnologies, biotechnologies, microélectronique, etc.) mais également des domaines plus matures (automobile, aéronautique, etc.).

La région Rhône - Alpes recense à elle seule 11 pôles de compétitivité dans des secteurs très variés. Par exemple, à Grenoble, le pôle mondial « MINALOGIC » regroupe 47 entreprises, dont 32 PME, travaillant sur la microélectronique et les micro-nanotechnologies.

Ces pôles d'excellence sont un formidable tremplin pour soutenir l'exportation des entreprises, notamment des PME. Plus de 38% de ces dernières ont désormais une activité développée vers l'export grâce aux pôles de compétitivité.

### ...où subsiste de fortes disparités »

Trois ans après la création des premiers pôles de compétitivité, un rapport d'évaluation a été remis le 18 juin 2008 au Premier ministre. Les évaluateurs affirment que « le niveau d'implication des PME dans les projets de R&D est fort et que celles-ci reçoivent une part importante des financements publics dédiés aux projets. »

Toutefois, l'enquête souligne aussi que **10 pôles sur 71 ont concentré environ 55 % des financements publics.**

Aujourd'hui, en dépit des financements supplémentaires annoncés, les pôles mondiaux captent l'essentiel de ces apports. En effet, la majeure partie de ces pôles était déjà structurée comme des lieux de synergie entre acteurs privés et publics avant d'obtenir le fameux label.

En définitive, seule la coopération inter-régions peut permettre à des pôles mineurs de s'impliquer dans des projets innovants pilotés par les pôles mondiaux, voire ceux à vocation mondiale.

On retrouve ainsi des projets « collaboratifs » dans une stratégie à l'origine « collaborative ».

### **Le financement des pôles de compétitivité met donc en évidence une disparité de développement selon les projets.**

La concentration des financements publics sur une minorité de pôles laisse présager, à terme, un déséquilibre irréversible dans le développement des pôles et, en conséquence, une perte d'attractivité pour certaines régions.

Parmi les 71 pôles de compétitivité, combien méritent-ils encore ce label d'excellence ?

### **Enfin, les disparités concernent aussi le mode de gouvernance des pôles, restant à clarifier et surtout à équilibrer entre les différents acteurs.**

Les « *leaders* » de ces pôles demeurent, à quelques exceptions, les grandes entreprises industrielles et l'on peut légitimement s'interroger sur la place réelle des PME indépendantes dans les pôles de compétitivité.

Pourtant, ce sont les PME qui innovent et se montrent réactives sur nombre de projets développés par les pôles de compétitivité.

Or, la gouvernance des pôles, dans leur ensemble, exclut les petites entreprises des prises de décisions liées aux orientations stratégiques ou aux besoins du pôle.

Comme en témoigne le nombre significatif de projets qui ont été déposés, la CGPME estime que le partage des connaissances et les activités menées en synergie sont profitables aux acteurs économiques et porteurs pour l'innovation industrielle.

Toutefois, malgré les points positifs relevés par le rapport d'évaluation, les PME ne doivent pas simplement être utilisées dans ce cadre comme des sous-traitants. Il est primordial d'associer pleinement les petites et moyennes entreprises à ces projets. Leur réactivité sera un atout.

La CGPME propose ainsi des pistes de solutions afin de renforcer la participation des PME dans les pôles de compétitivité.



### Un médiateur « PME pôle de compétitivité »

Comme le souligne le « recueil des bonnes pratiques de gouvernance pour les pôles de compétitivité » réalisé pour la Direction générale des entreprises (DGE), la qualité de la gouvernance constitue « *un facteur primordial du développement et de la réussite à long terme d'un pôle, car elle facilite la définition des enjeux stratégiques et la mise en œuvre de la feuille de route et des moyens pour les atteindre.* »

La PME qui souhaite participer au pôle de compétitivité doit engager des moyens conséquents en termes de temps et de logistique, et cela en complet décalage par rapport au rythme des acteurs publics ou des grands comptes.

Remplir les dossiers de candidatures, solliciter les financements, rencontrer les partenaires publics et siéger aux réunions de projets demandent des « sacrifices » de temps aux chefs d'entreprises de PME.

Dès lors, la nomination d'un médiateur pour faciliter la mise en relation des PME avec les différents acteurs et accomplir les démarches administratives permettrait à celles-ci de moins subir la contrainte temps.

Par ailleurs, alors que l'on recense 2 857 PME indépendantes impliquées dans l'ensemble des pôles (sur un total de 6 006 entreprises et 1 865 groupes), la plupart des PME sont faiblement représentées au sein de la gouvernance des pôles de compétitivité.

Il est notamment nécessaire d'instaurer un équilibre entre d'une part, le formalisme dans la gestion de projet pour standardiser le mode d'échange et, d'autre part, la souplesse pour associer tous les acteurs, principalement les PME/PMI.

Les problématiques étant différentes de celles des autres acteurs du pôle et bien spécifiques, il est primordial de consolider la représentation des PME au sein des pôles via :

- **une organisation professionnelle représentative des PME désignée à qualité partie prenante à cette gouvernance**

Une disposition dans les contrats-cadres des pôles pourrait intégrer ce qui apparaît comme une nécessité.

## Sécuriser la propriété intellectuelle des PME dans les pôles

La participation aux pôles de compétitivité suppose pour la PME de mettre en commun certaines informations liées à la R&D.

En effet, si la PME accroît son potentiel innovant en intégrant les pôles, elle diffuse également son savoir-faire.

Or, beaucoup de PME craignent *in fine* de ne pouvoir valoriser leur propriété intellectuelle, absorbée par les grands comptes. Toute une stratégie liée à l'intelligence économique est à mettre en place.

Par exemple, bien que la « confidentialité des données » soit l'objet de clauses détaillées dans les contrats conclus entre les différents partenaires du pôle, il est tout de même étonnant de constater que peu de contrats prévoient des sanctions en cas de non-respect par une partie de son obligation de confidentialité.

OSEO doit mettre en place un financement des PME qui auraient recours à des consultants en propriété intellectuelle afin que les entreprises puissent négocier au mieux leurs retours sur investissement et savoir quelles informations doivent être réellement partagées.

De même, l'INPI réalise des « pré-diagnostics propriété intellectuelle » gratuits auprès des entreprises de moins de 1 000 salariés pour évaluer leurs actifs incorporels.

La CGPME estime nécessaire d'appuyer de telles orientations afin d'aider les PME à optimiser leur R&D.

Par ailleurs, à l'image des recommandations effectuées par le « guide de la propriété intellectuelle dans les pôles de compétitivité », la CGPME préconise **la réalisation d'un contrat-type de consortium inspiré des modèles européens pour sécuriser la propriété intellectuelle des PME.**



## OSEO INNOVATION DOIT DAVANTAGE FINANCER LES PME INNOVANTES

La constitution du groupe OSEO, né en janvier 2005 du rapprochement des compétences de l'ANVAR, l'Agence française de l'innovation, et de la BDPME, la Banque du développement des PME, s'inscrit dans une dynamique de renforcement des actions en faveur de l'innovation.

La mission d'OSEO, dans le cas particulier de l'innovation, « est d'offrir aux créateurs d'entreprise et dirigeants de PME des services d'accompagnement et de financement adaptés à leurs besoins pour mener à bien leur projet d'innovation, quel que soit le stade de développement de ce projet ou de leur entreprise. »

Force est de constater qu'OSEO Innovation joue un rôle majeur dans ce processus de soutien aux PME innovantes pour les aider à devenir des Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI).



Les propositions évoquées précédemment s'inscrivent dans un processus à moyen terme qui devra obligatoirement être complété par des dispositifs et produits adaptés au financement des PME innovantes.

En attendant que cette évolution se concrétise, **il est suggéré d'orienter OSEO Innovation sur les dépenses qui ne sont pas couvertes par le crédit d'impôt recherche** et en priorité en direction des PME innovantes.

A titre d'exemple, le programme Passerelle permet aux PME d'adapter leur offre aux besoins d'un grand compte. Ce programme bénéficie *de facto* à des PME à potentiel car disposant d'un client futur qui démontre son intérêt en apportant un co-financement, ce qui génère également un effet de levier pour le financement public.





Comité | RICHELIEU  
Association Française des PME de Haute Technologie

## Soutien à l'innovation : la CGPME et le Comité Richelieu prennent position

- Synthèse -

### **Pérenniser les progrès du crédit d'impôt recherche**

La réforme du crédit d'impôt recherche, qui a permis de simplifier, de renforcer et d'accélérer ce dispositif, a été très positive pour les entreprises françaises. La CGPME et le Comité Richelieu souhaitent que ce nouveau fonctionnement décidé en 2008 soit pérennisé, non seulement pour les PME mais également pour les sociétés signataires du Pacte PME car un tissu de grandes entreprises engagées dans l'innovation ouverte est nécessaire pour que les PME puissent se développer et se transformer en Entreprises de Taille Intermédiaire.

### **Élargir son périmètre : vers un crédit d'impôt innovation**

Il faut toutefois aller plus loin car seules les dépenses de recherche et de développement expérimental sont éligibles au crédit d'impôt recherche. Pour les PME, l'innovation ne passe pas nécessairement par ce type de dépenses mais se concentre bien souvent sur la phase aval correspondant à du développement appliqué, exclue du périmètre du crédit d'impôt recherche. Or, cette phase est indispensable pour que le processus d'innovation soit réussi, c'est-à-dire qu'une idée nouvelle se transforme en succès commercial. La CGPME et le Comité Richelieu demandent donc d'élargir le périmètre du crédit d'impôt recherche en le transformant en crédit d'impôt innovation prenant en compte ce type de dépenses.

### **Orienter OSEO Innovation sur les dépenses aval, non couvertes par ce soutien fiscal**

En attendant que cette évolution puisse avoir lieu, il est suggéré d'orienter OSEO Innovation sur les dépenses qui ne sont pas couvertes par le crédit d'impôt recherche, comme par exemple le programme Passerelle qui permet aux PME d'adapter leur offre aux besoins d'un grand compte. Ce programme bénéficie de facto à des PME à potentiel car disposant d'un client futur qui démontre son intérêt en apportant un co-financement, ce qui génère également un effet de levier pour le financement public.

## **Adapter les modalités du soutien apporté par OSEO Innovation**

Afin que ces aides sur projet soient adaptées aux besoins actuels des PME, la CGPME et le Comité Richelieu demandent également que la forme de ce soutien évolue :

- Montant d'aide non plafonné par celui des fonds propres, comme c'est le cas aujourd'hui, ce qui revient à brider le développement des PME,
- Transformation des avances remboursables en subventions, afin d'avoir un impact positif sur la situation financière et surtout le bilan des entreprises et donc un effet de levier sur leur capacité à obtenir des crédits bancaires ou à lever des capitaux auprès d'investisseurs en capital risque, point crucial en période de crise.

## **Améliorer la gouvernance du soutien apporté aux projets collaboratifs**

Un soutien spécifique doit également continuer à être apporté aux projets collaboratifs (pôles de compétitivité, programme ISI, PCRD) car y participer entraîne un effort supplémentaire que le crédit d'impôt recherche ne suffit pas à équilibrer. Le pilotage qu'ils impliquent nécessite également un dispositif de soutien qui ne soit pas purement fiscal. Par contre, ces projets ne sont pas toujours adaptés aux PME. La CGPME et le Comité Richelieu souhaitent donc que les pouvoirs publics maintiennent un soutien fort à des projets individuels. Ils demandent également que le niveau de participation des PME aux projets collaboratifs fasse l'objet d'un suivi et d'une publication. Dans le cadre des pôles, ils appellent à une gouvernance renouvelée associant des organisations représentatives des PME concernées.

## **Conclusion : simplifier le soutien à l'innovation pour libérer la croissance des PME**

Pérennisation des nouvelles caractéristiques du crédit d'impôt recherche, extension aux dépenses aval plus proches du marché ou orientation d'OSEO Innovation sur ce type de dépenses, avec dans ce cas une adaptation des règles d'intervention de cet organisme aux réalités actuelles des PME, telles sont les demandes de la CGPME et du Comité Richelieu pour que les PME françaises puissent renforcer leur innovation et donc leur capacité à croître et à devenir les nouvelles Entreprises de Taille Intermédiaire qui font cruellement défaut à notre économie.





## **CONFEDERATION GENERALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES**

---

**10, terrasse Bellini - 92806 PUTEAUX**

**☎ 01 47 62 73 73**

**☎ 01 47 73 08 86**

**<http://www.cgpme.fr>**