

**REGION DES PAYS DE LA LOIRE
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

SESSION DES 18 ET 19 MARS 1999

AVIS

sur

BILAN DES DISPOSITIFS ARC ET ELAN

*présenté par M. Bernard VINSONNEAU
au nom de la Commission n°3 «Développement économique»*

Entendues les interventions de MM. YZAMBART, MOREAU, PETIT

Entendue l'intervention de M. Philippe CHEVREUL, Président du Comité d'orientation et d'engagement du programme ELAN.

Lors de certains avis budgétaires de ces dernières années, le CESR s'est exprimé, à propos des crédits consacrés au développement économique, parfois pour demander un examen rigoureux des projets proposés à l'agrément de la procédure ELAN (Energie Ligérienne pour les Activités Nouvelles), parfois pour regretter une insuffisante consommation des crédits de l'Aide au Recrutement de Cadre (ARC).

En 1999, dernière année du contrat de plan Etat-Région, et troisième année de mise en œuvre effective d'ELAN, un bilan de ces deux dispositifs apparaît utile, ceci pour plusieurs raisons :

- l'engouement pour le dernier-né semble bien plus fort que celui constaté sur l'ARC (plus de 530 projets agréés pour l'un, moins de 300 pour le second) alors que la durée de mise en place est inversement proportionnelle (6 ans contre 3 ans),
- l'année de négociation du contrat de plan 2000-2006, une remise à plat de l'ARC (outil co-piloté par l'Etat et la Région) pourrait trouver des concrétisations rapides,
- la coordination réfléchie de ces deux actions, dans le sens d'un développement des PME régionales, pourrait tout à fait s'inscrire dans une vision stratégique à moyen terme.

L'intérêt de cette démarche se vérifie alors. Mais pourquoi ce travail de réflexion ? Tout d'abord parce qu'il pourrait exister des risques de chevauchement de ces deux mesures, voire de concurrence. Il est parfois avancé que des effets de transfert de l'un vers l'autre s'exercent. Par ailleurs, une définition moins restrictive des conditions d'éligibilité à ELAN pourrait favoriser l'accueil de projets que la politique préalablement décidée dans le cadre de l'ARC ne souhaitait pas retenir.

Voilà pourquoi le CESR des Pays de la Loire s'est saisi de ce sujet, non pour fournir une définition « clé en main » de ces outils, mais plus modestement pour avancer quelques idées qu'il lui semblerait opportun d'intégrer dans une réflexion que le Conseil régional ne saurait occulter à l'aube des échéances à venir.

D'un point de vue méthodologique, le CESR s'est attaché d'une part à appréhender les objectifs affichés ainsi que les moyens qui y sont consacrés, en essayant de repérer quelles sont les différences d'approche mais aussi les éléments de superposition possible. Dans un second temps, il a tenté de relever quels sont les points forts et les points faibles de chaque outil avant de se risquer à en dégager une conclusion.

1. LES LOGIQUES ET OBJECTIFS DE L'ARC ET D'ELAN

L'ARC est un dispositif déjà assez ancien puisqu'il a été reconduit à plusieurs reprises dans les contrats de plan successifs alors qu'ELAN est née en 1996 de la transcription dans la région d'une démarche déjà expérimentée en Lorraine (ARDAN).

Les objectifs de ces deux mesures, tels qu'ils sont officiellement exprimés sont les suivants :

- donner vie à un projet de développement durable, d'une activité ne préexistant pas dans l'entreprise pour ELAN,
- renforcer les compétences internes de l'entreprise pour l'ARC.

Il peut d'ores et déjà être noté qu'aucune de ces actions ne constitue une aide à l'emploi. Il s'agit plutôt d'un soutien au développement économique des entreprises, lequel passe par le recours à de nouvelles compétences humaines.

Cette remarque fait donc déjà apparaître un premier point commun quant à la finalité poursuivie mais également une différenciation quant à l'objectif affiché. Il en est d'autres dans un sens comme dans l'autre.

1.1 Les éléments de différenciation des deux mesures

Au-delà des différences d'objectifs, les autres caractères divergents sont de natures variées. Ils peuvent avoir trait aux conditions de mise en œuvre pratique ainsi qu'aux modalités de gestion.

S'agissant de la mise en œuvre, nous pouvons noter que les conditions d'éligibilité diffèrent puisque l'ARC est ouvert uniquement aux entreprises de production alors qu'ELAN retient toutes les activités à l'exception du commerce et des services aux particuliers.

Par ailleurs, concernant la qualité de la personne intégrée dans l'entreprise, il est question de cadre pour l'ARC alors que pour ELAN on parle maintenant de responsable développeur. Il est remarqué ici qu'à l'origine de ce programme la dénomination de cadre avait bien été retenue. Le changement de terminologie est justifié par le souhait de ne pas rebuter *a priori* les petites entreprises qui sont la cible privilégiée du programme. La notion de responsabilité avec rattachement direct ou presque direct au chef d'entreprise est maintenant préférée par ELAN.

De plus, la nature du lien à l'entreprise retenu dans le cadre de l'ARC est celui d'un contrat de salarié à durée indéterminée (ou éventuellement déterminée dans la procédure CORTECHS), contre un statut de stagiaire de la formation professionnelle d'une durée de six mois dans le cadre d'ELAN. La nature de la rémunération et de l'intervention financière publique s'adapte donc logiquement à cette donne.

Ces variétés d'approche peuvent alors expliquer que dans un certain nombre de cas (environ un sur deux) ELAN s'ouvre à des projets qui ne peuvent être retenus au titre de l'ARC. Cette situation n'est pas choquante en soit à la condition qu'elle soit intégrée dans une approche globale du développement des entreprises, la coordination des deux mesures ayant été préalablement définie.

Le deuxième élément de différenciation entre les deux politiques est apporté par les modalités de gestion retenues. D'une part les services instructeurs sont très nettement séparés avec un monopole des services de l'Etat (DRIRE, DRAF et DRCE) dans l'instruction des dossiers ARC et un monopole de la cellule pour ELAN. Cependant, les structures habilitées à monter des dossiers sont assez différentes dans les faits. Pour l'ARC, les chambres de commerce et les services de l'Etat sont en première ligne alors que pour ELAN, 29 partenaires développement ont été retenus, dont les compagnies consulaires.

Enfin, en terme de gestion des dispositifs, le caractère contractualisé de l'ARC entraîne une gestion tripartite entre la Région, les services de l'Etat et la CRCI. De cette complexité il ressort des délais parfois longs puisqu'il a été noté qu'en moyenne le délai entre le dépôt de la lettre d'intention et la notification de l'octroi de l'aide s'établit entre cinq et six mois. Le délai entre l'envoi du dossier complet et la notification avoisine trois à quatre mois : environ deux mois avant l'examen en Comité Technique Consultatif Régional (CTCR), puis presque deux mois supplémentaires avant notification de la décision.

S'agissant d'ELAN, la gestion est assurée directement par la cellule technique installée au Conseil régional. Les délais sont alors bien inférieurs, parfois une semaine entre le comité d'engagement et la signature de la convention d'agrément.

1.2 Des points communs ne facilitant pas la lisibilité des actions

Si les objectifs des deux mesures apparaissent bien distincts, nous avons déjà vu que les finalités se rapprochaient, à savoir le développement des entreprises. De même, les moyens de poursuite de ces objectifs sont similaires puisqu'il s'agit de promouvoir dans un cas de nouvelles fonctions dans l'entreprise, et dans l'autre cas une fonction ne préexistant pas. La différence entre les deux semble mince.

De même, avant le changement de terminologie retenu par le comité d'engagement ELAN, la référence à la notion de cadre était commune aux deux dispositifs.

Outre la référence au niveau cadre, la définition des fonctions éligibles peut prêter à confusion. Il existe en effet une aide au recrutement de cadre spécialement réservée à l'exportation (l'ARC export) quand l'ouverture à l'exportation est retenue comme une activité nouvelle par ELAN. La succession du chef d'entreprise constitue une voie d'entrée à part entière dans l'ARC quand une réflexion en cours au Comité d'engagement ELAN envisage l'élargissement de la mesure à la transmission d'entreprise.

Ces éléments de chevauchement pourraient alors accréditer l'idée selon laquelle des transferts de projet seraient possibles de l'ARC vers ELAN. On a bien noté une diminution du nombre de dossiers entre 1996 et 1997 (année de lancement d'ELAN) de 60 à 39 pour l'ARC industrie et de 17 à 14 pour l'ARC export. Mais le nombre de dossiers ARC IAA est resté stable (de 11 à 12) et il est constaté une remontée du nombre entre 1997 et 1998 pour ces trois actions, sans toutefois rattraper le niveau de 1996 pour l'industrie. D'une manière générale, l'ensemble des dossiers ARC (c'est-à-dire intégrant les stages de longue durée et les CORTECHS) a régulièrement progressé entre 1995 et 1998. Il faut aussi noter que l'Aide au Recrutement pour l'Innovation mise en place par l'ANVAR vient directement concurrencer l'ARC. Il ne peut donc être vérifié de corrélation évidente entre la diminution du nombre de dossiers ARC industrie et l'augmentation parallèle du nombre de dossiers ELAN.

Même si cette liaison avait pu être établie, elle aurait simplement révélé un attrait supérieur de l'un par rapport à l'autre.

2. POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES DE CHAQUE DISPOSITIF

Il ne s'agit pas ici de dresser un panorama exhaustif des avantages et inconvénients de chaque mesure mais plutôt de rechercher les éléments de force qui peuvent être confortés et les éléments de faiblesse qui peuvent être améliorés dans le souci d'une organisation harmonieuse au profit du meilleur accompagnement des entreprises régionales.

2.1 L'aide au recrutement de cadre

Points forts

Comme le note le rapport d'évaluation de l'ARC réalisé à la fin de l'année 1997, « l'ARC est perçue de façon positive », car « couvre un risque de recrutement », « répond à un besoin », « compense un effort » et « accélère le recrutement ». On retrouve là sans aucun doute les meilleurs arguments possibles en faveur de cette mesure, mais ils ne sont pas les seuls.

En visant à renforcer les compétences internes des entreprises, l'ARC répond à une lacune communément soulignée de déficit d'encadrement des entreprises régionales. De plus, cet effort en faveur du recrutement de cadre permet à des jeunes formés dans la région de trouver un emploi à proximité, sans devoir s'expatrier en région parisienne où la concentration de cadres est déjà phénoménale.

Ce dispositif favorise aussi le recrutement à des niveaux de rémunération assez élevés puisque, en moyenne, un cadre recruté avec le soutien financier de l'ARC perçoit une rémunération annuelle de l'ordre de 240 000 francs. Le niveau moyen de participation publique s'établit à environ 110 000 francs par dossier.

Enfin, s'agissant d'un dispositif contractualisé, l'ARC bénéficie de la conjonction des efforts de l'Etat et de la Région. Dès lors les enveloppes budgétaires se répartissent entre ces deux financeurs, abondées jusqu'à présent par des fonds structurels européens.

Points faibles

L'étude d'évaluation citée précédemment fait ressortir un manque d'incitativité du dispositif en s'appuyant sur le fait que les trois quarts des entreprises bénéficiaires auraient recruté sans l'ARC. Sans forcément revenir sur le caractère incitatif ou non de la mesure, il peut être souligné que très souvent le cadre est recruté entre l'envoi de la lettre d'intention et le dépôt du dossier complet, et presque toujours avant le passage en CTCR. L'entreprise n'attend donc pas la notification de la décision qui intervient parfois plusieurs mois après le recrutement.

Par ailleurs, le rôle ambivalent de certains services de l'Etat chargés à la fois de missions de contrôle et d'accompagnement des entreprises est souvent souligné comme un frein éventuel.

2.2 Energie ligérienne pour les activités nouvelles

Points forts

Dans un cas sur trois, ce sont les caractéristiques propres d'ELAN qui justifient sa sollicitation de préférence à d'autres dispositifs. Sont particulièrement mis en avant l'accompagnement, la formation, la souplesse et le suivi. Pour toutes ces raisons, ELAN paraît particulièrement adapté aux entreprises de petite taille. D'ailleurs les chiffres le confirment puisque la moitié des dossiers retenus concerne des entreprises de moins de 10 salariés et plus de 80% des entreprises de moins de 50 salariés. Comparativement, la taille moyenne des entreprises ayant recours à l'ARC est plus élevée (environ 50 salariés).

Cet accompagnement est d'une grande importance dans les petites entreprises puisque le partenaire développement accompagne le chef d'entreprise dans la définition et la formalisation de son projet, dans la recherche du candidat idoine, dans la définition des objectifs qui lui sont assignés, dans la définition du plan de formation qui peut être nécessaire, ainsi que dans la recherche du stage adapté. Ensuite, le suivi de la mission à 6 mois puis 1 an permet d'assurer une continuité de l'accompagnement de l'entreprise. Ce sont ces missions qui justifient l'indemnisation des partenaires

développement à hauteur de 12 000 francs par projet considérant qu'il s'agit là d'une intervention dépassant le strict cadre du montage de dossier.

Enfin, le recours à ELAN se révèle d'une grande souplesse et d'une certaine rapidité de mise en œuvre. Cela constitue assurément un atout pour les entreprises bénéficiaires.

Il peut être noté également que les efforts de communication pour promouvoir cette mesure, avec un budget spécialement affecté à cet effet, peuvent être de nature à expliquer son succès.

Points faibles

D'une conception plus récente que l'ARC, ELAN a intégré une définition plus étendue de ses critères d'éligibilité, qu'il s'agisse des secteurs d'activité ou même du niveau de la personne intégrée dans l'entreprise (la notion de cadre initialement affichée a fait place à une notion plus large de responsabilité dans l'entreprise, plus adaptée à la TPE). Il a pu s'en suivre un effet d'absorption de projets qui n'étaient pas éligibles à l'ARC. Il semblerait d'ailleurs que ce soit une motivation du recours à ELAN dans presque un cas sur deux.

De plus, les risques de chevauchements avec l'ARC ne sont pas nuls.

3. QUELQUES REFLEXIONS DE NATURE A COORDONNER DEUX MESURES COMPLEMENTAIRES

Les propositions avancées ici doivent prendre en compte au moins trois dimensions :

- la taille des entreprises éligibles,
- la nature des activités exercées,
- la nature des fonctions exercées par la personne intégrée dans l'entreprise,

en ne perdant pas de vue qu'il s'agit dans un cas de renforcer les compétences internes de l'entreprise et dans l'autre de faire émerger des activités nouvelles.

L'ARC entraîne une structuration de l'entreprise tandis que les effets d'ELAN concernent une diversification ou une expérimentation d'activité nouvelle. Il doit certainement en être tenu compte dans la définition des critères d'éligibilité des entreprises, dans les niveaux de participation financière et dans la souplesse devant présider à leur mise en œuvre.

3.1 Limiter le dispositif ELAN aux entreprises de moins de 100 salariés...

S'agissant des critères d'éligibilité, un plafond de taille pourrait être de nature à éviter les chevauchements entre les deux dispositifs. En effet, actuellement, dans les deux cas le plafond est celui des 500 salariés. Il pourrait être ramené à 100 salariés dans le cadre d'ELAN considérant qu'au-delà les entreprises peuvent supporter une plus lourde contrainte dans l'accès à l'aide. S'agissant d'ELAN, ce critère modifierait peu les choses puisque moins de 5% des bénéficiaires ont plus de 100 salariés, ce qui représente 26 entreprises agréées entre le début du programme et la fin de 1998.

3.2 ...et l'élargir aux services aux particuliers, au commerce et aux professions libérales

En contrepartie, l'élargissement d'éligibilité aux services aux particuliers, au commerce et aux professions libérales serait de nature à renforcer le développement endogène de l'économie de proximité. C'est une des priorités que le CESR a en effet retenues dans sa contribution au plan stratégique pour la région, en parallèle à l'adaptation à l'internationalisation croissante de l'économie. Il a été montré précédemment que la démarche proposée par ELAN correspond bien aux problématiques des petites entreprises. Il doit en être tiré profit pour renforcer ce pan entier de l'économie régionale.

3.3 Ouvrir davantage l'accès de l'ARC aux artisans de production

Pour sa part, aucune restriction de l'ARC en considération de la taille des entreprises ne serait nécessaire. Il serait plutôt opportun de réfléchir à la façon de mieux faire accéder les entreprises artisanales de production à un encadrement dont elles peuvent avoir besoin. En dépit de leur taille, les entreprises de production de moins de 20 salariés sont souvent davantage proches d'une logique industrielle de croissance et recherche de marchés que de l'artisan alimentaire ou de service par exemple. Or, pour le moment, les chambres de métiers prescrivent peu cette mesure, affichée comme une aide à l'industrie. Pourtant, les entreprises artisanales de production ont vocation à se développer et à devenir éventuellement des industries. L'apport d'un cadre, ou plus souvent du premier cadre, leur permet généralement de passer un pallier dans leur développement.

3.4 Réfléchir à une nouvelle liste de fonctions prioritaires pour l'ARC

Parmi les fonctions prioritaires définies pour l'ARC (environnement, design, qualité, production, recherche et développement, commercial, autres) certaines apparaissent rarement dans les dossiers traités. C'est le cas de l'environnement et du design (un dossier au total entre 1994 et 1998), et de la transmission d'entreprise (5 dossiers). Une redéfinition des fonctions prioritaires serait la bienvenue d'autant plus que l'ANVAR développe également une aide concurrente (l'Aide au Recrutement pour l'innovation).

L'introduction des nouvelles technologies, la gestion des ressources humaines pourraient par exemple faire partie des fonctions éligibles dans le prochain contrat de plan.

3.5 Comment traiter au mieux la transmission d'entreprise ?

Le nombre de cas de transmissions d'entreprises accompagnées par l'ARC est dérisoire tandis que le Comité d'engagement d'ELAN mène, dans la lignée d'une préconisation du CESR, une réflexion sur un élargissement dans cette direction.

Sans trancher la question de savoir laquelle de ces deux mesures paraît la plus appropriée à cette problématique, une réflexion du Conseil régional pourrait intégrer les préoccupations suivantes :

- l'entrée d'un repreneur dans une entreprise est sans doute plus adéquate dans le cadre d'un CDI qu'avec un statut de stagiaire pour une durée de 6 mois,
- sachant que les entreprises ayant recours à l'ARC accordent des niveaux de rémunération plus élevés que dans le cadre d'ELAN et que la reprise s'envisage plus facilement pour un cadre expérimenté disposant déjà d'une certaine surface financière, cette première mesure présente ici un avantage,
- les chances de réussite d'une transmission augmentent avec la durée du passage de témoin entre le cédant et le repreneur. Dès lors, la démarche d'accompagnement d'ELAN, avec suivi à 6 mois puis un an, la définition d'un plan de formation adapté aux besoins du cadre repreneur en fonction des compétences qu'il lui faut acquérir, constituent des atouts de réussite.

3.6 Alléger la procédure administrative de l'ARC

L'absence dans l'étude d'évaluation de l'ARC des préoccupations liées à l'ingénierie administrative avait été regrettée par le CESR dans son avis d'évaluation des 18 et 19 juin 1998. Le regard sur ces questions montre pourtant que certaines lourdeurs peuvent être regrettées.

Les délais totaux, entre 5 et 6 mois pour un dossier, sont trop longs. Il semblerait possible de réduire de presque un mois le délai entre la réception du dossier complet et son passage devant le CTCR, en n'assurant de visite sur place de la part du service instructeur que dans les cas où des questions importantes se posent. Une certaine confiance doit être faite aux services qui montent les dossiers. Le service instructeur devrait alors systématiquement s'engager à présenter le dossier au CTCR au plus tard 6 semaines après réception.

Par la suite, la réduction du délai à un mois entre le passage au CTCR et la notification devrait être recherchée. Si des délais sont nécessaires pour permettre au Conseil régional de soumettre les dossiers à sa commission du développement économique puis à sa commission permanente, une simplification des circuits entre les services de l'Etat, de la Région et de la CRCI pourrait le permettre.

Ces légers aménagements seraient en fait de nature à réduire les délais à des durées comprises entre 3 et 4 mois plus en rapport avec les impératifs temporels des entreprises.

3.7 Assurer la promotion de l'ARC

Peut-être faut-il voir dans le succès quantitatif de la procédure ELAN un effet de ses efforts de communication. Il pourrait être prévu dans le cadre de l'ARC un budget à cet effet afin de faire connaître largement aux entreprises les aides qu'elles peuvent solliciter pour leur développement.

Adopté par :

Présents : 51

Pour : 50

Contre : 0

Abstention : 1

Le Président,

Gilles BOUYER