

N° 272

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988.
Entregistré à la Présidence du Sénat le 28 avril 1988.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à créer des fonds régionaux d'initiative
économique pour l'emploi et la croissance.*

PRÉSENTÉE

Par M. Robert VIZET, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mme Danielle BIDART-REYDET, M. André DUROMÉA, Mmes Paulette FOST, Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Ivan RENAR, Paul SOUFFRIN et Hector VIRON,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le développement des interventions économiques locales et régionales s'inscrit dans la démarche politique du parti communiste d'issue à la crise notamment par la démocratisation des institutions et la décentralisation. Une nouvelle croissance de l'économie exige le développement des emplois, des qualifications pour tous, une profonde transformation des mécanismes financiers et de décision. Ce qui implique des rapports nouveaux entre les travailleurs des entreprises et des banques, les populations locales et les élus.

Cette orientation se heurte à la recherche de rentabilité financière du patronat qui s'inscrit pleinement dans la politique du Gouvernement.

Or, les besoins croissants de financement sur fonds publics des entreprises entrent en concurrence avec des dépenses utiles comme la formation, le logement, les services sociaux. Il s'agit là d'une conséquence que la contrainte des critères financiers dominants fait peser sur la décentralisation. La crise des finances locales se nourrit du gâchis des fonds publics locaux et implique les collectivités dans la mise en œuvre de la politique d'austérité avec une pression accrue sur la couverture des besoins sociaux et collectifs. Et ceci au moment même où les transferts de compétences confient aux collectivités locales une responsabilité nouvelle dans le domaine de l'action sociale.

La mobilisation des financements décentralisés ne se limite pas aux interventions des collectivités locales. On assiste actuellement à une multiplication sans précédent des « gâchis régionaux ». La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a ses antennes régionales qui travaillent en relation étroite avec les unions patronales ; les chambres de commerce et d'industrie et les grandes entreprises ou institutions financières (cf. Ouest Atlantique en Bretagne ou A.R.E.X.I. dans le Nord) ; l'Agence nationale de valorisation de la recherche s'est régionalisée, le Crédit national aussi avec des comités de prêts dans lesquels siègent des chefs d'entreprise. D'autres institutions ont une vocation explicitement régionale. Tels les sociétés de développement régional, les instituts régionaux de participation, les fonds de garantie régionaux, etc. Depuis 1982, presque tous les conseils régionaux sont entrés dans le capital de ces organismes qui constituent pour eux des outils privilégiés d'intervention en direction des petites et moyennes entreprises.

Pour créer plus de richesses dans les régions, il faut faire reculer la domination des critères financiers de même que les prélèvements et les gâchis capitalistes. Il s'agit là une condition indispensable pour dégager les moyens nécessaires au financement de l'emploi et pour desserrer les contraintes qui pèsent sur le financement public, notamment en assurant aux collectivités locales les moyens de développer les dépenses utiles. Il y a là un terrain de convergence des luttes des salariés des entreprises et des banques, des populations et des élus locaux pour une plus grande efficacité.

Au-delà des relations inter-entreprises, la concertation des travailleurs est nécessaire pour que ces coopérations débouchent sur de véritables plans de filières régionaux avec des objectifs de reconquête du marché intérieur et d'adaptation des productions par rapport au débouché local.

Financer l'emploi, la recherche et la formation nécessite la mobilisation des fonds actuellement gâchés dans les régions pour lancer une dynamique de création de richesses nouvelles.

Plutôt que de les laisser s'engouffrer dans les Fonds communs de placements à risque régionaux, il faut exiger des banques la création de produits d'épargne finalisés pour le financement de l'emploi et de la formation. Mais qui dit maîtrise décentralisée, dit intervention des travailleurs. C'est le sens de notre bataille pour la création de Fonds régionaux d'initiative décentralisée pour l'emploi avec l'objectif d'assurer une véritable transparence des décisions d'octroi de crédits et d'aides sur fonds publics.

*
* *
*

Créer des emplois dans une entreprise, dans une branche, dans une région pour favoriser la reconquête du marché intérieur exige une concertation décentralisée entre les différents acteurs de la création d'emplois : entreprises, collectifs de salariés, élus, banques, administrations concernées. Ceux qui agissent pour créer des emplois doivent disposer d'un pouvoir de proposition, de décision et de contrôle sur les fonds.

La recherche d'une synthèse concrète par concertation décentralisée améliore l'utilité des emplois créés. Elle pousse sur un projet productif créateur d'emplois à une prise d'engagements contractuels des différents acteurs et favorise la cohérence de leurs engagements.

Nous proposons pour cela la création d'un Fonds national et de Fonds régionaux d'initiatives décentralisées pour l'emploi.

Ainsi pourrait s'amorcer à tous les niveaux sous la responsabilité des intéressés une rationalisation des financements publics, finalisée vers l'emploi et une croissance nouvelle.

Le rôle de ces Fonds serait d'impulser l'élaboration et la mise en place de projets d'activité créateurs d'emplois et de productions nou-

velles efficaces. Ces créations d'emplois pourraient prendre la forme de créations d'entreprises, d'extension d'activités productives existantes, de lancement d'activités et de produits nouveaux. Pour ce faire, les actions financées par les Fonds seraient la coopération inter-entreprises comme la recherche, la formation, l'investissement.

Deux questions sont centrales pour l'efficacité de ces Fonds : les critères de sélection des projets et d'octroi des aides ; la structure et le mode de fonctionnement.

La sélection des projets et l'aide devraient articuler deux critères : la masse de la valeur ajoutée disponible créée dans des conditions compétitives par le projet, appréciée relativement au financement attribué ; le nombre et la qualité des emplois créés. L'aide pourrait être majorée en cas d'effort notable de recherche et de formation, d'investissement en productique (avec, comme dans les procédures actuelles, un pourcentage minimum d'équipements fabriqués en France), ou si la création d'emplois est favorisée par la réduction du temps de travail. Cette aide peut être importante ; la création d'emploi est rentable. Un chômeur évité par le traitement social du chômage, coûte net par an 40 000 F, pour les finances publiques. Cet argent, placé dans un emploi créé, apporte — dans les conditions moyennes de l'entreprise — 195 000 F de valeur ajoutée et 54 000 F de rentrées pour les finances publiques et sociales.

La gestion de ces Fonds devrait être multiple, entreprises, salariés, élus, banques, administrations concernées (travail, industrie, économie et finances). Chaque membre disposerait auprès du Fonds d'un droit de proposition de projets créateurs d'emplois. L'instruction des projets mobiliserait des informations économiques (besoins d'emploi, tissu industriel) et financières de l'administration et des banques, des audits financiers et techniques, les capacités des appareils de formation et de recherche de la région.

Le montage du plan de financement utiliserait les crédits propres du Fonds. Les financements complémentaires apportés par les banques seraient hors encadrement, de manière à orienter l'initiative bancaire vers la création d'emplois et à sortir de l'engrenage des marchés financiers.

Le contrôle de l'octroi et d'un usage conforme des aides consenties serait assuré par l'administration.

Chaque fonds régional pourrait décider de décentraliser une partie de ses crédits à des niveaux infrarégionaux. Inversement, ils pourraient coordonner leurs efforts au plan national. Un fonds national serait mis en place pour les projets créateurs d'emploi impliquant des coopérations européennes ou des coopérations inter-régionales pour des affaires de dimension nationale.

Au cours des années, se sont accumulées, théoriquement au bénéfice des entreprises, des déductions fiscales très nombreuses qui devraient

contribuer à la relance de l'investissement productif et à la création d'emplois.

Dans la réalité, il est apparu, avec l'aggravation de la crise économique et la politique des sociétés tendant à la recherche d'un profit financier immédiat, que l'investissement sur le territoire national n'a pas profité de cet ensemble de mesures mais qu'elles ont favorisé, au contraire, la constitution de fonds propres pour des placements spéculatifs sur divers marchés boursiers et l'achat ou l'implantation d'entreprises à l'étranger.

Les dépenses fiscales sont payées par la grande masse des contribuables, à savoir par les salariés et leurs familles, à travers un système fiscal injuste où les impositions indirectes pèsent d'un poids exorbitant.

C'est pourquoi il est proposé de mettre fin à ce régime de faveur et de supprimer ces avantages fiscaux pour le capital afin que les sommes importantes ainsi dégagées servent réellement une politique d'investissement pour l'emploi en France par le développement équilibré des capacités industrielles régionales.

Il est proposé de supprimer les dispositions suivantes du code général des impôts :

— l'article 163 quinquiés B-I et II relatif aux fonds communs de placements à risques ;

— l'article 125 A sur le prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu sur les produits de placements à revenu fixe (3,7 milliards en 1986).

— l'article 200 A sur la taxation à 15 % des gains réalisés sur la cession à titre onéreux de valeurs mobilières (510 millions) ;

— l'article 160 sur la taxation à 15 % des plus-values réalisées lors de la cession de droits sociaux (705 millions) ;

— l'article 39-1-5°, quatrième et cinquième alinéas, sur les provisions pour hausse de prix (2 850 millions) et pour risques afférents aux crédits à moyen terme résultant de ventes ou de travaux à l'étranger (590 millions) ;

— l'article 39 quindecies I-1 et II sur la taxation réduite de la plus-value à long terme (4 200 millions) ;

— l'article 39-1-5°, deuxième et troisième alinéas, sur la provision pour fluctuation des cours (1 180 millions) ;

— l'article 39-1-5°, septième alinéa, sur les opérations de crédit à moyen et à long terme réalisées par les établissements de banque et de crédit (920 millions) ;

— l'article 39 octies A sur la déduction des pertes ou sommes investies en capital pour implantations industrielles ou commerciales à l'étranger (450 millions) ;

— les articles 39 ter B et 39 ter pour reconstitution des gisements de substances minérales solides (150 millions) et pour reconstitution de gisements d'hydrocarbures (1 540 millions) ;

— l'article 237 bis A III sur la provision pour investissement (240 millions) ;

— l'article 209 sexies sur le régime du bénéfice intégré (500 millions — beaucoup plus la première année) ;

— l'article 209 quinquies sur le régime du bénéfice mondial ou consolidé ;

— l'article 214 A déduisant de la base de l'impôt sur les sociétés les dividendes représentatifs d'apport en numéraire (760 millions) ;

— article 209 quater A et B sur la taxation réduite des profits de construction (130 millions) ;

— l'article 39 quater-decies-1 sur l'étalement de l'imposition de la plus-value nette à court terme (320 millions) ;

— les articles 158 bis, 158 ter et 209 bis relatifs à l'avoir fiscal (2 300 millions) ;

— l'article 216 sur le régime des sociétés mères et filiales (3.500 millions) ;

— l'article 235 ter-V sur la réduction d'assiette de la taxe sur les frais généraux, au prorata de la part du chiffre d'affaires ou de recettes réalisé à l'exportation (360 millions) ;

— l'article 271-4 sur la réduction de la T.V.A. pour les opérations bancaires hors de la C.E.E. (150 millions).

L'ensemble de ces dispositions apporterait en recettes fiscales pour plus de 25 milliards de francs.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Section I.

Des fonds régionaux d'initiative pour l'emploi et la croissance.

Article premier.

Il est créé dans chaque région un fonds chargé d'impulser l'élaboration et la mise en place de projets d'activité créateurs d'emplois et de productions nouvelles efficaces.

Art. 2.

Le conseil d'administration du fonds est composé par tiers :

- de représentants désignés par les organisations syndicales les plus représentatives au plan national ;
- de représentants des administrations concernées et de représentants des entreprises et des banques ;
- de représentants du conseil régional élus à la proportionnelle des groupes.

Art. 3.

Les membres du conseil peuvent saisir le fonds régional d'un projet.

Le fonds régional peut être saisi par tout concepteur d'un projet et notamment une organisation syndicale, une union locale, une entreprise, un comité d'entreprise, un conseil municipal, général ou régional.

Art. 4.

Le conseil d'administration désigne un rapporteur parmi ses membres qui présente un rapport après avoir procédé à toutes les consultations utiles.

Le maire de la commune d'implantation et s'il s'agit d'une entreprise-existante un membre désigné par le comité d'entreprise assistent à la réunion du conseil d'administration avec voix consultative.

Art. 5.

Le conseil d'administration retient les projets et s'engage sur un plan de financement à partir des critères suivants :

- le nombre et la qualité des emplois créés ;
- l'importance de la valeur ajoutée créée par rapport aux moyens de financement engagés ;
- la part d'équipements fabriqués en France prévue par le projet ;
- l'intérêt du projet pour la vie économique régionale.

Section II

*Le fonds national d'initiative économique
pour l'emploi et la croissance.*

Art. 6.

Il est créé un fonds national d'initiative pour l'emploi chargé de coordonner l'activité des fonds régionaux.

Son conseil d'administration est présidé conjointement par les ministres chargés du travail et de l'industrie.

Il comprend en outre vingt-cinq membres :

- sept représentants de l'Etat ;
- sept parlementaires désignés à la proportionnelle des groupes représentés à l'Assemblée nationale ;
- sept représentants désignés par les organisations syndicales les plus représentatives au plan national ;
- quatre chefs d'entreprise dont deux d'entreprises du secteur public.

Art. 7.

Le fonds national est saisi des projets ayant un caractère national inter-régional ou impliquant des coopérations européennes.

Le fonds national peut être également saisi par un fonds régional ou en appel de la décision d'un fonds régional par le concepteur d'un projet.

Le fonds national peut participer par contrat au financement d'un projet avec un ou plusieurs fonds régionaux.

Les conditions d'application du présent article seront précisées par décret.

Section III.

Dispositions financières.

Art. 8.

Sont abrogés les articles : 39-1-5° (deuxième, troisième, quatrième, cinquième, septième aliénas), 39 *ter*, 39 *ter* B, 39 *octies* A, 39 *quaterdecies* 1, 39 *quindecies* I-1, 125 A, 158 *bis*, 158 *ter*, 160, 163 *quinquies* B I et II, 200 A, 209 *bis*, 209 *quater* A-B, 209 *quinquies*, 209 *sexies*, 214 A, 216, 235 *ter* V, 237 *bis* A III, 271-4 du code général des impôts.

Art. 9.

Les fonds régionaux reçoivent 80 % et le fonds national 20 % des sommes dégagées par l'article précédent.

La répartition entre les fonds régionaux est établie au 1^{er} janvier de chaque année sur la base du nombre de salariés en activité dans la région et du nombre d'emplois supprimés au cours des cinq dernières années.

Un décret précisera les conditions d'application du présent article.