

Fonds régionaux pour l'emploi et la formation

Denis Durand

La politique monétaire et le comportement actuel des banques orientent l'argent vers le soutien aux marchés financiers, contre l'emploi et la création de richesses dans les territoires. L'alternative aux politiques néolibérales et la réalisation d'objectifs chiffrés d'emplois exige d'obtenir des banques qu'elles assument leur responsabilité sociale en finançant des investissements démocratiquement décidés et répondant à des critères précis en matière économique (création de valeur ajoutée sur le territoire de la région), sociale (emploi, salaires, formation) et environnementale (économies d'énergie et de matières premières)¹. C'est le rôle des fonds régionaux pour l'emploi et la formation.

Les fonds régionaux pour l'emploi et la formation (FREF) ne servent pas à financer les investissements publics ou privés avec des fonds publics. Leur objet est de concrétiser, par une aide de la région (sous forme de bonification d'intérêt, de garantie ou des deux à la fois), le rapport des forces créé par des luttes sociales et politiques visant à **obliger les banques à financer des projets d'investissements se traduisant par des créations d'emplois ou des consolidations d'emplois existants.**

Concrètement,

– si une banque accepte de financer un projet réclamé par les syndicats d'une entreprise ou les élus d'une

1. Cette proposition, en liaison avec la demande d'une nouvelle sélectivité de la politique monétaire, a été reprise dans le « Rapport annuel sur l'état de la France » voté le 23 octobre dernier à la quasi-unanimité par le CESE.

Le respect des engagements de la banque et de l'emprunteur fera l'objet d'un contrôle démocratique pendant toute la durée du projet, de sorte que l'aide de la région puisse être interrompue immédiatement si ces engagements ne sont pas tenus.

ville ou de la région, l'emprunteur bénéficiera d'une bonification d'intérêts et d'une garantie apportées par le FREF. Ces techniques d'intervention permettent de mobiliser typiquement 10 euros de crédits bancaires pour 1 euro de fonds publics engagés pour le soutien du projet ;

– la viabilité du projet et sa conformité à des critères sociaux et environnementaux feront l'objet d'une discussion entre les différentes parties prenantes : plus le projet comportera de créations d'emplois et d'efforts de formation, plus la bonification d'intérêts pourra être élevée, jusqu'à réduire le coût de l'emprunt à zéro (voire moins) pour l'entreprise ou la collectivité emprunteuse ;

– une fois un accord trouvé sur le contenu du projet et ses conditions de financement, la responsabilité de décider l'engagement du fonds incombera au Conseil régional ;

– le respect des engagements de la banque et de l'emprunteur fera l'objet d'un contrôle démocratique pendant toute la durée du projet, de sorte que l'aide de la région puisse être interrompue immédiatement si ces engagements ne sont pas tenus ;

– le fonds régional est appelé à développer un partenariat privilégié avec le pôle financier public dont nous demandons la constitution à partir d'institutions financières publiques existantes telles que la BPI, la Caisse des dépôts et consignations, la Banque postale, la Banque de France, et à partir de la nationalisation des grands réseaux bancaires privés ;

– ses interventions seraient d'autant plus puissantes qu'elles s'appuieraient sur un soutien de la politique monétaire ;

– ainsi, les projets soutenus par les fonds régionaux pour l'emploi et la formation devraient être éligibles aux financements du Fonds de développement économique, social et écologique européen, financé par la BCE, dont nous demandons la constitution

pour soutenir les efforts de la Grèce mais aussi de tous les peuples d'Europe qui veulent se dégager de l'austérité.

Éléments de chiffrage

Le total du budget de la région Île-de-France consacré à l'action économique est de 161 millions d'euros pour l'année 2015.

Si une somme équivalente était consacrée à des bonifications d'intérêts de 2 points, permettant de ramener à 0, en moyenne, le coût des crédits ainsi encouragés, elle pourrait s'appliquer à un montant de crédits de 8 milliards d'euros, soit 1,4 % du total des crédits accordés par les banques en Île-de-France (580 milliards au 31 juillet 2015 pour 560 milliards de dépôts dans les banques franciliennes à la même date).

Ces crédits peuvent représenter 40 % du financement d'investissements supplémentaires atteignant donc un montant de 20 milliards d'euros, dont on peut estimer qu'ils pourraient permettre la création de quelque 200 000 emplois.

Ces 200 000 emplois permettraient chaque année la création de 16 milliards de valeur ajoutée supplémentaire pouvant supporter des prélèvements fiscaux et sociaux de l'ordre de 8 milliards sans augmentation de la pression fiscale sur les entreprises et les ménages.

Organisation institutionnelle des FREF

Quel type de projet soumettre au FREF ?

Il s'agit nécessairement d'un investissement (matériel, logiciel, en recherche ou en formation) répondant à des critères précis en matière de création d'emplois et de création de valeur ajoutée (nécessaire au remboursement final du prêt) :

- nombre d'emplois créés ;
- le cas échéant, nombre d'emplois sauvegardés ;
- augmentation relative de l'emploi (en pourcentage de l'emploi existant avant le projet) ;
- éléments de formation et d'augmentation des qualifications des salariés ;
- contribution du projet à la recherche-développement ;
- volume de valeur ajoutée créée par les futures capacités de production nouvelles ;
- rapport VA/C et les différentes notions de valeur ajoutée supplémentaire liées à l'investissement ;
- caractère plus ou moins stratégique du projet pour la région, la filière...;
- économies d'énergie et de matières premières..

Le cas le plus souvent envisagé est celui d'un projet présenté par une PME mais il n'y a pas de raison d'exclure un projet réalisé localement par un groupe, ou encore un investissement réalisé par une collectivité publique.

Les organes d'instruction et de sélection du dossier

La gestion administrative et politique du FREF pourrait être organisée comme suit :

– gestion administrative du Fonds et instruction des dossiers dans le service développement économique du Conseil régional – en liaison avec les administrations économiques (INSEE, directeur régional des Finances publiques, Banque de France) ;

– examen des demandes par un *comité de coordination et de gestion du FREF*, qui tiendrait lieu de conseil d'administration et déciderait de l'attribution des aides pour la bonification. Les représentants des salariés et des élus locaux en seraient membres, ainsi que les divers représentants des milieux économiques ;

– et ensuite passage devant la commission permanente du Conseil régional qui approuve la décision du comité de coordination, car seule la collectivité est habilitée à octroyer une subvention. Ce sont en effet les élus qui doivent avoir le dernier mot.

La nature de la décision du FREF

Il s'agit de décider si la région apportera ou non un soutien au projet, en rendant possible, ou moins coûteux, son financement par une banque.

Cette décision dépend en premier lieu de la qualité des projets, telle qu'elle ressort du dossier de demande d'aide, mais aussi des avis exprimés par les forces représentées au conseil d'administration du fonds (syndicats, élus locaux en particulier).

Elle dépend aussi, il importe de le souligner, des résultats du dialogue qui doit s'instaurer entre les demandeurs d'aide et le comité de coordination et de gestion du FREF. Ce dialogue doit pouvoir faire évoluer le contenu du projet une fois que celui-ci aura été présenté : plus seront programmés des créations d'emplois et des efforts de formation, plus l'aide pourra être forte.

La formalisation de la décision

L'opération met en jeu trois parties prenantes : l'entreprise, la banque (ou les banques s'il y en a plusieurs) et la région :

– l'entreprise s'engage à réaliser l'investissement dans les conditions décrites dans le dossier de demande d'aide, en particulier en ce qui concerne le nombre et l'échéancier des créations d'emplois ;

– la banque s'engage à financer l'investissement en accordant un crédit à l'entreprise au taux du marché ;

– la région apporte une aide sous réserve du respect par la banque et par l'entreprise des conditions qu'elle a fixées.

Les obligations respectives de chacune de ces parties devraient faire l'objet d'une forme de **convention (CGCT) ou de contrat**.

Quelles techniques d'aides ?

Bonification d'intérêts

La forme classique d'une incitation au financement par crédit bancaire est la bonification d'intérêts. La bonification a pour effet de permettre le financement d'un emprunt à un taux d'intérêt inférieur au taux du marché. Son avantage est d'entraîner un fort

effet de levier : un apport de fonds publics limité peut déclencher un montant élevé de financements : typiquement, 2 points de bonification représentent 10 % du montant total d'un crédit à 5 ans à raison de 2 % par an². On peut objecter que sa puissance est limitée quand les taux d'intérêt sont bas, comme c'est le cas aujourd'hui. Cette objection peut être réfutée dès lors qu'on accepte l'éventualité d'un taux négatif après bonification.

Garantie

Une autre technique, tout aussi répandue, est celle de la garantie apportée par la collectivité publique. L'effet de levier résulte ici du taux de réussite des projets soutenus. Il est de 1 à 10 si 90 % des projets réussissent.

Qui accorde la garantie ?

Ce peut être la région elle-même. On peut aussi envisager une coopération avec certaines institutions financières possédant une compétence spéciale dans l'octroi de garanties. Ainsi, BPI-France met en œuvre des procédures spécialisées de garantie, parfois en coopération avec des collectivités territoriales ; c'est par exemple le cas avec la région Île-de-France.

Le suivi du respect des engagements des bénéficiaires de l'aide

Le contrat sanctionnant juridiquement l'attribution de l'aide comportera une clause de rendez-vous périodique – au moins une fois par an, peut-être plus souvent. Il sera essentiel que les salariés – de l'entreprise et de la région – et les élus participent activement à cette phase du projet.

Lorsque l'examen périodique du respect des engagements de la banque et de l'entreprise fait apparaître un manquement à ces engagements, la sanction prend évidemment la forme d'une interruption, voire d'un remboursement de l'aide (voir CGCT article R 1511-11).

Insertion de l'action du FREF dans l'ensemble de l'action économique de la région

La création des FREF répond à la volonté d'en finir avec des politiques d'aides aux entreprises qui aboutissent, le plus souvent, à subventionner les profits des entreprises bénéficiaires sans effet mesurable sur l'emploi et la croissance réelle, et sans que ces procédures permettent aux citoyens d'exercer un quelconque pouvoir sur les décisions touchant à l'utilisation des profits des entreprises et des crédits bancaires.

Au niveau national, il s'agit en particulier de remettre en cause les politiques d'exonérations sociales et fiscales qui ont fait tant de mal depuis vingt ans. Au niveau régional, il s'agit, dans un premier temps, de sommes plus modestes : reconvertir tout ou partie des aides régionales en bonifications d'intérêts ou en garanties d'emprunts distribuées par le FREF. ■

2. Un rapport de la Commission européenne à propos du « programme d'Amsterdam » de soutien aux PME mis en place sous l'égide de la Banque européenne d'investissement entre 1994 et 1997 a confirmé l'efficacité de ces techniques. Les bonifications d'intérêts accordées dans le cadre de ce programme se sont avérées 70 fois plus efficaces, en termes d'emplois créés ou préservés pour une mise de fonds publics donnée, que les aides distribuées aux entreprises en application des lois Aubry sur le passage aux 35 heures.