

Mission d'information commune sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises



M. Stéphane Viry
(LR, Vosges)
Président



M. Saïd Ahamada
(LaREM, Bouches-du-
Rhône),
rapporteur



Mme Barbara Bessot
Ballot
(LaREM, Haute-Saône),
rapporteuse



M. Dominique Da Silva
(LaREM, Val-d'Oise),
rapporteur



Mme Laurianne Rossi
(LaREM, Hauts-de-Seine),
rapporteuse

« La conditionnalité des aides publiques aux entreprises relève fondamentalement d'un choix politique. Elle relève de l'impulsion, de l'orientation économique, sociale et environnementale que souhaitent donner les responsables politiques à la dépense publique et au tissu économique »

Origines et objectif de la mission

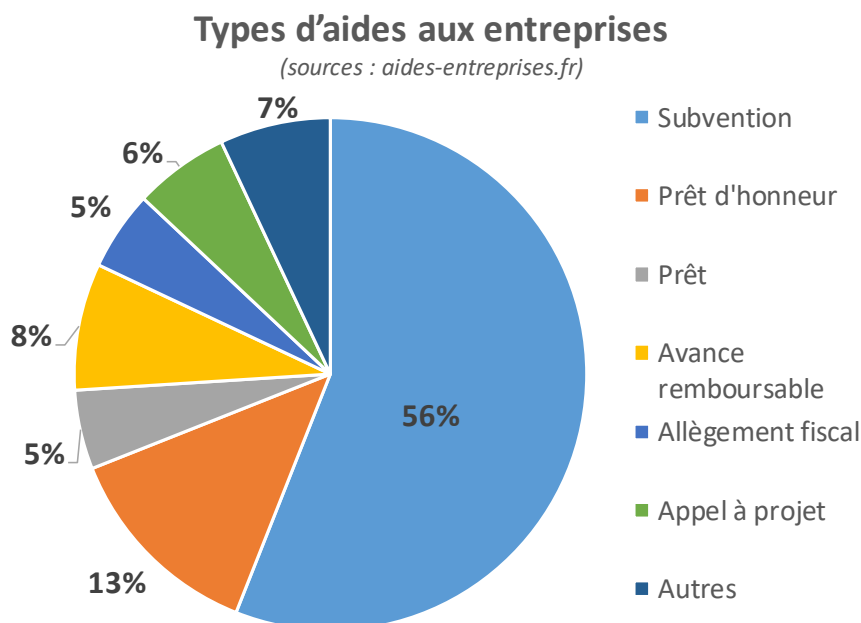
La mission d'information est née d'un débat apparu au printemps 2020 à l'occasion de la discussion du troisième projet de loi de finances rectificative, quand il s'est agi de combattre les effets de la crise économique de la pandémie par le plan de soutien. Le débat s'est poursuivi lors de la discussion des crédits du plan de relance inscrit dans le projet de loi de finances pour 2021.

La mission a pour objectif de déterminer si des conditionnalités applicables aux aides publiques aux entreprises peuvent servir de levier aux politiques de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales.

Les différents types d'aides publiques aux entreprises

Les aides publiques aux entreprises peuvent prendre principalement quatre formes différentes :

- **La subvention**, est un transfert financier à un acteur donné, sans contreparties autres que le respect du cadre d'éligibilité initialement fixé ;
- **La garantie financière** est une assurance donnée par un acteur public vis-à-vis du financement d'un acteur privé, facilitant en conséquence le financement de ce dernier.
- **La prise de participation** se traduit, pour l'État, par l'achat d'actions via l'Agence des participations de l'État afin de recapitaliser une entreprise ;
- **Les exonérations fiscales** et sociales sont des réductions du niveau d'impôt ou de cotisations sociales acquittés par un acteur économique donné.



Différentes typologies des conditionnalités :

En droit français, la notion de conditionnalité ne fait pas l'objet d'une définition stricte.

Il est possible en théorie de distinguer les conditionnalités en fonction de leur position dans le cycle d'attribution d'une aide publique : *ex ante* qui représente les critères d'éligibilité et *ex post* qui renvoie à l'accomplissement, postérieurement à la délivrance de l'aide, d'un certain nombre d'engagements, d'obligations ou à la réalisation de projets définis.

Le rapport retient les notions de conditionnalités **intrinsèques** et **extrinsèques**.

- **Conditionnalités intrinsèques** : Conditionnalités qui se confondent avec l'objectif de l'aide. Par exemple l'aide à l'emploi a pour condition le recrutement de salariés.
- **Conditionnalités extrinsèques** : Conditions que doivent réaliser les entreprises en sus de l'attribution de l'aide. Par exemple, une aide à l'investissement peut s'accompagner de l'obligation de mettre en place un plan de décarbonation.

COMBIEN D'ENTREPRISES EN FRANCE ?

3,9 millions d'entreprises pour un chiffre d'affaire hors taxe de 4 000 Mds€ et une valeur ajoutée de 1 200 Mds€ soit 51% du PIB ;

13 millions de salariés en équivalant temps plein ;

500 entreprises concentrent 41% de la valeur ajoutée et emploient **34% des salariés**

Source Insee, décembre 2020 pour l'année 2018, dans l'ensemble des secteurs marchands non agricole et non financiers.

COMBIEN D'AIDES AUX ENTREPRISES ?

Entre **1 800 et 2 000 dispositifs**.

Pour un montant de **140 Mds€** en 2018 selon une indication du ministère chargé du budget.

La nécessité de définir une méthodologie et une gouvernance nouvelle des aides publiques

L'objet du rapport est de répondre à la question de savoir si les conditionnalités appliquées à des aides **publiques peuvent constituer un levier de transformation écologique, économique et sociétale pour accroître l'efficacité des politiques conduites par l'État**. Peuvent-elles contribuer à relever les grands défis de notre temps, notamment la phase de transition écologique ?

Si les conditionnalités sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes. **Elles accompagnent ou amplifient des politiques existantes et peuvent être un instrument de politique structurelle.**

Elles revêtent une utilité en complément des instruments de politique publique que sont la loi, qui s'applique à tous, ou les marchés publics.

« Elles n'ont donc pas vocation à répondre à des situations d'urgence, comme le plan de sauvetage ou de soutien aux entreprises du printemps 2020. En revanche, elles peuvent orienter, prolonger et appuyer les mesures du plan de relance, dont la philosophie est de transformer le modèle économique et environnemental de notre pays. »

Elles appellent un **objectif politique et un ciblage clairement définis**, une **réelle traçabilité** des aides publiques, des **indicateurs de suivi consolidés et partagés** ainsi que des **mécanismes d'accompagnement et de contrôle** (voire de sanction) aujourd'hui insuffisants.

Elles peuvent contribuer à une meilleure application des lois, à restaurer la confiance dans l'action publique et à redonner du sens à l'impôt, à l'heure où une partie de nos concitoyens marque son incompréhension ou sa défiance à l'égard des élus et de la puissance publique.

Elles peuvent obliger l'État à réfléchir à ses modes de gestion, voire instaurer une forme de planification contractuelle entre la puissance publique et les entreprises.

« La conditionnalité ne doit en aucun cas constituer une contrainte pour une entreprise ; elle doit au contraire être perçue par elle comme un moyen d'évoluer afin de rejoindre l'objectif d'intérêt général souhaité par la collectivité publique. »

En savoir plus sur la mission d'information commune : <http://assnat.fr/MICAidesPubliques>

33 auditions et tables rondes, 80 organisations et personnalités diverses auditionnées.

PROPOSITIONS

Généralités

Les principaux outils de politique publique sont la loi, les dispositifs d'incitation comme la fiscalité, les normes et labels et les dispositifs d'information comme le reporting.

Les conditionnalités aux aides publiques aux entreprises viennent en appui à ces outils, pour en vérifier la bonne application et pour servir de levier complémentaire à la réalisation de politiques publiques.

Les conditionnalités doivent répondre à des objectifs de l'État ou des collectivités territoriales. Il revient aux pouvoirs publics, lorsqu'ils conduisent leur politique, de déterminer le rôle et l'orientation qu'ils attendent des entreprises et de se servir des aides publiques à cette fin. Une collectivité ne doit envisager d'octroyer une aide qu'avec un objectif politique précis.

Les conditionnalités sont un instrument de politique structurelle et n'ont pas vocation à répondre à une situation d'urgence.

Les conditionnalités peuvent être intrinsèques à une aide – l'aide publique se confond avec son objectif – ou extrinsèques, ces dernières désignant un objectif que les entreprises doivent réaliser en sus de la raison pour laquelle elles reçoivent une aide publique.

Assurer un meilleur contrôle des dépenses publiques

Élément de réflexion

Les conditionnalités peuvent constituer un outil de confiance dans la parole publique et un mécanisme de meilleure efficacité de la dépense publique.

Proposition n° 1

Instituer au sein du Parlement un Office parlementaire commun d'évaluation des aides publiques nationales aux entreprises. Cet Office serait chargé de l'évaluation et du suivi des aides publiques et de leurs conditionnalités, parmi lesquelles les conditionnalités environnementales.

Élargir à cet Office parlementaire la faculté d'adresser à la Cour des comptes une demande d'enquête ou d'évaluation sur des aides publiques spécifiques. Cette faculté de saisine permettrait à l'Office de bénéficier d'un éclairage et d'une assistance dans ses travaux d'évaluation.

Proposition n° 2

Afin d'assurer un contrôle précis de la dépense publique, toute aide publique, assortie ou non de conditionnalité(s), doit faire l'objet d'un minimum de règles :

- toute aide doit correspondre à un objectif politique clair, rendu public, idéalement dans une étude d'impact, au moins pour les dispositifs d'aide les plus importants ;
- toute conditionnalité exige de disposer d'indicateurs pertinents et partagés ou à déterminer avec la branche ou l'entreprise récipiendaire de l'aide ;
- toute aide doit s'accompagner de modalités de suivi et de contrôle permettant de vérifier si l'entreprise respecte les conditionnalités ; des clauses de vérification

périodiques doivent être définies entre le bailleur de l'aide et l'entreprise bénéficiaire ;

- les raisons qui motiveraient le remboursement partiel ou total de l'aide sont déterminées avant son versement, ainsi que les modalités de ce remboursement.

Tout dispositif d'aide publique doit faire l'objet périodiquement d'une évaluation rendue publique.

Proposition n° 3

Poursuivre la logique d'ouverture et de transparence des données concernant les aides publiques aux entreprises et créer un outil numérique interactif permettant leur suivi en temps réel afin de renforcer la traçabilité et l'efficacité de l'action publique.

Présentation annuelle par les Conseils économiques, sociaux et environnementaux des régions d'un état annuel des aides publiques qu'elles versent aux entreprises, assorti le cas échéant de leur évaluation.

Récupération des aides pour l'installation ou l'extension d'entreprises au cas où elles cessent leur activité

Élément de réflexion

La récupération des aides est un problème à éviter, tant il est complexe. Il est préférable de recourir à des aides publiques qui servent un projet de territoire, en cohérence avec l'intérêt de l'entreprise qui reçoit ces aides, en négociant les conditionnalités avant leur versement

Proposition n° 4

Lorsque des aides sont accordées pour l'installation ou l'extension d'entreprises sur un territoire, il revient à la collectivité publique, avant leur versement, de formaliser les conditionnalités et de fixer des clauses de remboursement en cas de non-respect des objectifs de l'aide.

Proposition n° 5

Tout acte unilatéral ou contrat, sur la base duquel est versée une aide, prévoit qu'en cas de faillite d'une filiale, le remboursement de l'aide est à la charge de la société mère s'il est constaté que les conditionnalités n'ont pas été respectées.

Gouvernance des entreprises

Élément de réflexion

La gouvernance des entreprises est un concept indissociable du développement durable.

Proposition n° 6

Toute aide publique dont l'objectif est de maintenir l'existence d'une entreprise devrait être conditionnée à l'interdiction par voie contractuelle d'augmenter la part fixe et la part variable des salaires de ses dirigeants, un contrat entre le bailleur et le bénéficiaire de l'aide stipulant sous quels critères ce blocage salarial est levé. Ce contrat serait transmis au comité social et économique de l'entreprise.

Proposition n° 7

Tout versement d'une aide publique doit être précédé de la vérification que l'entreprise respecte ses obligations sociales, fiscales et environnementales (pouvant prendre la forme d'une déclaration sur l'honneur).

Proposition n° 8

Tout versement d'une aide publique à une entreprise entrant dans le champ de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 doit être précédé de la vérification que cette entreprise applique bien la loi précitée.

Proposition n° 9

Dans les entreprises de plus de 500 salariés, le versement d'une aide publique pourrait être conditionné à l'engagement d'ouvrir un dialogue avec le comité social et économique sur la stratégie bas-carbone et les impacts sur les milieux naturels.

Proposition n° 10

Dans les entreprises dotées d'un conseil d'administration, il devrait être nommé, au sein de ce conseil, un administrateur chargé du développement durable, qui soit bien identifiable.

Proposition n° 11

Il est proposé de compléter l'article L. 2312-17 du code du travail pour que les comités sociaux et économiques soient consultés sur la détermination des conditionnalités extrinsèques associées à une aide publique.

Partage de la valeur

Proposition n° 12

Préalablement au versement d'une aide, il pourrait être vérifié que les entreprises auxquelles le ratio d'équité défini par la loi Pacte s'applique prennent en compte dans le calcul de ce ratio l'ensemble des salariés de la société, filiales comprises et que leur communication distingue le « périmètre France » et le « périmètre monde ».

Proposition n° 13

Il conviendrait d'interdire à une société de distribuer des actions gratuites dans la part variable de la rémunération perçue par les mandataires sociaux lorsque cette société reçoit une aide publique dont l'objet est d'assurer sa survie ou le maintien de l'emploi. La durée de cette interdiction serait déterminée par la collectivité bailleur de l'aide.

Licenciements

Proposition n° 14

Il est proposé d'abaisser à 500 salariés le seuil prévu par la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014, dite loi Florange, afin d'élargir les possibilités de récupération des aides publiques.

Proposition n° 15

Dans la logique d'une approche territoriale et contractuelle des conditionnalités, il est recommandé que les aides à l'installation ou à l'extension d'entreprises soient accompagnées de conventions portant notamment sur le maintien de l'emploi pendant une période

déterminée. À défaut du respect de cette condition, la collectivité publique disposerait ainsi d'une base juridique pour demander le remboursement de l'aide.

Dividendes

Proposition n° 16

L'interruption du versement de dividendes apparaît logique afin de préserver la trésorerie d'une entreprise lorsqu'elle bénéficie d'aide pour assurer sa survie. La durée de cette interruption pourrait être négociée entre l'État et l'entreprise

Les conditionnalités comme outil de politique publique

Éléments de réflexion

Les conditionnalités doivent tenir compte de la taille des entreprises et des secteurs dans lesquels elles évoluent, de leur exposition à la concurrence internationale, et s'adapter au projet de transformation de chaque entreprise.

Les contrats de filière stratégique pourraient être actualisés pour être articulés avec les aides et les objectifs du plan de relance.

Les indicateurs généraux présentent l'utilité majeure d'être une référence commune pour des entreprises qui souhaitent faire évoluer leur modèle économique, auxquelles les partenaires sociaux peuvent également se référer.

Rien n'interdit toutefois que les indicateurs soient définis par le bailleur et l'entreprise bénéficiaire de l'aide pour s'adapter au plus près à la situation de celle-ci.

Les aides aux entreprises doivent s'insérer dans une stratégie économique générale, à la condition également que les entreprises disposent d'un modèle économique qui rend pertinent leur octroi.

Toute aide ayant un objectif central peut être assortie, le cas échéant, d'une ou plusieurs conditionnalités supplémentaires, dites extrinsèques, mais il convient d'en limiter le nombre.

Proposition n° 17

La loi pourrait prévoir que des conditionnalités assortissent par contrat des aides. Le contrat apparaît comme un support juridique plus souple que l'acte administratif unilatéral pour la fixation de conditionnalités et comprend l'avantage de s'adapter à la taille de l'entreprise. Le recours au contrat a pour effet que les pouvoirs publics et les entreprises négocient préalablement au versement de l'aide les conditionnalités qui l'assortissent et les indicateurs.

Proposition n° 18

Les pouvoirs publics pourraient adopter une démarche par seuil en privilégiant la conditionnalité des aides aux ETI et aux grandes entreprises et la conditionnalité dans le cadre de la commande publique pour les entreprises plus petites.

Une approche sectorielle est également pertinente par secteur d'activité d'une part, et par ciblage des secteurs les plus polluants d'autre part.

Conditionnalités environnementales

Éléments de réflexion

L'écoconditionnalité doit s'appliquer à des actions mesurables.

Une aide publique ne doit pas conduire à ce que l'entreprise bénéficiaire aggrave son bilan d'émission de gaz à effet de serre.

À l'échelle de l'État, elle aurait plus de sens si elle se concentrait sur les secteurs économiques les plus polluants et sur les entreprises assujetties au marché de carbone.

En revanche, il convient de laisser les collectivités territoriales libres de déterminer leurs propres priorités, d'autant qu'elles recourent le plus souvent à la contractualisation des conditionnalités en amont du versement de leur aide.

L'écoconditionnalité serait applicable aux ETI et aux grandes entreprises à partir d'un seuil de 250 salariés.

Proposition n° 19

Appliquer l'écoconditionnalité de manière prioritairement ciblée sur les secteurs économiques les plus polluants et sur les entreprises assujetties au marché européen du carbone (près d'un millier en France).

Proposition n° 20

Vérifier, avant tout octroi d'une aide, que l'entreprise respecte les lois et les trajectoires environnementales qui lui sont applicables en matière d'environnement.

Proposition n° 21

Exiger des entreprises plus de 500 salariés de définir un plan de transition écologique et des indicateurs par le biais de négociation sectorielle à l'échelle de la branche. Elles s'engageraient ainsi sur la réduction de leurs émissions de scope 3, avec une trajectoire compatible avec la SNBC, l'ensemble faisant l'objet d'un dispositif de suivi.

Le bilan des émissions de gaz à effet de serre serait maintenu au niveau de scope 1 pour les petites entreprises recevant des aides d'un niveau modeste.

L'État pourrait conditionner son entrée au capital d'une entreprise et/ou la souscription d'augmentations de capital à un engagement de l'entreprise de se doter d'une trajectoire compatible avec la SNBC et faire lever sur ses participations existantes pour obtenir le même type de démarche.

L'État pourrait moduler la garantie à l'export afin de lutter contre le réchauffement climatique et accompagner la décarbonation de l'économie productive française

Des feuilles de route de décarbonation pourraient être établies au niveau des comités stratégiques de filières du Conseil national de l'industrie pour les secteurs industriels les plus émetteurs, déclinées pour les principales entreprises, sous forme d'engagements contractuels entre l'État et la filière, la filière s'engageant sur une trajectoire et l'État mobilisant à l'appui de cette trajectoire les aides à la décarbonation du plan de relance.

Privilégier les aides publiques assorties de conditionnalités intrinsèques à l'échelle des filières.

Proposition n° 22

L'acte unilatéral ou le contrat par lequel est attribuée une aide mentionne l'autorité administrative en charge de la contrôler, afin d'obliger les pouvoirs publics à réfléchir en amont de l'octroi de l'aide à ses modalités de contrôle.

Instituer au sein de la Cour des comptes une chambre environnementale qui, par sa spécialisation, évaluerait la qualité de la dépense publique afférente à l'environnement.

Égalité professionnelle entre femmes et hommes

Proposition n° 23

Toute aide publique doit être précédée d'une vérification du respect par l'entreprise des dispositions de la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 (dite loi Copé-Zimmermann) si elle entre dans son champ et dans le champ de toute loi instituant ou élargissant le quota de femmes dans les instances de gouvernance et de direction des entreprises.

Les dispositions de l'article L. 2141-4 du code de la commande publique, interdisant qu'une entreprise bénéficie d'une aide publique en cas de condamnation pour méconnaissance des dispositions relatives à l'égalité professionnelle, à la discrimination et à l'obligation de négocier sur les salaires et l'égalité professionnelle, pourraient être étendues aux aides publiques.

Il pourrait être prévu l'extension à l'ensemble des entreprises de plus de 50 salariés bénéficiant d'aide publique hors du cadre du plan de relance du dispositif d'égalité salariale prévu par l'article 244 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, applicable aux entreprises bénéficiant des crédits du plan de relance.

Le financement public de l'innovation par Bpifrance pourrait être conditionné au respect de règles paritaires par les entreprises ou par les fonds d'investissement, avec la présence de femmes à hauteur minimale de 30 % dans leurs instances de gouvernance et de direction ou à un pourcentage de 30 % de femmes détentrices du capital.

Toute entreprise récipiendaire d'une aide publique devrait se voir proposer par la collectivité qui lui accorde l'aide de conduire en son sein une action de sensibilisation contre le sexisme et les violences sexuelles.