

N° 4040

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mars 2021.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE ⁽¹⁾

sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises,

ET PRÉSENTÉ PAR

M. STÉPHANE VIRY, PRÉSIDENT,

ET

M. SAÏD AHAMADA, MME BARBARA BESSOT BALLOT,

M. DOMINIQUE DA SILVA ET MME LAURIANNE ROSSI, RAPPORTEURS

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises est composée de : M. Stéphane Viry, président ; M. Dominique Potier et Mme Véronique Riotton, vice-présidents ; M. Saïd Ahamada, Mme Barbara Bessot Ballot, M. Dominique Da Silva, Mme Laurianne Rossi, rapporteurs ; MM. Didier Baichère, Philippe Bolo, Jean-René Cazeneuve, Anthony Cellier, Paul-André Colombani, Éric Coquerel, Mme Yolaine de Courson, MM. Olivier Damaisin, Jean-Paul Dufrègne, Bruno Duvergé, Mmes Catherine Fabre, Laurence Gayte, M. Guillaume Kasbarian, Mmes Laurence Maillart-Méhaignerie, Cendra Motin, M. Bernard Perrut, Mme Valérie Petit, M. Benoit Potterie, Mme Valérie Six, M. Pierre Vatin, membres.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	9
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	11
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE : LE CONTEXTE DU DÉBAT	23
I. LES AIDES AUX ENTREPRISES : UN OUTIL DE POLITIQUE PUBLIQUE	23
1. Les aides publiques aux entreprises	23
2. Les conditionnalités	27
a. Définition	27
b. Une pluralité de conditionnalités	28
i. L'enjeu de l'échelle des conditionnalités et des seuils	28
ii. Les conditionnalités <i>ex ante</i> et <i>ex post</i>	29
iii. Le contenu des conditionnalités	30
iv. Les aides à l'emploi, exemple de conditionnalité intrinsèque	31
II. UN DÉBAT RÉCURRENT, RAVIVÉ PAR LA CONJONCTION DE PLUSIEURS CRISES	33
1. L'urgence sociale : préserver et créer l'emploi	35
2. L'urgence environnementale : l'écoconditionnalité	36
3. Des exigences de gouvernance et éthiques nouvelles	40
a. Éthique et gouvernance d'entreprise	41
b. L'égalité professionnelle entre femmes et hommes, une nécessité éthique et économique	42
c. Les femmes ont été particulièrement touchées par la crise	43
d. Un plan de relance neutre à l'égard de l'égalité professionnelle et du travail féminin	45

4. Des positions divergentes sur les conditionnalités	46
i. Position des syndicats	46
ii. Position des représentants des entreprises	48
iii. Position des associations	49
5. Une traduction législative essentiellement orientée vers le respect d'obligations préexistantes et de conditionnalités intrinsèques	49
a. Les aides d'urgence.....	50
b. Le plan de relance et le choix de la conditionnalité intrinsèque.....	50
i. L'objectif du plan de relance	50
ii. La relance de l'activité économique sur de nouvelles bases	51
iii. La question des conditionnalités s'est posée à chaque étape de la réponse publique à la crise sanitaire.....	52
6. L'interdiction du versement des dividendes et la préservation des emplois.....	54
III. UN DROIT DES CONDITIONNALITÉS EMBRYONNAIRE	56
A. LE DROIT DES AIDES PUBLIQUES RELÈVE PRINCIPALEMENT DU NIVEAU EUROPÉEN	58
1. Les aides d'État, bien qu'interdites en principe, peuvent dans certains cas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur	58
a. Certaines aides d'État peuvent, voire doivent, être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.....	59
b. Certaines aides d'État peuvent être exemptées de notification à la Commission européenne	60
2. Certaines aides ne sont pas considérées comme des aides d'État.....	61
a. Certaines aides sont exclues du champ des aides d'État.....	61
b. Les financements européens, s'ils ne sont pas considérés comme des aides d'État, n'en sont pas moins des aides publiques aux entreprises.....	62
B. LE DROIT EUROPÉEN ENCADRE PARTIELLEMENT LES CONDITIONNALITÉS POSÉES AUX AIDES	63
1. La PAC prévoit des conditionnalités environnementales au versement de certaines aides	63
a. La PAC 2014-2020 intégrait des conditionnalités environnementales	63
b. La refonte en cours de la PAC vise à renforcer la conditionnalité environnementale des aides.....	65
2. Les conditionnalités posées à l'octroi d'aides d'État ne sont appréhendées que dans une approche répressive.....	66
a. Des conditionnalités intrinsèques, notamment environnementales, peuvent justifier la compatibilité d'une aide	66
b. Des conditionnalités extrinsèques qui peuvent, dans certains cas, entraîner l'incompatibilité de l'aide	67

C. LA CONDITIONNALITÉ DES AIDES AUX ENTREPRISES N'EXISTE QUASIMENT PAS EN DROIT FRANÇAIS	68
1. Une absence de vision transversale qui entraîne des conditionnalités disparates en fonction de la nature des aides	69
2. Une ébauche d'encadrement des conditionnalités par la jurisprudence administrative	70
DEUXIÈME PARTIE : UN CHOIX POLITIQUE	73
I. RENFORCER LE CONTRÔLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	73
A. LE CONSTAT	73
1. L'absence de cadre juridique unifié et la pluralité des contrôles.....	73
2. La loi du 4 janvier 2001, tentative de contrôle transversal	75
3. L'expérience du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.....	76
4. Établir un contrôle parlementaire des aides publiques et des conditionnalités.....	77
B. LES CONDITIONNALITÉS, OUTIL DE RESTAURATION DE LA CONFIANCE DANS LA PAROLE PUBLIQUE	78
1. La difficulté d'évaluer les aides aux entreprises.....	79
2. Les conditionnalités au service de la confiance envers la parole publique et de l'efficacité de la dépense publique	80
a. Un facteur de confiance	80
b. Un facteur d'efficacité de la dépense publique	80
c. Améliorer la transparence des aides	83
d. Le dilemme entre les dispositifs d'aides à l'installation et la difficile récupération des aides	85
i. Les aides publiques, instrument d'aménagement du territoire	85
ii. La difficile récupération des aides plaide en faveur d'une approche territorialisée et contractuelle des conditionnalités	87
II. LES ENTREPRISES AU CŒUR D'ENJEUX POLITIQUES MAJEURS.....	89
A. DE L'INTÉRÊT PRIVÉ VERS LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL	90
1. L'intérêt commun des associés	91
2. La prise en compte progressive des impacts des entreprises	91
a. Le développement des informations extra-financières	92
b. Le développement de la finance verte	93
c. La consécration de la notion de société à mission	95
d. Vers une conception politique du rôle des entreprises.....	96

B. LE DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES	98
1. Une définition à plusieurs sens	98
2. Un concept indissociable du développement durable	99
3. La conditionnalité peut contribuer à améliorer la gouvernance dans des domaines précisément délimités	101
4. L'association des comités sociaux et économiques à la détermination des conditionnalités	104
5. Le partage de la valeur	106
C. LA QUESTION DES LICENCIEMENTS	108
1. Des aides non conditionnées au maintien de l'emploi	108
2. Conditionner les aides publiques à des clauses contractuelles sur l'emploi	109
III. COMMENT UTILISER LES CONDITIONNALITÉS ?	111
A. L'OBJET DES CONDITIONNALITÉS	111
1. Des conditionnalités aux objectifs multiples	111
2. Un outil utile dans le cadre de l'intervention économique des pouvoirs publics ...	113
a. Différents types de conditionnalités	113
i. La différence entre les conditionnalités intrinsèques et les conditionnalités extrinsèques	113
ii. Les conditionnalités peuvent être minimales comme extensives	114
b. L'introduction de conditionnalités est pertinente dans certaines situations	115
i. Une analyse microéconomique des conditionnalités	115
ii. ... qui éclaire les situations dans lesquelles le recours aux conditionnalités est pertinent	116
B. LES CHOIX À OPÉRER EN MATIÈRE DE CONDITIONNALITÉS	117
1. Quel support juridique pour des conditionnalités aux aides publiques ?	117
a. L'idée initiale d'une charte des contreparties dans le cadre du plan de relance	118
b. Plus généralement, le contrat présente différents avantages pour fixer des conditionnalités	118
2. Adapter les conditionnalités aux entreprises	119
a. Traiter différemment les entreprises en fonction de leur taille et de leur secteur	120
b. Accompagner les entreprises dans leur processus de transformation	124
C. LA DÉTERMINATION DES INDICATEURS	126
1. Indicateurs spécifiques ou généraux ?	127
2. Entre indicateurs existants et indicateurs en construction	128

IV. LE RECOURS AUX CONDITIONNALITÉS POUR LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE FEMMES ET HOMMES	131
A. L'ÉCOCONDITIONNALITÉ	131
1. Un cadre normatif en évolution permanente.....	132
2. Les politiques incitatives existantes.....	134
a. L'essor de la normalisation et de la labellisation.....	134
b. Le « verdissement » de la commande publique.....	136
c. La réorientation de l'actionnariat public vers la durabilité	139
d. Le reporting extra-financier, champ de force politique	140
3. L'écoconditionnalité, levier complémentaire de transformation écologique	143
a. Les prérequis du recours à l'écoconditionnalité	145
b. Écoconditionnalité intrinsèque, écoconditionnalité extrinsèque	147
c. L'écoconditionnalité, outil de respect de la loi.....	151
d. Relayer le plan de relance	151
e. La planification sectorielle, champ de la conditionnalité intrinsèque.....	154
f. Le contrôle de l'écoconditionnalité : étendre le rôle de la Cour des comptes	156
B. L'ÉGACONDITIONNALITÉ	159
1. Des dispositions législatives denses en matière d'égalité professionnelle	160
2. Des difficultés d'application et des objectifs non atteints	164
3. Un sexisme toujours prégnant en milieu professionnel	167
4. Des situations dont la résolution ne dépend pas toujours de la loi	168
5. L'égaconditionnalité, outil d'accélération des politiques publiques.....	172
a. Gouvernance des entreprises et égalité professionnelle.....	173
b. Égalité de rémunération et sexisme	174
c. L'attribution de financements publics.....	176
d. La lutte contre le sexisme et les violences sexuelles	176
CONCLUSION	179
PROPOSITIONS	181
EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION	187
ANNEXES	189
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	189
ANNEXE N° 2 : COMPARAISONS EUROPÉENNES	195

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le présent rapport a pour objet de répondre à une question : des conditionnalités appliquées à des aides publiques aux entreprises peuvent-elles constituer un levier de transformation écologique, économique et sociétale, pour accroître l'efficacité des politiques conduites par l'État, ses opérateurs ou les collectivités territoriales ? Peuvent-elles contribuer à relever les grands défis de notre temps, notamment la phase de transition écologique que notre pays doit conduire ?

Le débat sur les conditionnalités des aides publiques n'est pas nouveau dans notre pays. Il était aigu dans les années 80 lorsque l'interventionnisme présentait à lui seul un caractère idéologique plus marqué que de nos jours. Il a retrouvé une vigueur nouvelle face aux déséquilibres persistants de notre modèle économique et social, aggravé par la crise sanitaire et l'urgence climatique, qui mettent en jeu nos modes de vie, de production et de consommation.

Le recours aux conditionnalités est un choix fondamentalement politique. Mais il comprend de nombreux aspects juridiques, techniques et opérationnels que vos rapporteurs se sont efforcés de mettre en lumière. Il ressort de leurs analyses que si les conditionnalités sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes. Elles ne peuvent être utilisées en toutes circonstances, appellent un objectif politique et un ciblage clairement définis, une réelle traçabilité des aides publiques, des indicateurs de suivi consolidés et partagés, des mécanismes d'accompagnement et de contrôle (voire de sanction) aujourd'hui insuffisants. Elles revêtent une utilité certaine en complément des instruments de politique publique que sont la loi ou les marchés publics. Elles peuvent contribuer à une meilleure application des lois, restaurer la confiance dans la parole publique, obliger l'État à réfléchir à ses modes de gestion, voire instaurer une forme de planification contractuelle entre la puissance publique et les entreprises. C'est donc à une méthodologie et à une gouvernance nouvelle des aides publiques et de leurs conditionnalités qu'appellent vos rapporteurs.

La conditionnalité des aides publiques aux entreprises interroge *in fine*, et fort légitimement, l'efficacité de la dépense publique et son impact économique, social, environnemental. Elle sous-tend, plus que jamais - dans le contexte inédit de crise sanitaire et de relance économique - la capacité du politique à définir et à impulser un changement de modèle.

Au terme de leurs auditions et travaux, vos rapporteurs concluent que les conditionnalités ne méritent ni critique excessive ni attente démesurée, mais qu'elles doivent trouver toute leur place dans le régime des aides publiques et dans une nouvelle forme de dialogue social sectoriel capable d'entraîner positivement les acteurs économiques et sociaux pour changer de modèle. Les conditionnalités ne doivent pas être un unique instrument de coercition mais bien l'expression d'une conviction commune.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Les aides publiques aux entreprises ont souvent fait l'objet de rapports du Parlement, de la Cour des comptes, des corps d'inspection ou encore d'instituts de réflexion, pour en évaluer l'utilité et les effets. En revanche, la question des conditionnalités qui s'attachent à ces aides a été plus rarement étudiée, alors que des groupes politiques, des instituts économiques et des organisations non gouvernementales (ONG) ont à plusieurs reprises porté ce débat.

Il s'agit d'une question éminemment politique, qui concerne au premier chef la manière dont l'État et les collectivités territoriales conduisent leurs actions. Toute aide publique a en effet un objectif – il existe autant d'aides publiques nationales et locales qu'il existe d'objectifs – et la question que la mission d'information s'est posée visait à déterminer s'il fallait maintenir un statu quo, une aide devant se limiter à sa conditionnalité centrale, ou s'il était envisageable que d'autres conditionnalités soient ajoutées afin qu'elles servent de levier à des politiques jugées cruciales pour faire face aux défis de notre temps, notamment – mais pas exclusivement – la transition écologique.

La réponse doit avant tout être apportée par les pouvoirs publics. Ils octroient des aides lorsqu'ils estiment que l'activité d'une entreprise permettra de réaliser un objectif d'intérêt général, comme le développement ou le maintien de l'emploi sur un territoire ou l'innovation technologique, pour citer 2 dispositifs d'aides parmi les 2 000 dispositifs existants. Il est dès lors de leur responsabilité d'avoir une stratégie claire et de s'assurer que les entreprises sont bien en mesure d'y participer.

La vie sociale est largement déterminée par ce que font (ou ne font pas) les entreprises. Elles ne constituent pas uniquement des acteurs purement marchands qui agissent pour vendre des biens et des services, mais se caractérisent par leur capacité à gérer des systèmes complexes, à générer des savoirs et à innover pour proposer des biens et des services nouveaux. Elles sont un lieu de création collective. Sans l'accumulation de compétences au fil du temps, aucune novation technologique et sociale n'est possible. Une large part des grandes questions politiques les concerne (niveau des prélèvements fiscaux et sociaux, finalités de l'éducation, temps de travail, égalité professionnelle entre femmes et hommes, financement des transports publics, partage de la valeur...). À l'origine de plusieurs des problèmes de notre temps, comme une partie des atteintes à l'environnement, elles détiennent une partie des solutions.

L'essor de la responsabilité sociale et environnementale (RSE), de la notation sociale et environnementale, de la labellisation ou du rôle d'alerte et de proposition des ONG a accru ces dernières années la pression sur les entreprises pour que leur action coïncide avec l'intérêt général. Cette évolution a conduit le

législateur à créer le statut d'entreprise à mission (et l'une de ses formes, la société à objet social étendu), dont l'intérêt est d'intégrer au sein du contrat de société le projet de l'entreprise et ce qu'elle vise à créer. En stabilisant juridiquement cet objet, l'engagement de l'entreprise est crédibilisé auprès de toutes ses parties prenantes et des consommateurs. En outre, inscrire un objet dans les statuts qui diffère de la seule rentabilité du capital oblige les actionnaires à y souscrire et résout les contradictions qui apparaissent souvent entre la logique de court terme de l'actionnariat et la démarche de RSE, qui exige des actions de long terme, accompagnées d'investissements.

La réflexion sur le rôle des conditionnalités des aides publiques aux entreprises s'inscrit dans ce contexte, mais les pouvoirs publics ne peuvent se dispenser d'une réflexion préalable sur l'usage desdites conditionnalités. **La raison première des aides aux entreprises est de permettre leur survie ou leur développement, avec à la clé la croissance de l'emploi.** Or les conditionnalités peuvent être perçues par les entreprises comme une contrainte. Aussi vaut-il mieux que la contrainte soit comprise, acceptée, voire négociée et que les objectifs qu'elle sous-tend soient réalistes, afin qu'elle se transforme en opportunité. Là réside tout l'enjeu de la transition écologique, mais le raisonnement pourrait être transposé à l'égalité professionnelle entre femmes et hommes, de nombreuses études démontrant les bénéfices pour les entreprises d'une prise en compte de ce facteur.

Le sujet traité par la mission d'information est inséparable de la situation économique de notre pays, de l'état de ses entreprises et de la diversité du tissu économique. La mission d'information est née d'un débat apparu au printemps 2020, quand il s'est agi de combattre les effets économiques de la pandémie par le plan de soutien, débat qui s'est poursuivi avec la discussion des crédits du plan de relance dans le projet de loi de finances pour 2021. Si le Bureau de la mission d'information, conscient que la pandémie pouvait durer et qu'elle risquait d'aggraver les déséquilibres de notre société, a décidé de réfléchir de manière générale à l'usage des conditionnalités, il ne pouvait ni ne souhaitait faire abstraction du contexte de crise. Quels que soient les arguments en faveur des conditionnalités, celles-ci sont appliquées par des entreprises. Il faut en conséquence tenir compte de leur perception du sujet et de leur capacité à les mettre en œuvre.

Les chiffres de l'INSEE, publiés en décembre 2020, recensent pour 2018, dans l'ensemble des secteurs marchands non agricoles et non financiers, 3,9 millions d'entreprises, pour un chiffre d'affaires hors taxe de 4 000 Mds€ et une valeur ajoutée de 1 200 Mds€, soit 51 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie française. Ces entreprises rassemblent 13 millions de salariés en équivalent temps plein. 500 entreprises, pour la plupart de grandes firmes multinationales sous contrôle français, concentrent 41 % de la valeur ajoutée et emploient 34 % des salariés. Au-delà de ces entreprises multinationales, l'essentiel des entreprises, souvent de très petites entreprises (TPE) se réduisent à une seule unité légale : elles sont 2,2 millions (hors micro-entrepreneurs et micro-entreprises au sens fiscal). Situées entre les multinationales et les entreprises mono-unité légale,

près de 5 000 entreprises de taille intermédiaire (ETI) et 93 000 petites et moyennes entreprises (PME) sont organisées autour de deux unités légales ou en groupes de sociétés.

La production de richesses se concentre donc sur un nombre réduit d'entreprises, mais le tissu économique comprend près de 92 % d'entreprises réunissant de moins de 10 salariés, dont le bassin d'activité est le plus souvent local.

Alors qu'un débat a cours sur la réindustrialisation de notre pays, rappelons que l'industrie forme un peu plus de 12 % du PIB, soit une valeur ajoutée de 274 Mds€. De nombreux secteurs sont fragilisés par la crise et si son poids dans l'économie passait sous la barre de 10 %, les industriels n'auraient plus la taille critique pour reconstituer leurs capacités de production. La situation des entreprises doit en conséquence être au cœur de la réflexion sur les conditionnalités, avec comme préoccupation de ne pas entraver leur compétitivité, la création de richesse et le développement de l'emploi dans les territoires.

Les conditionnalités n'ont de sens que si les entreprises peuvent les mettre en œuvre. Le problème qui apparaît d'emblée est celui du seuil. Là où une grande entreprise dispose en interne des compétences pour conduire sa propre mutation ainsi que de capacités d'investissement, les TPE ont besoin d'accompagnement. Tout l'enjeu des conditionnalités est de ne laisser aucune entreprise en dehors du processus de transformation de notre modèle économique, car il s'agit d'un objectif qui concerne la société dans son ensemble.

Il est intéressant de noter que les représentants des fédérations d'entreprises et de secteurs comme l'automobile et l'aéronautique déclarent n'avoir aucune difficulté à respecter les objectifs qui leur sont fixés par des lois environnementales ou d'ordre sociétal. Ils sont conscients des alertes lancées depuis des décennies sur le climat et adhèrent aux dispositions de l'agenda européen et de la législation environnementale nationale. Ils redoutent en revanche des conditionnalités qui ne seraient pas liées à leurs activités et qui altéreraient la compétitivité des entreprises opérant sur les marchés internationaux.

À l'appui de leur position, les représentants des entreprises rappellent que la France est déjà le pays qui émet le moins de CO₂ par euro de PIB produit, certes grâce à son mix énergétique qui comprend une large part d'énergie nucléaire. Les délocalisations industrielles sont également, hélas, à l'origine de cette situation, mais les entreprises ont accompli de nombreux efforts, en raison de la législation environnementale. Ils ne souhaitent donc pas, selon leurs propres termes, de « *conditionnalités accessoires* », à une conditionnalité centrale.

La question des conditionnalités est inséparable d'un débat plus large, qui est de transformer en opportunité économique la transition écologique. Pour que les entreprises adhèrent à la croissance verte, il convient de leur prouver qu'elles y ont intérêt et dans un paysage législatif déjà marqué par de nombreuses obligations à respecter, les conditionnalités doivent apparaître comme des incitations plutôt que

comme des contraintes. Une entreprise acceptera plus facilement une conditionnalité environnementale alors que l'objet central de l'aide qu'elle perçoit porte sur un autre objet, si l'Agence de la transition énergétique (ATE, ex ADEME) qui l'accompagne lui démontre qu'elle a comptablement intérêt à décarboner ses activités.

Un dernier point mérite d'être évoqué, pour être trop occulté dans un débat où apparaissent surtout le contenu des conditionnalités et leur acceptation par les entreprises. Il s'agit de l'importance des territoires. Les entreprises, particulièrement les ETI, les PME et les TPE fonctionnent en réseau sur des bassins d'activités et d'emplois. Même si la part des collectivités territoriales est minoritaire dans le total des aides publiques versées, elles jouent un rôle important dans les politiques de transition énergétique, de recyclage des déchets, de mise en place de l'économie circulaire et de maillage des activités économiques. Les aides de l'État comportent de leur côté une forte part territorialisée. Les stratégies de transformation économique, écologique et sociétale ne doivent donc pas être conduites uniquement en silo (énergie, industrie, filière...) mais en tenant compte des complémentarités entre entreprises d'un même bassin. La mise en place de conditionnalités peut autant résulter d'une volonté de l'État, lorsqu'il pilote les externalités, que d'une politique d'aménagement du territoire conduite par les élus locaux, en étroite coordination avec les entreprises, les syndicats et l'ensemble des citoyens.

Cet avant-propos ne saurait se terminer sans que j'adresse mes plus vifs remerciements aux membres du Bureau de la mission d'information qui, par leurs judicieuses propositions, ont orienté les auditions qu'elle a conduites. S'agissant d'un sujet sur lequel peu de juristes et d'économistes se sont exprimés, ces auditions revêtaient une importance particulière, autant pour les éléments recueillis que pour la manière de le concevoir. Le présent rapport aura atteint son objectif s'il donne des outils de raisonnement à toutes les personnes qui, à des titres divers, souhaitent se prononcer sur les conditionnalités.

INTRODUCTION

Les aides publiques aux entreprises recouvrent des domaines très variés : aides au développement et au maintien de l'emploi, formation professionnelle, aides d'urgence mises en place avec le plan de soutien, à la suite de l'apparition, du covid-19, soutien à des filières. Elles peuvent accompagner un dispositif de crise, donner une impulsion à l'installation d'entreprises, favoriser des phases de transition économique, écologique ou sociale, préparer l'avenir, par exemple par les contrats de filières élaborés sous l'égide du Conseil national de l'industrie.

Elles jouent un rôle notable dans l'innovation. Les énergies renouvelables, les smartphones, les nouveaux médicaments, les biotechnologies, les véhicules électriques n'auraient jamais vu le jour sans aide d'État. Quel qu'ait été le génie de leurs inventeurs et leur capacité de donner une réalité économique à leurs innovations, ces réalisations sont avant tout dues à des programmes publics de recherche. Comme l'a relevé l'économiste Mariana Mazzucato : « *Ils* (les responsables politiques, ndlr) *misait tout sur les entrepreneurs et rejetaient tout le reste. Il y avait cette croyance que si nous n'avions pas de Google ou de Facebook européens, c'était parce que nous n'avions pas embrassé l'approche du libre marché de la Silicon Valley. Ce n'était que de l'idéologie : il n'y avait pas de libre marché dans la Silicon Valley* », avant de rappeler que l'algorithme de recherche de Google n'aurait pas existé sans une bourse de la *National Science Foundation* américaine, que trois des sociétés d'Elon Musk, parmi lesquelles Tesla, ont perçu 4,9 Mds\$ d'aides publiques et que les technologies fondamentales ayant conduit aux smartphones, à savoir le protocole http, internet, le GPS, les microprocesseurs et l'écran tactile ont été financés par des programmes militaires ou universitaires.

Le même raisonnement est transposable dans les pays européens à Airbus, aux véhicules électriques ou aux biotechnologies. L'intervention de l'État est une constante dans les économies de marché, qui ne fait plus l'objet de contestation ou de débats théoriques comme ce fut le cas lors de l'émergence de la science économique.

Les aides publiques financières accordées aux entreprises constituent l'un des instruments des pouvoirs publics – État, opérateurs de l'État et collectivités territoriales – et l'on recense actuellement un peu moins de 2 000 dispositifs en France, ce nombre variant en permanence. Elles ont souvent un caractère discrétionnaire et sont utilisées en fonction des objectifs des collectivités publiques. Elles portent sur un nombre très varié et en constante évolution de sujets, comme la création ou la reprise d'entreprises, l'emploi, la formation, le développement commercial, l'export, l'innovation, l'éco-développement, et prennent la forme de subventions, prêts, avances remboursables, exonérations de charges sociales, allègements fiscaux, bonifications d'intérêt, participation en capital, garantie... Le vocable de maquis est parfois utilisé pour qualifier leur foisonnement, mais c'est

moins leur nombre qui pose problème – il n'est que le corollaire des objectifs multiples poursuivis par les pouvoirs publics – que la traçabilité et le contrôle de leur utilisation ainsi que de leur impact économique, social et environnemental.

Les entreprises qui perçoivent ces aides sont mises en cause chaque fois qu'elles ferment un établissement, mais l'État ne peut être exonéré de ses responsabilités, diverses études ayant à plusieurs reprises souligné le contrôle lacunaire sur l'utilisation desdites aides, notamment le rapport (n° 1667 du 2 juin 1999) de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur certaines pratiques des groupes nationaux et multinationaux industriels, de services et financiers et leurs conséquences sur l'emploi et l'aménagement du territoire, présidée par M. Alain Fabre-Pujol et dont le rapporteur fut M. Daniel Paul, ainsi que le livre de M. Jean-Louis Levet, ancien chef de service au Commissariat général au Plan « *les aides publiques aux entreprises, une gouvernance, une stratégie* » (2003), sans oublier les nombreux rapports thématiques de la Cour des comptes sur les aides des collectivités locales aux entreprises (2007), le contrôle des aides publiques aux banques (2010), les aides publiques aux entreprises pour l'innovation (2011) les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (2013)...

Le débat actuel sur le suivi des engagements financiers de l'État auprès des entreprises n'est donc pas nouveau. Il est *a fortiori* légitime, compte tenu des montants des dotations publiques en jeu, difficiles à évaluer mais qui oscillent autour 140 Mds€ par an d'après une indication du ministre chargé du budget en 2018. Même si l'objet du présent rapport est d'analyser si la conditionnalité des aides publiques peut constituer un levier de transformations économiques, environnementales et sociétales, l'usage efficient des deniers publics constitue un élément structurant et fondamental du débat, d'autant que lorsque des contreparties ne sont pas respectées, il est en pratique très difficile de récupérer les aides versées.

Le présent rapport n'a ni pour objet d'établir un état des lieux des aides publiques aux entreprises, ni d'évaluer la manière dont l'État, ses opérateurs et les collectivités territoriales attribuent ces aides et en analysent les effets, même si ces sujets présentent un intérêt notable. Il porte sur un volet du régime des aides peu étudié jusqu'à présent, à savoir les conditionnalités susceptibles d'assortir leur octroi.

La mission d'information commune est née de l'examen par le Parlement du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 après que plusieurs députés ainsi que des représentants syndicaux et associatifs (Réseau Action Climat, Amnesty, Pacte du pouvoir de vivre) aient manifesté leur souhait que les crédits de l'État ne se limitent pas à restaurer l'économie telle qu'elle fonctionnait avant l'apparition de la pandémie de covid-19, mais permettent d'engager une transformation de l'économie, voire de la société et que les aides publiques aux entreprises servent de levier à des transformations environnementales, sociales et sociétales. Le plan de relance et les réflexions sur le devenir de nos sociétés ouvrent l'opportunité de changer de modèle. Vos rapporteurs ne reviendront pas sur le détail de ce débat, qui s'est poursuivi lors de l'examen du projet de loi de finances pour

2021, avec notamment les déclarations de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance sur une charte des contreparties et le vote de l'article 244 de la loi, prévoyant une série d'engagements (non contraignants) jugés par les uns comme un premier pas, considérés comme insuffisants par d'autres.

Mise en place dans un contexte politique précis, la mission d'information commune s'est efforcée d'examiner le rôle que peuvent jouer les conditionnalités dans le régime des aides, considérant que les engagements du Gouvernement et de la majorité parlementaire en matière de croissance verte et de décarbonation de l'économie, d'emploi, d'égalité professionnelles entre les femmes et les hommes devaient être tenus, ce qui induit la nécessité de s'assurer de l'efficacité desdites aides. Elle a donc conduit ses travaux dans une perspective plus large que la situation économique difficile que traverse notre pays, parce qu'elle nourrit la conviction que ce que nous qualifions de crise est alimenté par la concomitance des atteintes à l'environnement, des limites de notre modèle économique et de déséquilibres sociaux. Plusieurs crises se conjuguent, qui justifient que notre modèle économique intègre ce qui aujourd'hui « *ne compte pas pour les comptables* » mais qui revêt, outre son importance sociale, une véritable valeur économique : le capital humain et le capital naturel. La détermination de la valeur économique future et la durabilité de la croissance économique dépendent du respect de ces deux facteurs.

Il était néanmoins impossible d'ignorer la crise économique issue de la pandémie et ses effets sur les entreprises. Cette crise a atteint des secteurs où notre pays dispose de fortes positions (tourisme, évènementiel, hôtellerie, transport aérien et construction aéronautique, automobile). Les auditions des fédérations professionnelles et des partenaires sociaux ainsi que celles des représentants des secteurs les plus touchés par le ralentissement de l'économie (*cf.* liste des auditions en annexe) ont convaincu vos rapporteurs que la priorité était bien le sauvetage des entreprises et que les conditionnalités, même si elles ne sont pas exclues par principe, ne devaient pas avoir pour effet de ralentir la diffusion des crédits du plan de relance. Il convient également de rappeler qu'avec le vote de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, le Parlement a souhaité alléger certaines contraintes administratives qui ralentissaient les activités des entreprises. Il est donc cohérent de ne pas en créer de nouvelles, surtout en situation d'urgence, mais également parce que notre pays souhaite se réindustrialiser. Outre ses conséquences positives sur l'emploi, la réindustrialisation présente l'avantage de rapatrier les externalités environnementales

Les premiers bilans de l'année 2020 montrent que les dispositifs mis en place par le Gouvernement ont permis à certains secteurs de l'industrie de résister mieux qu'initialement prévu à la crise. 15 000 emplois ont néanmoins été perdus dans l'industrie et le solde des pertes nettes d'usines s'est établi à 22, ce qui constitue une rupture après trois années de créations. Mais la persistance de la pandémie place l'économie française devant une inconnue et n'occulte pas la nécessaire réflexion sur sa modernisation et sur son adaptation aux défis de notre temps.

Il était également impossible d'ignorer l'urgence climatique à laquelle fait face notre planète.

« *Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise* » (Jean Monnet). Des études successives du Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat au récent rapport de Météo France en date du 1er février dernier, promettant à la France à la fin du siècle un climat extrême si aucune mesure n'est prise, en passant par la dernière alerte (février 2021) de l'Université de Cambridge indiquant que le développement de l'humanité « a un coût dévastateur pour la nature », les avertissements ne manquent pas. L'Assemblée nationale en a elle-même récemment émis, avec le rapport d'information (n° 1399, 14 novembre 2018) sur la gestion des événements climatiques sur les zones littorales de l'hexagone et en outre-mer, ainsi qu'à l'occasion de la discussion du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Ces signaux se multiplient depuis la définition du développement durable, en 1987, par la commission de l'environnement et du développement de l'ONU (rapport Brundtland), mais sont plus anciens si l'on se remémore les travaux du Club de Rome, qui mettait en garde dès 1968 sur les limites de la croissance ou les avertissements de René Dumont, agronome et premier candidat écologiste à une élection présidentielle (1974).

La prise de conscience des enjeux climatiques a été lente, mais elle est désormais généralisée. Doit-elle plus à une adhésion sincère qu'à l'acceptation de la réalité, face au coût humain et financier des catastrophes naturelles ? Vos rapporteurs ont constaté lors des auditions de la mission qu'aucune fédération professionnelle (MEDEF, CPME, FTPE, France Industrie, fédérations sectorielles) ne mettait en cause l'agenda européen et national visant à une économie décarbonée à l'horizon de 2050. Les réserves – parmi lesquelles le recours à des conditionnalités aux aides publiques - portent sur la méthode, non sur l'objectif, et sur la difficulté persistante à entrevoir la transition écologique comme un levier d'innovation et de compétitivité générateur d'emplois et de croissance. Pourtant, l'avenir des entreprises (petites, moyennes ou grandes), ainsi que le passage à une économie plus durable et plus responsable, passeront inéluctablement par la mesure de leur performance extra-financière.

Cette prise de conscience du monde de l'entreprise ne date pas d'aujourd'hui. Dans un discours prononcé devant le CNPF à Marseille en 1972, Antoine Riboud, PDG de Danone, avertissait « *qu'il n'y a qu'une seule terre et que l'on ne vit qu'une fois... Le nouveau défi de l'homme politique et de l'entrepreneur, c'est d'arriver à équilibrer, à intégrer quatre valeurs : la solidarité, la responsabilité et la personnalisation, sans oublier au niveau des moyens l'objectif souligné par Roger Garaudy : « les choses doivent se faire avec et par les hommes et non pour eux* ».

Constatant que 55 % du PIB mondial dépend d'une biodiversité productive, des entreprises se sont regroupées dans l'association *Entreprises pour*

l'environnement, et s'engagent pour la protection du vivant, telles CEMEX, Vittel, Maisons du Monde, Picard, Sushi Daily... L'apparition d'un Mouvement des entrepreneurs sociaux (Impact France), la création de multiples entreprises dont l'objet est de résoudre des problèmes environnementaux ou sociétaux, telles Phénix (lutte contre le gaspillage alimentaire) ou Fermentalc (microalgues), la réflexion de chefs d'entreprise comme Pascal Demurger (MAIF) ou Florian Delmas (Andros) sur l'évolution de notre modèle économique témoignent d'un changement profond de mentalité. Ces initiatives témoignent d'un intérêt croissant envers l'économie sociale et solidaire, domaine dans lequel la France est pilote, grâce à la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014. L'entreprise est de moins en moins conçue comme une entité dont le seul objet est de produire des biens et des services et dont la comptabilité traduit les profits ou les pertes. Son action doit présenter du sens au premier chef pour ses salariés, coïncider avec l'intérêt général, voire s'assigner une mission si elle entreprend la démarche de devenir une société à mission en application de la loi Pacte. D'après les partenaires sociaux et les responsables de fédérations professionnelles auditionnées par la mission, les jeunes entrant dans la vie active sont de plus en plus sensibles au rôle que joue leur entreprise dans la société et examinent son impact environnemental et/ou sociétal lorsqu'ils recherchent un emploi.

Le monde de la finance participe également de cette démarche, même si la finance verte n'en est qu'au stade émergent par rapport à la masse des capitaux disponibles pour le financement de l'économie. L'Union européenne travaille depuis plusieurs années à un plan d'action sur la finance durable, qui devrait entrer en vigueur en mars 2021, et sur l'adaptation de la comptabilité extra-financière. L'enjeu actuel est de mettre en place un système de classification (taxonomie) permettant de déterminer les activités pouvant être qualifiées de « durable », évaluées et classées en fonction de leur contribution aux objectifs politiques de l'Union en matière de développement durable. La Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international ont plaidé en novembre 2020, lors d'une conférence à Londres, en faveur du financement de la transition écologique, tandis que des banques et des fonds d'investissement s'efforcent d'orienter l'épargne vers des investissements responsables. En France, le label Greenfin et le label Finansol visent à orienter les épargnants vers les investissements responsables. L'enjeu se résume ainsi : pour limiter à 2° le réchauffement climatique, il faut investir 2 970 Mds€ par an dans le seul secteur de l'énergie, soit le double des dépenses actuelles d'après l'Agence internationale de l'énergie. C'est donc l'ensemble du secteur bancaire qui doit à terme « basculer » vers les investissements responsables. « *Nous n'arriverons pas à un objectif de neutralité carbone en gardant la finance verte dans une niche, il faut que l'intégralité de l'économie réalise la transition écologique* » résume M. Mark Carney, chargé de l'action de l'ONU sur le climat.

Il n'est donc pas étonnant qu'à l'instar des syndicats et des associations de défense de l'environnement, plusieurs responsables d'entreprises soient partisans d'une action publique claire en faveur de l'écologie et aient marqué leur intérêt sur des conditionnalités lorsque l'État ou les collectivités territoriales pilotent les externalités. Le clivage ne sépare pas d'un côté les entreprises, de l'autre les

syndicats et le monde associatif. Il est à la fois générationnel et conjoncturel, certains secteurs économiques étant en mesure de répondre aux exigences de la transition écologique quand d'autres demandent du temps et rejettent pour des raisons financières ou techniques toute conditionnalité supplémentaire à celles déjà existantes.

Compte tenu des changements de mentalité perceptibles dans la société, les aides publiques assorties de conditionnalités sont-elles l'instrument majeur d'une transformation écologique, sociale ou sociétale, qui soit conforme aux attentes de leurs partisans ? La réponse pourrait ainsi être résumée : il s'agit certainement d'un **instrument utile**, mais il n'est pas l'alpha et l'oméga d'une politique, quel que soit le domaine où elle s'exerce, et tout dépend des objectifs et des conditions dans lesquelles il y est recouru.

Il doit être en effet clair pour chacune des personnes souhaitant se prononcer dans ce débat que les aides publiques aux entreprises **ne constituent en aucun cas l'instrument principal des pouvoirs publics pour conduire leur politique** parce que par nature, elles ne sont destinées qu'aux entreprises qui en bénéficient. L'efficacité de cet instrument dépend à la fois des crédits que les pouvoirs publics peuvent y consacrer et du nombre de bénéficiaires des aides. C'est une différence majeure avec la loi, qui s'applique à l'ensemble des personnes physiques et morales entrant dans son champ.

La plupart des personnes auditionnées par la mission d'information s'accordent pour rappeler qu'avant de recourir à des conditionnalités, les pouvoirs publics disposent d'autres leviers.

Le premier levier d'action est la loi parce qu'elle marque une orientation politique, revêt également un caractère symbolique et concerne l'ensemble de la société. La protection de l'environnement et la transition écologique doivent plus aux lois mises en œuvre depuis un demi-siècle qu'aux aides publiques, même ciblées. Lorsque l'État a voulu récemment diminuer la place des énergies fossiles, il a fait adopter la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, qui a édicté qu'il serait désormais interdit de délivrer de nouveaux permis de recherche d'hydrocarbures. Elle a ainsi porté un coup d'arrêt à la prospection pétrolière.

Le deuxième levier dont disposent les pouvoirs publics porte sur l'ensemble des dispositifs d'incitation, parmi lesquels la fiscalité. Elle constitue un outil intéressant, mais le principe d'égalité devant l'impôt limite son utilisation.

Proches des dispositifs d'incitation, les normes, standards et labels forment un troisième levier pour orienter les actions de l'ensemble des chaînes de valeurs, donneurs d'ordre et sous-traitants, ainsi que les comportements des consommateurs.

Le quatrième levier est le *reporting* obligatoire, qui soumet notamment les sociétés cotées et certaines sociétés non cotées à des obligations très détaillées dans

les domaines financiers, sociaux, environnementaux... Le *reporting* a pour finalité de livrer des informations à différents acteurs – institutions financières, actionnaires, fournisseurs, clients, organisations non gouvernementales (ONG) – pour évaluer l'action des entreprises, le cas échéant les critiquer pour qu'elles modifient leur comportement. Au-delà de son aspect technique, le *reporting* est une arme hautement politique puisqu'il aboutit à organiser sur la place publique un champ de forces pour contraindre les entreprises à se réformer si leurs indicateurs ou leurs performances en certains domaines ne sont pas conformes à la législation ou mal perçus par l'opinion.

C'est donc parallèlement et en appui à ces quatre leviers que des contreparties à une aide publique peuvent à leur tour constituer un instrument pour agir, sous réserve de quelques conditions.

La conditionnalité doit répondre à un objectif politique clairement énoncé de l'État ou de la collectivité territoriale. Il revient aux collectivités publiques (État, collectivités territoriales), lorsqu'ils conduisent leur politique, de déterminer le rôle qu'ils attendent des entreprises et de se servir des aides publiques à cette fin. La conditionnalité manifeste un but politique, que l'on peut mesurer à partir de critères ou d'indicateurs. Elle 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 défini par la collectivité qui octroie l'aide.

Les collectivités publiques ont la responsabilité de déterminer les cas dans lesquels elles recourent aux conditionnalités, ce qui suppose que leur stratégie ou que leurs objectifs soient clairs et qu'elles sachent par quelle méthode les atteindre. Elles doivent également définir comment elles veillent à l'évaluation et au contrôle du respect et de l'impact des conditionnalités.

Cette question de la responsabilité des collectivités publiques a été largement occultée dans les débats du printemps et de l'automne derniers sur la conditionnalité. Celle-ci a le plus souvent été abordée sous l'angle des contraintes qui auraient pesé sur les entreprises dans un contexte de crise, alors que la détermination de conditionnalités répond avant tout à un impératif de bonne conduite de l'action publique : quelle(s) conditionnalité(s) pour quel(s) objectif(s) et avec quels indicateurs ? Quels acteurs définissent les indicateurs, pour quels secteurs et pour quels seuils d'entreprises ? Quelles sont les modalités de contrôle de l'aide et du respect de la conditionnalité ? Dans quels cas et selon quelles modalités la collectivité publique demande-t-elle le remboursement de l'aide et la récupère-t-elle ? En résumé, le dispositif de l'aide doit être clairement défini et formalisé car la contrepartie attendue d'une entreprise sert à atteindre un objectif déterminé.

La définition d'un ou plusieurs objectifs emporte également la question du nombre de conditionnalités qui assortit une aide. Le champ des conditionnalités est en effet infini mais lorsqu'elles sont fixées, les entreprises doivent être en mesure

de les réaliser. En règle générale, toute aide à un objet central : maintien ou création d'emploi, recrutement d'apprentis, innovation, export, décarbonation, etc. La question qui se pose est de savoir si une condition principale, par exemple l'aide au recrutement d'apprentis, peut ou doit être complétée par d'autres exigences, comme la décarbonation, la défense de la biodiversité ou l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Dès lors enfin que l'on réfléchit à un dispositif qui concerne des entreprises, il y a obligation de tenir compte de leur situation : taille, secteur d'activité, impact environnemental et sociétal, capacité à investir, capacités d'expertise en interne... Tous ces éléments varient selon que l'on parle d'un grand groupe international ou d'une très petite entreprise (TPE). La prise en compte de ces différences joue sur de multiples volets de la présente étude : capacité d'accepter des conditionnalités, recours à la loi ou au contrat pour les fixer, existence d'une condition centrale avec ou sans conditions accessoires...

Tous ces éléments, dont le nombre et la diversité reflètent la complexité des politiques publiques et de notre tissu économique, ne font en aucun cas obstacle à une réflexion sur le rôle des conditionnalités pour résoudre certaines des grandes questions de notre temps. L'urgence climatique impose ainsi de ne négliger aucun mode d'action. Ne pas recourir à l'écoconditionnalité constituerait une erreur. Vos rapporteurs considèrent même qu'elle devrait devenir un **réflexe dans la conduite des politiques et des commandes publiques**

Poser une ou des conditionnalités à des aides ne saurait toutefois suffire. Leur utilité dépend étroitement de la capacité des pouvoirs publics à définir l'impact qui en est attendu, à accompagner leur déploiement, à évaluer le résultat obtenu et, éventuellement, à sanctionner leur non-respect. Si elles sont considérées non comme une contrainte mais comme une opportunité, et sous réserve d'être utilisées avec intelligence, dans le respect de la liberté des entreprises, elles constituent l'instrument qui permet de les accompagner dans une transformation qui coïncide avec l'intérêt général.

PREMIÈRE PARTIE :

LE CONTEXTE DU DÉBAT

Les aides publiques, directes ou indirectes, à destination des entreprises constituent un outil spécifique de la politique économique de l'Union européenne, de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales. Elles ne peuvent être comptabilisées avec une précision à l'unité car il s'en crée chaque fois qu'une collectivité publique décide d'y recourir, pour conduire ou accompagner une politique : soutien à des secteurs d'activité en crise, à des industries stratégiques, à la création d'entreprises, à l'emploi ou encore à l'effort privé de recherche et développement déployés dans le contexte de crise sanitaire du covid-19.

Des acteurs politiques et sociaux ont souvent demandé que des conditionnalités assortissent ces aides. Ce débat a récemment été ravivé par l'ampleur des crédits accordés aux entreprises via les aides au maintien de l'emploi, par les plans de soutien sectoriels et le plan de relance.

I. LES AIDES AUX ENTREPRISES : UN OUTIL DE POLITIQUE PUBLIQUE

Les aides aux entreprises constituent un outil de politique publique. Pour la clarté du débat, vos rapporteurs en rappellent la définition et le nombre global d'aides en France.

1. Les aides publiques aux entreprises

L'aide publique à une entreprise peut être définie comme « *un transfert de richesse d'un financeur public (ou privé recevant des fonds publics) vers un bénéficiaire du secteur marchand et concurrentiel, motivé par un objectif premier de politique publique et soumis au respect de conditions explicites* »⁽¹⁾. L'on observera que cette définition, proposée au sein d'un rapport commun à trois services d'inspection consacré à l'audit et à la modernisation des aides publiques (2007), fait référence à la notion de conditionnalité, qui plus est explicitement, ce qui souligne **qu'une collectivité publique n'envisage d'octroyer une aide qu'avec un objectif précis.**

Les aides publiques constituent un outil spécifique de la politique économique de l'Union européenne, de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales. Elles ne peuvent être comptabilisées avec une précision à l'unité car les collectivités publiques en créent chaque fois qu'elles l'estiment nécessaire : soutien à des secteurs d'activité en crise, à des industries stratégiques, à la création

(1) Rapport sur les aides publiques aux entreprises, établi en 2007 par l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, p. 22.

d'entreprises, à l'emploi ou encore à l'effort privé de recherche et développement. Leur périmètre est difficile à appréhender, compte tenu de leur caractère souvent discrétionnaire et en raison de nombreux dispositifs, accumulés au fil du temps.

Le foisonnement des dispositifs a une conséquence sur la lisibilité de l'action des pouvoirs publics. En l'absence de document ou de site internet recensant la totalité des aides, leurs destinataires et les montants des crédits engagés, il est difficile de comprendre la logique de l'action publique et d'évaluer l'efficacité de la dépense. Or, en démocratie, il est nécessaire que les élus comme les citoyens aient une vision claire d'une politique ; à défaut, les objectifs de cette politique peuvent faire l'objet de suspicion.

De façon schématique, deux approches sont possibles pour aborder cette question.

Une première approche, holistique, peut conduire à considérer que tout soutien financier de la puissance publique à destination des entreprises, qu'il soit d'ordre général ou particulier, qu'il s'agisse d'une exonération fiscale ou d'un transfert financier, constitue une aide publique. Cette approche très large ne permet pas de définir avec précision le nombre et le montant des aides publiques. Ainsi, le rapport sur les aides publiques aux entreprises, établi en 2007 par les inspections des finances, des affaires sociales et de l'administration retenait le chiffre de 6 000 aides publiques environ, pour un montant total de 65 Mds€ financé à 90 % par l'État ⁽¹⁾. Le rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité* établi par MM. Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne, estimait, de son côté, la valeur des interventions économiques de cette nature à près de 110 Mds€ en 2013 hors niches fiscales, les auteurs s'étant néanmoins concentrés sur un périmètre plus restreint (46,5 Mds€) intégrant 660 dispositifs d'État et plusieurs milliers de dispositifs mis en œuvre par les collectivités territoriales ⁽²⁾. Force est donc de constater le caractère mouvant des limites d'une approche très large, bien que de sérieux progrès aient été effectués en matière de recensement des aides disponibles (*cf. infra*).

Une seconde approche conduit à ne prendre en compte que les aides ciblées, c'est-à-dire les transferts financiers destinés à certaines entreprises et visant un ou des objectifs de politiques publiques spécifiques.

La présente mission souhaite privilégier cette seconde approche, dans la mesure où son objet principal est d'étudier, non le périmètre et le volume des aides publiques aux entreprises, mais l'opportunité de les assortir de conditionnalités spécifiques. En conséquence, les mesures d'aides touchant l'ensemble des entreprises, *via* des exemptions sociales ou fiscales générales, ne seront pas analysées au sein de ce rapport en tant que tel, étant rattachées à la politique économique générale et visant l'ensemble des entreprises. Il en est de même des

(1) Ibid, p. 32-34.

(2) *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, rapport établi par Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne, p. 1.*

aides à certains secteurs, comme le cinéma, la création audiovisuelle ou la presse. Dans le cas de la presse, les nombreux dispositifs (fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse, fonds stratégique pour le développement de la presse, fonds de soutien aux médias d'information sociale de proximité, aides à la diffusion, aides concourant au maintien du pluralisme, aides fiscales et postales indirectes) ont pour finalité de maintenir la diversité de l'expression des opinions et de lui permettre de faire face à ses difficultés économiques, à l'ère du numérique. Pour autant, ces aides (d'un montant de près de 1,5 Md€ chaque année) versées de manière inconditionnelle appellent une réflexion de fond sur les exigences légitimes qu'elles pourraient comporter pour l'avenir (éthique journalistique, éga et écoconditionnalité, lutte contre la précarisation de l'emploi). À cet égard, vos rapporteurs tiennent à saluer la mission confiée par Mme Roselyne Bachelot, ministre de la Culture, à Mme Laurence Franceschini, conseillère d'État, présidente de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), sur les conditions d'accès aux aides à la presse et notamment celles relatives à la composition des rédactions.

La mission d'information s'est appuyée, pour mener ses travaux, sur la base de données de référence que constitue le *répertoire unique des aides publiques aux entreprises*, disponible *via* le site « aides-entreprises.fr ». Elle a en effet souhaité privilégier une approche qui parte du point de vue des acteurs économiques, lesquels recourent à cette base en libre accès pour s'informer sur les aides dont ils peuvent bénéficier.

Aides-entreprises.fr : une base de données sur les aides aux entreprises

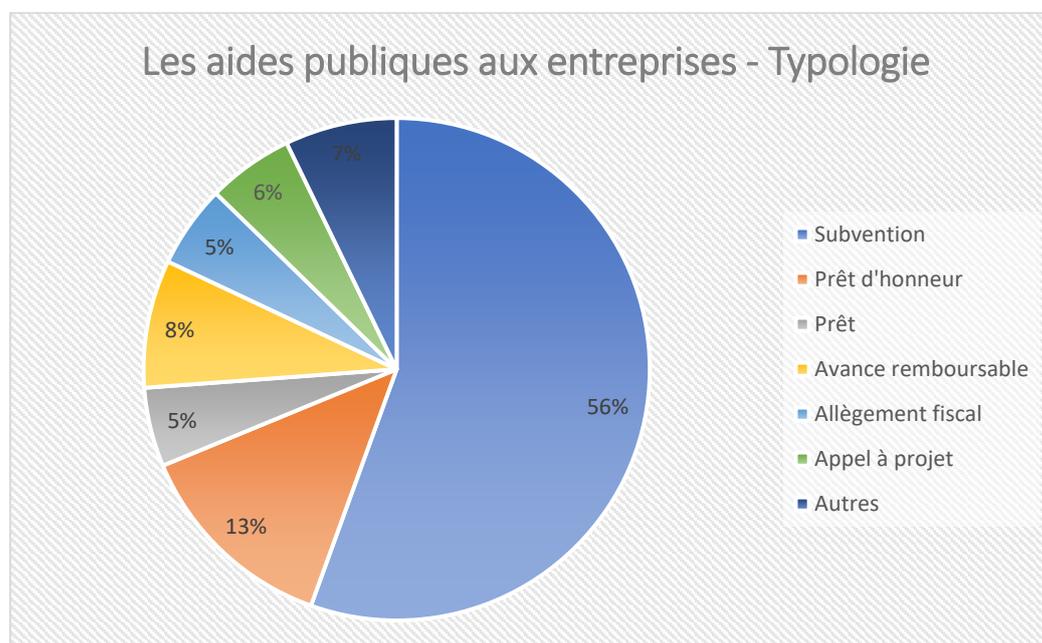
Aides-entreprises.fr est un site internet proposant un accès libre à une base de données recensant les aides publiques destinées aux entreprises. Il s'adresse aussi bien aux entreprises qu'aux porteurs de projet de création d'entreprises et aux acteurs institutionnels. Il apporte une information aux acteurs économiques sur les dispositifs publics existants.

L'ouverture de ce service fait suite à une décision du *comité interministériel pour la modernisation de l'action publique* du 18 décembre 2012. Lancé officiellement en 2017, il s'appuie sur la base de données élaborée par l'Institut supérieur des métiers.

Cette base de données fait état de l'existence de 1847 dispositifs d'aides publiques aux entreprises à la date du 27 février 2021. Les échanges conduits avec la direction générale des entreprises sur ce sujet font apparaître que ce chiffre est particulièrement évolutif, et qu'il présente évidemment des limites, liées, par exemple, à l'existence possible de doublons au sein de cette base. Le nombre de dispositif d'aides publiques de l'État et des collectivités territoriales aux entreprises recensées oscille donc entre 1800 et 2000, selon les périodes.

Ces aides, destinées aux différentes catégories entreprises, prennent essentiellement la forme de subventions, les prêts, appels à projets (investissement), allègements fiscaux et garanties arrivant loin derrière en termes quantitatifs. Il

convient de garder à l'esprit que certaines de ces modalités peuvent parfois se combiner.



Source : Aides-entreprises.fr

Les principaux 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 ;

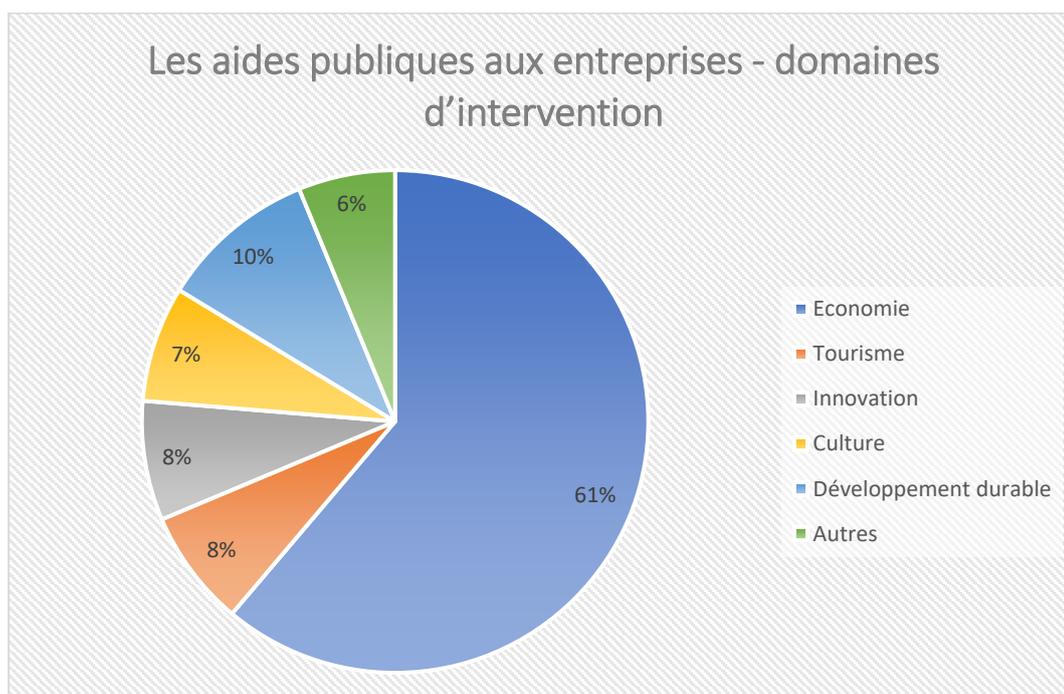
La **garantie financière** est une assurance donnée par un acteur public vis-à-vis du financement d'un acteur privé, facilitant en conséquence le financement de ce dernier.

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 ;

Enfin, les **exonérations fiscales et sociales** sont des réductions du niveau d'impôt ou de cotisations sociales acquittés par un acteur économique donné.

Source : Aides-entreprises.fr

Ces aides sont essentiellement généralistes, c'est-à-dire qu'elles ne ciblent aucun secteur en particulier mais apportent un soutien à l'activité économique. Plusieurs domaines d'activité font néanmoins l'objet d'un soutien spécifique de la part des pouvoirs publics. Il s'agit principalement, dans l'ordre décroissant, du développement durable, de l'innovation, du tourisme et de la culture.



La base de données ne comprend pas, en revanche, d'éléments d'information sur les montants d'aides publiques attribués, ce qui entrave toute tentative d'analyse budgétaire.

Vos rapporteurs souhaitent néanmoins saluer les efforts menés par l'État pour rendre cet ensemble plus lisible, en fournissant aux acteurs économiques des outils *ad hoc* permettant de savoir à quelles aides ils peuvent prétendre. Ces efforts doivent être poursuivis pour garantir une actualisation constante des informations disponibles sur les dispositifs existants.

2. Les conditionnalités

a. Définition

Le terme de conditionnalité, traduction française de l'anglais *conditionality*, est issu du droit international. Le Fonds monétaire international définit par ce terme, « l'ensemble des conditions particulières au respect desquelles le Fonds subordonne l'utilisation de ses ressources dans des circonstances données ». L'Agence française de développement l'utilise également lorsqu'elle finance des projets, comme l'eau et l'assainissement dans le cadre de programmes sectoriels nationaux.

En droit européen, le terme de conditionnalité renvoie également au respect d'un ensemble de règles de base pour bénéficier d'aides européennes. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de la politique agricole commune.

En droit français, la notion de conditionnalité ne fait pas l'objet d'une définition stricte. On retrouve ainsi, dans les textes et la jurisprudence, aussi bien le terme de *conditionnalité* que de *contrepartie*.

Il est possible, en théorie, de distinguer ces deux notions en fonction de leur position dans le cycle de l'attribution d'une aide publique.

Sous cet angle, les conditionnalités correspondraient davantage au respect d'une ou de plusieurs contraintes spécifiques *ex ante* nécessaire pour que le bénéficiaire potentiel soit éligible à l'aide qui lui est proposée. Ces conditionnalités peuvent prendre la forme, par exemple, de seuils de chiffre d'affaires ou de nombre de salariés, ou le constat que l'entreprise dispose d'un label garantissant sa capacité technique à respecter les objectifs de l'aide.

À l'inverse, les contreparties aux aides publiques aux entreprises, renverraient plutôt « 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 ⁽¹⁾ ». Ces contreparties peuvent être définies par les normes qui régissent les aides publiques concernées, avoir été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, avoir fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire ou découler implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention

En pratique, conditionnalités et contreparties peuvent se cumuler. Nombre d'aides prévoient en effet des règles d'éligibilité stricte et exigent parallèlement la réalisation d'actions ou de projets spécifiques.

Vos rapporteurs ont décidé de ne pas trancher la question sémantique et d'utiliser le terme de conditionnalité sous un autre angle, en distinguant celles qui sont **intrinsèques**, terme apparu à plusieurs reprises lors des différentes auditions, désignant une aide qui se confond avec son objectif (l'aide à l'emploi a par exemple pour condition le recrutement de salariés) de celles qui sont **extrinsèques**, et désignent les objectifs que doivent réaliser les entreprises en sus de l'attribution desdites aides publiques. Par exemple, une aide à l'investissement s'accompagne de l'engagement de mettre en place un plan de décarbonation. Cette distinction permet d'examiner tous les enjeux du débat sans occulter les contraintes *ex ante* d'éligibilité aux aides, notamment la question des seuils à partir desquels une entreprise serait soumise au respect de conditionnalités.

b. Une pluralité de conditionnalités

On peut distinguer les conditionnalités selon plusieurs critères.

i. L'enjeu de l'échelle des conditionnalités et des seuils

Les conditionnalités peuvent être analysées au niveau de l'entreprise ou au niveau d'un secteur d'activité.

(1) Une définition de la contrepartie a été proposée par le Conseil d'orientation pour l'emploi dans [son rapport du 8 février 2006 au Premier ministre relatif aux aides publiques](#), p. 36 : « Soumettre un droit ou un avantage au respect d'un certain nombre d'engagements ou de pratiques ».

À l'échelle de l'entreprise, des conditionnalités aux aides publiques ont vocation à modifier son comportement en faveur d'objectifs de politiques publiques (réduction des gaz à effet de serre / GES, égalité de rémunération entre les femmes et les hommes), en incitant, le plus souvent, à la publication de données relatives à son impact, par exemple environnemental ou social. Comme le relève l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) dans une note publiée sur ce sujet, certaines entreprises sont d'ores et déjà soumises à des obligations dans le domaine environnemental (*reporting* de la responsabilité sociale et environnementale, déclaration de performance extra-financière ou encore réalisation de bilan en matière de GES), sans que ces dernières viennent « conditionner » l'octroi d'aides publiques, ce qui peut plaider en faveur d'une dynamique visant à « bâtir sur l'existant » ⁽¹⁾.

Les conditionnalités aux aides publiques peuvent également être envisagées au niveau des secteurs d'activité, afin, d'une part, d'éviter les ruptures de concurrence au sein d'un même secteur ou d'une filière, et, d'autre part, de renforcer les incitations dans les secteurs où une transformation rapide aurait l'impact le plus important. Une approche par secteur favorise une dynamique d'ensemble des entreprises concernées, donneurs d'ordre et sous-traitants, dans le domaine ciblé par les conditionnalités. Elle permet également d'éviter une auto-sélection des entreprises les plus intéressées à se transformer au moyen d'une aide publique, au profit de conditionnalités définies collectivement par l'ensemble d'un secteur.

La taille des entreprises et le seuil en termes de salariés ou de chiffre d'affaires à partir duquel des conditionnalités pourraient s'appliquer revêtent une importance particulière. Les différentes catégories d'entreprises n'ont pas la même capacité à solliciter des aides publiques (certaines ignorent qu'elles y ont droit) ou à établir des dossiers leur permettant d'y souscrire, faute de ressource humaine ou de capacité interne d'expertise. Du côté des collectivités publiques, agir sur les grandes entreprises (257 entreprises, moins de 0,01 % du total des entreprises), permet de toucher plus du quart de l'emploi salarié et presque un tiers de la production de valeur ajoutée, mais si des conditionnalités doivent servir de levier à des transformations économiques et sociétales, il est rappelé que les TPE et PME forment 96 % des entreprises, qu'elles maillent l'ensemble des territoires et que leur trésorerie ne leur permet pas toujours de conduire les investissements qui seraient la conséquence de conditionnalités, comme la décarbonation des processus de production. L'accompagnement des TPE et des PME apparaît en conséquence inséparable de la décision de les inclure dans un régime d'aide conditionnée.

ii. Les conditionnalités *ex ante* et *ex post*

Les conditionnalités mises en œuvre peuvent être soit *ex ante* (critères d'éligibilité) soit *ex post*.

(1) Nicolas Berghmans et Lola Vallejo (IDDRI), *Conditionnalités des aides publiques aux entreprises : éléments de gouvernance pour une relance durable*, IDDRI-Sciences Po, Propositions, janvier 2021.

Les aides publiques destinées aux entreprises sont très souvent encadrées par des conditions d'éligibilité (*ex ante*) qui répondent à une logique d'efficacité économique et de sécurité juridique. Ces conditions d'éligibilité portent la plupart du temps sur les caractéristiques de l'entreprise (chiffre d'affaires et nombre de salariés, localisation géographique) pour satisfaire des objectifs sociaux (embauche de publics cibles, par exemple).

Ces conditionnalités présentent l'avantage de la clarté pour les acteurs économiques, mais portent le double risque, le cas échéant, d'être potentiellement peu incitatives si elles sont mal calibrées (en particulier pour les mesures temporaires en cas de crise, par exemple), et de favoriser les entreprises les plus aptes à en respecter les critères.

Les conditionnalités *ex post*, c'est-à-dire liées au respect d'un objectif, ou à la réalisation d'un projet à venir, présentent l'avantage de dissocier, dans le temps, l'octroi de l'aide de la contrepartie demandée. Elles favorisent donc la capacité de transformation et d'adaptation des entreprises à ces contraintes. Elles rendent néanmoins nécessaires un processus de suivi et de contrôle a posteriori par l'administration, qui doit être préalablement défini. Leur nature *ex post* comprend en outre évidemment un risque pour les entreprises de perte financière (rupture de financement d'un projet, en l'absence de résultats, comme c'est le cas dans le cadre du Plan d'investissement d'avenir), voire de sanction en cas de non-réalisation de l'objectif fixé.

Quelle que soit leur nature, les conditionnalités nécessitent, en outre, de réaliser un travail de définition extrêmement délicat, en lien avec les acteurs, afin qu'elles soient adaptées à la fois à leurs attentes, à leurs capacités et à la réalisation dans le temps de l'objectif de politique publique visé. La question de la bonne définition et du contrôle de ces conditionnalités est donc essentielle.

iii. Le contenu des conditionnalités

Les conditionnalités peuvent également se distinguer en fonction des objectifs de politique publique ciblés.

Les échanges de la mission d'information avec la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances, et de la relance, font apparaître qu'il est difficile d'établir une typologie des conditionnalités *ex post* existantes, au regard de leur faible nombre, d'une part, et de leur caractère récent. Il convient néanmoins de relever que, dans le contexte actuel, « *leur champ et leur concrétisation ont porté sur les aspects environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) au sens large, ainsi que financiers s'agissant des prêts garantis par l'État (PGE)* » ⁽¹⁾.

(1) Contribution écrite de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de relance, adressée à la mission d'information.

Les travaux de la mission se sont donc concentrés sur les principaux types de conditionnalités apparus dans le débat sur les plans de soutien sectoriels et sur le plan de relance, à savoir certaines conditionnalités sociales, les conditionnalités environnementales (y compris le devoir de vigilance des entreprises en raison du lien entre environnement et droits de l'homme), et d'égalité entre les femmes et les hommes. Le partage de la valeur est également évoqué dans le présent rapport, en écho au rapport d'information, présenté au nom de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale par nos collègues Graziella Melchior et Dominique Potier (n° 3648, décembre 2020).

iv. Les aides à l'emploi, exemple de conditionnalité intrinsèque

Les aides à l'emploi, qu'il s'agisse de formation, d'insertion ou de recrutement, constituent un bon exemple de conditionnalité intrinsèque et de la problématique qui s'y attache. Elles sont très diverses, ont pour la plupart un objectif spécifique lié à l'âge ou à la qualification des salariés visés, à la caractéristique d'un territoire ou au type d'entreprise qui en est bénéficiaire. La question de leur conditionnalité est souvent posée, en raison de pressions politiques et sociales qui interviennent lorsque les entreprises qui en ont bénéficié procèdent à des plans sociaux.

Dans les grandes lignes, les aides à l'emploi se répartissent entre les aides à la formation, les aides au recrutement et les aides au maintien et au développement de l'emploi.

Les aides à la formation regroupent notamment l'action de formation préalable au recrutement, l'aide forfaitaire à l'employeur, l'aide au tutorat, l'aide à la pérennisation d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage (pour les personnes handicapées), le contrat d'apprentissage, le contrat de professionnalisation.

Les aides au recrutement concernent principalement l'aide aux TPE pour les jeunes apprentis, l'aide à l'insertion professionnelle, le contrat unique d'insertion, les emplois francs, l'exonération de charges fiscales sur les bénéficiaires pour les entreprises s'implantant en *zone franche urbaine – territoires d'entreprises* (ZFU-TE) ou encore l'exonération de charges patronales en zone de restructuration de défense (ZRD).

Les aides au maintien et au développement de l'emploi comprennent principalement la réduction générale des cotisations patronales sur les bas salaires, la déduction forfaitaire pour heures supplémentaires, le conseil en ressources humaines pour les TPE et les PME, l'allocation d'activité partielle ainsi que divers dispositifs de soutien à l'emploi des personnes handicapées.

L'ensemble de ces aides répond à un objet central et n'est assorti que de conditionnalités *ex ante* (éligibilité de l'entreprise ou d'une personne au dispositif). Elles prennent la forme d'exonération fiscale ou sociale et de subvention.

L'objet de ces aides éclaire la difficulté d'assortir certaines d'entre elles de conditionnalités supplémentaires ou extrinsèques, notamment de maintien de l'emploi. Leurs conséquences sur les entreprises ne sont en effet pas aisées à analyser.

En pratique, il apparaît difficile de fixer des conditions qui tiennent compte de la réalité économique. La condition la plus simple consisterait à obliger les entreprises à ne pas réduire le nombre de leurs salariés sur une certaine période pour bénéficier d'une aide. La baisse de leurs effectifs avant la fin de cette période entraînerait un remboursement de l'aide à l'État. Il s'agit sans doute d'un dispositif envisageable par voie contractuelle, sur une période limitée, mais il semble difficile d'en faire une conditionnalité générale. Si une aide est accordée à une entreprise ou un secteur en pleine croissance, il est loisible de considérer que les emplois auraient été créés pour répondre à l'extension du marché.

À l'inverse, les entreprises opérant sur des marchés ouverts à la concurrence internationale peuvent être conduites inévitablement à diminuer leurs effectifs. Une conditionnalité exigeant leur maintien risquerait d'entraver leur adaptation à leur marché. En outre, si un employeur sollicite une aide parce qu'il espère pouvoir maintenir ses effectifs et s'il doit ensuite la rembourser parce que la situation de son entreprise s'est dégradée, ce remboursement risque d'aggraver ses difficultés. L'anticipation d'une telle situation peut dissuader une entreprise de recourir à toute aide publique afin de préserver son indépendance.

Enfin, la difficulté d'assortir les aides à l'emploi de conditionnalités extrinsèques provient de l'incertitude sur leurs effets réels. Elles sont parfois accusées de créer un effet d'aubaine : même en l'absence de subventions, des embauches seraient intervenues, ce qui pose *in fine* la question de la pertinence de la dépense publique. Elles peuvent créer des effets de substitution ou de seuil, au sens où une entreprise serait tentée de recruter des personnes peu qualifiées pour bénéficier d'une subvention. En agissant ainsi, elle ne recrute pas de personnes qualifiées et se prive d'améliorer sa compétitivité.

Pour éviter les effets d'aubaine en soumettant les aides à des conditions relatives au maintien ou à la création d'emplois, il faudrait que l'administration puisse déterminer quasiment entreprise par entreprise l'impact réel des aides sur l'emploi afin de déterminer très précisément les contreparties demandées. Outre la complexité administrative de ce travail, les effectifs de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail sont insuffisants pour le mener à bien. Il faudrait distinguer le nombre d'emplois existant avant et après l'attribution d'une aide, puis analyser si la différence est due à cette aide ou à d'autres facteurs, comme le gain de nouveaux clients, l'effet des investissements, le bénéfice d'un changement de modèle économique.

La difficulté d'évaluer les effets des aides à l'emploi peut donc difficilement conduire à ce qu'elles soient assorties de conditionnalités supplémentaires, à moins, comme vos rapporteurs le suggèrent avec la proposition n° 14, d'avoir une approche

contractuelle entre la collectivité bailleur de l'aide et l'entreprise récipiendaire, avec par exemple le maintien de l'emploi pendant une période déterminée. L'approche contractuelle permet notamment au niveau local de déterminer l'intérêt général au plus près des objectifs d'une collectivité publique et des besoins des entreprises.

II. UN DÉBAT RÉCURRENT, RAVIVÉ PAR LA CONJONCTION DE PLUSIEURS CRISES

Le débat sur les aides publiques aux entreprises n'est pas nouveau dans notre histoire politique. En 1977, Anicet Le Pors publiait un livre sur la question « *Les béquilles du capital* », faisant des transferts de l'État à l'industrie un critère de nationalisations.

La question de ces aides – qui constituent le fait générateur des conditionnalités – a longtemps été marginale dans la théorie économique. Les « pères » de la science économique, Adam Smith et Ricardo ne l'ont pas évoquée ; rares sont les économistes qui s'y sont intéressés comme Frédéric List avec la théorie des industries dans l'enfance (1837), John Stuart Mill avec l'intervention de l'État dans l'économie (1848) et Frank Graham avec son plaidoyer pour le protectionnisme (1923). La raison principale est que jusqu'à la seconde guerre mondiale, l'environnement économique des États était marqué par le protectionnisme.

Après la seconde guerre mondiale, les interventions de l'État dans l'économie se sont multipliées, tant pour soutenir des secteurs traditionnels (agriculture) que pour préparer l'avenir (recherche et développement), venir en aide à des industries en déclin (sidérurgie, textile), assurer la cohésion sociale (aides à l'emploi, à la formation, à la reconversion) ou plus récemment, mettre en place les politiques environnementales. Ces interventions se sont déroulées dans un contexte de libéralisation croissante du commerce international, avec la création d'espaces économiques et politiques (Union européenne, ASEAN) ou encore de règles communes (Organisation mondiale du commerce).

Avec l'internationalisation de l'économie, la question d'une concurrence loyale entre les entreprises est devenue cruciale. C'est dans ce contexte que des règles, s'apparentant à des conditionnalités, ont commencé à apparaître dans le droit des aides, qui constituait à ses origines une branche du droit de la concurrence. C'est notamment le cas dans l'Union européenne où les États doivent respecter des règles lorsqu'ils soutiennent des entreprises, au risque de devoir faire face à de longues procédures en cas de contestation. Les conflits peuvent également naître entre espaces économiques. Il suffit, sur ce point, de rappeler que le différend entre les États-Unis et la Commission européenne sur les subventions à Boeing et Airbus a commencé en 2004.

Le poids croissant des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale a conduit à ce que non seulement les raisons de leur intervention mais également les modalités de celle-ci deviennent un élément du débat politique. Dans le cas des aides

publiques aux entreprises, même s'il est rappelé qu'elles ne sont pas toujours remboursables, il est difficile aux élus nationaux et régionaux – a fortiori les salariés et l'opinion publique – d'accepter la fermeture de l'usine de Béthune par Bridgestone, alors que cette entreprise a perçu 1,80 M€ au titre du CICE, d'après Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre déléguée à l'industrie, et 620 000 € d'aides régionales diverses. Ce cas est intervenu après les fermetures emblématiques, ces dernières décennies, des usines de Daewoo (2002), Continental (2009), Goodyear (2014), Delphi (2016), Ford (2019) ou encore Whirlpool (2020), qui avaient toutes bénéficié d'aides publiques.

La question politique ainsi posée revêt de multiples volets : éthique, financier (contrôle des fonds publics), économique et social. Elle est le champ d'opinions très contrastées entre élus nationaux et locaux, syndicalistes, représentants de fédérations professionnelles, journalistes et membres d'organisations non gouvernementales (ONG).

L'opportunité de prévoir des contreparties pour les aides publiques aux entreprises est un thème récurrent dans le débat public ces dernières années, tant au niveau national qu'europpéen, lors de la renégociation de la politique agricole commune, avec l'objectif de son « verdissement » progressif.

Le débat s'est développé en France pour au moins deux raisons.

En premier lieu, les pouvoirs publics ont cherché à mieux évaluer l'efficacité des aides versées aux entreprises à la suite de la publication d'une dizaine de rapports du Parlement, de la Cour des comptes et de services d'inspection générale. La création d'une commission nationale des aides publiques aux entreprises par la loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 témoigne de cette démarche, même si cette dernière a été supprimée dès l'année suivante ⁽¹⁾. En outre, le recours croissant de l'État aux aides publiques, notamment dans le domaine de la recherche et de l'innovation, a logiquement renforcé la vigilance des citoyens et des acteurs politiques vis-à-vis de l'exigence d'efficacité de la dépense publique.

En second lieu, le contexte de crise sociale, économique et environnemental est venu renforcer l'exigence de contreparties aux aides publiques destinées aux entreprises. La survenance de crises sociales dues à des délocalisations industrielles et la volonté de l'État de soutenir la compétitivité des entreprises (crédit d'impôt compétitivité-emploi en 2013 ⁽²⁾, pacte de responsabilité et de solidarité en 2014) ont incité les partenaires sociaux à demander davantage de contreparties aux aides attribuées en matière d'emploi ou de partage de la valeur. Dans le même temps,

(1) Lors de son audition devant la mission d'information le 12 novembre 2020, Mme Anémone Cartier-Bresson a indiqué que la principale raison de cette abrogation tenait à la crainte que cet organe soit trop « dirigiste » pour les entreprises.

(2) Lors des auditions menées, les membres de la mission d'information ont observé combien le CICE constituait, pour les acteurs syndicaux en particulier, une « mauvaise expérience » en raison de l'absence de contreparties demandées aux entreprises et de résultats considérés comme décevants.

l'urgence écologique plaide en faveur d'une mobilisation de l'ensemble des leviers de transformation des entreprises, dont les aides publiques font partie.

Le choix de l'État de mettre à la disposition des entreprises des aides économiques d'urgence et d'entreprendre un plan de relance de l'activité a logiquement et légitimement ravivé ce débat, d'autant que ce soutien financier était d'un montant inédit. Les dotations considérables mises à disposition des entreprises pour amortir les effets de la crise ont été mises en balance avec une pluralité de crises, au premier rang desquelles figure la crise écologique.

La plupart des personnes auditionnées par la mission d'information s'accordent sur le diagnostic de la crise que nous traversons : elle met en lumière une conjonction de crises, « *des crises concomitantes* » comme l'a affirmé Mme Bettina Laville, présidente du Comité 21. Les crises économiques, sociales, sociétales et environnementales sont inséparables, ce qui induit de ne pas les séparer dans leur traitement. Les atteintes à l'environnement, sources de déséquilibres majeurs – y compris géopolitiques – ne peuvent être résolues que par un modèle économique prenant en compte l'écologie.

1. L'urgence sociale : préserver et créer l'emploi

La violence de la crise sociale subie par notre pays en raison de la pandémie de covid-19 a nécessité une intervention massive de l'État. L'objectif était de préserver les emplois menacés par la crise, les salaires et le pouvoir d'achat et de former les salariés pour qu'ils acquièrent de nouvelles compétences.

Des outils d'aide ont été mis en place dès le début de la crise sanitaire. L'activité partielle a concerné 9 millions de salariés au plus fort de la crise. Le dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) a ensuite pris le relais de l'activité partielle, avec pour objectif de prévenir les licenciements. Plus pérenne, cet outil permet notamment aux entreprises de faire face à une réduction durable d'activité en réduisant le temps travaillé de leurs salariés et en les formant sur les heures non travaillées grâce au FNE-Formation. Il est cofinancé par l'État et l'UNEDIC. Son accès est conditionné à un accord collectif. L'APLD est mobilisable pour toutes les entreprises, sans critère de taille ou d'activité.

Face à l'urgence, il ne pouvait être question de conditionner ces deux aides à autre chose que leur objet.

Les dispositifs développés ensuite par le ministère du travail se fondent sur trois axes :

- garantir à l'ensemble des jeunes une solution (emploi, mission, formation), en facilitant leur entrée dans la vie professionnelle, en les orientant vers les secteurs et les métiers d'avenir et en construisant des parcours d'insertion sur mesure ;

- préserver l'emploi en formant les salariés placés en activité partielle ou en activité partielle de longue durée ;
- investir dans les compétences pour aider les salariés à se reconvertir vers les métiers porteurs et pour orienter les demandeurs d'emploi vers les formations d'avenir.

La déclinaison de ces axes s'est traduite par le plan « 1 jeune, 1 solution », dont l'enjeu est d'accompagner les 750 000 jeunes arrivés sur le marché du travail en septembre 2020, pour lesquels le Gouvernement a triplé le montant des moyens qui leur était consacré pour le porter à 6,7 Mds €. La préservation des emplois et la formation des salariés en activité partielle ou en APLD mobilise 7,6 Mds €. Enfin, le Gouvernement a dégagé 1 Md € pour l'investissement dans les compétences. Cette action vise à aider les salariés à se reconvertir vers les métiers porteurs – grâce au renforcement du dispositif de la PRO-A et à l'abondement du compte personnel de formation (CPF) – et à orienter les demandeurs d'emploi vers les formations d'avenir avec la réallocation de crédits du Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Entrant dans la catégorie des aides à l'emploi et présentant un caractère d'urgence, ces aides n'ont pas fait l'objet de conditionnalité extrinsèque. Le ministère du travail souhaitait leur diffusion rapide afin de répondre à l'urgence sociale.

2. L'urgence environnementale : l'écoconditionnalité

Il est logique que l'écoconditionnalité ait constitué le cœur du débat sur les contreparties lors des examens des projets de loi de finances rectificative pour 2020 et le projet de loi de finances pour 2021, dans la mesure où elle est perçue comme un outil pouvant servir de levier à des transformations. Comme l'a rappelé M. Arnaud Leroy, président de l'Agence de la transition écologique (ATE, ex ADEME), les entreprises joueront un rôle essentiel dans les mutations économiques et écologiques à venir. L'écoconditionnalité est un mécanisme qui lie le financement public des entreprises au respect de l'environnement. Elle permet, en s'assurant de la performance environnementale des entreprises et de la cohérence de l'utilisation des finances publiques, d'atteindre un objectif politique. Dans la période que nous traversons, l'écoconditionnalité prend place dans le débat sur les objectifs, les mécanismes et le financement de la transition écologique.

Un programme de financement qui intègre une mesure d'écoconditionnalité doit satisfaire aux conditions suivantes :

- soutenir une activité économique ou une activité de développement ;
- offrir une aide directe aux entreprises ou à un secteur d'activité.

On relèvera, pour l'intérêt du débat, qu'il n'existe pas de définition universelle de l'écoconditionnalité. En France, elle concerne une aide qui à titre

principal ou accessoire, porte sur l'environnement alors qu'au Québec, elle accompagne « *un objectif principal qui n'est pas de nature environnementale* ». La conception québécoise se sert d'une aide économique pour l'assortir d'une action environnementale. Un seul instrument remplit deux objectifs.

Les travaux sur l'écoconditionnalité par des organes officiels ne sont pas fréquents. Le Conseil économique, social et environnemental, dans ses projets d'avis concernant la transition et l'efficacité énergétique (9 janvier 2013) avait souhaité « *réaffirmer le principe d'écoconditionnalité des aides, que seules les entreprises labellisées puissent bénéficier du financement éco-PTZ* ».

La crise économique actuelle est souvent avancée comme argument pour ne pas recourir à l'écoconditionnalité. Cette idée est combattue par les syndicats et les ONG, qui considèrent que les déséquilibres environnementaux et sociaux à l'origine de la crise doivent être corrigés et que l'écoconditionnalité participe de l'élaboration d'un nouveau modèle économique et social. Vos rapporteurs estiment que l'argument sur l'état de la trésorerie des entreprises, notamment des plus petites, est recevable, mais que les défis environnementaux sont d'une telle ampleur qu'un rejet de principe de l'écoconditionnalité, sans examiner sa place et son utilité, constituerait un contresens en raison de la dégradation du climat.

La dégradation accélérée du climat et des milieux naturels impose de modifier nos modes d'action. Les derniers rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ou de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) sont très alarmants. Le réchauffement de la température moyenne de l'air et de l'eau est net ; les cinq dernières années sont les plus chaudes observées depuis 1850 ⁽¹⁾. En France, l'année 2019 a été la troisième année la plus chaude depuis le début du XX^e siècle, après 2018 et 2014 ⁽²⁾.

De nouvelles projections climatiques pour le XXI^e siècle ont été réalisées par Météo France et publiées le 1^{er} février 2021 ⁽³⁾. Trois scénarii d'émissions de GES sont analysés : une diminution très rapide pour atteindre la neutralité carbone en 2070 ; une augmentation puis une diminution vers la moitié du siècle et une augmentation ininterrompue. Dans cette dernière hypothèse, la température augmenterait de l'ordre de 3,9° par rapport à la période de référence 1976-2005. Si le nombre de jours de vagues de chaleur augmente, l'écart varie grandement selon les scénarii : il serait doublé pour le scénario le plus optimiste, multiplié par trois à quatre pour l'intermédiaire et jusqu'à dix dans le plus pessimiste. À l'inverse le nombre de jours de vagues de froid ou gelée est en baisse, avec une ampleur variable

(1) Ministère de la Transition écologique, « *Chiffres clés du climat. France, Europe et monde* », Édition 2021, p. 10.

(2) Ministère de la Transition écologique, « *Chiffres clés du climat. France, Europe et monde* », Édition 2021, p. 11.

(3) Météo France, « *Les nouvelles projections climatiques DRIAS 2020 pour la métropole* », <http://www.drias-climat.fr/document/rapport-DRIAS-2020-red3-2.pdf>.

selon les scénarii. Les pluies extrêmes sont amenées à augmenter quel que soit le scénario.

Ce constat pessimiste s'accompagne de celui d'une insuffisance des actions actuelles pour y remédier. Le Haut Conseil pour le climat a estimé dans son rapport annuel de 2020 que « *le réchauffement climatique induit par les activités humaines continue de s'aggraver, alors que les actions climatiques de la France ne sont pas à la hauteur des enjeux ni des objectifs qu'elle s'est donnés. Le gouvernement doit reprendre le cap vers la neutralité carbone* » ⁽¹⁾.

Le débat s'est récemment placé sur le terrain judiciaire, à la suite du recours de la commune de Grande-Synthe. Par un arrêt du 19 novembre 2020, le Conseil d'État rappelle que « *la France a substantiellement dépassé le premier budget carbone qu'elle s'était assignée* », pour la période 2015-2018, « *réalisant une baisse moyenne de ses émissions de 1 % par an alors que le budget fixé imposait une réduction de l'ordre de 2,2 % par an* » ⁽²⁾. « *Les années 2015, 2016 et 2017 ont ainsi donné lieu à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et l'année 2018, malgré un retour à une diminution de ces émissions, a conduit à un dépassement de 4,5 % de la part annuelle fixée par ce premier budget carbone, l'ensemble des secteurs d'activité affichant un dépassement de leurs objectifs pour cette même année* » ⁽³⁾.

Un arrêt du 3 février 2021 du tribunal administratif de Paris ⁽⁴⁾ a considéré que l'État n'avait pas atteint les objectifs qu'il s'était fixés en termes d'amélioration de l'efficacité énergétique, d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie et qu'il a « *méconnu le premier budget carbone [pour la période 2015-2018] et n'a pas ainsi réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre* » (point 30). Le tribunal administratif estime, au point 34, que « *les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'à hauteur des engagements qu'il avait pris et qu'il n'a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone, l'État doit être regardé comme responsable, au sens des dispositions précitées de l'article 1246 du code civil, d'une partie du préjudice écologique constaté* ». Ledit préjudice est constaté après avoir décrit, au point 16, les impacts multiples des changements climatiques (élévation du niveau des océans et leur acidification, accroissement des phénomènes climatiques extrêmes, conséquences sur les activités humaines, expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux, etc.). Il est également reconnu que, quand bien même l'État parviendrait à atteindre les objectifs finaux dont celui de la neutralité carbone à l'horizon 2050, cela ne serait « *pas de nature à l'exonérer de sa responsabilité dès lors que le non-respect de la*

(1) Haut Conseil pour le climat, Rapport annuel, juillet 2020, « Redresser le cap, relancer la transition », p. 5, https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/hcc_rapport-annuel-2020.pdf

(2) Conseil d'État, 6^e - 5^e chambres réunies, 19 novembre 2020, n° 427301, point 14.

(3) Conseil d'État, 6^e - 5^e chambres réunies, 19 novembre 2020, n° 427301, point 14.

(4) Tribunal administratif de Paris, 3 février 2021, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976.pdf>

trajectoire qu'il s'est fixée pour atteindre ces objectifs engendre des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, aggravant ainsi le préjudice écologique invoqué » (point 31). Un supplément d'instruction est, *in fine*, ordonné par le tribunal administratif visant à ce que les ministres compétents fournissent des informations supplémentaires sous deux mois, avant de statuer sur les demandes d'enjoindre à l'État de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés.

À titre de rappel, les activités humaines sont responsables de l'émission de l'équivalent de 55,3 milliards de tonnes de CO₂ en termes de gaz à effet de serre ⁽¹⁾, en 2018 dans le monde ⁽²⁾. La Chine, les États-Unis et l'Union européenne représentent respectivement 30 %, 14 % et 8 % de ces émissions. Les trois premiers secteurs émetteurs à l'échelle mondiale sont la production d'électricité (41 %), les transports (25 %) et l'industrie incluant la construction (18 %) ⁽³⁾. Le secteur du numérique a un impact croissant, représentant 4 % des émissions mondiales, soit deux fois plus que le trafic aérien.

L'Union européenne, à 27 pays membres, a émis 3,8 milliards de tonnes d'équivalent de CO₂ en 2018, en diminution de 23 % par rapport à 1990 ⁽⁴⁾. L'industrie de l'énergie est le premier émetteur à l'échelle européenne (28,9 %), devant les transports (22 %).

Les émissions nettes d'équivalent de CO₂ (déduction faite de l'absorption) en France s'élevaient en 2018 à 419 millions de tonnes ⁽⁵⁾. Il convient de rappeler que le choix de notre pays en faveur de l'énergie nucléaire contribue à un mix énergétique moins carboné. Les principales émissions sectorielles sont retracées ci-après :

(1) *Utiliser l'équivalent en termes de CO₂ permet de comptabiliser de manière globale les émissions de gaz à effet de serre malgré les différences entre les substances émises.*

(2) *Commissariat général au développement durable, « Chiffres clés du climat. France, Europe et Monde. » édition 2021, p. 25.*

(3) *Commissariat général au développement durable, « Chiffres clés du climat. France, Europe et Monde. » édition 2021, p. 38.*

(4) *Commissariat général au développement durable, « Chiffres clés du climat. France, Europe et Monde. » édition 2021, p. 40.*

(5) *Commissariat général au développement durable, « Chiffres clés du climat. France, Europe et Monde. » édition 2021, p. 39.*

PRINCIPALES ÉMISSIONS SECTORIELLES DE GAZ À EFFET DE SERRE EN FRANCE EN 2018

Secteurs et sous-secteurs	Part des émissions nationales (%)
Transports	30
<i>Dont :</i>	
– Véhicules particuliers diesel	11,7
– Poids lourds diesel	6,4
– Véhicules utilitaires légers diesel	5,4
Agriculture	19
<i>Dont :</i>	
– Élevage bovin	7,7
Résidentiel-tertiaire	19
<i>Dont :</i>	
– Chauffage résidentiel	10,9
– Chauffage et réfrigération tertiaire	7,8
Industrie manufacturière et construction	18
Industrie de l'énergie	10
Déchets	3
Autres secteurs	1

Les émissions produites sur le sol français sont inférieures de 20 % à celles enregistrées en 1990. Les diminutions proviennent principalement des secteurs de l'énergie (-29 % pour la production d'électricité), du résidentiel-tertiaire (-9 %), de l'agriculture (-2 %) et des déchets (-5 %).

Toutefois, ces éléments ne tiennent pas compte de la totalité de l'empreinte carbone française, plus large, qui intègre les émissions générées par la production à l'étranger de produits consommés en France. Or plus de 50 % de l'empreinte carbone nationale provient de l'importation de biens et services (56 % d'émissions supplémentaires dans l'empreinte carbone dans l'inventaire national en 2016). Ce facteur est à prendre en compte ; entre 1995 et 2019, si les émissions intérieures ont diminué (- 25 %), les émissions dites importées ont considérablement augmenté. (+ 72 %) ⁽¹⁾.

Outre l'émission de gaz à effet de serre, l'activité économique est à l'origine de pollutions multiples, de déforestation ou encore de surexploitation de ressources (comme les ressources halieutiques).

3. Des exigences de gouvernance et éthiques nouvelles

Les exigences d'éthique en économie ne sont pas nouvelles (*cf.* deuxième partie du rapport). Elles ont eu un fondement religieux – que l'on se rappelle la controverse sur le prêt à intérêt dans l'Occident médiéval et dans la finance

(1) Commissariat général au développement durable, « Chiffres clés du climat. France, Europe et Monde. » édition 2021, p. 44.

islamique – qui a duré jusqu’au XIX^{ème} siècle, avant de devenir un volet du management, à la suite de scandales financiers comme celui d’Enron.

a. Éthique et gouvernance d’entreprise

Le champ de l’éthique en économie est très vaste. Il touche aux inégalités sociales, aux revenus, à l’égalité entre femmes et hommes, au partage de la valeur, et même au régime politique. L’économiste et philosophe Amartya Sen, qui fut témoin dans son enfance de la grande famine au Bengale (3 millions de morts en 1943) alors que la récolte de riz avait été la plus abondante jamais connue, y voit même un lien direct : « *Au cours de la terrible histoire des famines survenues dans le monde, il est difficile de trouver le cas d’une famine qui se soit produite dans un pays doté d’une presse libre et d’une opposition active, au sein d’un système démocratique* ».

La réflexion sur l’éthique et la gouvernance peut être conduite sous deux angles.

Le premier est celui du management. Développé à partir des années 90 pour limiter l’exercice solitaire du pouvoir par les dirigeants, il introduit une plus grande démocratie dans l’entreprise. Son objectif est d’améliorer la performance et la rentabilité des opérations conclues par la société en prenant des décisions de manière concertée, transparente et surtout contrôlée par différents organes de la société.

Le deuxième est celui de l’impact des entreprises sur l’ensemble de la société. Il oppose l’entreprise « unité de valeur » à l’entreprise « unité de vie ». Dans les deux cas, l’entreprise doit être rentable et cette rentabilité se traduit dans sa comptabilité, mais dans le cas de l’entreprise éthique, les conséquences sociales, sociétales et environnementales sont prises en compte dans le projet et le mode de production de l’entreprise, voire dans ses statuts. La rentabilité n’est pas atteinte à n’importe quel seuil.

Cette vision rehausse la valeur sociétale de l’entrepreneuriat, quel qu’il soit, porté par des femmes et des hommes qui ont osé ces dernières années s’engager dans des voies nouvelles, tout en portant la responsabilité de la création d’emplois. Elle est de plus en plus partagée au sein de la société, plus particulièrement chez les jeunes entrepreneurs et salariés, qui souhaitent donner un sens à leur travail. Responsabilité sociale et environnementale, finance verte, économie sociale et solidaire, entrepreneuriat à impact, comptabilité durable sont autant de phénomènes qui se penchent sur l’exercice délicat de l’intégration de réalités qualitatives dans la performance d’une entreprise, au-delà du simple profit.

Il n’est donc pas illogique que lorsque des contreparties ont été évoquées dans le cadre du plan de relance, la gouvernance d’entreprise, le partage de la valeur et l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes aient fait partie des thèmes envisagés comme corollaires des aides publiques, notamment par M. Bruno Le Maire. De leur côté, les syndicats ont fait état devant la mission d’information

de leur souhait de faire du dialogue social un élément de l'efficacité des aides aux entreprises, considérant qu'il y avait d'une part un enjeu de démocratie sociale, d'autre part d'efficacité, l'entreprise fonctionnant mieux lorsque les salariés comprennent le sens de décisions adoptées collectivement.

Cette conception bat en brèche l'idée selon laquelle toute aide dispose de sa contrepartie intrinsèque et se suffit à elle-même. Elle envisage les conditionnalités aux aides publiques comme un corollaire indispensable de leur efficacité, de leur probité et même de leur légitimité. Toute aide ne doit pas être systématiquement assortie d'une conditionnalité extrinsèque mais il conviendrait de l'envisager chaque fois que celle-ci serait pertinente pour l'action publique et acceptable par une entreprise.

b. L'égalité professionnelle entre femmes et hommes, une nécessité éthique et économique

Le débat sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (dite égaconditionnalité) a été ravivé par la discussion du plan de relance, M. Bruno Le Maire l'ayant évoqué parmi les contreparties possibles pour les aides aux entreprises. Mais elle existait déjà dans le débat public. Le concept d'égaconditionnalité a en effet été développé, dès 2016, par le Haut conseil à l'égalité entre les hommes et les femmes (HCE) et visait à conditionner l'octroi d'aides publiques ou d'autorisations administratives au respect de règles paritaires ou d'actions d'égalité. Dans une publication de juillet 2016, le HCE écrivait : « *La dépense publique représente plus de 55 % du PIB. Les financements publics ont donc un véritable poids économique, leur permettant d'impulser des évolutions économiques et sociales. Parmi celles-ci se trouvent les exigences d'égalité réelle entre les femmes et les hommes... L'argent public doit non seulement ne pas conforter les stéréotypes de sexe mais au contraire instituer un levier pour agir contre ces derniers* ».

Pour les pouvoirs publics, l'intégration des objectifs d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est cohérente avec l'article 1^{er}, alinéa 2 de la Constitution, qui prévoit que la loi « *favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Elle revêt également une valeur d'exemple pour l'ensemble des organes de notre société.

Un premier jalon avait été posé avant 2016 avec l'instauration d'une forme de conditionnalité de la commande publique. La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a en effet conditionné l'accès à la commande publique au respect par les entreprises de leurs obligations en matière d'égalité professionnelle. Sont ainsi exclues de la commande publique les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale datant de moins de cinq ans, pour discrimination, ainsi que celles condamnées pour avoir méconnu les interdictions de mentionner dans les offres d'emploi le sexe ou la situation de famille recherchée ou de tenir compte de ces critères tout au long de la carrière. Sont également exclues de la commande publique les entreprises n'ayant pas mis en

œuvre l'obligation de négociation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, portant notamment sur les mesures visant à supprimer les écarts de rémunération, et sur la qualité de vie au travail. Ces dispositions ont été codifiées au sein du code de la commande publique à l'article L. 2141-4 pour les marchés publics et à l'article L. 3123-4 pour les contrats de concession. Le candidat à un marché public doit attester, au sein de sa déclaration sur l'honneur, qu'il n'entre pas dans ces cas d'exclusion.

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes a constitué très tôt un élément du débat sur les crédits du plan de relance, partant du constat que malgré l'adoption de nombreuses lois, cette égalité n'était toujours pas réelle. Or celle-ci constitue un impératif éthique et une nécessité de justice sociale, qui se doublent d'un facteur de performance économique trop souvent ignoré. Comme le souligne une note de l'Institut Montaigne « *Agir pour la parité : performance à la clé* » de juillet 2019 ⁽¹⁾, plusieurs études ont montré que des entreprises ayant une meilleure représentation féminine en leur sein atteignaient des rendements plus importants sur leurs actifs ou leurs investissements. Par ailleurs, des problématiques spécifiques au travail féminin existent, qui ne sont pas ou sont mal prises en compte : temps partiel trop souvent subi, débouchant sur une rémunération insuffisante ; organisation de la journée de travail ; inégalité en matière de parentalité ; violences sexistes et sexuelles encore sous-estimées.

Bien que la crise ait particulièrement touché les femmes, celles-ci n'ont pas fait l'objet de mesures particulières. Parmi les sujets qui les concernent, l'égalité professionnelle avec les hommes n'est pas apparue jusqu'à présent, aux yeux des pouvoirs publics, comme un moteur de la sortie de crise.

c. Les femmes ont été particulièrement touchées par la crise

L'Organisation internationale du travail évalue à 255 millions le nombre d'emplois perdus dans le monde en 2020 en raison de la crise économique liée à la pandémie, soit un chiffre quatre fois supérieur à celui enregistré lors de la crise financière de 2008/2009.

À la différence de la crise de 2008, qui a principalement touché l'industrie où l'emploi masculin prédomine, la crise actuelle atteint les services, où les emplois sont plus féminisés. Elle conduit à une large disparition d'emplois féminins. Ainsi en est-il des métiers de l'hôtellerie, de la vente en magasin ou du travail en salle dans la restauration, où les femmes représentent dans les pays de l'Union européenne respectivement 80 %, 64 % et 57 % des emplois. Une étude du cabinet McKinsey a estimé en juillet 2020 que les emplois féminins étaient 1,8 fois plus menacés que les emplois masculins par la crise ⁽²⁾. Ce phénomène est d'ampleur

(1) Institut Montaigne, « *Agir pour la parité : performance à la clé* », juillet 2019, pp. 12-19. <https://www.institutmontaigne.org/publications/agir-pour-la-parite-performance-la-cle>

(2) McKinsey&Company, « *COVID-19 and gender equality : Countering the regressive effects* », 15 juillet 2020, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects>.

internationale, ainsi que l'a souligné la lettre périodique *Les Glorieuses*, indiquant qu'aux États-Unis, quatre fois plus de femmes étaient sorties du marché du travail que d'hommes. En France, le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) a alerté les pouvoirs publics sur le fait que les emplois féminins sont et seront davantage concernés par les effets de la crise.

Par ailleurs, les femmes sont relativement peu présentes dans de nombreux métiers des secteurs visés par le plan de relance, comme ceux de la numérisation et de la transition énergétique. Elles sont proportionnellement moins nombreuses que les hommes dans les formations comme dans les emplois. En revanche, dans les secteurs qualifiés de *première ligne* pendant la crise comme ceux du soin ou du service à la personne, où les emplois sont souvent peu valorisés tant financièrement que dans leur classification, ce sont les femmes qui à une écrasante majorité ont pris en charge les personnes malades ou confinées. Elles représentent à l'échelle mondiale, comme le rappelle l'OCDE, 70 % du personnel médical et de soutien, 85 % du personnel infirmier des hôpitaux et elles assument 90 % des soins de longue durée. Elles sont également majoritaires aux caisses des magasins (90 %) et dans le personnel d'entretien (67 %), personnels soignants et d'entretien, caissières, déjà marqués en temps normal par une importante précarité et des risques psychosociaux, ont dû, en outre, faire face à la crainte de leurs entourages en raison de leur exposition potentielle au virus.

Le confinement et l'instauration massive du télétravail, pour les métiers où il était possible, ont renforcé le déséquilibre dans le partage des tâches domestiques. D'après le Conseil national des femmes françaises (CNFF), l'école à la maison a constitué une charge supplémentaire pour les femmes, y compris dans les ménages égalitaires où elles ont davantage assuré le suivi des enfants que leurs conjoints. Pour le Laboratoire de l'égalité, les fragilités en la matière sont encore plus fortes dans les familles monoparentales. Or trois salariés sur dix vivent dans ces familles, lesquelles sont constituées à 88 % par des femmes dont 40 % sont sous le seuil de pauvreté. Le confinement a enfin provoqué une hausse majeure des violences conjugales, multipliées par cinq, et dont les femmes sont, avec les enfants, les principales victimes. Par un point de vigilance diffusé en mai 2020 ⁽¹⁾, le HCE avait déjà mis en lumière ces différents impacts de la crise pour les femmes à l'issue du premier confinement.

Si la crise a pu constituer pour certaines femmes une opportunité de changement, de réorientation professionnelle ou de rééquilibrage entre vies personnelle et professionnelle, elle a aussi généré un décrochage de la recherche d'emploi. En obligeant de nombreuses femmes à rester chez elles lorsqu'elles ne disposaient d'aucune solution de garde pour leurs enfants, le confinement a conduit à leur éviction du marché du travail. Ainsi que la Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles l'a mentionné, plus les

(1) Haut conseil à l'égalité, « Femmes providentielles mais femmes invisibles, sous-payées, surchargées », 1^{er} mai 2020, <https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/femmes-providentielles-mais-femmes-invisibles-sous-payees-surchargees>.

femmes sont vulnérables, plus elles décrochent de la recherche d'emploi et deviennent invisibles, même pour les associations qui les assistent.

Bien que M. Bruno Le Maire ait annoncé, lors de sa présentation du plan de relance le 3 septembre 2020, la possibilité d'aller plus loin en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, au titre du volet de contreparties relatives à la gouvernance d'entreprise, le plan de relance ne s'est pas penché sur les droits des femmes dans le monde du travail, non parce que le Gouvernement en néglige l'importance mais parce qu'il a considéré que ce plan ne constituait pas le bon vecteur d'une action en ce domaine.

d. Un plan de relance neutre à l'égard de l'égalité professionnelle et du travail féminin

L'impact de la crise sur les femmes n'a pas été spécifiquement traité par les différentes mesures d'aide à l'activité économique adoptées par l'État. Les plans de soutien sectoriels décidés avant l'été répondaient aux situations d'urgence qu'affrontaient différents secteurs comme l'industrie automobile, le transport aérien ou l'hôtellerie, avec comme objectif premier de préserver la trésorerie des entreprises et les emplois. À l'automne en revanche, le plan de relance affichait l'ambition d'une transformation, dans un dispositif articulé et coordonné, pour la relance de l'économie. Ce plan, de 100 Mds€, ne présentait aucune mesure renforçant l'égalité ou la mixité, bien qu'il comporte des volets sur la cohésion. Il n'a donné lieu à aucune analyse de l'état de l'emploi féminin dans les différents secteurs de l'économie.

Ce constat a été confirmé lors des auditions des représentants de différentes directions du ministère de l'économie, des finances et de la relance, qui ont expliqué l'absence de conditionnalité sur l'égalité professionnelle par le risque qu'elle aurait engendré pour l'accès aux aides, notamment pour les PME. L'objectif avancé était celui de l'accès le plus simple et le plus large à ces aides, avec une diffusion rapide aux entreprises des crédits publics, suivie et contrôlée par des indicateurs d'ordre quantitatifs. Le ministère considère que le plan de relance n'est pas le vecteur adéquat pour promouvoir une politique d'égalité professionnelle et admet qu'il se trouve dans l'incapacité de greffer des indicateurs de type sociétal dans le cadre de ce plan

En conséquence, le HCE (ni aucune institution ou association de défense de l'égalité professionnelle) n'a pas été consulté sur l'élaboration ou la mise en œuvre du plan de relance dans le cadre de la circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, ce qui apparaît a posteriori regrettable dans la mesure où l'égalité entre femmes et hommes est une grande cause du quinquennat.

L'objet de la présente mission d'information n'est pas de juger l'approche du Gouvernement sur son plan de relance. Mais force est de constater qu'en

présentant au sein de ce plan un volet très ambitieux dans le domaine de l'environnement, le Gouvernement a bien compris que son action ne pouvait se limiter à restaurer les équilibres macroéconomiques d'avant la crise. Par divers mécanismes, il souhaite que les entreprises prennent désormais en compte dès l'amont de leurs choix d'investissement les conséquences de ces derniers sur l'environnement.

Le plan de relance aurait pu marquer la même ambition pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et surtout la même logique : aborder la question de l'égalité professionnelle en amont des décisions des entreprises, afin de ne pas traiter en aval les conséquences des inégalités constatées dans le monde du travail.

4. Des positions divergentes sur les conditionnalités

La mission d'information commune a souhaité, dans le cadre de ses travaux, auditionner les différents acteurs concernés, afin de prendre connaissance de leurs propositions respectives, dans une perspective de court et de moyen terme. La position du Gouvernement sera ultérieurement exposée puisque celui-ci s'est largement exprimé devant le Parlement à l'occasion de la présentation du plan de relance et qu'il a indiqué que les conditionnalités étaient intrinsèques aux aides.

i. Position des syndicats

Les cinq organisations syndicales représentatives (CFDT, CGT, FO, CFE-CGC et CFTC) défendent des positions favorables à la mise en place de contreparties *ex ante* juridiquement contraignantes pour les entreprises bénéficiant des aides économiques d'urgence et du plan de relance. Elles ont d'ailleurs adressé *une lettre commune au Premier ministre*, en date du 14 octobre 2020, plaidant en faveur d'engagements contraignants et contrôlés, visant à « *préserver les emplois, les salaires et les garanties collectives* ».

Les échanges conduits avec la mission font aussi apparaître leur position ouverte sur la mise en place de conditionnalités environnementales. S'agissant de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, les syndicats sont apparus plus réservés sur le recours aux conditionnalités, considérant que de nombreuses lois existaient et qu'il convenait avant tout de les appliquer. La majorité des acteurs syndicaux est enfin favorable à une implication des salariés dans la définition puis le suivi de ces contreparties au sein du comité social et économique (CSE), avec avis conforme ⁽¹⁾ le cas échéant.

(1) Lors des auditions menées par la mission, seuls la CFE-CGC et FO ont réservé leur position sur ce sujet, estimant notamment que les représentants des salariés pouvaient être, parfois, mis dans une position difficile sur ce type de sujets.

POSITIONS DES SYNDICATS AUDITIONNÉS SUR LES CONDITIONNALITÉS

Syndicat	Position
<p>Confédération française démocratique du travail (CFDT)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorable à des conditionnalités juridiquement contraignantes, en particulier dans le domaine de l’emploi, des salaires et de l’environnement ; • Demande d’une consultation en amont, d’un droit d’alerte et d’un avis conforme du CSE sur les aides proposées ; • Renforcer les procédures de suivi plutôt que de faire le pari exclusif du contrôle des aides ; • Opposé au versement de dividendes en cas de versement d’une aide publique en cas de soutien à une entreprise ou de réponse à une crise.
<p>Confédération générale du travail (CGT)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorable à des conditionnalités juridiquement contraignantes et demande de contrôle de l’utilisation des aides publiques. • Demande d’intégration, dans les contreparties, de la question des salaires et de l’emploi, ainsi que de critères environnementaux, cette conditionnalité et ces critères devant être quantitatifs et qualitatifs. ; • Demande d’une consultation en amont, d’un droit d’alerte et d’un avis conforme du CSE sur les aides proposées. • Contrôle par le CSE de l’utilisation des aides par l’entreprise. • Favorable à l’interdiction de licenciement au sein d’une entreprise qui verrait son chiffre d’affaires baisser si elle bénéficie d’aides publiques. • Établir un suivi et une évaluation en territoire (région) et au niveau national.
<p>Force ouvrière (FO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorable à des conditionnalités juridiquement contraignantes, en particulier dans les domaines de l’emploi et des salaires. ; • Interdiction des licenciements et des départs contraints lorsque des entreprises reçoivent des aides publiques. • Refus du versement de dividendes par les entreprises bénéficiant d’aides publiques. • Favorable à une information régulière des salariés au sein du CSE. Position plus réservée sur l’association des salariés à la gouvernance des aides publiques aux entreprises.
<p>Confédération française de l’encadrement – confédération générale des cadres (CFE-CGC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorable à des conditionnalités dans une logique de sécurisation des aides accordées au service de l’investissement (transition écologique et numérique), de l’emploi et d’un meilleur partage de la valeur ajoutée ; • Fixation d’un cahier des charges avec l’État avec possibilité de négociations au sein des branches, pour une adaptation par secteur ; • Demande d’association du CSE (même si son avis n’est que consultatif) ainsi que des organisations syndicales au suivi et au contrôle des aides avec la reconstitution de l’ex commission nationale des aides publiques aux entreprises (confiée alors à l’ancien Commissariat général au plan). Demande d’engagement par les entreprises à fournir des contreparties économiques, sociales et environnementales sur la durée, transposant le système appliqué aux associations bénéficiant d’aides publiques (engagement libre sur la base d’un cahier des charges).
<p>Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorable à des conditionnalités <i>ex ante</i> ; • Information-consultation des membres du CSE sur l’aide publique accordée à une entreprise, avec un suivi post-négociation avec les organisations syndicales dans l’entreprise ; • Demande de clauses de revoyure sur les aides publiques aux entreprises, en fonction de l’évolution de la situation des entreprises en difficulté ; • Promotion de la pratique du <i>reporting</i> régulier ; • Les entreprises qui ne respectent pas leur obligation de mettre en place un index de l’égalité entre femmes et hommes ne doivent pas être éligibles aux aides publiques ; • Conditionner les aides publiques au respect d’engagements environnementaux, dans le cadre du dialogue social.

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)	<ul style="list-style-type: none">• Favorable à un « tronc commun » de contreparties s’appliquant aux entreprises percevant des aides publiques ;• Valorisation de conditions relatives à la transparence (information du CSE), au processus de gestion prévisionnelle des emplois et des carrières (GPEC), au maintien dans l’emploi (jusqu’à l’interdiction de licenciement, dans certains secteurs, pour une période donnée), à la limitation des écarts de salaires et à la transition écologique (y compris pour les PME, mais proportionnellement à leurs capacités) ;• Favorable au gel du versement de dividendes au moins durant la première année de versement de l’aide publique.
--	--

ii. Position des représentants des entreprises

Les positions des représentants d’entreprises sont nuancées.

Les représentants du Mouvement des entreprises de France, de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, de la Fédération des très petites entreprises ETI et ceux des fédérations sectorielles ne contestent pas le rôle des pouvoirs publics dans le pilotage des externalités et rappellent en conséquence l’existence d’un cadre juridique déjà très contraignant, notamment en matière environnementale. Ils s’opposent à la mise en œuvre de conditionnalités supplémentaires, insistant sur le caractère dramatique de la situation économique actuelle et soulignant que certaines filières comme le tourisme, l’évènementiel ou l’aéronautique jouent leur existence. Ils ont indiqué à vos rapporteurs qu’à leurs yeux, le plan de relance traduisait avant tout la volonté de l’État de ne pas paralyser l’économie. « *La contrepartie est donc inversée. C’est la préservation de l’industrie qui forme la contrepartie de l’aide de l’État* » (France Industrie). Les conditionnalités sont donc pour eux intrinsèques aux différentes aides accordées (en particulier au sein des appels à projets). Toute nouvelle contrainte viendrait ainsi décourager des entreprises fragilisées de recourir aux dispositifs proposés par l’État.

Ces acteurs ont également rappelé à vos rapporteurs que des efforts vers la décarbonation étaient d’ores et déjà engagés depuis plus d’une décennie par les contrats de filières, actuellement au nombre de 19, établis sous l’égide du Conseil national de l’industrie. Ils plaident en conséquence en faveur du respect des engagements déjà existants. Les représentants des entreprises demandent, de surcroît, un effort de simplicité et d’information à destination des petites et moyennes entreprises pour les nouveaux dispositifs créés.

Ce constat peut toutefois être nuancé par les témoignages de représentants des entreprises à impact, comme les membres du Mouvement des entrepreneurs sociaux/Impact France ou d’entrepreneurs à titre individuel, qui aspirent à ce que les entreprises prennent mieux en compte les effets écologiques et sociaux de leurs activités. Leur position sur les conditionnalités diffère de celle des fédérations sectorielles, comme l’a rappelé Mme Caroline Neyron, déléguée générale de ce mouvement : « *Il est clair que nous avons été les premiers à soutenir, dès le mois d’avril, l’écoconditionnalité du plan de relance. 100 milliards sont injectés dans l’économie française, ce qui est inédit. Il serait bon de s’en servir pour la transition écologique. Il y a bien entendu un enjeu économique de court terme, qui est la survie des entreprises, mais à moyen terme, l’enjeu est pour elles de se repositionner, de*

trouver un nouveau dynamisme qui passe pour nous par l'intégration des enjeux sociaux et économiques ».

iii. Position des associations

Les associations de défense de l'environnement plaident pour la mise en place de conditionnalités pour orienter l'action publique car elles y voient un moyen d'accélérer la politique de transition écologique, notamment par les secteurs les plus polluants. Elles demandent que les entreprises publient chaque année leur empreinte carbone directe et indirecte (scopes 1, 2 et 3) en France et dans les pays étrangers, diminuent chaque année leurs émissions de CO₂ selon une trajectoire cohérente avec les objectifs de l'accord de Paris, mettent en place un plan d'investissement permettant d'appréhender les moyens associés aux objectifs et enfin, soient soumises à des obligations de *reporting*, avec des sanctions en cas de non-respect du dispositif.

Pour leur part, les associations de défense des droits des femmes insistent fortement sur la mise en place d'une égaconditionnalité des aides publiques, qui s'appuierait sur le respect du cadre légal existant et regrettent que le plan de relance ait obéi au principe de la neutralité de la dépense publique alors que les femmes ont été lourdement touchées par la crise.

Enfin, Amnesty International, le Comité catholique contre la faim (CCFD – Terre solidaire) et Sherpa rappellent que les atteintes au climat se répercutent sur les droits de l'Homme, et demandent que les entreprises bénéficiant d'aides publiques appliquent de façon effective leur devoir de vigilance lorsqu'elles entrent dans le champ de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au droit de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Cette loi contraint certaines entreprises à établir, publier, évaluer et respecter un plan de vigilance qui identifie les risques et doit prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, au sein de l'ensemble de leur sphère d'influence (filiales et sous-traitants). Les entreprises dans le champ de la loi sont celles qui emploient sur deux années consécutives plus de 5 000 salariés en France ou plus de 10 000 salariés en France et à l'étranger.

5. Une traduction législative essentiellement orientée vers le respect d'obligations préexistantes et de conditionnalités intrinsèques

Le débat sur les conditionnalités s'est traduit par le vote de dispositions sur les aides publiques, principalement centrées sur le respect de conditionnalités intrinsèques. Le primat des mesures d'urgence, d'ordre conjoncturel, était de répondre à la situation très difficile de nombreuses entreprises. Les mesures du plan de relance, sont d'ordre structurel. Ce plan constitue donc un vecteur plus propice à la définition d'obligations pour les entreprises bénéficiant d'aides.

a. Les aides d'urgence

Les mesures d'urgences adoptées en 2020, hors les prêts garantis par l'État (PGE) et reports de charges, n'ont volontairement pas été assorties de conditionnalités. Le Gouvernement les a conçues, avant tout, pour amortir les effets de la crise sur la situation financière des entreprises – qui détermine leur capacité à survivre à court et moyen terme. Sa position est que la sauvegarde des entreprises permet de préserver l'emploi ainsi que le capital matériel et humain et d'éviter les effets d'hystérèse, c'est-à-dire la transformation de faiblesses conjoncturelles en problèmes économiques structurels.

Une fois la crise sanitaire terminée, l'objectif consistait à enclencher un redémarrage rapide de l'activité afin d'effacer la forte contraction de la production en 2020. Le Gouvernement a donc décidé, en priorité, de sauver les entreprises et l'emploi sans assortir les aides de conditions écologiques ou sociales. Mme Agnès Benassy-Quéré, cheffe économiste à la direction générale du Trésor (DGT), l'a souligné devant la mission : *« Il s'agit en effet de faire face à un choc majeur pour les entreprises françaises, qui enregistrent un effondrement de leurs ventes alors que leurs coûts demeurent. Nous estimons qu'à la fin de 2020, les administrations publiques auront absorbé les deux tiers du choc. »*

« Ce point est fondamental pour nous : une entreprise a une valeur sociale et éviter une vague massive de faillites est le meilleur investissement que l'État puisse accomplir. Cette vision a été relayée par les économistes que nous avons largement consultés. Elle a son importance dans un débat sur les conditionnalités car de notre point de vue, la sauvegarde de l'activité des entreprises est la première des conditionnalités. Le fait qu'elles continuent d'exister et de travailler, dans le respect des contraintes sanitaires, est la valeur la plus grande pour notre économie ».

La question de conditionnalités se pose de façon différente pour les aides publiques décidées dans le cadre du plan de relance.

b. Le plan de relance et le choix de la conditionnalité intrinsèque

Les aides du plan de relance ont cherché quant à elles à initier un rebond de l'économie sur des bases nouvelles. Dès lors, le sujet des conditionnalités se pose de façon plus aiguë. Le débat s'est néanmoins posé à chaque étape de la réponse publique à la crise.

i. L'objectif du plan de relance

Le plan de relance de l'économie, annoncé par le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre délégué chargé des comptes publics au début de septembre 2020, a été conçu pour permettre à l'économie française de se redresser à la suite du choc de la crise sanitaire. Il prévoyait de mobiliser 100 Mds€ sur les années 2021 et 2022, montant choisi de façon à effacer la perte de production nationale enregistrée avec la récession économique, comme l'a indiqué M. Bruno

Le Maire au cours de son audition du 3 septembre 2020 à l'Assemblée nationale : « *la somme de 100 Mds€ correspond exactement à ce qui a été perdu en points de PIB – 4 points à 25 Mds€ –, c'est donc un choix cohérent, responsable et bien calibré pour répondre à la crise* »⁽¹⁾. Ce calcul était fondé sur les hypothèses macroéconomiques alors disponibles, qui ont, depuis, été modifiées face à l'évolution de l'épidémie et la mise en place de nouvelles mesures de restrictions.

Le plan de relance a une ambition plus large que les mesures d'urgence, que Mme Benassy-Queré, cheffe économiste à la direction générale du Trésor, a résumées en trois points devant la mission :

– relancer à court terme l'activité économique, pour revenir le plus vite possible au taux de croissance constaté avant la crise et éviter les effets d'hystérèse évoqués ci-dessus. La direction générale du Trésor a estimé que le plan permettrait un surcroît de croissance de 1,1 point de PIB en 2021, auquel peut être ajouté 0,5 point grâce au plan de relance européen ;

– remédier à moyen terme à des faiblesses bien identifiées de l'économie française, notamment la désindustrialisation de nombreux territoires, la perte de souveraineté industrielle dans des domaines clé, les compétences des salariés, la numérisation des PME et le poids des impôts de production ;

– enfin, donner une impulsion à la transition écologique afin de mobiliser d'autres financements à grande échelle, le ministre chargé de l'économie ayant fait de la *relance durable* une priorité.

La logique des aides publiques du plan de relance est significativement différente de celle des aides d'urgence : alors qu'il s'agissait, dans ce deuxième cas, de sauver les entreprises, les objectifs déclinés par la cheffe économiste du Trésor devant la mission indiquent bien qu'il ne s'agit pas uniquement de stimuler l'économie, mais de la relancer sur de nouvelles bases. La question de conditionnalités se pose, dès lors, de façon différente.

ii. La relance de l'activité économique sur de nouvelles bases

Alors que les mesures d'urgences présentaient volontairement un caractère transversal et pouvaient bénéficier à l'ensemble des secteurs, la volonté de relancer l'économie sur des bases nouvelles a conduit le Gouvernement à réserver les aides à certains secteurs ou à certaines actions, intégrant pour une grande partie d'entre elles des contreparties intrinsèques. Le cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance, a souligné cette approche : « *91 % des mesures du plan de relance, représentant 75 % des sommes qui y sont consacrées, comportent une contrepartie intrinsèque. Quand on donne 4 000 € à une entreprise pour qu'elle*

(1) *Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, audition conjointe avec la commission des affaires sociales et la commission des affaires économiques, de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le plan de relance, compte- rendu n° 89, 3 septembre 2020.*

embauche un jeune, la contrepartie est le recrutement ; si l'on soutient un investissement productif pour la décarbonation, l'effet attendu est la diminution de l'empreinte carbone de l'entreprise. Si l'on examine ainsi le plan de relance mesure par mesure, l'on se rend compte que sa quasi-totalité comprend des contreparties ».

Aussi, le choix a été fait de privilégier des mesures qui, intrinsèquement, orientent les décisions des entreprises dans une direction précise, plutôt que des conditionnalités *ex ante*, c'est-à-dire de conditions à respecter au préalable pour obtenir les aides, qu'il est par ailleurs possible de récupérer en cas de non-respect des conditions par l'entreprise bénéficiaire. Le cabinet du ministre a ainsi considéré que *« pour réussir la relance tout en conduisant la transformation de l'économie, le débat ne doit pas se focaliser sur des conditions ex ante. Il faudrait en effet, préalablement, définir le cadre juridique des conditionnalités, établir des modalités de contrôle, définir des sanctions, soit un processus de plusieurs mois qui décalerait dans le temps l'octroi des aides, altérant ainsi le déroulement du plan de relance et son efficacité en raison de l'hystérèse ».*

L'approche retenue par le Gouvernement est liée à la crainte que l'imposition de conditions aux aides publiques n'entraîne un renoncement aux aides de la part des entreprises. C'est ce qu'a indiqué à plusieurs reprises la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de la relance, lors de son audition devant la mission : *« On doit en effet s'interroger sur ce qu'apporterait le plan de relance à une politique d'ordre transversal. Mêler la relance économique et l'objectif d'égalité professionnelle comporte un risque d'accès aux aides prévues par le plan ».* La secrétaire générale de l'Agence des participations de l'État (APE) a confirmé cette approche : *« Je sais qu'il est difficile d'accepter un chèque en blanc en matière d'aides publiques, mais il est tout aussi difficile de demander aux entreprises des engagements dans l'urgence dans des domaines qui ressortent des politiques de long terme ».*

iii. La question des conditionnalités s'est posée à chaque étape de la réponse publique à la crise sanitaire

Le débat sur les conditionnalités est apparu dès la mise en place des premières mesures d'urgence et s'est prolongé au cours de l'examen parlementaire du projet de loi de finances pour 2021 à l'Assemblée nationale.

Au cours de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificatives pour 2020, l'Assemblée nationale a adopté un dispositif conditionnant les prises de participations de l'Agence des participations de l'État, dont les moyens ont été abondés de 20 Mds€ par la deuxième loi de finances rectificative ⁽¹⁾, au sein des entreprises de plus de 500 M€ de chiffre d'affaires.

Ces décisions sont subordonnées à la souscription par les entreprises concernées d'engagements en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, établis en cohérence avec les budgets carbone sectoriels et par catégorie de

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

gaz à effet de serre prévus à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement. Les entreprises sont tenues de publier un rapport annuel, intégré à la déclaration de performance extra-financière, sur le respect de leurs engagements climatiques et, en cas de non-atteinte des objectifs prévus par la trajectoire, les entreprises doivent présenter les mesures correctrices qu'elles entendent mettre en œuvre. En cas de non-respect des obligations de publication, l'autorité administrative sanctionne les manquements par une amende de 375 000 €⁽¹⁾.

L'Agence des participations de l'État a illustré cette démarche : « *Dans l'aéronautique et l'automobile, les entreprises se sont engagées plus avant dans une démarche RSE en contrepartie des apports en fonds propres. Le secteur aéronautique doit travailler à la réduction de son empreinte carbone par divers moyens, comme les engagements sur les émissions de ses fournisseurs, les commandes d'aéronefs plus sobres en consommation de kérosène. Air France a promis de réduire de moitié des émissions de GES sur le territoire métropolitain. À toutes fins utiles, je rappelle, s'agissant du cadre juridique des écoconditionnalités, que la LFR 2 prévoit des engagements en matière d'exemplarité d'actions de RSE, tandis que la LFR 3 porte sur la réduction des émissions de GES* ».

- La discussion parlementaire du projet de loi de finances pour 2021 a permis de renforcer le dispositif de conditionnalité des aides du plan de relance. Lors de son examen en séance publique de la mission Plan de relance, l'Assemblée nationale a introduit un dispositif applicable à l'ensemble des entreprises de plus de cinquante salariés souhaitant bénéficier des aides financées sur le périmètre de la mission budgétaire. Celui-ci impose à ces entreprises, avant le 31 décembre 2022 :

- de publier un bilan simplifié de leurs émissions de gaz à effet de serre ;

- de publier les principaux indicateurs d'égalité entre les femmes et les hommes, mentionnés à l'article L. 1142-8 du code du travail, avec obligation d'améliorer le résultat s'il se situe en deçà d'un seuil fixé par décret. Concrètement, comme l'a exposé le cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance à la mission « *si une entreprise a un score de 75 % à l'index d'égalité, elle doit réfléchir à la méthode par laquelle elle améliorera sa performance* ». En cas de non-respect de ces conditions, l'employeur se verrait appliquer une pénalité financière dans les conditions prévues à l'article L. 2242-8 du code du travail ;

- de communiquer en comité social et économique (CSE) le montant, la nature et l'utilisation des aides dont elles bénéficient au titre de la mission Plan de relance, dans le cadre de la consultation annuelle sur les orientations stratégiques de l'entreprise. Le CSE doit ainsi pouvoir se prononcer, s'il le souhaite, sur des contre-propositions concernant l'utilisation des aides.

Le seuil retenu (entreprises de 50 à 250 salariés) ainsi que la portée déclarative du dispositif, dépourvu de contrôle et de sanctions, peut être questionné.

(1) Article 66 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

- Par ailleurs, le plan France Relance s'inscrit dans un contexte européen qui n'a pas de précédent : la réunion du Conseil européen de juillet 2020 a en effet acté la mise en œuvre d'un plan de relance de 750 Mds€ financé par un endettement commun lié à une émission obligataire de la Commission européenne. Le plan de relance français a vocation à être financé à 40 % par ces fonds européens. Afin de bénéficier de ces fonds, les États membres devaient transmettre à la Commission européenne des plans pour la reprise et la résilience avant le 30 avril 2020 établissant un programme de réforme et d'investissement pour les années 2021-2023.

Le déblocage des fonds européens était lui-même lié certaines conditions. Chaque plan devait ainsi contribuer à quatre priorités : la durabilité environnementale, la productivité, l'équité et la stabilité macroéconomique. L'approche de la Commission européenne a été précisée par la communication du 17 août 2020 ⁽¹⁾ : « *Les plans pour la reprise et la résilience devront tenir compte des défis propres à chaque pays et être alignés sur les priorités de l'UE, y compris les recommandations par pays adressées aux États membres ces dernières années et en particulier au cours des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen. Lorsqu'ils traduisent ces recommandations en réformes et en investissements spécifiques, les États membres devraient en effet se concentrer sur les défis et les priorités qui produiront les effets les plus durables et renforceront leur potentiel de croissance, leur création d'emplois, leurs systèmes de santé, leur résilience économique et sociale et leur cohésion régionale* ». Le dispositif s'apparente ainsi à une mise sous condition des fonds empruntés par la Commission et reversés aux États membres.

Il a été prévu, plus précisément, que 37 % des plans nationaux doivent être consacrés à la transition écologique et 20 % à la transition numérique. La Commission européenne a ainsi été amenée à donner son avis sur les plans nationaux, avant de les soumettre à la validation des États membres au sein du Conseil de l'Union européenne.

Le débat sur les conditionnalités a donc été réactivé à l'occasion de la crise, aussi bien au niveau national qu'europpéen. Les choix opérés ont privilégié des conditionnalités avant tout intrinsèques.

6. L'interdiction du versement des dividendes et la préservation des emplois

L'interdiction du versement de dividendes et des licenciements par les entreprises bénéficiant des aides publiques d'urgence et de relance sont des sujets souvent évoqués dans le débat sur les aides publiques

L'argument central est que les aides publiques d'urgence doivent permettre de préserver les entreprises et les emplois. Le versement de dividendes, rémunération des actionnaires mobilisant des liquidités internes à l'entreprise, n'a

(1) Communication (COM)2020 575 du 17 août 2020 de la Commission, *Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable*.

pas dans cette logique vocation à être financé par les aides publiques. Les entreprises ne sauraient non plus procéder à des licenciements pour des raisons conjoncturelles quand elles bénéficient d'aides, bien que juridiquement, il est difficile en France d'interdire des licenciements.

L'appel à la dispense de versement de dividendes a d'ailleurs été largement respecté dans le cadre de l'octroi des PGE et de reports d'échéances fiscales et sociales aux grandes entreprises. Pour ce type d'entreprise, l'aide a été accordée à condition que l'entreprise s'engage à ne pas verser de dividendes en 2020 à ses actionnaires, hors obligation légale, en France ou à l'étranger et à ne pas procéder à des rachats d'actions en vue d'une réduction de capital non motivée par des pertes à des fins de gestion financière au cours de cette même année. L'entreprise ne doit pas non plus avoir son siège fiscal ou une filiale sans substance économique dans un État ou un territoire non coopératif en matière fiscale tant qu'elle bénéficie d'une mesure de soutien en trésorerie ⁽¹⁾.

Plusieurs syndicats représentants de salariés ont défendu l'interdiction du versement de dividendes devant la mission d'information, comme M. Fabrice Angeli, secrétaire confédéral de la CGT : « *Nous sommes favorables aux conditionnalités des aides, et nous voulons que leur utilisation soit contrôlée. Quand on constate des acomptes sur dividendes chez Thalès parallèlement à des suppressions d'emplois, il y a matière en effet à s'interroger* ». M. Cyril Chabanier, président de la CFTC, l'a également souligné : « *La dernière conditionnalité consisterait à geler les versements de dividendes, au minimum lors de la première année qui suit le versement de l'aide. Je me souviens du discours du ministre de l'économie en faveur de cette mesure pour les entreprises moyennes. Cela nous semble un minimum* ».

Pour vos rapporteurs, l'interruption en période de crise 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 pour tenir compte de la situation spécifique de chacune d'entre elles.

On se reportera à la deuxième partie du rapport sur la question des licenciements, sachant que la position des syndicats est en faveur de la préservation des emplois, dès lors qu'une entreprise perçoit une aide. Cette position a été exprimée dans une lettre commune envoyée à M. le Premier ministre le 14 octobre 2020 : « *Alors que des dispositifs d'aides publiques massives sont mis en œuvre pour soutenir l'activité des entreprises, nous en appelons à ce que ces aides conduisent effectivement à préserver les emplois, les salaires et les garanties collectives. C'est pourquoi de véritables engagements doivent être exigés en contrepartie et contrôlés quant à leur mise en œuvre effective à court, moyen et long*

(1) Gouvernement, Engagement de responsabilité pour les grandes entreprises bénéficiant de mesures de soutien en trésorerie, version du 5 mai 2020.

terme, a contrario de ce que nous avons connu et constatons trop souvent. Ce contrôle doit être exercé de l'entreprise, aux territoires jusqu'au niveau national ».

Proposition ⁽¹⁾

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.

(1) Cette proposition porte le n° 16 dans la liste des propositions.

*

* *

Le débat récent sur les conditionnalités prend place dans un contexte d'évolution du droit des aides publiques, même si cet aspect juridique n'a pas été évoqué dans les échanges entre le Gouvernement et les parlementaires. Le régime juridique de ces aides ne ressort plus exclusivement ces dernières années du droit de la concurrence, ces aides étant désormais largement reconnues comme des outils pour atteindre des objectifs de politique publique. Dès lors, déterminer ou non des conditionnalités devient un élément inséparable de la mise en place des aides.

III. UN DROIT DES CONDITIONNALITÉS EMBRYONNAIRE

Mme Anémone Cartier-Bresson, professeure de droit public, auditionnée par la mission d'information, définit les aides publiques aux entreprises comme des « *mesures incitatives destinées à orienter le comportement des entreprises vers des finalités d'intérêt général ou de politique économique* », définition qui se rapproche de celle retenue en 2007 par les corps d'inspection précités dans le I du présent rapport. Souvent confondu avec les aides d'État, il convient dès à présent de préciser que le droit européen qui encadre ces dernières ne constitue que l'une des facettes du droit des aides publiques aux entreprises : les règles européennes régissant les fonds européens, de même que le droit interne des aides publiques étatiques ou locales, encadrent également certaines aides publiques versées aux entreprises.

Toute aide publique aux entreprises fait l'objet de conditions ou d'objectifs (comme sauver une entreprise, sauvegarder l'emploi), définies de façon plus ou moins explicite, dont le respect par les entreprises bénéficiaires est exigé, sans quoi tout ou partie de l'aide peut être théoriquement récupéré. Comme le note le professeur Jean-Marie Pontie, « *on imagine mal qu'une aide puisse être attribuée par une personne publique sans qu'aucune condition ne soit posée, ce serait la*

porte ouverte à l'arbitraire et probablement illégal »⁽¹⁾, les personnes publiques ayant l'interdiction d'accorder des libéralités⁽²⁾.

La notion de contrepartie peut quant à elle avoir une incidence sur la requalification d'une subvention publique en marché public, lorsque la subvention correspond à un prix versé en contrepartie de prestations visant à satisfaire un besoin individualisé de la personne publique⁽³⁾. Dans cette acception, la contrepartie permet alors de distinguer une aide publique d'une commande publique.

Mais à l'exception de cette différence issue du droit de la commande publique, notre droit interne des aides publiques n'opère pas de distinction entre les conditions et les contreparties, qu'il s'agisse des textes législatifs et réglementaires⁽⁴⁾ ou de la jurisprudence administrative. L'exemple du versement d'une aide publique conditionnée à des engagements *a priori* de l'entreprise bénéficiaire dont la réalisation n'interviendra qu'ultérieurement au versement de l'aide montre à quel point la frontière entre conditions et contreparties peut en effet être ténue ; tel est par exemple le cas des prises de participation de l'État réalisées conformément à l'article 66 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020⁽⁵⁾.

Compte tenu de ce flou juridique, et pour éviter qu'une question sémantique occulte la portée politique du débat, ces deux termes sont regroupés sous la notion de conditionnalité des aides publiques aux entreprises dans le présent rapport, comme indiqué dans le I. La conditionnalité peut alors s'entendre de deux façons : la conditionnalité intrinsèque d'une aide est directement liée à son objet – par exemple, des conditions de recrutement pour une aide à l'emploi – tandis que la conditionnalité extrinsèque n'est pas directement liée à l'objet de l'aide mais le bénéficiaire doit s'y soumettre pour pouvoir bénéficier de celle-ci – par exemple, le sauvetage d'une entreprise industrielle s'accompagne de mesures de rénovation énergétique.

Cette distinction présente le mérite de la simplicité, et elle a souvent été mise en avant par les personnes auditionnées par la mission d'information commune

(1) Jean-Marie Pontie, « *Qu'est-ce qu'une aide économique locale* » in *Les aides économiques locales : de quel droit ?* dirigé par Olivier Renaudie, 2020.

(2) *La jurisprudence du Conseil d'État du 3 novembre 1997 Commune de Fougerolles tend également à considérer qu'une aide, en l'espèce une cession de patrimoine à un prix inférieur à sa valeur, n'est possible que « lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes », ici entendues dans un sens large de conditionnalités.*

(3) *Conseil d'État, 26 mars 2008, Région de La Réunion.*

(4) *L'article L. 1523-7 du code général des collectivités territoriales évoque des « contreparties », là où l'article R. 1511-3 du même code mentionne la notion de « conditions ».*

(5) *Cet article dispose que « pour les entreprises de plus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires lors du dernier exercice clos qui sont soumises à l'obligation de déclaration de performance extrafinancière prévue à l'article L. 225-102-1 du code de commerce, la prise de participations par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État effectuée à compter de la publication de la présente loi au titre des crédits ouverts par la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 est subordonnée à la souscription par lesdites entreprises d'engagements en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre » et que « ces engagements font l'objet d'un suivi » pouvant donner lieu à une sanction administrative en cas de manquement.*

pour souligner leur vision des conditionnalités. Elle soulève parfois des questions d'appréciation : ainsi, dans la politique agricole commune (PAC), les conditionnalités environnementales nécessaires à l'obtention de certaines aides sont extrinsèques à l'objectif initial de fourniture d'un revenu aux agriculteurs pour garantir l'approvisionnement alimentaire européen. Pourtant, elles peuvent être considérées comme intrinsèques si l'on considère que l'objectif de la PAC est également de protéger l'environnement et d'agir contre le changement climatique.

A. LE DROIT DES AIDES PUBLIQUES RELÈVE PRINCIPALEMENT DU NIVEAU EUROPÉEN

Le droit des aides publiques aux entreprises peut être ainsi résumé :

- le principe de base est leur interdiction ;
- ce principe souffre de nombreuses exceptions, tant au niveau européen qu'au niveau national ; il existe de larges possibilités d'utiliser les aides publiques et de les assortir de conditionnalités ;
- longtemps appréhendées dans une approche répressive, les conditionnalités commencent à être perçues comme un outil de politique publique.

Le droit de l'Union européenne, par l'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), pose un principe d'interdiction des « *aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». Si le droit de l'Union européenne assortit cette interdiction de nombreuses exceptions, rendant possible le versement d'aides d'État aux entreprises, il convient également de noter que certaines aides publiques aux entreprises n'entrent pas dans le champ des aides d'État ; c'est notamment le cas des aides dites *de minimis* et de certaines aides issues des fonds structurels européens.

1. Les aides d'État, bien qu'interdites en principe, peuvent dans certains cas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur

Le droit européen témoigne de la diversité des formes que peuvent prendre les aides aux entreprises.

S'agissant des aides d'État, la jurisprudence du juge de l'Union européenne précise que cette notion englobe « *non seulement des prestations positives, telles que les subventions, [...] mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par-là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques* » ⁽¹⁾.

(1) Cour de justice des communautés européennes, 15 décembre 2005, *Italie c/ Commission européenne*, 66/02.

Ainsi, peuvent être qualifiées d'aides d'État les « *subventions, exonérations d'impôts et de taxes, exonérations de taxes parafiscales, bonifications de taux d'intérêt, garanties de prêts consenties dans des conditions particulièrement favorables, cessions de bâtiments ou de terrain à titre gratuit ou à des conditions particulièrement favorables, fournitures de biens ou de services à des conditions préférentielles, couvertures de pertes d'exploitation* »⁽¹⁾ ou toute autre mesure d'effet équivalent, cette liste n'étant donc pas exhaustive.

Il convient toutefois de noter qu'en 2018, dans l'ensemble des États membres, 60 % des aides d'État, à l'exclusion de celles relatives à l'agriculture, à la pêche et au transport ferroviaire, prenaient la forme de subventions directes (50 % des aides pour la France) et plus de 30 % constituaient des avantages fiscaux (40 % pour la France)⁽²⁾.

a. Certaines aides d'État peuvent, voire doivent, être considérées comme compatibles avec le marché intérieur

Par dérogation à l'interdiction des aides d'État posée à l'article 107 § 1 du TFUE, certaines aides sont considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Cette compatibilité ne peut toutefois être établie, selon Mme Anémone Cartier-Bresson, « *que si les effets anticoncurrentiels de l'aide ne l'emportent pas sur ses avantages* ». En d'autres termes, la compatibilité des aides d'État repose sur leur proportionnalité à la poursuite d'un objectif d'intérêt général. C'est le cas :

– des aides mentionnées à l'article 107 § 2 du TFUE, qui sont, de plein droit, compatibles avec le marché intérieur : il s'agit des aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels sans discrimination liée à l'origine des produits, des aides compensant les dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ainsi que des aides compensant des désavantages économiques résultant de la division de l'Allemagne ;

– des aides mentionnées à l'article 107 § 3 du TFUE, qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : il s'agit des aides destinées au développement économique de certaines régions, des aides destinées à promouvoir les projets d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, des aides destinées à favoriser le développement de certaines activités économiques ou de certaines régions, des aides à la culture et la conservation du patrimoine ainsi que d'autres catégories d'aides, qui doivent être déterminées par décision du Conseil de l'Union européenne sur proposition de la Commission européenne – ce qui ne s'est produit que dans de rares cas ;

– des aides mentionnées à l'article 106 § 2 du TFUE, qui permettent à des entreprises chargées de la réalisation de services d'intérêt économique général de réaliser la mission qui leur est confiée.

(1) Réponse à une question écrite, *Journal officiel des communautés européennes* C 125, 17 août 1963.

(2) State aid scoreboard 2019, *Commission européenne*.

Afin qu'une aide soit considérée comme compatible avec le marché intérieur, celle-ci doit respecter un certain nombre de critères, que la communication de la Commission relative à la modernisation de la politique en matière d'aides d'État du 8 mai 2012 a harmonisé :

- contribution à un objectif d'intérêt commun ;
- nécessité de l'intervention étatique ;
- caractère approprié de l'aide ;
- effet incitatif de l'aide ;
- proportionnalité de l'aide ;
- limitation des distorsions de concurrence ;
- transparence de l'aide ;
- sur demande de la Commission, réalisation d'une évaluation ex post.

b. Certaines aides d'État peuvent être exemptées de notification à la Commission européenne

Si en principe, les aides d'État doivent être notifiées à la Commission européenne en application de l'article 108 § 3 du TFUE, chargée de vérifier qu'elles correspondent aux dérogations prévues par le TFUE, un nombre croissant d'aides est exempté de notification, principalement en application du règlement général d'exemption par catégorie ⁽¹⁾ (RGEC). De nouvelles catégories d'aides exemptées de notification y ont progressivement été introduites, de même qu'un relèvement des seuils des aides soumises à notification.

Ces exemptions croissantes visent à alléger les contraintes procédurales qui entourent les aides d'État. Elles s'inscrivent également dans la volonté croissante de la Commission européenne d'orienter les politiques des États membres, en les incitant à verser des aides correspondant aux objectifs de l'Union européenne plutôt qu'en interdisant leur versement. Il en résulte que 96 % des aides mises en œuvre en 2018 dans l'Union européenne étaient exemptées de notification ⁽²⁾ car elles relevaient du RGEC, ce qui conduit Mme Anémone Cartier-Bresson à le considérer comme « *le centre de gravité du droit des aides d'État pour la Commission* » ⁽³⁾. Cette analyse juridique ouvre donc largement aux États et aux collectivités territoriales la possibilité de recourir aux aides publiques.

(1) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, qui a été modifié par le règlement n° 2017/1084 du 14 juin 2017.

(2) Vade-mecum des aides d'État, ministère de l'économie, des finances et de la relance, 2020.

(3) Anémone Cartier-Bresson, Droit des aides publiques aux entreprises, 2020.

Sont notamment exemptées de notifications les aides aux petites et moyennes entreprises, les aides à la recherche, au développement et à l'innovation ou encore les aides pour la protection de l'environnement, en dessous de seuils fixés par le RGEC. Il convient cependant de noter que les régimes d'aide régis par le RGEC et dont le montant annuel de l'aide excède 150 M€ doivent, pour être exemptés de notification, faire l'objet d'un plan d'évaluation *ex post* qui doit être notifié à la Commission européenne.

Toutefois, en dehors des aides d'État exemptés de notification, une aide non notifiée est illégale – sans préjuger de sa compatibilité avec les traités européens. Les États membres sont dès lors incités à informer la Commission européenne de leurs projets de création d'aides, afin d'éviter que celle-ci ne soit contestée – et potentiellement annulée – devant le juge sans préjuger de sa compatibilité.

2. Certaines aides ne sont pas considérées comme des aides d'État

Certaines aides sont exclues du champ des aides d'État car elles n'en remplissent pas les critères, tandis que d'autres s'en distinguent car elles proviennent de financements européens. S'agissant plus particulièrement des aides provenant des fonds structurels européens, le droit européen témoigne, une fois encore, de la diversité des formes que peuvent prendre ces aides.

Le règlement portant dispositions communes⁽¹⁾ (RPDC) aux fonds structurels européens précise ainsi que ces derniers « sont utilisés pour accorder un soutien sous forme de subventions, de prix, d'aides remboursables, d'instruments financiers ou d'une combinaison de ceux-ci ».

a. Certaines aides sont exclues du champ des aides d'État

Certaines aides versées aux entreprises ne sont pas considérées comme des aides d'État, et ne sont donc pas encadrées par le droit européen des aides d'État. En effet, la définition des aides d'État retenue par la Cour de justice de l'Union européenne à partir de l'article 107 § 1 du TFUE exclut du champ des aides d'État les aides aux entreprises ne respectant pas les quatre critères cumulatifs suivants :

– le caractère public de l'aide, qu'elle soit versée directement par l'État ou indirectement, par un organisme chargé de la gestion de l'aide ;

(1) Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

– le caractère sélectif de l’avantage procuré par l’aide, ce qui exclut du champ des aides d’État les mesures générales de soutien à l’économie ⁽¹⁾ ainsi que l’action de l’État comme opérateur privé en économie de marché ;

– l’affectation, réelle ou potentielle, de la concurrence résultant de cette aide, ce qui exclut du champ des aides d’État les aides dites *de minimis* ⁽²⁾, dont le faible montant – aujourd’hui fixé à 200 000 euros sur trois exercices fiscaux – est considéré comme n’affectant pas la concurrence ;

– l’affectation des échanges à l’intérieur de l’Union européenne, qui est généralement indissociable du critère d’affectation de la concurrence.

La Cour de justice de l’Union européenne contrôle tant la compatibilité des aides d’État avec le marché intérieur que la qualification même d’une aide en aide d’État. Si, dans le premier cas, le contrôle du juge de l’Union européenne est relativement restreint et laisse une importante marge d’appréciation à la Commission, il exerce, à partir d’une jurisprudence qui s’est progressivement enrichie, un contrôle normal – et non plus restreint – de la qualification d’une aide en aide d’État.

b. Les financements européens, s’ils ne sont pas considérés comme des aides d’État, n’en sont pas moins des aides publiques aux entreprises

Si la réglementation européenne relative aux fonds européens n’utilise que peu le terme « d’aides » pour qualifier les formes que peuvent prendre les soutiens aux politiques sectorielles de l’Union européenne, ces derniers n’en demeurent pas moins des aides, au sens large du terme, dont les bénéficiaires sont, dans de nombreux cas, des entreprises.

À l’exception du règlement portant dispositions communes (RPDC) aux fonds structurels européens, l’attribution de financements européens est principalement régie par des réglementations sectorielles, qui ne se confondent pas avec le droit des aides d’État.

Tel est le cas, par exemple, du Fonds européen agricole pour le développement rural ⁽³⁾ (FEADER), du Fonds européen de développement

(1) L’appréciation du caractère général de ces mesures, qui relève de la compétence de la Commission européenne, est parfois complexe, en particulier en matière fiscale, par exemple lorsque des mesures fiscales ne concernent que certaines entreprises, même nombreuses, remplissant des critères prédéfinis.

(2) Ces aides sont encadrées par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l’application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis.

(3) Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

régional ⁽¹⁾ (FEDER) ou encore du Fonds social européen ⁽²⁾ (FSE). Ces fonds structurels européens sont ensuite déclinés, dans chaque État membre, au sein de programmes opérationnels, par le biais de documents de planification sur l'utilisation des fonds qui détaillent notamment les conditions pour en bénéficier.

B. LE DROIT EUROPÉEN ENCADRE PARTIELLEMENT LES CONDITIONNALITÉS POSÉES AUX AIDES

À l'origine, le principe d'interdiction des aides d'État, aujourd'hui inscrit dans le TFUE, résulte de la volonté de la Commission européenne de préserver la concurrence en limitant l'octroi d'aides. Mais celle-ci a progressivement vu les aides d'État comme un levier lui permettant d'orienter les politiques d'investissement des États membres, en leur fixant des conditionnalités, soit au cas par cas – par les décisions qu'elle prend sur les aides d'État qui lui sont notifiées – soit par des textes de portée générale. Si la Commission européenne veille toujours à éviter que les aides ne créent des distorsions de concurrence, elle s'attache désormais également à la poursuite d'objectifs de politiques publiques correspondant aux objectifs de l'Union européenne, tels que le développement durable ou la digitalisation.

1. La PAC prévoit des conditionnalités environnementales au versement de certaines aides

Pour reprendre la formule du professeur de droit Nicolas de Sadeleer, la politique agricole commune « *constitue la terre d'élection de la conditionnalité environnementale* » ⁽³⁾. Si la protection de l'environnement était, lors de la mise en place de la PAC en 1962, absente tant de ses critères d'éligibilité que de ses objectifs, les réformes successives qu'elle a connues ont conduit à la fixation de conditionnalités environnementales de plus en plus importantes pour le versement d'aides aux producteurs.

a. La PAC 2014-2020 intègre des conditionnalités environnementales

L'exemple de la politique agricole commune est intéressant en matière de conditionnalité des aides aux entreprises, dans la mesure où, comme le note Mme Anémone Cartier-Bresson, « *au fil des réformes, les aides liées à la production ont progressivement diminué, au profit d'aides par exploitations, valorisant le respect de conditions liées au développement durable* ».

(1) Règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006.

(2) Règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil.

(3) Nicolas de Sadeleer, « *Conclusions générales* » in La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne, dirigé par Francette Fines et Hubert Delzangles, 2019.

En particulier, le premier pilier de la PAC, qui finance les aides directes aux agriculteurs, encadrées par le règlement n° 1307/2013 du 17 décembre 2013 ⁽¹⁾ et financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), comporte plusieurs volets : un paiement dit « de base » peut être complété par des paiements spécifiques, pour les jeunes agriculteurs, pour les zones soumises à des contraintes naturelles ou encore pour les agriculteurs ayant recours à des pratiques bénéfiques au climat et à l'environnement. Ce dernier point constitue le « verdissement » de la PAC, intervenu en 2013, auquel les États membres doivent aujourd'hui consacrer 30 % de l'aide au revenu.

Deux formes de conditionnalités environnementales coexistent dans le cadre de la PAC :

– la première, couramment appelée « écoconditionnalité », impose aux bénéficiaires de l'aide au revenu (correspondant à 90 % des terres agricoles exploitées en 2015) de respecter les règles de l'Union européenne relatives à la sécurité alimentaire, à la santé animale et végétale, au climat, à l'environnement, à la protection des ressources en eau, au bien-être animal et à l'état d'entretien des terres agricoles, telles que précisées par les États membres, à défaut de quoi le niveau de l'aide auquel ils peuvent prétendre est réduit (de l'ordre de 5 à 20 %) ;

– la seconde est celle du « paiement vert » de la PAC, qui nécessite le respect de trois conditionnalités de nature environnementale pour bénéficier de ce paiement complémentaire :

- la diversification des cultures, ce qui améliore la résilience des sols et, plus généralement, des écosystèmes. Les exploitations agricoles de plus de dix hectares doivent comporter au moins deux cultures et celles de plus de trente hectares au moins trois, la culture principale ne pouvant occuper plus de 75 % des terres ;

- le maintien des prairies permanentes, qui permettent de retenir le dioxyde de carbone afin de protéger la biodiversité, dans une proportion fixée par les États membres ;

- la constitution de surfaces d'intérêt écologique bénéfiques à la biodiversité, à hauteur de 5 % des terres lorsque l'exploitation dépasse quinze hectares.

En cas de non-respect des conditionnalités du paiement vert, si les sanctions varient en théorie selon la gravité du manquement, le professeur Claude Blumann

(1) Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

note que leur mise en œuvre « *se fait d'une manière particulièrement modérée* » ⁽¹⁾, les années 2015 et 2016 en ayant notamment été exonérées.

Par ailleurs, dans le cadre du second pilier de la PAC, c'est-à-dire de la politique de développement rural de l'Union européenne, les programmes de développement durable élaborés par les États membres comportent des mesures ayant trait à la protection de l'environnement. Parmi celles-ci doit obligatoirement figurer une mesure visant au maintien des pratiques agricoles apportant une contribution favorable à l'environnement et au climat (les mesures agro-environnementales et climatiques, ou MAEC), qui se traduisent par le versement d'aides aux agriculteurs.

b. La refonte en cours de la PAC vise à renforcer la conditionnalité environnementale des aides

La refonte en cours de la PAC, tenant compte du cadre financier pluriannuel 2021-2027, fait actuellement l'objet de discussions visant à renforcer sa conditionnalité environnementale. La Commission européenne a ainsi proposé la fusion de l'écoconditionnalité et des paiements verts dans le cadre du premier pilier de la PAC afin de soumettre les agriculteurs bénéficiant de l'aide au revenu aux trois conditions auparavant facultatives, même si le Conseil de l'Union européenne a prévu d'en exonérer les exploitations agricoles de moins de dix hectares. De plus, en remplacement des paiements verts, seront mis en place des « éco-régimes », mesures environnementales – agroécologie, agroforesterie – que les États membres devront proposer mais qui seront facultatives pour les agriculteurs.

Ainsi, les objectifs environnementaux fixés par la PAC peuvent laisser penser que la conditionnalité environnementale de l'aide au revenu, dans le cadre du premier pilier, est intrinsèque, visant directement l'objet de l'aide, qui est désormais double – assurer un revenu décent aux agriculteurs et renforcer la protection de l'environnement. Toutefois, la conditionnalité environnementale de l'aide au revenu des agriculteurs dans le cadre de la PAC s'apparente de plus en plus à une conditionnalité extrinsèque, dans la mesure où la quasi-totalité des aides au revenu versées aux agriculteurs sera soumise à des conditionnalités environnementales.

Celles-ci dépasseront le simple respect de la réglementation environnementale en vigueur (écoconditionnalité qui prévalait dans la PAC 2014-2020) et nécessiteront désormais le développement de pratiques bénéfiques à l'environnement (diversification des cultures, maintien des prairies permanentes, constitution de surfaces d'intérêt écologique). La réforme en cours de la PAC ne fait donc que renforcer les propos du professeur Claude Blumann lorsqu'il écrit que la réforme de la PAC de 2013 a déjà marqué « un tournant sur le plan philosophique

(1) Claude Blumann, « *L'écologisation de la politique agricole commune* » in La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne, dirigé par Francette Fines et Hubert Delzangles, 2019.

ou à tout le moins conceptuel, en ce sens que l'environnement devient une composante de la PAC »⁽¹⁾.

2. Les conditionnalités posées à l'octroi d'aides d'État ne sont appréhendées que dans une approche répressive

S'agissant des aides d'État, le droit européen encadre les conditionnalités des aides, entendues ici comme leurs critères d'éligibilité, ainsi que leurs modalités de remboursement lorsqu'elles sont indûment perçues, du fait du non-respect des critères d'éligibilité. Le droit, et particulièrement celui de l'Union européenne, ne semble appréhender la conditionnalité que dans une optique répressive – la récupération d'aides indûment perçues – et non dans l'optique de l'élaboration d'une politique publique visant à orienter l'action des entreprises.

a. Des conditionnalités intrinsèques, notamment environnementales, peuvent justifier la compatibilité d'une aide

Comme exposé précédemment, certaines aides d'État peuvent être considérées comme compatibles avec le TFUE lorsqu'elles sont proportionnées à la poursuite d'un objectif d'intérêt général. La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance a indiqué à vos rapporteurs que cela se traduit, « pour les entreprises aidées, par la réalisation de certaines actions, dans le respect de conditions strictes ». Ces actions peuvent être qualifiées de conditionnalités aux soutiens octroyés ; leur nature diffère selon la finalité des aides, sur la base des dérogations prévues par le TFUE et des textes adoptés sur son fondement.

Les statistiques fournies par la Commission européenne pour l'année 2018 montrent que plus de 55 % des aides d'État – soit 66,5 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres – sont consacrées à un objectif d'intérêt général lié à la protection de l'environnement ou aux économies d'énergie. Suivent ensuite les objectifs de recherche et développement et de développement régional (9 % chacun), puis de développement sectoriel (infrastructures de transport, culture, etc. pour 7 %) ⁽²⁾. Le versement d'aides à la protection de l'environnement ou à la réalisation d'économie d'énergie est donc, de fait, conditionné à des critères environnementaux. Pour ne prendre que deux exemples dans ce domaine, il peut s'agir :

– d'un soutien tarifaire aux installations sur bâtiment utilisant l'énergie solaire ⁽³⁾, conditionné à des travaux d'installations photovoltaïques sur bâtiment utilisant l'énergie solaire, avec une puissance électrique inférieure ou égale à 100 kilowatt-crête ;

(1) Claude Blumann, « L'écologisation de la politique agricole commune » in La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne, dirigé par Francette Fines et Hubert Delzangles, 2019.

(2) State aid scoreboard 2019, Commission européenne.

(3) Aide d'État SA.47623 (2017/N) – France, notifiée le 20 février 2017.

– d’une subvention pour la protection de la ressource en eau ⁽¹⁾ versée aux exploitations agricoles, conditionnée à la réalisation d’actions permettant de réduire le recours aux pesticides, de diminuer les fuites de nitrates, d’engager l’exploitation vers l’agriculture biologique ou d’implanter des couverts pérennes.

b. Des conditionnalités extrinsèques qui peuvent, dans certains cas, entraîner l’incompatibilité de l’aide

Comme le note le professeur Patrick Thieffry, « *les exigences de la protection de l’environnement sont susceptibles de constituer un objectif en vertu duquel certaines aides peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun* » ⁽²⁾. Partant de ce constat, il tire de l’analyse de la jurisprudence ainsi que des décisions et des lignes directrices de la Commission européenne plusieurs enseignements :

– la conditionnalité environnementale d’une aide n’a pas d’impact sur sa qualification éventuelle d’aide d’État ;

– la conditionnalité environnementale tend à jouer un rôle dans l’examen de la compatibilité des aides environnementales, même si elle ne peut conduire à la remise en cause du principe pollueur-payeur. En effet, ce principe s’inscrit pleinement dans la logique libérale qui n’autorise les aides d’État que pour la correction d’erreurs de marché ;

– pour les aides ne poursuivant pas des objectifs environnementaux, la jurisprudence serait relativement peu encline à ce que soient intégrées, dans le contrôle de compatibilité, des exigences environnementales « accessoires » à leur objet. C’est ce qu’il ressort de la décision du tribunal de l’Union européenne dans l’affaire Castelnou ⁽³⁾, de laquelle il résulte que « *lors de son appréciation d’une aide ne poursuivant pas un objectif environnemental, la Commission n’est pas tenue de prendre en compte la réglementation environnementale dans son examen* » ⁽⁴⁾.

M. Nicolas de Sadeleer en conclut que si le droit des aides d’État pourrait devenir un « *vecteur de l’écologisation des politiques économiques menées par les États membres* », la Cour de justice de l’Union européenne demeure toutefois réticente « *à prendre en considération les exigences liées à la protection de*

(1) Aide d’État SA.54810 (2019/N) – France, notifiée le 28 juin 2019.

(2) Patrick Thieffry, « Conditionnalité environnementale et aides d’État » in La conditionnalité environnementale dans les politiques de l’Union européenne, dirigé par Francette Fines et Hubert Delzangles, 2019.

(3) Tribunal UE, 3 décembre 2014, Castelnou Energía.

(4) La direction des affaires juridiques du ministère de l’économie, des finances et de la relance note que « pour autant, en tant qu’éléments susceptibles d’avoir un impact négatif sur le marché intérieur, les exigences nationales de nature environnementale relèvent du contrôle de compatibilité exercé par la Commission. Compte tenu de l’importance accordée par l’Union à la protection de l’environnement, il est probable que la justification des exigences dépende beaucoup de leur proportionnalité », notamment car « considérée comme l’un des objectifs essentiels de l’Union [...], la protection de l’environnement tend d’ailleurs à être de plus en plus fréquemment accueillie par la Cour de justice pour justifier les atteintes indirectement discriminatoires aux libertés de circulation ».

l'environnement dans le contrôle de la qualification d'une mesure en tant qu'aide d'État »⁽¹⁾, en dehors des cas où l'objectif environnemental est affiché par les États membres.

Cela ne signifie pour autant pas que toute conditionnalité, environnementale ou autre, est impossible. Une conditionnalité extrinsèque ne semble toutefois pas pouvoir être prise en considération dans le cadre de l'examen, par la Commission européenne, de la compatibilité de l'aide. Dès lors, la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance a précisé à vos rapporteurs que la fixation de conditionnalités était possible « *si les effets restrictifs [de ces dernières] sur les échanges sont justifiés par la finalité des aides* » ou si, naturellement, elles ne sont peu voire pas discriminatoires et n'entraînent pas d'effets restrictifs sur les échanges. C'est ainsi, par exemple, que « le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) de la Corse, dans le cadre du régime d'aide SFIDA44, impose un objectif de retour à la viabilité de l'entreprise dans les deux années consécutives à l'octroi de l'aide, ainsi que son remboursement dans les cinq ans », comme le note le professeur Sébastien Ferrari, alors même qu'il s'agit de conditionnalités « supplémentaires à celles prévues par les droits français et européen »⁽²⁾.

À défaut d'une telle justification des conditionnalités, celles-ci peuvent, selon la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance, « entraîner l'incompatibilité des aides et exposer les entreprises aidées au risque de devoir les rembourser », comme le prévoit l'article 16 du règlement européen n° 2015-1589 du 13 juillet 2015⁽³⁾.

C. LA CONDITIONNALITÉ DES AIDES AUX ENTREPRISES N'EXISTE QUASIMENT PAS EN DROIT FRANÇAIS

Si la notion d'aide d'État en droit de l'Union européenne est abondamment examinée tant par la jurisprudence que par la doctrine, le contraste est grand avec la faiblesse – voire l'absence – de définition des aides aux entreprises en droit interne. Celles-ci sont en effet souvent assimilées aux seules subventions, alors qu'elle peut revêtir des formes bien plus diverses : allègements fiscaux, prise de participation, prêt, avance remboursable, exonération de charges sociales, etc.

Une application, en droit interne, de la notion d'aide d'État à l'ensemble des aides aux entreprises n'aurait que peu de sens : cette qualification conditionne uniquement l'application des articles 107 à 109 du TFUE et n'a pas directement trait à la fixation de conditionnalités pour leur versement. Il semble néanmoins, aux yeux de vos rapporteurs, qu'une définition des aides publiques versées aux

(1) Nicolas de Sadeleer, « Conclusions générales » in La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne, dirigé par Francette Fines et Hubert Delzangles, 2019.

(2) Sébastien Ferrari, « Les aides locales aux entreprises en difficulté » in Les aides économiques locales : de quel droit ? dirigé par Olivier Renaudie, 2020.

(3) Règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

entreprises permettrait d'harmoniser leur encadrement, s'agissant notamment de la fixation de conditionnalités, tant intrinsèques qu'extrinsèques.

1. Une absence de vision transversale qui entraîne des conditionnalités disparates en fonction de la nature des aides

Outre l'éventuelle qualification d'aide d'État, il découle de la variété de formes que peuvent prendre les aides publiques aux entreprises un nombre important de règles les encadrant, ces dernières pouvant être fixées par la loi ou par le règlement ⁽¹⁾. Le site internet www.aides-entreprises.fr dénombre douze types d'aides : exonération de cotisations sociales, prêt d'honneur, prix, subvention, prêt, avance remboursable, garantie, allègement fiscal, bonification d'intérêt, participation en capital, appel à projet et crédit-bail. Cette grande diversité d'aides entraîne une hétérogénéité de leurs modes d'attribution et des conditions posées à leur obtention.

Diverses tentatives d'élaboration d'une approche transversale des aides publiques aux entreprises ont vu le jour ces dernières décennies, sans pour autant aboutir à une véritable rationalisation. Plusieurs rapports ⁽²⁾ ont ainsi dénoncé, ces dernières années, l'absence de vision d'ensemble concernant l'attribution d'aides aux entreprises, alors même qu'il s'agit d'un levier important de politique économique.

L'exemple le plus marquant en la matière est sans doute la commission nationale de contrôle des fonds publics instaurée par la loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 précitée, dont la mission était de réaliser un contrôle approfondi des aides aux entreprises et de leur utilisation. Toutefois, celle-ci, perçue comme un outil trop dirigiste, a été supprimée un an après sa création ⁽³⁾.

Même si diverses initiatives visent à développer une approche plus globale des aides aux entreprises – en témoigne la mise en place du site internet www.aides-entreprises.fr, obligation prévue par l'article 9 du RGEC – Mme Anémone Cartier-Bresson, pour la citer à nouveau, note que « *la grande diversité de textes a induit une grande diversité de conditionnalités* » des aides publiques aux entreprises.

(1) Dans son ouvrage *Droit des aides publiques aux entreprises*, Mme Anémone Cartier-Bresson indique que si « l'encadrement des aides [...] n'entre [...] pas en soi dans les matières que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur », « certaines aides peuvent toutefois en relever par leur objet. C'est par exemple le cas des aides à la presse, la liberté et le pluralisme de la presse étant en jeu ». Elle note que « le rôle du Parlement reste néanmoins assez résiduel en matière d'aides économiques, qui sont très largement régies par des textes réglementaires ».

(2) Les aides publiques aux entreprises, *mission d'audit et de modernisation*, 2017 ; Jean-Jack Queyranne, *mission « Modernisation de l'action publique »*, 2013

(3) Article 84 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

2. Une ébauche d'encadrement des conditionnalités par la jurisprudence administrative

La décision du Conseil d'État *Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre* en date du 5 juillet 2010⁽¹⁾ précise les règles applicables, en droit administratif, aux conditionnalités des aides publiques : « *considérant que l'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire ; que toutefois, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention* ». Plusieurs principes peuvent être dégagés de ce considérant de principe :

– l'acte octroyant une aide publique – en l'occurrence une subvention – n'est créateur de droit que si les conditionnalités prévues pour obtenir l'aide sont respectées ;

– les conditionnalités d'une aide versée par une personne publique découlent des normes qui la régissent ;

– ces conditionnalités sont fixées soit dans la décision d'octroi de l'aide, soit font l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, soit découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention.

Le droit administratif français s'est donc intéressé à la conditionnalité des aides aux entreprises, par le prisme des actes attribuant ces aides en les assortissant de conditions, dans la mesure où ces décisions conditionnelles présentent un intérêt dans la théorie des actes administratifs.

Ici encore, notre droit appréhende la conditionnalité dans une optique répressive plutôt que dans la perspective de l'élaboration d'une politique publique en matière d'intervention économique. Il en découle que le droit des conditionnalités n'a pas été encadré de façon transversale, ce qui peut s'expliquer de plusieurs façons : volonté de ne pas alourdir les procédures pour les opérateurs versant les aides, crainte de trop contraindre les entreprises les percevant, etc.

Cela peut également s'expliquer par le fait que de nombreuses aides visent un objectif d'intérêt général et ont déjà, en elles-mêmes, une conditionnalité intrinsèque liée à l'atteinte de cet objectif : aides à l'emploi conditionnées à des recrutements, aides aux économies d'énergie conditionnées à la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique, chômage partiel conditionné à une obligation de maintien de l'emploi dans l'entreprise, etc. Dès lors, l'ajout de conditionnalités extrinsèques risquerait de réduire l'efficacité de ces aides pour

(1) Conseil d'État, 5 juillet 2010, *Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre*.

atteindre les objectifs d'intérêt général qu'elles se fixent⁽¹⁾, en plus de potentiellement entraîner leur incompatibilité avec le marché intérieur lorsqu'il s'agit d'aides d'État.

Enfin, s'agissant des outils juridiques permettant la fixation de conditionnalités pour le versement d'une aide, la décision du Conseil d'État précitée *Chambre de commerce et de l'industrie de l'Indre* rend possible le recours à l'acte administratif unilatéral comme au contrat, sans pour autant exclure l'existence de conditionnalités « implicites ».

Dès lors, ces deux outils peuvent être utilisés, la frontière entre les actes administratifs unilatéraux et les contrats en matière d'aides publiques étant souvent poreuse. Nous verrons toutefois dans la seconde partie du rapport que le recours au contrat peut présenter plusieurs avantages, notamment celui de la transparence et de la souplesse.

(1) Voir notamment les explications, dans la seconde partie du rapport, de la règle dite « de Tinberger ».

DEUXIÈME PARTIE :

UN CHOIX POLITIQUE

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. Le recours à des conditionnalités dépend ainsi de la vision que les pouvoirs publics ont du rôle que peuvent jouer les entreprises pour atteindre ces objectifs. Une fois cette vision clairement définie, la réflexion doit porter sur la manière d'utiliser les conditionnalités : leur nature, leur périmètre, leur caractère extrinsèque ou intrinsèque, leur application (incitative ou contraignante), leur suivi mais aussi leur contrôle.

I. RENFORCER LE CONTRÔLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Les aides aux entreprises visent à réaliser des objectifs politiques en engageant des crédits publics. La question de la traçabilité de leur affectation, de leur usage régulier mais également de leur efficacité se pose en toute légitimité pour la représentation nationale et les contribuables. Lors de la première audition de la mission d'information, les syndicats ont mis l'accent sur ce point, indiquant que la mise en place de conditionnalités permettait de « *sécuriser la bonne utilisation de l'argent public* » et ainsi de se conformer à l'exigence constitutionnelle qui découle de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 ⁽¹⁾.

A. LE CONSTAT

Le contrôle des aides publiques se heurte à des difficultés pouvant être résumées par le titre d'une note du Sénat, publiée en 2014 : « *l'absence de cadre juridique unifié, la pluralité des contrôles et des tentatives pour améliorer la transparence et l'information* ».

1. L'absence de cadre juridique unifié et la pluralité des contrôles

Les aides publiques aux entreprises peuvent être pilotées et versées par les différents services de l'État, les collectivités territoriales ou encore des opérateurs délégués. Le plan de relance lié au coronavirus (100 milliards d'euros) n'échappe

(1) « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* »

pas à cette réalité et, en dépit des préfets à la relance créés pour coordonner ces aides, leur traçabilité et leur évaluation demeurent complexes et insuffisantes.

Il n'existe pas en France de cadre normatif unifié spécifique aux aides publiques nationales aux entreprises. Les entreprises qui reçoivent une aide d'État sont soumises à des contrôles issus de textes disparates. Celles qui bénéficient des aides des collectivités territoriales peuvent faire l'objet des contrôles des collectivités qui leur octroient l'aide. Le constat est celui d'une pluralité des régimes de contrôle.

Les contrôles de l'État se fondent sur le décret-loi du 25 juin 1934 relatif aux subventions aux sociétés privées. Deux corps d'inspection relevant du ministère chargé de l'économie sont principalement investis du contrôle des aides aux entreprises, à savoir le contrôle général économique et financier (CGEFI) et l'inspection générale des finances (IGF). Le CGEFI a compétence, en application du décret n° 55-733 du 26 mai 1955, sur les organismes ou entreprises de toute nature exerçant une activité économique et bénéficiant du concours de l'État sous une forme quelconque, notamment sous forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie. Son contrôle porte sur l'analyse des risques dans les entreprises aidées, dans une optique de veille des intérêts de l'État. L'IGF pour sa part peut contrôler les comptes et la gestion de tout organisme bénéficiant de financements de l'Union européenne, l'État et de ses établissements publics.

Dans les cas où le versement de l'aide est déconcentré, les préfets ont vocation à contrôler leur utilisation *via* les services déconcentrés, notamment les DIRRECTE.

En ce qui concerne les contrôles internes à l'administration, depuis l'abrogation de la loi du 4 janvier 2001, l'organisation administrative française ne prévoit pas d'organes ministériels ou interministériels spécifiquement chargés de procéder au suivi et au contrôle des aides de l'État aux entreprises. Cependant, plusieurs ministères disposent d'un service d'inspection générale qu'ils peuvent utiliser à cette fin.

Le Parlement dispose d'une compétence générale de contrôle des dépenses publiques. Sa compétence en matière d'évaluation des aides publiques aux entreprises est explicitement reconnue par l'article 24 de la Constitution, qui dispose qu'il « *évalue les politiques publiques* ». Il intervient également et directement dans le contrôle d'aides publiques sur la base de dispositions spécifiques. Ainsi, lors de la mise en place du plan de soutien aux banques à la suite de la crise de 2008, un comité de suivi du dispositif de financement de l'économie française a été créé. Ce comité, associant les présidents et les rapporteurs généraux des commissions des Finances des deux assemblées, le gouverneur de la Banque de France, le directeur général du Trésor et de la politique économique et le directeur du Budget, a examiné les aides octroyées aux banques, tant les garanties de l'État que les concours (prêts

et souscriptions au capital) de la Société de financement de l'économie française (SFEF) et de la Société de prise de participation de l'État (SPPE).

La Cour des comptes peut, au titre de la vérification du bon usage des fonds publics, exercer un contrôle de gestion sur les organismes – y compris les entreprises non chargées d'une mission de service public – qui bénéficient de concours financiers de l'État ou d'un autre organisme soumis à son contrôle (article L. 111-7 du code des juridictions financières). En application de l'article 47-2 de la Constitution, ses rapports publics concourent à l'information des citoyens.

Les collectivités territoriales peuvent exercer leur contrôle que les aides qu'elles accordent à « toute association, œuvre ou entreprise » en application de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales. À ces contrôles internes des collectivités, s'ajoutent les contrôles de légalité des préfets (rares en réalité, faute de moyens humains) et ceux des Chambres régionales des comptes.

2. La loi du 4 janvier 2001, tentative de contrôle transversal

La loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises a tenté d'opérer un contrôle plus approfondi sur les aides publiques.

Cette loi a institué une Commission nationale des aides publiques aux entreprises, « *chargée d'évaluer les impacts économiques et sociaux, quantitatifs et qualitatifs, et de contrôler l'utilisation des aides publiques de toute nature accordées aux entreprises par l'État et les collectivités locales ou leurs établissements publics* ». Dans l'esprit du législateur de 2001, la Commission devait améliorer l'efficacité de ces dispositifs dans un sens favorable à l'emploi, à la formation professionnelle et aux équilibres territoriaux. À cette fin, elle pouvait obtenir des organismes gestionnaires d'aides ou des autres autorités compétentes toutes les précisions utiles à une parfaite transparence dans l'attribution et l'usage de ces aides. Son secrétariat était confié au Commissariat général au Plan.

Sur la base des rapports transmis par les préfets de région et d'éventuels compléments d'information, la Commission nationale établissait un rapport annuel dans lequel elle formulait ses observations sur les politiques poursuivies. Celui-ci était transmis au Parlement et rendu public.

À la demande d'un parlementaire, d'un maire, du président d'un conseil général ou d'un conseil régional, ou de sa propre initiative, la Commission pouvait interroger les représentants de l'État dans les régions ou les départements afin d'obtenir les informations permettant d'estimer l'ensemble des aides reçues par une entreprise déterminée.

Outre sa mission générale de contrôle, la Commission pouvait être consultée lors de l'institution de tout nouveau dispositif national d'aide publique aux entreprises.

La loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 a abrogé la loi du 4 janvier 2001. Il est intéressant de noter que la loi de 2001, pour ses détracteurs, empiétait sur le rôle du Parlement et que le législateur de 2002 a relevé que la Commission nationale des aides publiques n'a jamais répondu aux élus qui la saisissaient.

Outre cet essai de contrôle transversal, des instances ont été ponctuellement mises en place, comme le Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi qui avait été institué pour surveiller l'application du dispositif afférent (*cf. infra*). Sous l'égide de France Stratégie, des comités temporaires évaluent également certaines aides, comme le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPE), constitué en 2014, mais qui n'a rendu qu'un rapport en 2017 sur les exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires. Enfin, la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 a créé un comité de suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19, rattaché à France Stratégie et à l'inspection générale des finances. Vos rapporteurs ont émis le souhait, lors des auditions, d'y voir intégrés et associés les parlementaires.

Le système français d'évaluation des aides publiques est donc disparate et dépourvu d'organe de suivi et de contrôle. Vos rapporteurs formulent plusieurs propositions sur ce sujet (*cf* page 78).

3. L'expérience du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

Bien que le présent rapport ne traite pas des aides et des niches fiscales, il paraît toutefois utile d'illustrer le propos au travers du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Institué pour développer la compétitivité de l'économie française, le CICE, aux termes de l'article 244 quater C du code général des impôts, avait pour objet : *« le financement de l'amélioration de [la] compétitivité [des entreprises] à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement. L'entreprise retrace dans ses comptes annuels l'utilisation du crédit d'impôt conformément [à ces] objectifs [...]. Le crédit d'impôt ne peut ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués, ni augmenter les rémunérations des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'entreprise »*.

Les commentaires du Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) confirmaient que les précisions apportées lors du débat parlementaire sur l'objet et les finalités du CICE n'étaient en aucun cas des conditions à son octroi : *« ces informations correspondent à une obligation de transparence, mais ne conditionnent pas l'attribution du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi »*. Ce choix correspondait à une politique économique fondée sur l'offre.

Les obligations déclaratives étaient simples et les entreprises devaient par ailleurs souscrire une déclaration spéciale auprès de l'administration fiscale. Elle devait permettre à celle-ci de constater d'éventuels écarts entre les informations transmises aux organismes de sécurité sociale et l'assiette déclarée à la direction générale des finances publiques. Le législateur avait en outre mis en place des outils de suivi spécifiques, avec un Comité national de suivi du CICE et des comités régionaux.

L'information du Parlement et des partenaires sociaux, et les modalités du contrôle par ceux-ci de l'utilisation du CICE était prévue par l'article 8 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Cet article disposait que le comité d'entreprise devait être informé et consulté, avant le 1er juillet de chaque année, sur l'utilisation par l'entreprise de ce crédit d'impôt. Les représentants du personnel disposaient d'un droit d'alerte.

Le dispositif a permis de s'assurer de la régularité de l'octroi des aides. Mais il en va autrement du bilan, sur lequel France Stratégie a été très critique, rappelant par exemple qu'en 2016, le coût de la création de 100 000 emplois s'est élevé à 18 Mds€ et que l'effet réel du CICE sur l'investissement n'a pas été significatif. La presse et les syndicats se sont fait l'écho de critiques plus acerbes, faisant état de pressions de donneurs d'ordre sur des sous-traitants qui avaient bénéficié du CICE pour qu'ils diminuent leur prix. Pour les syndicats, l'absence de conditionnalités ou de contreparties a conduit à subventionner aveuglément des entreprises, sans contrôle réel.

4. Établir un contrôle parlementaire des aides publiques et des conditionnalités

Il convient de distinguer l'évaluation des effets d'une aide publique du contrôle du respect de la conditionnalité.

L'évaluation d'une aide publique à une entreprise ou à un secteur ressort de la fonction de contrôle des organes habilités à l'exercer : Parlement, Cour des comptes, Chambres régionales des comptes, corps d'inspection des différents ministères. En fonction des objectifs (création ou soutien à une entreprise, soutien à l'emploi, apprentissage), chaque corps apprécie l'efficacité de l'aide au regard des dotations engagées, comme vient de la faire la Cour des comptes dans son rapport public de 2021, avec son évaluation du Fonds de solidarité mis en place pour répondre aux effets économiques de la crise sanitaire.

Le contrôle de la conditionnalité est un exercice différent, visant à vérifier qu'une entreprise a bien respecté les objectifs pour lesquels elle a reçu une aide.

Comme indiqué *supra*, le dispositif de contrôle des aides ne résulte pas d'un cadre juridique unifié. Or les dotations budgétaires en jeu et l'importance des conditionnalités comme outil d'orientation des politiques publiques plaident pour

un dispositif plus centralisé, par lequel un organe public aurait une vision globale des aides.

Vos rapporteurs envisagent à ce titre deux évolutions institutionnelles, non exclusives l'une de l'autre :

- Instituer au sein du Parlement un Office parlementaire commun d'évaluation des aides publiques nationales aux entreprises (à l'image de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé par la loi du 8 juillet 1983 et comprenant 18 députés et 18 sénateurs). 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 (réservée à ce jour à la commission des finances, à la commission des affaires sociales, aux commissions d'enquête et aux présidents des assemblées). Cette faculté de saisine permettrait à l'Office de bénéficier d'un éclairage et d'une assistance dans ses travaux d'évaluation.

Vos rapporteurs considèrent qu'il revient au Parlement (au titre de ses missions constitutionnelles d'évaluation et de contrôle) et à la Cour des comptes de renforcer le contrôle des aides et des conditionnalités. Ils ont donc exclu le recours à une tierce structure, qu'ils avaient un temps envisagé, qu'il s'agisse d'une commission installée par le pouvoir exécutif ou d'une autorité administrative indépendante.

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.

**B. LES CONDITIONNALITÉS, OUTIL DE RESTAURATION DE LA
CONFIANCE DANS LA PAROLE PUBLIQUE**

Même si le présent rapport porte sur la conditionnalité des aides publiques et non sur le régime des aides, il apparaît évident que le dispositif de contrôle et d'évaluation des aides mériterait d'être étudié, mais ce travail doit être conduit dans

un cadre différent. Il apparaît en revanche à vos rapporteurs que les conditionnalités peuvent contribuer à restaurer la confiance dans la parole publique et redonner du sens à l'impôt, à l'heure où une partie de nos concitoyens marquent leur incompréhension ou leur défiance à l'égard des élus et de la puissance publique, notamment en matière de régulation des pratiques des entreprises.

1. La difficulté d'évaluer les aides aux entreprises

L'État et ses différents organes réfléchissent fréquemment au suivi et à l'évaluation des aides publiques, souvent sur requête du Gouvernement. Le Conseil d'orientation pour l'emploi a ainsi publié en 2006, puis en 2013, une analyse des aides aux entreprises en faveur de l'emploi. Un rapport commun aux inspections des finances, de l'administration et des affaires sociales a été remis au Premier ministre le 15 janvier 2007, dans le cadre de la quatrième vague d'audits de modernisation lancés en octobre 2005 en application de la loi organique relative aux lois de finances. La Cour des comptes a critiqué en 2006 dans son rapport annuel l'insuffisance des dispositifs de suivi, puis a publié en 2012 une étude sur les dispositifs de soutien à la création d'entreprises. Un autre rapport, en 2013, évaluait les interventions économiques de l'État et des collectivités territoriales en faveur des acteurs économiques, avec des objectifs de compréhension de leur efficacité, de maîtrise des coûts et de simplification administrative. Plus récemment (octobre 2020), un rapport du ministère de l'économie, des finances et de la relance a été adressé à la Commission européenne, portant sur les aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation.

Plusieurs de ces rapports ont relevé la multiplicité des dispositifs, leur manque de lisibilité et d'évaluation, qui font naître le doute sur l'efficacité réelle de ces aides pour les entreprises et l'économie en général. Toutefois, l'évaluation est un exercice peu évident, compte tenu à la fois de la dilution des aides et du manque d'indicateurs.

Un exemple peut être donné avec les aides à la création, au développement et à la transmission des PME, sur laquelle la Cour des comptes a écrit dans son rapport annuel de 2006 que faute d'évaluation approfondie, il était impossible de connaître le poids réel de ces aides sur les créations d'entreprises et les emplois. Un magistrat de la Cour précisait : « *On peut faire des progrès sur les études d'impact préalables, l'intérêt des aides sera toujours sujet à discussion. C'est le problème de la causalité et de l'imputabilité de l'aide : on ne pourra jamais entièrement prouver ce lien car quantité de facteurs entrent en jeu comme la concurrence, la conjoncture internationale, etc.* ». Un autre exemple concerne les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires, sur lesquels aucune évaluation n'a fait consensus. De multiples réformes se sont succédé depuis les années 90, montrant une augmentation du nombre d'emplois non qualifiés. Mais le lien réel avec ces allègements n'a pas été clairement démontré et aurait sans doute mérité d'être mis en balance avec l'impact d'autres dispositifs comme les primes pour l'emploi ou les contrats aidés. Sur une quinzaine d'études portant sur la question, le nombre d'emplois non qualifiés créés par les allègements variait dans une proportion de 1 à

4,5, ce qui empêche d'avoir une vision claire de l'efficacité budgétaire du dispositif. Comme le rappelait la Cour des comptes, « *s'il existe ... en France une capacité à faire des évaluations de qualité, il n'y a globalement pas assez d'évaluations et pas assez de confrontations entre des évaluations d'origine différente* ».

2. Les conditionnalités au service de la confiance envers la parole publique et de l'efficacité de la dépense publique

C'est la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique au regard d'un objectif politique (économique, social, environnemental) clairement défini qui conduit à envisager la conditionnalité des aides. Au-delà de l'impact attendu, elles peuvent contribuer à restaurer la confiance dans la parole publique et 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, notamment en matière de régulation des pratiques des acteurs économiques. Le comportement opportuniste, voire abusif, de certaines entreprises fortement aidées (licenciements, fermetures de sites, délocalisations, pollutions) plaide également en faveur d'une régulation par les conditionnalités et leur contrôle.

a. Un facteur de confiance

Les auditions conduites par vos rapporteurs ont montré l'intérêt de plusieurs des interlocuteurs de la mission en faveur de conditionnalités, perçues comme un outil renforçant la démocratie. Des conditionnalités dont le respect est effectivement contrôlé constituent ainsi, pour Mme Bettina Laville, présidente du Comité 21, un argument de nature à répondre à l'actuelle perte de confiance dans la parole publique, en prouvant aux citoyens « *que les aides publiques ne sont pas accordées sans discernement et sans échelle de conditionnalité* ». Cette préoccupation rejoint celle affirmée par M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, qui, en présentant le 4 février dernier les réformes qu'il appelle de ses vœux pour la Cour, souhaite reconquérir la confiance des citoyens : « *Cette confiance doit se mesurer à l'aune de la redevabilité des gestionnaires publics, de la transparence des décisions, de l'impact tangible des politiques publiques* ».

Au-delà de considérations d'ordre éthique, fondamentales en démocratie, la référence à la redevabilité de leurs actions par les gestionnaires publics est intéressante car elle emporte, tant pour mesurer l'efficacité des aides que pour évaluer l'action des pouvoirs publics, que ceux-ci envisagent une doctrine d'utilisation de ces aides, ou *a minima* une méthodologie commune.

b. Un facteur d'efficacité de la dépense publique

La plupart des aides publiques relèvent d'une conditionnalité intrinsèque, qui est constituée de son objet central. Le respect de critères d'attribution définis *ex ante* suffit à entraîner leur octroi, qui peut être attribué automatiquement (en lien avec des déclarations de l'entreprise, comme pour les exonérations de cotisations) ou à la suite de l'acceptation d'une demande préalablement déposée par l'entreprise.

Dans un cas comme dans l'autre, cela ne signifie pas que les critères d'attribution ne sont pas strictement vérifiés par l'administration.

Une (ou des) conditionnalité extrinsèque peut être ajoutée à la conditionnalité intrinsèque, afin que l'aide publique atteigne deux objectifs au travers d'un seul instrument.

Quelle que soit la nature des conditionnalités, le fait d'en déterminer l'objet et le périmètre oblige les responsables publics à réfléchir à l'objectif attendu de leur aide et à son ciblage. Comme l'a relevé M. Frédéric Tiberghien, auditionné par la mission d'information, le recours à des conditionnalités exige que la puissance publique ait une vision claire de son objectif politique. La détermination de conditionnalités doit prendre en compte au moins trois facteurs :

- en premier lieu, l'objectif prioritaire assigné à l'aide ;
- en deuxième lieu, la conjoncture macroéconomique, car le ciblage optimal d'une aide n'est pas le même en période de crise économique : l'urgence de la montée en charge d'un dispositif peut justifier la mise en place de règles plus simples ; la situation financière dégradée des entreprises rend peut-être moins prégnante la question des effets d'aubaine ; la gestion de questions d'urgence comme le chômage à court terme ou la trésorerie des entreprises peut prendre le pas sur des politiques de long terme ;
- enfin, l'impact budgétaire.

Lorsque l'aide est assortie de plusieurs conditionnalités (intrinsèque et extrinsèque), les collectivités publiques doivent garder à l'esprit qu'elles créent un niveau supplémentaire de complexité administrative pour la gestion du dossier de l'entreprise. Si par exemple une entreprise bénéficie d'une exonération fiscale ou sociale – ce qui constitue une exception à une règle générale – son dossier devra faire l'objet d'une instruction. Si une conditionnalité environnementale s'ajoute au bénéfice de cette exonération, le délai d'octroi de l'aide sera allongé par une seconde instruction. La collectivité doit en conséquence réfléchir à ce que des conditionnalités multiples ne portent pas atteinte à l'objet principal de son aide.

La responsabilité première de l'efficacité de la dépense incombe donc à la collectivité qui octroie l'aide. Pour le reste, les dispositifs d'aides sont très variés et ne plaident pas en faveur d'une doctrine uniforme d'octroi des aides. Il est sans doute utile que l'État ou les collectivités territoriales conservent un espace d'action tantôt dicté par la loi (comme les exonérations fiscales), tantôt avec des marges d'appréciation. Une méthodologie propre à l'octroi de l'ensemble des aides ne serait guère réaliste, mais la soumission à quelques règles communes, permettant aux autorités de contrôle (Parlement, Cour des comptes, corps d'inspection...)

d'apprécier le respect des conditionnalités par les entreprises serait de nature à faciliter le travail d'évaluation. Ces règles pourraient être les suivantes :

- toute aide doit correspondre à un objectif politique clair, rendu public, avec une étude d'impact, au moins pour les aides les plus importantes ;
- toute conditionnalité exige de disposer d'indicateurs pertinents et partagés ou à déterminer avec la branche ou l'entreprise bénéficiaire 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 le bénéficiaire de celle-ci ;
- 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 aux entreprises devrait faire l'objet périodiquement d'une évaluation rendue publique.

Ces règles somme toute très basiques et facilement adaptables à des situations diverses pourraient constituer l'embryon d'un régime juridique et d'une gouvernance des conditionnalités, qui n'existe quasiment pas dans le droit des aides publiques. Elles exigeraient sans doute de l'État et des collectivités territoriales des aménagements de leurs modes d'action, mais il ne s'agirait en aucun cas d'une révolution. Comme l'a rappelé le secrétaire général du Comité de suivi de France Relance, l'État ne va pas débloquer 100 Mds€ « *sans sous-jacent sérieux* » et il dispose d'outils pour suivre les décaissements.

Vos rapporteurs font observer en outre que l'État, dans un souci de transparence, assure le suivi détaillé des aides liées au plan de relance, notamment par un tableau de bord dont les données sont en *open data*. Cette expérience, liée à l'importance des montants engagés par le plan de relance et à l'exigence de démontrer que les crédits sont alloués avec célérité, pourrait être prolongée comme un mode de gestion ordinaire des aides publiques.

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'aides les plus importants ;
- toute conditionnalité exige de disposer d'indicateurs pertinents et partagés ou à déterminer avec la branche ou l'entreprise bénéficiaire 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 le 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..

c. Améliorer la transparence des aides

Les aides publiques aux entreprises sont attribuées soit par acte unilatéral (loi ou règlement pour l'État), soit par voie contractuelle, outil largement utilisé par les collectivités territoriales. Comme elles n'entrent pas dans le domaine de la loi (article 34 de la Constitution), sauf quelques exceptions comme les aides à la presse (au nom du pluralisme) ou la fixation des compétences des collectivités territoriales, c'est principalement par voie réglementaire que l'État agit. Il jouit en ce domaine d'un véritable pouvoir discrétionnaire qui lui confère une large latitude d'action en fonction de ses objectifs. C'est ce qui explique le nombre important de dispositifs d'aide aux entreprises.

On observe toutefois une montée en puissance de la contractualisation des aides aux entreprises, notamment par les collectivités territoriales. Nécessaire quand il s'agit de prendre une participation dans une entreprise (montée en capital du Conseil régional), d'octroyer des prêts ou des garanties, elle est également utilisée pour l'octroi de subventions car elle présente l'avantage de clarifier en amont les rapports entre la collectivité signataire et l'entreprise bénéficiaire de l'aide. C'est en commun qu'elles peuvent ainsi déterminer la fixation de conditionnalités et des clauses éventuelles de remboursement de l'aide.

Les régimes d'aides aux entreprises et les aides individuelles sont retracés dans la base www.aides-entreprises.fr. Ce site internet propose, pour chaque aide, une fiche d'information précisant l'objectif de l'aide attribuée, ses modalités de calcul et les critères d'éligibilité pour les entreprises souhaitant la solliciter. Un outil de recherche avancée permet à chaque entrepreneur de prendre connaissance des aides qui correspondent à sa situation et à ses projets. Une rubrique « contact » facilite enfin la mise en relation avec l'organisme financeur. Les informations disponibles en ligne font l'objet d'une actualisation régulière qui intègre les

évolutions des différents dispositifs. Le champ des aides publiques aux entreprises reste en effet, par définition, un territoire mouvant.

La mission d'information souligne l'utilité et l'ergonomie de cet outil, qui permet, de façon simple, de prendre connaissance des aides publiques existantes. Elle se félicite également de l'ouverture des données de cette base. Elle relève, toutefois, que cette dynamique gagnerait à être amplifiée, en créant un véritable outil de suivi des aides publiques attribuées aux entreprises. Un outil de cette nature n'existe pas, pour l'heure, en dépit de son intérêt tant pour les citoyens (transparence de l'action publique) que pour les pouvoirs publics (évaluation de l'efficacité des aides mises en place). Les données disponibles librement ne comportent pas, par exemple, les montants attribués à chaque entreprise pour un type d'aide donné, ou sur une période déterminée, ce qui s'explique par la dimension essentiellement informative de la base www.aides-entreprises.fr

La mission d'information encourage donc les pouvoirs publics, en lien avec les collectivités locales, à créer un véritable outil de suivi des aides publiques aux entreprises, sur le modèle de ce qui a été mis en place, pendant la crise, pour le suivi de certaines mesures économiques d'urgence. La direction interministérielle du numérique, qui a réalisé pour le compte des ministères économiques et financiers un tableau de bord interactif permettant de suivre le déploiement des mesures économiques d'urgence dans le contexte de la crise sanitaire, pourrait utilement piloter et mettre en œuvre un projet de cette nature, que celui-ci soit ou non rattaché à la base d'information évoquée ci-avant.

La transparence et la traçabilité des aides peuvent également être améliorées par d'autres outils qu'un site internet, notamment par le débat démocratique. S'il est complexe et sans doute risqué de concevoir une participation citoyenne directe sur les aides (en raison parfois des nécessités de débloquent une aide rapidement, comme dans le cas des plans de soutien et de relance), il n'est pas inconcevable qu'une collectivité publique décide d'associer volontairement les partenaires sociaux à leur détermination. À l'échelle régionale, il pourrait être envisagé que les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) fassent état annuellement, lors d'une délibération publique, des aides versées aux entreprises. Cette présentation serait assortie le cas échéant, d'une évaluation. Le fait de recourir à la délibération pour présenter la politique d'une région en ce domaine permet de susciter un débat entre élus régionaux sur la politique de la Région, auquel la presse et les citoyens peuvent assister.

Proposition n° 3

Poursuivre la logique d'ouverture 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.

d. Le dilemme entre les dispositifs d'aides à l'installation et la difficile récupération des aides

L'attractivité d'un territoire national ou local dépend de nombreux facteurs, et les aides que les entreprises peuvent percevoir ne constituent pas la raison prédominante d'une implantation. L'existence d'un marché, une main-d'œuvre bien formée, la situation géographique, la qualité des infrastructures, la sécurité juridique, la stabilité fiscale sont des arguments déterminants pour susciter la création d'entreprises ou favoriser l'implantation de sociétés étrangères.

i. Les aides publiques, instrument d'aménagement du territoire

Les facteurs d'attractivité de la France ont récemment été rappelés par Business France : taille du marché intérieur, infrastructures de communication et de transport, logistique de qualité, capacité d'innovation, situation géographique pour exporter vers l'Afrique et l'Europe, perception d'un bon climat des affaires. En 2018, la France se plaçait en tête des pays européens pour l'implantation ou l'extension de sites industriels, devant la Turquie, l'Allemagne et le Royaume-Uni. En 2019, notre pays était à la deuxième place.

Il reste que les entreprises, notamment les plus grandes, arbitrent l'allocation de leurs moyens de production à l'échelle européenne, voire mondiale. Les aides que l'État et les collectivités territoriales sont susceptibles de leur accorder peuvent alors favoriser leur choix de s'implanter dans notre pays. Toyota avait ainsi reçu à la fin des années 90 autour de 15 M€ de subventions de la part de l'État (au titre de la prime d'aménagement du territoire) et de la Communauté de communes de la vallée de l'Escaut pour s'installer à Onnaing.

Ces aides étant conditionnées à un objectif et non à une durée de présence sur le territoire français, seul le constat du non-respect de l'objectif permet de donner une base juridique à la récupération de l'aide. Le cas récent de la fermeture de Bridgestone est emblématique des limites des aides massives apportées à une entreprise qui décide brutalement de fermer son site pour le délocaliser dans un pays plus attractif. La Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane demande ainsi à Bridgestone de lui rembourser 1,25 M€ d'aide accordée en contrepartie de la création de 50 emplois en vertu d'une convention, ces emplois n'ayant jamais été créés.

Il pourrait être envisagé de conditionner des aides à l'engagement par l'entreprise de maintenir son activité pendant une durée déterminée sur un territoire, mais les principes fondamentaux du marché ouvert de l'Union européenne ne l'autoriseraient pas.

Outre le droit, il existe par ailleurs une limite aux conditionnalités que l'on souhaite lier aux aides publiques, due à la liberté de circulation des capitaux. Comme l'a souligné M. Lionel Delbos, directeur du développement économique et de l'emploi à l'Eurométropole de Lille, la dimension européenne a son importance en l'absence de législation communautaire sur les conditionnalités. « *Si l'on*

s'engage dans la détermination de conditionnalités dans les années à venir, il faut assumer le fait de refuser l'implantation d'une entreprise qui refuserait d'agir en faveur du climat, de mettre en place un plan vélo pour le déplacement de ses salariés. Cette entreprise se tournerait alors vers un autre territoire. Il existe donc un risque sérieux de concurrence entre régions, entre collectivités urbaines, et j'en vois chaque jour l'exemple dans l'Eurométropole de Lille, territoire transfrontalier. Nos amis belges, notamment dans les Flandres, nous livrent une concurrence farouche pour l'implantation d'industries... Il suffit de comparer le taux de chômage de part et d'autre de la frontière... Si nous mettons trop de conditionnalités, nous risquons de perdre des avantages concurrentiels ». M. Ludovic Grousset, directeur à France Urbaine s'est placé sur la même ligne : *« il faut comprendre ce que cela implique de devoir dire non à un projet, de le refuser s'il ne correspond pas au projet politique d'un territoire. Ce n'est pas si aisé quand un chef d'entreprise promet de créer 200 emplois hautement qualifiés. Nous touchons là aux limites du concept ».*

Éléments d'une politique d'aménagement du territoire, les aides publiques à l'installation ou à l'extension des entreprises prennent des formes variées. Il peut s'agir de subventions, qui ont le caractère de dons, mais la majorité d'entre elles est sous forme de prêts et de mesure d'accompagnement. Une entreprise qui est sélectionnée au titre du programme *Territoires d'industrie* bénéficie par exemple de l'appui de sept opérateurs (Bpifrance, Banque des territoires, Business France, ADEME, Action Logement, APEC et Pôle Emploi) pour le cofinancement d'études et le crédit d'ingénierie, des investissements en fonds propres, le logement pour les volontaires territoriaux en entreprise, une offre d'ingénierie pour la transition énergétique, la transformation de filières, la gestion prévisionnelle des emplois et les compétences territoriales.

L'ensemble du volet social (aide à l'emploi, aide au recrutement d'apprentis, formation professionnelle) peut également s'ajouter à tout dispositif d'installation.

Les fermetures d'usines de sociétés qui ont perçu des aides sont à l'origine d'une réflexion des collectivités publiques, dont l'objectif est d'utiliser au mieux les deniers publics pour que l'installation d'une entreprise serve le projet de développement territorial. Comme l'a indiqué à la mission M. Jules Nyssen, délégué de France Régions, *« cela fait longtemps que les élus régionaux se méfient des projets clés en main de certains entrepreneurs qui se limitent à chasser les aides publiques. La question des contreparties est dans les esprits des élus régionaux comme dans ceux, je suppose, des élus des métropoles, même si elle n'est pas envisagée dans les mêmes termes que le débat qui a cours au Parlement. Nous avons été souvent confrontés à des entreprises qui mettent les régions en concurrence, s'efforcent d'obtenir des aides dans un esprit de dumping social ou environnemental et menacent de fermer des sites s'il ne leur est pas donné satisfaction. Donc nous mettons en place depuis longtemps des conditionnalités et dans de rares cas, nous sommes conduits à demander le remboursement des aides versées. Il s'agit d'un traitement ex post du sujet. À mon sens, la crise économique*

va accélérer le réflexe du recours aux conditionnalités ex ante. L'idée serait d'accorder des aides, non sous condition de remboursement si les clauses d'octroi ne sont pas respectées, mais lorsque le projet d'une entreprise coïncide avec le projet politique que porte une collectivité : environnement, relations sociales dans l'entreprise, etc. Ce mouvement a commencé avant la crise. Je pense que la crise du covid, avec la réflexion sur la réindustrialisation de territoires, accentuera ce phénomène ».

Avec cette vision, la conditionnalité des aides est un instrument contractuel de détermination globale d'un projet de territoire. Le maître mot est le partenariat avec l'entreprise. La collectivité publique doit planifier les axes de son développement et avoir la capacité de lier l'intérêt public et l'intérêt de l'entreprise.

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 des aides.

- ii. La difficile récupération des aides plaide en faveur d'une approche territorialisée et contractuelle des conditionnalités

Le débat sur la récupération des aides est double : il comporte un volet juridique issu du droit européen et un volet moral et pratique lorsqu'une entreprise procède à des licenciements ou fait faillite alors qu'elle a perçu des aides publiques. Dans les deux cas, la question de la récupération des deniers publics se pose.

Le principe de récupération des aides d'État illégales ou indûment perçues résulte du droit européen. Pour les aides illégales par exemple, il a été initialement établi par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE, 12 juillet 1973, Commission c/ Allemagne), la Cour rappelant que la récupération de l'aide n'a pas un caractère de sanction pour l'entreprise mais qu'elle vise à remédier à la distorsion de concurrence. Puis le principe de récupération a été codifié en 1999 dans le règlement de procédure européen. En France, les décisions de récupération d'aides sont adressées aux ministères concernés par le Secrétariat général aux affaires européennes. Pour les collectivités territoriales, les récupérations sont effectuées par les préfets.

Une collectivité publique qui constate que les conditions d'octroi d'une aide ne sont pas respectées doit chercher à la récupérer, mais elle ne peut aboutir que si le droit permet cette récupération. Ni Whirlpool à Amiens ou Galderma à Sophia-Antipolis n'ont eu à rembourser l'aide dont elles avaient bénéficié car son objet était lié au fait que les salariés percevant de bas salaires travaillaient. En revanche, une entreprise doit rembourser les aides perçues au titre du chômage partiel si elle licencie les bénéficiaires. Les contentieux ne sont pas fréquents, une dizaine de cas depuis 2014, mais les procédures sont longues car les entreprises font systématiquement appel.

En cas de faillite d'entreprise, il est difficile pour les collectivités publiques de récupérer la totalité de leur aide : le liquidateur place les salariés et les créanciers privés au premier rang, pour éviter un effet de dominos, risquant de provoquer les faillites subséquentes des fournisseurs de l'entreprise. Les collectivités publiques sont au dernier rang et en général ne recouvrent pas le montant de leur aide. Ce type de situation est néanmoins exceptionnel, d'après les personnes auditionnées par la mission.

Il est toutefois un point sur lequel les collectivités publiques pourraient faire preuve de vigilance : il s'agit du cas où l'aide est accordée à la filiale d'une autre société. Le droit n'autorise pas automatiquement la récupération du montant de l'aide auprès de la société mère (holding ou tête de groupe). Il serait de bonne gestion que tout acte unilatéral ou contrat, sur la base desquels est versée une aide, prévoit qu'en cas de faillite d'une filiale, s'il est constaté que des conditionnalités n'ont pas été respectées, le remboursement de l'aide est à la charge de la société mère.

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 des conditionnalités n'ont pas été respectées.

La question sensible de la récupération d'aides publiques en cas de licenciements est abordée *infra*. Elle se résume souvent à un constat : les aides publiques ne sont pas conditionnées à l'interdiction de licencier, même lorsqu'elles portent dans le domaine social (aide à l'emploi, à l'apprentissage, formation). Il est rare, sauf dans les cas prévus par la *loi Florange* de 2014, qu'il puisse y avoir récupération.

C'est pour pallier l'ensemble de ces risques que les collectivités territoriales procèdent de manière croissante par contractualisation *ex ante*, qu'il s'agisse des prises de capital ou de l'octroi de fonds. Les collectivités préfèrent également recourir à la contractualisation pour déterminer, en amont du versement des aides, des conditionnalités qui sont ainsi réalistes pour les entreprises et acceptées par les deux parties. M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, a ainsi indiqué : « *On peut ainsi discuter de sa trajectoire avec le chef d'entreprise. Discuter de conditionnalités à ce stade est bien mieux que de sanctionner a posteriori* ».

Cette vision a été partagée par Mme Virginie Carolo-Lutrot, première vice-présidente de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), qui, après avoir rappelé les compétences considérables des intercommunalités en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe), a plaidé pour une approche territorialisée des aides et des conditionnalités. « *Nous préférons la contractualisation autour de conditionnalités émanant du territoire plutôt que de conditionnalités qui résultent d'un dispositif national, car elles ne peuvent être appliquées de la même manière partout. Plus il y a de conditionnalités, plus il est*

difficile pour les entreprises de répondre aux appels à projets de l'État, alors qu'il s'agit de son mode de financement préféré pour le développement économique des territoires ».

L'AdCF défend d'autant plus cette approche que pour elle, l'État n'est plus le premier interlocuteur privilégié des entreprises pour l'aide qu'il leur apporte. Des organismes, qui étaient auparavant des référents pour les investissements comme les DIRRECTE, disparaissent progressivement de la liste des interlocuteurs des entreprises, qui travaillent plus avec la Banque publique d'investissement, ou avec les interlocuteurs en charge des *programmes territoriaux d'investissement et de grande ambition (PTIA)*, ou de *territoires d'industrie*. Les intercommunalités dialoguent pour leur part directement avec les opérateurs, comme l'ADEME, Pôle emploi, la Banque des territoires... Le dialogue avec l'État est plus rare, même si l'on observe son retour avec la mise en place des sous-préfets à la relance. L'État demeure toutefois l'unique acteur crédible en cas de défaillance d'un grand groupe car il dispose de leviers que les collectivités territoriales n'ont pas.

Rappelant la difficulté des PME et TPE à souscrire aux appels à projet si elles ne sont pas accompagnées, les élus locaux rappellent que les dispositifs d'aide doivent être aisément compréhensibles. La vice-présidente de l'AdCF a ainsi déclaré à la mission : *« Nous sommes en faveur des subventions, des avances remboursables et des partenariats, et contre les aides aveugles, les crédits d'impôts, qui touchent tous les secteurs sans objectifs précis. Attention également à ne pas multiplier les conditionnalités. Certains projets en comportent plus de cinq ; soit les entreprises sont incapables d'y souscrire, soit ces conditionnalités sont irréalisables. Une négociation en amont du projet, avec des conditionnalités certes ambitieuses, mais réalisables, me semble préférable ».*

L'approche territoriale et partenariale exige des collectivités territoriales des capacités d'expertise et de négociation qui sont inégales entre les territoires (et dont les entreprises cherchent parfois à jouer) mais elle apparaît comme la bonne méthode pour que le projet de territoire et l'intérêt de l'entreprise soient en adéquation.

II. LES ENTREPRISES AU CŒUR D'ENJEUX POLITIQUES MAJEURS

Les entreprises privées constituent un phénomène économique et social incontournable au sein des économies libérales. Créées pour produire des biens et des services et pour générer des profits au bénéfice de leurs associés, elles constituent des acteurs sociaux et jouent inévitablement un rôle dans la majeure partie des questions qui agitent notre société.

Bien qu'elles occupent une place centrale dans la vie économique et sociale de la Nation, où elles sont à la fois sources de croissance, pourvoyeuses d'emplois et contributrices au budget de l'État, leur participation aux objectifs de politique publique n'est pas une évidence. Tout au plus sont-elles soumises à de multiples normes (plusieurs milliers) pour réguler leurs activités. La théorie politique confie

plutôt la défense et la promotion de l'intérêt général aux administrations publiques, dont l'action est financée par une contribution commune soumise à un contrôle démocratique. Dans ce schéma, les entreprises restent des entités privées destinées au profit.

La capacité à créer du profit se mesure dans les différents postes comptables (compte de résultat, compte d'exploitation, bilan) et dans le calcul des ratios qui en dépendent. Quand l'entreprise est cotée, la disponibilité de ces informations financières doit assurer la transparence sur les marchés et la bonne formation des prix. Ces informations font l'objet d'une standardisation au niveau international, avec les normes IFRS ⁽¹⁾ adoptées au sein de l'Union européenne à partir du début des années 2000 ⁽²⁾.

L'action des entreprises affecte pourtant une multitude d'aspects de la vie collective, que ce soit l'environnement, la vie privée des salariés *via* l'organisation et le temps de travail ou encore les luttes contre les discriminations de toute nature. Elles peuvent ainsi exercer un puissant effet d'entraînement sur la société.

A. DE L'INTÉRÊT PRIVÉ VERS LA PRISE EN COMPTE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

« Nous l'avons peut-être oublié, mais le rôle de l'entreprise a d'ores et déjà été majeur dans l'émergence de nos sociétés contemporaines, démocratiques et pacifiées, par le passage de l'économie de butin à celle du commerce libre et réglementé... Mais voilà, l'économie moderne, et particulièrement sa financiarisation, ont recréé les conditions d'un marché prédateur, où il semble bien que la surexploitation des forces productrices, qu'elles soient humaines ou naturelles, aient engendré un mécanisme autodestructeur. Pourtant, il y a derrière cette réalité une autre économie et une autre conception de l'entreprise qui travaillent, au contraire, à l'émergence d'un nouvel équilibre économique, social, et finalement démocratique » (Xavier Alberti).

L'entreprise n'est plus considérée comme constituant seulement une entité économique. Elle est un lieu de socialisation et de rapports plus ou moins hiérarchiques – ce qui a d'ailleurs justifié le développement d'une branche spécifique du droit consacré aux relations de travail – et elle se trouve au cœur d'enjeux politiques majeurs comme la défense de l'environnement, l'égalité entre femmes et hommes, la lutte contre toutes formes de discrimination ou encore le partage de la valeur.

(1) *International Financial Reporting Standards (IFRS)*.

(2) *Règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales.*

1. L'intérêt commun des associés

La législation commerciale s'en tenait, jusqu'à récemment, à une appréhension de l'entreprise comme outil contractuel au service des intérêts privés des associés. L'article 1833 du code civil dispose que « *toute société doit avoir un objet licite et être constituée dans l'intérêt commun des associés* ». Le code civil fixe ainsi un cadre général qui ne concerne que l'intérêt des associés et non d'autres intérêts publics ou privés.

Dans le droit commercial, l'entreprise n'est donc pas *a priori* le lieu d'accomplissement de l'intérêt général. L'article 1832 du code civil précise d'ailleurs que « *la société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter* ». L'objectif lié à la constitution d'une entreprise est donc, avant tout, celui du profit des associés.

L'article 1842 du code civil confère cependant la personnalité morale à ces sociétés dès lors qu'elles ont été immatriculées, ce qui peut laisser penser que l'intérêt d'une telle entité ne se limite pas à l'agrégation des intérêts des associés. La jurisprudence commerciale a ainsi dégagé une appréhension de l'intérêt social correspondant à l'intérêt de l'entreprise elle-même, en tant que réalité économique, humaine et financière et qui comprend des associés mais également des salariés ou encore des créanciers⁽¹⁾. La séparation de la propriété de l'entreprise et de la fonction de gestion tend d'ailleurs à accréditer l'idée qu'une société peut être gérée de façon relativement indépendante des intérêts immédiats des actionnaires.

2. La prise en compte progressive des impacts des entreprises

Pour autant, la recherche du profit n'a pas empêché certaines entreprises de prendre en compte, de longue date, leur impact social, en recourant principalement aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Le concept n'a rien de nouveau : au XVII^e siècle, la « *Société religieuse des amis* », association de Quakers fondée par John Wesley, refusait, au nom de la morale religieuse, d'investir dans des entreprises dont les activités se fondaient sur la souffrance humaine (comme le commerce triangulaire). Le premier fonds éthique semble être apparu aux États-Unis en 1920, également sur une base religieuse. Le premier fonds intégrant des critères ESG serait apparu en 1971, quelques années avant que cette notion prenne son essor.

La prise en compte de l'intérêt général par les entreprises s'est renforcée, ces dernières années, principalement sous l'effet de différentes législations (en France, le droit de l'environnement s'est développé depuis les années 70) et par le

(1) M. Roland Lescure, rapporteur général et MM. Jean-Noël Barrot, Denis Sommer, Mmes Coralie Dubost et Marie Lebec, rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, commentaire de l'article 61.

développement d'outils, permettant une approche qualitative des impacts de la gestion d'une entreprise, comme les outils comptables.

Cette évolution n'a pas qu'une portée technique. L'appropriation graduelle par les entreprises des critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance (ESG) est un phénomène politique. Que les entreprises agissent par conviction ou par fatalisme, elles ne peuvent plus ignorer l'aspiration de l'ensemble de la société au risque de perdre leur réputation, puis leur clientèle. Bien que ce ne soit ni objectivement ni juridiquement sa vocation, toute entreprise devient un acteur politique.

a. Le développement des informations extra-financières

Les normes comptables servant de base à l'information financière ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des impacts d'une entreprise. Elles font d'ailleurs l'objet de critiques pour le biais court-termiste qu'elles introduisent dans la gestion des entreprises. Aussi, le développement de nouvelles obligations de transparence doit permettre d'améliorer la prise en compte des impacts sociaux et environnementaux de long terme dans la gestion de l'entreprise.

La France a été pionnière en la matière, comme l'a souligné M. Frédéric Tiberghien, président de Finansol, devant la mission : « *Je constate que la France est le pays le plus avancé au monde quant au nombre d'entreprises souscrivant aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Notre pays a une tradition de reporting depuis la loi de 1977⁽¹⁾ et qu'il s'agisse des labels financiers ou des politiques d'investissement social, nos entreprises affichent de meilleurs scores que leurs homologues allemandes ou britanniques* ».

Cette tendance s'est accélérée au cours des dernières décennies en France et en Europe et de nouvelles exigences de transparence ont été imposées aux entreprises afin de mieux appréhender l'impact environnemental et social de ces structures.

La notion d'intérêt social d'une société se prolonge ainsi, de façon beaucoup plus ambitieuse, dans celle de la responsabilité sociale et environnementale (RSE). L'outil privilégié du développement de cette notion est la déclaration de performance extra-financière, aujourd'hui prévue à l'article L. 225-102-1 du code de commerce, qui trouve son origine dans la transcription de la directive 2014/95/UE concernant la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par les entreprises soumises à cette obligation. Elle concerne les entreprises cotées d'au moins 500 salariés et 40 M€ de chiffre d'affaires ou 20 M€ de bilan ainsi que les entreprises non cotées d'au moins 500 salariés et 100 M€ de chiffre d'affaires ou de bilan.

La déclaration doit présenter des « *informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son*

(1) Loi n° 77-769 du 12 juillet 1977 relative au bilan social de l'entreprise.

activité ». L'article L. 225-102-1 précité prévoit qu'elle comprend notamment des informations relatives aux conséquences sur le changement climatique de l'activité de la société, aux engagements sociétaux de celle-ci en faveur du développement durable, de l'économie circulaire, de la lutte contre le gaspillage alimentaire, de la lutte contre la précarité alimentaire, du respect du bien-être animal et d'une alimentation responsable, équitable et durable, aux accords collectifs conclus dans l'entreprise et à leurs impacts sur la performance économique de l'entreprise ainsi que sur les conditions de travail des salariés, aux actions visant à lutter contre les discriminations et promouvoir les diversités et aux mesures prises en faveur des personnes handicapées.

L'intérêt de la démarche de responsabilité sociale des entreprises et de l'obligation de déclaration de performance extra-financière est de reconnaître dans la législation commerciale que les entreprises ne constituent pas uniquement des outils de maximisation du profit, mais également des unités de production qui ont un impact environnemental et social. L'on voit émerger et même s'installer durablement une forme d'entrepreneuriat qui place la notion d'impact aux côtés des bénéfices financiers comme priorité. Inspiré des principes et de la culture d'une économie sociale et solidaire pour laquelle, historiquement, l'impact primait sur tout autre facteur, cette nouvelle économie responsable conjugue la viabilité et la rentabilité économique et la réalisation d'un impact, non pas neutre, mais positif sur l'environnement et la société. L'émergence d'acteurs comme le Mouvement Impact France qui fédère cet écosystème témoigne d'une concrétisation tangible des principes de cette utopie de la conciliation *de valeur et de valeurs*.

b. Le développement de la finance verte

Pour António Guterres, secrétaire général de l'ONU, « *la décarbonation est la plus grande opportunité économique de notre temps* ». L'Agence internationale de l'énergie évalue à 2 970 Mds€ par an l'investissement nécessaire pour parvenir en 2050 à un monde neutre en carbone. La transition écologique ne peut être conduite sans des financements qui lui soient spécifiquement dévolus.

Le développement de la finance verte repose au premier chef sur la publication de ces nouvelles données. À cet égard, l'adoption de l'article 173 de la loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte ⁽¹⁾ a eu un impact particulièrement important.

En adoptant une démarche de transparence sur les risques et opportunités liés à la transition écologique, *via* une obligation de *rapportage ou reporting* pour certaines entreprises et les investisseurs institutionnels, l'objectif du dispositif est de mobiliser les investissements privés nécessaires au respect des objectifs climatiques français. Les députés Bénédicte Peyrol et Christophe Bouillon, dans leur rapport d'information remis au titre de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'orientation de l'investissement privé dans la transition écologique, ont reconnu

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

que ces dispositions avaient eu des effets structurants en France, avec la constitution d'un important écosystème d'acteurs de l'évaluation et de la notation des performances extra-financières des entreprises ⁽¹⁾.

Cette nouvelle approche du financement d'entreprise a été résumée devant la mission par Mme Anne-Catherine Husson-Traoré, directrice générale de Novethic : « À ce jour, l'indice boursier est le seul indicateur de performance, pour le métier de gestionnaire financier, d'une entreprise cotée. Avec les initiatives que nous venons de vous décrire, nous entrons dans une démarche où lorsqu'on achète une part d'entreprise (actions, obligations), l'on s'interroge non seulement sur la rentabilité du placement mais également sur son impact social, environnemental, mesurable d'une certaine façon, ou sur sa gouvernance. Nous vivons la phase d'émergence de cette pratique ».

La puissance publique peut contribuer au développement de cette nouvelle approche via une démarche de labellisation des fonds adoptant une stratégie d'investissement durable. Deux labels ayant pour objectif d'orienter les consommateurs et les épargnants coexistent en France : le label « *investissement socialement responsable* » (ISR), porté par le ministère de l'économie et des finances et le label Greenfin, anciennement « *transition énergétique et écologique pour le climat* » (TEEC) du ministère de la transition écologique.

La directrice générale de Novethic a présenté l'utilité de ces labels devant la mission : « *Le label ISR est public. Il est porté par le ministère des finances et attribué à des fonds qui se livrent à des analyses, mais c'est un label de processus. Il peut être attribué à des fonds mais pour un épargnant de base, la différence n'est pas nette entre un fonds labellisé ISR et un fonds qui ne l'est pas.*

« *Nous avons contribué à un changement d'approche du Gouvernement. Tout en conservant l'ISR pour le gros du marché financier, l'idée a émergé, il y a 5 ans, de mieux orienter les fonds vers la finance verte. L'optique est d'aider l'épargnant final – qui au départ n'y connaît rien – à placer son argent dans l'économie durable. D'où la création du label Greenfin, porté par le ministère en charge de la transition écologique ».*

Le développement de la finance verte s'appuie également sur une réflexion relative aux normes comptables utilisées pour l'information financière. Dans son plan d'action pour une finance durable de 2018, la Commission européenne a reconnu que les standards comptables ne devaient pas décourager le développement durable et les investissements de long terme, ce qui est un risque avec le cadre IFRS. Aussi, la Commission a indiqué qu'elle rechercherait des ajustements à ce cadre dans les cas où les normes IFRS freineraient l'investissement à long terme.

(1) Bénédicte Peyrol et Christophe Bouillon, rapport d'information (n° 1626) en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les outils publics encourageant l'investissement privé dans la transition écologique, 30 janvier 2019.

Enfin, la Commission européenne a travaillé à une taxonomie des actifs verts, récemment adoptée ⁽¹⁾, afin de développer un système de classification unifié des investissements durables en Europe. En améliorant l'information à disposition des marchés, cette classification doit permettre d'orienter les acteurs privés vers le financement de la transition écologique.

Aussi, la structuration de la finance verte constitue un levier croissant, quoiqu'encore marginal – en février 2020, les fonds verts ne représentaient que 1 % du marché européen des fonds d'investissement - pour intégrer les enjeux sociaux et environnementaux au sein de la gestion quotidienne de l'entreprise. Le défi des prochaines années est que l'ensemble des réseaux financiers adoptent des démarches environnementales dans l'octroi de leurs crédits.

c. La consécration de la notion de société à mission

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite *loi Pacte*, a apporté des modifications ambitieuses à la législation commerciale pour améliorer la prise en compte des impacts sociaux et environnementaux dans la gestion d'une entreprise.

La loi a, en premier lieu, modifié l'article 1833 du code civil pour prévoir qu'une société « *est gérée dans son intérêt social* » et que cette gestion se faisait « *en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité* ». L'idée que la gestion d'une société se fait conformément à son intérêt social, dégagée par la jurisprudence, est ainsi inscrite dans le code civil.

La loi a également modifié l'article 1835 du même code, en introduisant le concept de « *raison d'être* » d'une société. Elle prévoit ainsi que les statuts d'une société « *peuvent préciser une raison d'être constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité* ».

La loi a introduit, enfin, le concept de société à mission : une société peut recourir à ce titre dès lors que ses statuts précisent une raison d'être au sein de l'article 1835 du code civil évoqué ci-dessus, qu'ils précisent un ou plusieurs objectifs sociaux et environnementaux, qu'elle se dote d'un comité de mission et qu'un organisme externe vérifie l'exécution de ces objectifs sociaux et environnementaux. En 2020, 88 entreprises ont choisi ce statut, les deux tiers étant des sociétés de moins de 50 salariés. 62 % de ces entreprises sont situées en Ile-de-France. 5 000 entreprises pourraient se tourner vers ce statut d'ici à 2025.

La labellisation des entreprises, sans aller aussi loin que le statut d'entreprise à mission, constitue une autre modalité d'indication de leur engagement sociétal. On rappellera que les labels sont délivrés par l'État ou par des structures privées qui ont pris l'initiative de les concevoir et de les attribuer. Ces labels sont

(1) Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

un marqueur de l'appartenance d'une entreprise à l'économie sociale et solidaire, que l'on peut caractériser par trois principes : gouvernance collective, finalité, lucrativité limitée.

Vos rapporteurs rappellent ci-après les labels les plus connus.

L'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) désigne une entreprise ayant une utilité sociale comme objectif principal. Elle accepte de limiter les salaires et de ne pas négocier de titres sur les marchés financiers. En contrepartie, elle peut obtenir des fonds issus de l'épargne salariale solidaire et bénéficier de dispositifs de Bpifrance,

L'entreprise de l'économie sociale et solidaire (ESS) est définie par la loi du 31 juillet 2014 comme un « mode d'entreprendre et de développement de l'activité économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine ». Une entreprise ESS recherche l'utilité sociale avant le profit, s'engage sur une gouvernance démocratique (élection des dirigeants, décisions collectives) et limite sa lucrativité. Elle bénéficie de financements publics plus facilement et d'un accès élargi aux marchés publics.

B-Corp est un label privé, fondé en 2006 aux États-Unis par B-Lab. Il réunit des entreprises à but lucratif souhaitant affirmer leur engagement social. L'impact positif comprend l'inclusivité, l'environnement, la transparence, et la mission que s'assigne l'entreprise doit être inscrite dans ses statuts.

Enfin, la responsabilité sociale et environnementale renvoie aux différentes politiques à impact social mises en place dans les entreprises (environnement, inclusion, développement économique, éducation, culture, etc.). Elle est le point de départ ou la concrétisation de l'engagement social des entreprises. Les labels RSE peuvent reposer sur le référentiel de la norme ISO 26 000, reconnue internationalement.

d. Vers une conception politique du rôle des entreprises

« *Si vous ne vous occupez pas de la biodiversité, la biodiversité s'occupera de vous* » (Hubert Reeves). Cette citation figure dans les premières pages d'un guide du MEDEF sur les entreprises et la biodiversité. Elle illustre la prise de conscience croissante des entreprises sur la nécessité de maîtriser les impacts de leurs activités. Les initiatives sont légion et émanent à la fois des entreprises que du secteur associatif : plateforme de l'initiative française pour les entreprises et la biodiversité, programme *Business and Biodiversity* de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), fondation en France d'un Mouvement des entrepreneurs sociaux, philanthropie d'entreprises, etc. Elles témoignent de l'engagement d'acteurs économiques et sociaux et posent plus largement la question d'une conception politique du rôle des entreprises.

La montée en puissance d'une conception politique du rôle de l'entreprise part de l'analyse suivante : l'économie de marché ne serait plus un vecteur de

progrès social, en raison de trois facteurs principaux : la financiarisation, la mondialisation et la numérisation. Les travaux de Thomas Piketty mettent en lumière la place considérable prise par les fonds de pension détenteurs aujourd'hui de près de 50 % des actions aux États-Unis et près de 70 % au Royaume-Uni (phénomène qui touche moins la France). La pression des actionnaires a poussé les entreprises à multiplier par sept le montant des dividendes distribués en vingt ans. Enfin, la digitalisation a détruit des chaînes de valeurs et en a créé de nouvelles, dans un mouvement perpétuel qui touche tous les secteurs de l'économie.

Comme les États n'apparaissent pas en mesure de résoudre les problèmes de notre temps, nos sociétés se tournent vers elles-mêmes et donc vers les entreprises. Même si peu d'entre elles aspirent à jouer un rôle politique, elles ne peuvent éluder leurs responsabilités sociales, sociétales et environnementales. M. Pascal Demurger, directeur général de la MAIF, auditionné par la mission, rappelle que les entreprises numériques gèrent des réseaux de communication devenus aussi vitaux pour les populations que le sont les infrastructures matérielles (routes, chemins de fer...) relevant des États. La montée en puissance de la RSE, de la finance verte, de la prise en compte des droits de l'homme dans la chaîne de valeur, l'influence des réseaux sociaux sur la réputation des entreprises, qui oriente les consommateurs vers des produits ou les dissuade au contraire d'en acheter certains, les comportements des épargnants, sont autant d'occasions d'encourager ou de sanctionner les comportements des acteurs économiques.

Il devient ainsi de l'intérêt des entreprises de calquer leur modèle économique sur l'intérêt général, d'adopter, pour reprendre une expression souvent entendue, un *modèle vertueux*. Celui-ci devient ainsi un moteur de la performance économique. La réalité oblige à dire qu'elles y sont forcées à plus ou moins court terme. La citation *supra* d'Hubert Reeves renvoie au fait qu'elles n'ont pas le choix, au risque de subir un effondrement de leur activité et que la prise de conscience de leurs impacts doit ensuite impérativement déboucher sur une refonte de leur modèle. Des dizaines de filières – automobile, textile, agriculture – se trouvent actuellement dans cette situation.

Vos rapporteurs ne s'étendront pas sur le fait que l'adoption de modèles vertueux emporte d'importantes conséquences économiques ; ce n'est pas le sujet du présent rapport. Faire coïncider l'intérêt de l'entreprise et celui de l'environnement exige par exemple de reconsidérer l'ensemble des processus de production, de commercialisation et de recyclage des produits mis sur le marché, et a pour conséquence de modifier les informations envoyées au consommateur, à commencer par le prix. Celui-ci ne serait plus le résultat de la productivité d'une entreprise et de ses facteurs de production (localisation, intrants, salaires, charges sociales) mais intégrerait la prise en compte de l'ensemble des impacts. Il reste à savoir si le consommateur sera en mesure de payer un produit non au *prix le plus bas* mais au *prix le plus vertueux*.

Vos rapporteurs n'évoqueront pas non plus le fait que la notion d'intérêt général, qui est au fondement du droit public en France, varie dans le temps, ce qui soumet les entreprises à des champs de forces en évolution permanente.

B. LE DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES

C'est à l'occasion de plusieurs déclarations au mois de septembre dernier que M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, avait cité la gouvernance parmi les contreparties pouvant être définies en échange des aides publiques. Le ministre avait évoqué l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, sans donner plus de précision.

Or la gouvernance d'entreprise est un concept large, qui s'analyse au minimum sous deux angles. Il peut en effet s'agir des modalités de création de la valeur ou de la prise en compte de l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise. Elle ne peut donc entrer globalement dans le champ des conditionnalités aux aides publiques sans déterminer lequel de ses aspects peut être retenu.

Il convient, dans ce débat, de garder à l'esprit que la gouvernance fait l'objet de réflexions ces dernières années au niveau européen et national, notamment par les pratiques de *reporting* ou de recherche de la transparence sur les écarts de revenus, et que les évolutions se traduisent le plus souvent par la loi, dont l'effet est général. La gouvernance apporte en effet des réponses à la question suivante : *entre l'État et le marché, qui gouverne l'ordre social ?* Si l'État doit agir, il le fera par la loi, comme avec la *loi Pacte*, afin d'englober tout le corps social dans sa réforme. Or, les conditionnalités, quelle que soit leur utilité, ne s'appliquent qu'aux entreprises qui perçoivent des aides.

1. Une définition à plusieurs sens

La paternité du concept de gouvernement d'entreprise est attribuée à l'économiste britannique Ronald Coase, dans un article de 1937. Dans les années 70, les économistes l'ont surtout défini comme la mise en œuvre de dispositifs visant à mener des actions au sein de l'entreprise en vue de réduire les coûts de transaction que génère le marché. Cette vision strictement limitée à l'entreprise s'est élargie lorsque les organisations internationales (OCDE, Banque mondiale) ont reconnu à la fin des années 90, lors de la crise asiatique, que le marché ne pouvait à lui seul assurer la bonne allocation des ressources, puis ultérieurement lorsque le concept a fait l'objet d'études de la part de juristes, de gestionnaires, de professeurs en sciences politiques.

Le concept doit en partie son essor à des scandales financiers : Enron, Vivendi, Parmalat, Lehman Brothers ont dû leurs difficultés au comportement malhonnête ou à l'incompétence de leurs dirigeants. C'est en lien avec ces scandales que l'on peut dégager la définition qu'en donnait en 1997 Gérard Charreaux, professeur de gestion, à savoir « *l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants,*

autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire ».

La définition de la gouvernance porte donc au minimum deux sens : soit une approche financière, désignant les rapports entre le pouvoir des actionnaires et l'action de la direction (vision actionnariale), soit le management de l'entreprise par ses dirigeants, notion jugée imprécise par Roland Perez, agrégé et professeur d'économie, qui lui préfère plutôt celle du « *management du management* ».

La vision actionnariale correspond à la conception classique de l'entreprise, perçue comme un outil de profit pour ses actionnaires. La gouvernance concerne alors l'ensemble des mécanismes régissant les rapports entre les actionnaires et la direction de l'entreprise, tels que les droits de vote des actionnaires, le conseil d'administration, les rémunérations des dirigeants (salaires et stock-options), l'information financière... Ce modèle a fait l'objet de critiques par des économistes qui ont observé que la performance des entreprises relevait d'autres facteurs comme la constitution de réseaux sur le long terme avec leurs parties prenantes, et qui lui reprochent par ailleurs de ne prendre en compte que l'intérêt de l'entreprise et non l'environnement dans lequel elle évolue. À l'extrême, une entreprise peut avoir en effet intérêt à recourir à de la main-d'œuvre carcérale dans une dictature (l'exemple n'est pas abstrait, cf. la plainte récemment déposée contre Nike qui userait du travail forcé des Ouighours) pour maximiser ses profits, au mépris de la morale.

L'approche comportementale joue sur d'autres facteurs. Elle part du principe que l'intérêt de l'entreprise doit prendre en compte toutes ses parties prenantes, celles-ci étant définies comme toutes les personnes se trouvant dans le champ d'influence dans les entreprises (salariés, fournisseurs, sous-traitants, collectivités territoriales où elle est implantée). La gouvernance met en jeu l'ensemble des moyens qui permettent de lier la performance de l'entreprise aux attentes desdites parties. Elle exige de ses dirigeants d'accepter qu'une entreprise comprenne en son sein comme autour d'elle plusieurs acteurs dont il faut organiser le dialogue et place *in fine* le capital humain au cœur de sa vision.

2. Un concept indissociable du développement durable

La gouvernance d'entreprise contient une vision stratégique de l'entreprise, fondée sur les valeurs qu'elle s'assigne et les objectifs qu'elle poursuit. Il s'agit d'améliorer les performances de l'entreprise et de créer également une communauté soudée autour d'aspirations communes. Appliquée dans un premier temps aux entreprises cotées, la gouvernance intéresse de plus en plus les PME et les ETI, dont 88 % des dirigeants considèrent qu'elle est un levier du développement de l'entreprise.

La gouvernance d'entreprise n'occulte pas la création de valeur, qui est l'objectif de toute entreprise. Elle part du principe que la coopération entre les parties prenantes sera bénéfique à l'entreprise, tant pour sa rentabilité que pour son image.

La gouvernance d'entreprise repose sur quatre concepts :

- la transparence, chaque partie prenante ayant le droit de disposer d'informations complètes sur l'entreprise ;
- le processus décisionnel, qui, étant partagé, met aux prises les différents acteurs ;
- la mise en œuvre d'une évaluation de la performance ; l'évaluation périodique de la gouvernance mise en place.
- La gouvernance d'entreprise est indissociable de la notion de développement durable, qui est établie sur trois fondements : un développement économiquement efficace ; socialement équitable ; écologiquement soutenable. En associant toutes les parties prenantes d'une entreprise, elle favorise le respect de cet objectif et renonce à la recherche du profit à court terme, peu compatible avec le développement durable.

Les dispositions légales encadrant la gouvernance sont principalement prévues aux articles L. 225-37-4 et L. 225-68 du code de commerce, avec notamment l'obligation dans les sociétés anonymes disposant d'un conseil d'administration de présenter à l'Assemblée générale un rapport sur la gouvernance d'entreprise. Pour les grandes entreprises cotées, les règles sont précisées par deux codes de gouvernance : le code AFEP-MEDEF, principalement suivi par les entreprises cotées au CAC40, et le code Middlenext, suivi par les entreprises cotées de moyennes et de petites tailles.

Le rapport précité contient notamment des dispositions relatives à la composition et à l'organisation des travaux du conseil à l'ensemble des mandats et fonctions exercés par chaque mandataire social durant l'exercice ; aux conventions réglementées, à la rémunération des dirigeants, dans les sociétés cotées, à la structure du capital et à l'application des codes de gouvernement d'entreprise.

La mise en œuvre de la gouvernance dépend largement de la taille de l'entreprise. Il est clair qu'elle n'a guère de sens dans les TPE, où il n'existe pas d'organe de direction et où la délégation de pouvoir serait sans lien avec la réalité de structures comportant de 1 à 3 salariés en moyenne. La gouvernance peut être envisagée à partir de 10 salariés et pour les PME, elle peut porter sur la structure de l'entreprise, les modes d'encadrement, le management, les outils de gestion. Enfin, les entreprises cotées peuvent se référer aux deux codes précités.

Sans que la liste qui suit soit exhaustive, l'amélioration de sa gouvernance par une entreprise peut induire les actions suivantes :

- aligner les valeurs, la stratégie, les décisions opérationnelles et la culture de l'entreprise ;

- mettre en cohérence l'engagement éthique, la politique de RSE et le projet de l'entreprise ;
- s'assurer de l'application des valeurs de l'entreprise et de l'appropriation de son éthique dans toutes ses strates et avec l'ensemble de ses parties prenantes, via une charte et des dispositifs d'alerte ;
- établir une cartographie des risques éthiques et un diagnostic de leur maîtrise ;
- s'assurer de la pertinence et de la robustesse des mesures de protection nécessaires (informatique, juridique, lutte contre la fraude et la corruption, etc.).

3. La conditionnalité peut contribuer à améliorer la gouvernance dans des domaines précisément délimités

L'amélioration de la gouvernance peut porter sur de multiples volets, tant la notion est large. Comme peu de dispositions législatives encadrent la gouvernance, largement laissée à l'initiative des entreprises, la conditionnalité pourrait servir de levier pour amplifier différents objectifs éthiques, sociaux ou environnementaux, du moins dans les entreprises sollicitant une aide publique.

Le nombre d'entreprises concernées n'est pas négligeable. Si l'on exclut les TPE de ce type de conditionnalité et que le champ en est réservé aux grandes entreprises, aux ETI et aux PME, 153 000 entreprises environ peuvent être prises en compte.

La condition préalable est que l'État et les collectivités territoriales déterminent leurs objectifs sur la gouvernance des entreprises. Jusqu'à présent, la gouvernance est un concept dégagé, expliqué et mis en œuvre par les économistes, les juristes et les gestionnaires d'entreprises, sur lequel les collectivités publiques ne sont pas souvent intervenues, à l'exception notable de la *loi Pacte* (n° 2019-486 du 22 mai 2019 qui a instauré le rapport sur le gouvernement d'entreprise et la rémunération des dirigeants (art. 175 et 187), l'encadrement de la rémunération des dirigeants des sociétés anonymes cotées (art. 198) et l'identification des actionnaires (art. 198). Or une conditionnalité n'a de sens que si elle sert de levier à une politique d'ensemble. L'on relèvera par exemple que l'État n'a pas exigé de contreparties aux aides versées à Renault ou à des constructeurs aéronautiques parce que celles-ci présentaient un caractère d'urgence. En revanche, il a demandé que dans les plans de filières qui concernent l'automobile et l'aéronautique, la prise en compte des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants autour d'objectifs communs figure au rang des engagements des donneurs d'ordre, afin de porter sur la totalité des entreprises de ces secteurs et d'éviter des traitements inégaux entre elles.

Compte tenu de la grande variété des volets relatifs à la gouvernance d'entreprise, vos rapporteurs suggèrent d'utiliser les conditionnalités sur la

gouvernance sur un nombre certes limité, mais bien identifiés, de points. Les dispositions sur la transparence ou sur le *reporting* font actuellement l'objet de négociations en vue d'être réformées ; il serait peu opportun d'émettre des propositions sur ces sujets. Mais les collectivités publiques pourraient faire porter les conditionnalités sur des sujets bien identifiés.

Égalité professionnelle

M. Bruno Le Maire avait évoqué l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes comme contrepartie à envisager sur la gouvernance d'entreprise. Ce point important sera traité *infra* par vos rapporteurs dans la partie du rapport consacrée à l'égaconditionnalité.

Respect de la loi

L'octroi d'une aide devrait être systématiquement précédé de la vérification préalable du respect par l'entreprise de ses obligations sociales, fiscales et environnementales. Par ailleurs, une entreprise antérieurement condamnée pour le non-respect d'une législation pourrait être exclue de tout dispositif d'aide pendant une durée définie.

Salaire des dirigeants

Toute aide publique dont l'objectif est de maintenir l'existence d'une entreprise devrait être conditionnée à un encadrement de la hausse des rémunérations (fixes ou variables) de ses dirigeants.

Droits de l'homme

Le dérèglement climatique accentue les inégalités et touche de manière disproportionnée les personnes vulnérables ou victimes de discriminations. Or, en droit international, les États ont l'obligation de protéger les droits humains contre tout préjudice intervenu sur leur territoire ou dans le cadre de leurs compétences, quelle que soit l'origine du préjudice, acteur étatique, particulier, entreprise... Il ressort donc de la responsabilité des États de réduire les émissions de GES par les acteurs opérant sur leur territoire.

La loi sur le devoir de vigilance (n° 2017-399 du 27 mars 2017) impose aux entreprises françaises de plus de 5 000 salariés en France ou de plus de 10 000 salariés dans le monde de veiller à l'environnement et aux droits humains dans l'ensemble de leur chaîne de valeur, dans le monde entier, donc incluant leurs clients et fournisseurs à l'étranger. Or, d'après le Comité catholique contre la faim – Terre solidaire, 265 entreprises avaient été identifiées en 2020 comme entrant dans le champ de cette loi, mais 72 étaient dépourvues de plan pour appliquer la loi.

Il est d'autant plus important pour vos rapporteurs qu'une aide soit accordée à une entreprise qui respecte de manière générale l'ensemble de la législation à laquelle elle est soumise, en tout domaine, qu'en l'espèce, la loi du 27 mars 2017

est observée avec attention par nos partenaires européens. La bonne application de ce texte est une condition pour que les entreprises aient un impact positif sur les parties prenantes de leur chaîne de valeur. L'Allemagne vient d'adopter en février dernier un projet de loi s'inspirant de la législation française et la Suisse a essayé, mais sans y parvenir, à en faire de même, avec l'initiative « pour des entreprises responsables ». Le Parlement européen se dirige pour sa part vers une législation à portée plus large que la loi française.

Dialogue social et composition du conseil d'administration des entreprises :

Dans les entreprises de plus de 500 salariés, le versement d'une aide serait conditionné à l'engagement d'ouvrir un dialogue avec les syndicats sur la stratégie bas-carbone et la réduction des impacts écologiques (eau, milieu terrestre, biodiversité, utilisation des fournitures telles que le papier). L'objectif de cette mesure serait d'impliquer une large proportion des parties prenantes pour que la transition écologique fasse l'objet d'une réflexion commune. Il n'y aurait pas obligation pour la direction de l'entreprise de suivre l'avis des syndicats mais l'esprit de cette démarche serait de rechercher un consensus, plutôt qu'une solution issue d'un rapport de force. Le *verdissement* d'une entreprise exige souvent des investissements (soit un coût immédiat alors que les gains sont plus lointains) qui relèvent de la responsabilité de la direction et des associés, d'où le choix de leur laisser la décision.

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. Certaines entreprises répondent déjà à cette préoccupation, soit en désignant une personne, soit en formant une commission. Mais un administrateur responsable devant un conseil d'administration aurait un impact supérieur à une commission qui se réunit de temps à autre puisqu'il serait l'interlocuteur permanent des parties prenantes et aurait la responsabilité de rendre compte de son action devant le conseil et les actionnaires.

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 et fiscales (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, il devrait être nommé au sein de ce conseil un administrateur chargé du développement durable, qui soit bien identifiable.

4. L'association des comités sociaux et économiques à la détermination des conditionnalités

Si la gouvernance d'entreprise peut avoir pour objectif d'améliorer le dialogue social, il pourrait être envisagé que les comités sociaux et économiques soient associés à la détermination des conditionnalités et qu'ils ne soient pas limités à un rôle consultatif.

Il est rappelé que la loi de finances pour 2021 a prévu que les entreprises de plus de 50 salariés qui reçoivent des crédits de l'État dans le cadre du plan de relance gouvernemental devront communiquer avant le 31 décembre 2022 à leur comité social et économique (CSE) le montant, la nature et l'utilisation des aides dont elles bénéficient. Cette communication devra être intégrée dans la consultation annuelle sur les orientations stratégiques de l'entreprise. Le CSE formulera un avis sur l'utilisation de ces crédits.

Intéressant dans son principe, ce dispositif peut néanmoins être qualifié de minimal. Le champ des entreprises visées est large, mais l'échéance du 31 décembre 2022 est lointaine et le rôle du CSE se borne à un avis. Rien n'empêche toutefois de parier sur un dialogue social de qualité.

Les conditionnalités sont un outil d'orientation des politiques publiques, et certaines de ces politiques nécessitent une large appropriation par la société. Les

aides à l'apprentissage ou à la formation professionnelle n'appellent pas de débat particulier ; leur objectif est facilement identifiable et reconnu. Il en va différemment dans d'autres domaines, comme l'environnement, dans toutes ses composantes, y compris par exemple le plan de mobilité des salariés d'une grande entreprise ou l'impact de cette entreprise sur les émissions de gaz à effet de serre ou la biodiversité. L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes fait partie de la même catégorie parce que les enjeux nécessitent d'être compris par nos concitoyens.

Les conditionnalités peuvent être imposées par la puissance publique ; ou négociées par celle-ci et la direction de l'entreprise. Mais elles pourraient faire l'objet préalablement à leur détermination d'un dialogue au sein de l'entreprise, auquel les syndicats seraient associés. Un tel dialogue présenterait l'intérêt de ne pas cantonner la définition des conditionnalités aux seuls dirigeants, mais d'en faire un projet partagé, suscitant la plus large adhésion possible. Si des conditionnalités environnementales doivent assortir une aide, il est souhaitable que la modification du modèle économique qui peut en résulter soit comprise par les salariés. La négociation ne constituera pas une perte de temps – si la survie de l'entreprise est en jeu, aucun syndicat ne se risquera à retarder un accord – et sera facteur de compréhension des orientations de l'entreprise.

Cette réflexion a d'autant plus de sens que l'article 16 du projet de loi (n° 3875 rect.) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets vise à renforcer le rôle du CSE et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans la lutte contre le changement climatique. L'objectif est d'inciter les employeurs et les salariés à anticiper les conséquences de la transition écologique sur les emplois et faire évoluer les compétences des salariés, notamment par des formations appropriées à la transition bas-carbone (ou réduisant les émissions de GES) des produits et des processus. Si l'article était adopté, en pratique, le rôle des élus dans les entreprises d'au moins 50 salariés sur les enjeux du changement climatique serait renforcé. La question de la transition écologique serait ajoutée aux consultations récurrentes du CSE (par modification des articles des articles L. 2312-17, L. 2312-22, L. 2312-26 du code du travail). Dans ce cadre, l'employeur devrait aborder la question des conséquences environnementales de l'activité de l'entreprise. Il devrait également intégrer l'incidence environnementale de ses décisions dans les démarches d'information et de consultation du CSE qu'il conduit. En effet, lorsque l'employeur consultera le CSE en application de l'article L. 2312-8 du code du travail, la consultation devra porter également sur l'impact environnemental de sa décision.

La philosophie générale de cette mesure est non seulement d'associer, mais d'impliquer, l'ensemble des salariés d'une entreprise au développement de leurs compétences, dans toutes les branches, afin de donner une impulsion supplémentaire à la transition énergétique. Dès lors, il n'est pas illogique d'en faire les parties prenantes de la détermination de conditionnalités extrinsèques (la question ne se posant pas pour les conditionnalités intrinsèques), au moins à titre

consultatif, et de modifier en ce sens l'article L. 2312-17 du code du travail, qui détermine les cas relevant de la consultation des CSE.

L'inclusion de l'ensemble des *parties prenantes* peut être illustré sur un territoire actuel. Le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté adhère à cette conception de l'implication des salariés et les a associés au plan d'accélération de l'investissement régional. Ce plan a donné lieu à la signature d'une charte quadripartite engageant l'État, la région, les organisations de salariés et d'employeurs. L'objectif est d'accompagner la reprise économique par la sécurisation professionnelle des salariés. Toute entreprise sollicitant une aide doit respecter des engagements sociétaux.

Ces engagements sont répartis en actions, s'insérant elles-mêmes dans quatre thématiques :

- Huit sur l'emploi et les conditions de travail.
- Six sur l'inclusion et la solidarité.
- Trois sur les conditions et l'organisation du travail.
- Cinq sur la transition écologique.

Les entreprises qui sollicitent une aide doivent souscrire un engagement dans au moins une des thématiques. Le dispositif est souple, mais vos rapporteurs relèvent que les thématiques retenues revêtent toutes une grande importance.

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.

5. Le partage de la valeur

Un rapport d'information (n° 3648) a été déposé le 9 décembre dernier sur le partage de la valeur au sein des entreprises et ses conséquences sur leur gouvernance, leur compétitivité et la consommation des ménages, dont les rapporteurs étaient nos collègues M. Dominique Potier et Mme Graziella Melchior. Il est par ailleurs rappelé que lorsque M. Bruno Le Maire évoquait en septembre 2020 une charte des contreparties aux aides publiques, qui n'a jamais vu le jour, il évoquait « *l'environnement, la gouvernance et le partage de la valeur* ».

Ce thème du partage de la valeur est au cœur d'un débat sur la rémunération du travail, les modes de diffusion de la richesse et les raisons qui président au maintien ou à l'extension de la pauvreté. Il a également des implications environnementales puisque la définition du développement durable comprend une composante sociale et que des revenus trop bas empêchent ceux qui les perçoivent de participer à la transition écologique.

Comme pour la gouvernance (dont il fait partie), toute évolution sur le partage de la valeur a plus de portée par la loi ou le cas échéant par la négociation sociale. Les règles de transparence sur les rémunérations des dirigeants des sociétés cotées ont été fixées par la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005, puis par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015. Le régime des écarts de rémunération a pour sa part été réformé par la *loi Pacte* précitée. Le droit d'information du CSE résulte de la partie législative du code du travail. Quant à l'intéressement des salariés, il a fait l'objet d'un régime facultatif à partir de 1959 avant de devenir obligatoire en 1967 dans les entreprises de plus de 50 salariés, avant d'être réformé par plusieurs textes dont la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, par la *loi Pacte* et par la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020. Autre sujet important, la place des salariés dans les conseils d'administration résulte de textes successifs, l'ordonnance n° 86-1135 du 21 octobre 1986, la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 et la *loi Pacte*.

Chacune des lois citées à titre d'exemple a été le fruit d'une longue préparation, en concertation avec les partenaires sociaux, avant d'être examinées par le Parlement où elles ont donné lieu à de nombreuses auditions. La complexité des questions en jeu nécessitait des analyses juridiques, économiques et sociales approfondies.

L'on voit mal comment des conditionnalités à des aides publiques pourraient modifier dans les entreprises récipiendaires la question du partage de la valeur alors que toute évolution en ce domaine émane principalement de la loi. Les conditionnalités peuvent néanmoins présenter une utilité dans des cas limités, comme la mauvaise application de la loi ou le respect de l'éthique.

Il pourrait être ainsi proposé que les entreprises qui y sont soumises établissent leur ratio d'équité (comparaison de la rémunération de chaque dirigeant avec la rémunération moyenne et médiane des salariés) conformément à l'intention du législateur, exprimée lors de l'élaboration de la loi Pacte, en intégrant dans le calcul l'ensemble des salariés de la société, filiales comprises, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Par ailleurs, la communication des entreprises sur ce ratio devrait porter sur un « périmètre France » et un « périmètre monde ».

Sur un plan éthique, il pourrait être interdit 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.

Proposition n° 12

Veiller préalablement au versement d'une aide publique à la bonne application du ratio d'équité prévu dans la loi Pacte, en prenant en compte dans le calcul du ratio l'ensemble des salariés de la société, filiales comprises.

Prévoir une communication distincte sur le « périmètre France » et le périmètre « monde ».

Proposition n° 13

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.

C. LA QUESTION DES LICENCIEMENTS

La question des licenciements par une entreprise qui a perçu des aides publiques est la plus sensible de toutes dans le débat sur les conditionnalités. Les syndicats auditionnés par la mission ont unanimement plaidé pour des conditionnalités maintenant l'emploi et les salaires, après avoir fait état de licenciements dans des entreprises ayant bénéficié d'aides dans le cadre du plan de relance.

1. Des aides non conditionnées au maintien de l'emploi

En règle générale, les aides publiques ne sont ni conditionnées à l'interdiction de licencier, ni à l'obligation de rembourser des aides en cas de licenciement. Dans le cas par exemple de l'aide partielle de longue durée (APLD), conditionnée initialement (décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020) à un remboursement si une entreprise procédait à des licenciements économiques, l'article 1^{er} du décret n° 2020-1188 du 29 septembre 2020 a disposé que cette condition n'était plus applicable si les perspectives d'activité de l'entreprise se dégradait par rapport à celles prévues dans l'accord collectif.

Les aides à la formation des salariés, l'aide à l'emploi des travailleurs handicapés, l'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'évolution professionnelle, les emplois francs ne sont par exemple pas liées à des remboursements en cas de licenciements. Elles entrent dans la catégorie des aides dont l'objet est intrinsèque, même si elles sont souvent assorties de conditionnalités *ex ante*.

Il en était de même pour le CICE (désormais transformé en baisse de cotisation pérenne) qui agissait comme une subvention à l'emploi de personnes percevant des bas salaires pour combler le déficit de compétitivité des entreprises françaises. Il était utilisé conformément à son objet chaque jour, tant que des salariés travaillaient.

Il est immoral que l'usine de Bridgestone ait fermé après avoir reçu de l'État 1,80 M€ au titre du CICE et 620 000 € d'aides régionales consacrées à la

modernisation du site de Béthune et à la formation mais aucune législation ne lui imposait de rembourser de telles aides. Aucune règle n'obligeait non plus Delphi à rembourser son crédit d'impôt recherche après la fermeture en 2015 de son site de Périgny car ce crédit d'impôt n'est pas soumis à un engagement de conserver l'outil de travail en France.

Dans le cas de tels licenciements, la procédure du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) s'applique dès lors que l'entreprise a un minimum de 50 salariés et que le projet de licenciement concerne 10 salariés au minimum sur une période de trente jours consécutifs. Un accord collectif majoritaire d'entreprise peut déterminer les mesures prévues par le PSE. En l'absence d'accord, l'employeur établit un document reprenant les mesures de ce plan. Dans les deux cas, les documents sont soumis à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi qui le valide ou l'homologue, ce qui donne à l'État un droit de regard sur la qualité du plan. Les mesures contenues dans le plan doivent être précises et concrètes. Elles doivent contribuer aux objectifs de maintien dans l'emploi et de reclassement des salariés en tenant compte des efforts de formation et d'adaptation déjà réalisés par l'employeur et des moyens dont dispose l'entreprise et, le cas échéant, l'unité économique et sociale et le groupe.

L'un des rares cas où un remboursement d'aide publique est prévu par la loi résulte de l'article L. 773-2 du code de commerce (article 1^{er} de la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, dite *loi Florange*) : les personnes publiques qui ont attribué une aide à l'installation, au développement économique ou à l'emploi peuvent obtenir la restitution de tout ou partie des sommes versées à une entreprise les deux années précédant le jugement du tribunal de commerce, s'il est constaté que l'entreprise n'a pas accompli tous les efforts nécessaires en vue d'une reprise du site. Le texte est toutefois applicable aux entreprises de plus de 1 000 salariés, seuil en dessous duquel se trouve le site de Béthune.

Il pourrait être concevable d'abaisser ce seuil, mais la procédure découlant de l'article L. 773-2 du code de commerce est si longue qu'un éventuel remboursement ne peut intervenir que de longs mois après son ouverture. Mais les possibilités de récupération des aides par les collectivités publiques seraient élargies.

Proposition n° 14

Abaisser à 500 salariés le seuil prévu par la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, dite loi Florange, afin d'élargir les possibilités de récupération des aides publiques.

2. Conditionner les aides publiques à des clauses contractuelles sur l'emploi

Si le mécanisme des aides publiques à l'emploi ne prévoit pas leur remboursement en cas de licenciement, rien n'empêche en revanche l'État ou les

collectivités territoriales d'accompagner les dispositifs de création d'emploi de clauses contractuelles sur le maintien de l'emploi pendant une durée déterminée. Cette clause permettrait de récupérer des aides en cas de délocalisation. En revanche, elle n'est guère opérante en cas de licenciement pour une raison autre qu'une délocalisation, comme des faillites pour raison conjoncturelle, compte tenu des procédures longues qui peuvent suivre.

Le groupe Caterpillar a ainsi été dans l'obligation de rembourser des aides qu'il avait perçues pour ne pas avoir respecté ses engagements en faveur de l'emploi et de l'investissement, au titre de la prime d'aménagement du territoire et du fonds pour les restructurations de la défense, à la suite de la fermeture de son site de Monchy-le-Preux (Pas-de-Calais). L'importance de bien définir les conditions d'une aide est également illustrée par le cas de l'entreprise Tioxide, qui, après la fermeture de son usine de Calais en 2017 / 2018, a remboursé à l'État l'aide perçue au titre de la prime d'aménagement du territoire, mais a refusé de restituer à la Région une aide reçue pour des travaux d'évacuation de ses rejets, en arguant qu'elle n'avait pris sur ce point aucun engagement contractuel.

Ces clauses contractuelles ne sont pas aisées à établir, surtout pour les collectivités territoriales, désireuses d'implanter des activités sur leur sol. Les entreprises mettent ces collectivités en concurrence. En outre, comme le rappelait Mme Clotilde Valter, députée, rapporteure de la loi Florange, « *les collectivités territoriales, mais aussi l'État, manquent d'expertise pour analyser les marchés, les process industriels, les plans de développement, les résultats financiers. Dans ces conditions, il est très difficile de prendre des décisions éclairées* ».

Dans la logique d'une approche territoriale et contractuelle des conditionnalités, il pourrait être 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 (et sur tout autre volet comme l'investissement). À défaut du respect de cette condition, la collectivité publique disposerait ainsi d'une base juridique pour demander le remboursement de l'aide.

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.

III. COMMENT UTILISER LES CONDITIONNALITÉS ?

A. L'OBJET DES CONDITIONNALITÉS

Les conditionnalités des aides aux entreprises permettent de faire coïncider l'intérêt particulier d'une entreprise avec l'intérêt général ; comme indiqué précédemment, en droit européen des aides d'État, un objectif d'intérêt général est nécessaire pour permettre la compatibilité d'une aide avec le TFUE.

Ces enjeux d'intérêt général peuvent avoir des horizons extrêmement variés : des aides à l'embauche vont avoir un impact immédiat, visible par le recrutement de travailleurs, là où des aides énergétiques sont liées au calendrier de long terme des objectifs de politique énergétique. Au-delà des enjeux de court terme, Mme Caroline Neyron, directrice générale du Mouvement des entrepreneurs sociaux / Impact France, a indiqué aux membres de la mission d'information que pour le mouvement qu'elle représente, l'enjeu est, pour les entreprises, « *à moyen terme, [...] de se repositionner, de trouver un nouveau dynamisme qui passe pour nous par l'intégration des enjeux sociaux et économiques [en prenant] conscience de leur rôle social et écologique, de leur impact sur leur territoire* ».

1. Des conditionnalités aux objectifs multiples

La mise en place ou le renforcement de conditionnalités aux aides publiques s'inscrit dans un double contexte, européen, avec notamment des négociations autour de la nouvelle politique agricole commune, ou encore le *green deal* européen, et national, avec des objectifs spécifiques de politique publique. L'enjeu est double, les conditionnalités pouvant former un levier permettant la réalisation de politiques publiques et assurer un meilleur contrôle de la dépense publique, gage de crédibilité de la parole politique.

La mise en place de conditionnalités, notamment extrinsèques, aux aides publiques est un moyen d'orienter l'action des entreprises vers des choix correspondant aux objectifs de l'État et des collectivités territoriales. Il peut s'agir d'enjeux environnementaux, qu'ils soient liés à la lutte contre les changements climatiques ou à la préservation de la biodiversité, ou encore d'enjeux sociaux (notamment la préservation de l'emploi), d'inclusion ou de lutte contre les discriminations.

Selon l'IDDRI, « *la fixation de conditions aux aides publiques peut répondre au besoin de renforcer la mise en œuvre d'objectifs de politiques publiques lorsqu'ils dépendent de l'action d'acteurs économiques* »⁽¹⁾. Les conditionnalités s'insèrent alors dans un ensemble d'outils de politique économique visant à orienter les choix des entreprises, ce qui peut passer par un renforcement de réglementations sectorielles, des incitations économiques, des critères

(1) Nicolas Berghmans, Lola Vallejo, Conditionnalités des aides publiques aux entreprises : éléments de gouvernance pour une relance durable, IDDRI, 2021.

spécifiques dans le cadre de marchés publics, etc. L'utilisation de ces différents outils, y compris des conditionnalités, est nécessaire pour réagir à un environnement évoluant en permanence.

Les sociétés contemporaines forment des systèmes complexes où interagissent des millions d'entités, avec l'inconvénient que les résultats de ces interactions ne sont pas prédictibles. Ainsi, dans le secteur financier, les transactions de milliers de courtiers, augmentées par l'intelligence artificielle, peuvent déboucher sur des krachs, alors que telle n'est pas leur intention. Les politiques publiques apportent à l'ensemble des acteurs de la société un sens à la vie collective et une réponse à cette complexité. L'État et les collectivités territoriales disposent théoriquement des informations ou des données qui leur permettent d'analyser une situation, puis de donner une direction à l'action publique.

Les entreprises ne sont pas dépourvues de capacités d'analyse mais ne sont pas toutes à égalité face à l'information. Les institutions financières, les grands groupes ont un large accès à l'ensemble des données circulant dans le monde et aiguissent leur réflexion dans divers forums, là où un dirigeant de TPE, faute de temps, n'a guère d'autre source d'information que celle apportée par sa fédération professionnelle. Mais seule la puissance publique a la légitimité de traiter ces informations pour la transformer en une politique publique.

Les conditionnalités présentent en conséquence un intérêt pour les entreprises, aux côtés des autres instruments dont dispose la puissance publique. En effet, lorsqu'elles sont incitatives, elles satisfont un besoin d'accompagnement des entreprises qui a été exprimé par la plupart des fédérations professionnelles auditionnées par la mission d'information, et dont les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales sont parfaitement conscients. Les conditionnalités peuvent répondre à un besoin de compréhension du monde dans lequel évoluent les entreprises et leur permettre, dans certains cas, d'anticiper des évolutions futures de la réglementation, qu'elles auront alors déjà mises en œuvre, au moins partiellement. Comme l'a indiqué M. Nicolas Redon, expert en finance durable chez Novethic, ces conditionnalités « *rendent service aux entreprises. Sans elles, elles n'auraient pas connaissance des grands enjeux des politiques publiques* » dans un contexte où la réglementation, en l'espèce environnementale, se renforce de plus en plus.

Selon l'IDDRI, cette démarche permettrait également aux entreprises « *de se situer sur des marchés innovants* » et leur fournirait « *un avantage en termes d'image vis-à-vis de [leurs] consommateurs et fournisseurs, mais aussi pour le recrutement de [leurs] employés* ».

2. Un outil utile dans le cadre de l'intervention économique des pouvoirs publics

a. Différents types de conditionnalités

- i. La différence entre les conditionnalités intrinsèques et les conditionnalités extrinsèques

Comme évoqué dans la première partie du présent rapport, il est possible de distinguer les conditionnalités intrinsèques de celles qui sont extrinsèques : la conditionnalité intrinsèque d'une aide est directement liée à son objet, contrairement à la conditionnalité extrinsèque, même si le bénéficiaire de l'aide doit, le cas échéant, se soumettre à ces dernières pour pouvoir bénéficier de l'aide.

De nombreux acteurs auditionnés par la mission d'information, en particulier les représentants de différents secteurs économiques, mais également les représentants de l'État, ont indiqué qu'en pratique, les aides publiques, y compris dans le cadre du plan de relance, faisaient déjà l'objet de conditionnalités intrinsèques.

Ainsi, pour le secrétaire général du Comité de suivi de France Relance, « *les conditionnalités sont intrinsèques, c'est la réalité de la plupart des subventions publiques* » ; pour M. Patrick Martin, président délégué du MEDEF, « *les contreparties [au plan de relance] sont intrinsèques, sui generis* » ; selon Mme Viviane Chaine-Ribeiro, présidente de la Fédération des très petites entreprises, « *les aides à l'export maintiennent de l'emploi en France et sont en elles-mêmes une conditionnalité* » ; ou encore, pour Mme Marianne Tordeux Bitker, directrice des affaires publiques et européennes de France Digitale, les conditionnalités « *existent déjà. L'aide pour un apprenti doit se concrétiser par son embauche ; l'aide pour l'activité partielle a pour corollaire l'absence de recours à un plan de sauvegarde* ».

Le débat ne porte donc pas tant sur l'introduction de conditionnalités intrinsèques que sur :

– l'éventuel renforcement de celles-ci et leurs modalités de contrôle par les pouvoirs publics ;

– l'introduction, dans le cadre de l'octroi de certaines aides, de conditionnalités extrinsèques à leur objet principal.

L'ajout de conditionnalités extrinsèques aux aides liées à l'épidémie de Covid-19 a suscité à plusieurs reprises, au cours des auditions, l'incompréhension de nombreux acteurs économiques. En effet, ceux-ci considèrent que ces aides sont nécessaires à la survie des entreprises et que la contrepartie de ces aides doit être uniquement de répondre à cet objectif. Comme présenté dans la suite du rapport, c'est lorsque les aides ne sont pas indispensables à la survie d'une entreprise que

l'ajout de conditionnalités extrinsèques peut être un outil d'intervention économique intéressant.

ii. Les conditionnalités peuvent être minimales comme extensives

Une autre distinction peut être établie entre des conditionnalités qui seraient extensives et des conditionnalités dites *a minima*. Un exemple illustrant cette différence peut être celui de la politique agricole commune 2014-2020 : l'écoconditionnalité du paiement de base correspond à une conditionnalité *a minima* car elle nécessite simplement le respect d'une réglementation générale existante, tandis que les paiements verts, parce qu'ils exigent la réalisation d'actions supplémentaires⁽¹⁾ de la part des agriculteurs, sont assortis de conditionnalités extensives. Les conditionnalités *a minima* peuvent ainsi être définies comme imposant le simple respect de règles en vigueur, tandis que les conditionnalités extensives relaient via les entreprises des objectifs de politique publique.

Il ressort des auditions de la mission d'information que les conditionnalités *a minima* sont plus facilement acceptées par les entreprises. Par exemple, pour Mme Viviane Chaine-Ribeiro, présidente de la FTPE, « *la seule conditionnalité que l'on soit [...] en droit d'exiger, c'est que la très petite entreprise soit en conformité avec la loi. Pour un artisan du bâtiment par exemple, c'est apporter la preuve que tous les déchets de chantier sont portés à la déchetterie* » sans quoi le remboursement des aides perçues pourra lui être demandé.

Outre la question de leur acceptation par les bénéficiaires, les conditionnalités présentent un intérêt majeur en termes de politiques publiques dans des situations où l'application d'une loi pourtant en vigueur est faible, ou que le contrôle de son respect est difficile. Ce dernier point correspond à l'exemple précité de la réduction des dépôts sauvages de déchets réalisés par des artisans du secteur du bâtiment.

S'agissant de la faible application d'une loi, un autre exemple, très pertinent, est celui de l'égalité professionnelle entre femmes et hommes, qui a fait l'objet d'une table ronde dans le cadre des travaux de la mission d'information. Mme Brigitte Grésy, présidente du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE), l'a rappelé : « *les lois ne sont pas bien appliquées, l'égaconditionnalité est un outil* ». C'est en ce sens que la loi dite *Vallaud-Belkacem* du 4 août 2014⁽²⁾ a conditionné l'octroi de marchés publics au respect, par l'entreprise candidates, de règles en matière d'égalité, comme cela a été évoqué en première partie du rapport. Mme Olga Trostiansky, présidente du Laboratoire de l'égalité, membre du Conseil économique, social et environnemental, a abondé dans le sens de Mme Brigitte Grésy s'agissant des aides publiques aux entreprises, en indiquant à vos rapporteurs que « *l'égaconditionnalité pourrait également permettre de mieux respecter les lois* », en traitant « *les questions d'égalité en amont*

(1) *Diversification des cultures, maintien des prairies permanentes et constitution de surfaces d'intérêt écologique.*

(2) *Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.*

des décisions économiques plutôt que les traiter en aval lorsqu'elles sont installées ». Ainsi, des conditionnalités aux aides publiques trouvent leur utilité en exigeant des entreprises qu'elles se mettent en conformité avec la loi.

b. L'introduction de conditionnalités est pertinente dans certaines situations

i. Une analyse microéconomique des conditionnalités...

La pertinence et l'efficacité de la mise en place de conditionnalités aux aides publiques aux entreprises peuvent être analysées au prisme de la microéconomie. En effet, l'efficacité d'une conditionnalité va dépendre non seulement de la nature même de cette conditionnalité, mais également du caractère plus ou moins nécessaire de l'aide pour le bénéficiaire. Ce dernier élément peut être assimilé à l'élasticité de la demande d'aides de la part des entreprises :

– si la demande d'aides est forte et inélastique, cela signifie que les entreprises en ont fortement besoin et qu'elles vont être prêtes, dans la mesure où cela leur est possible, à accepter des conditionnalités importantes, puisqu'elles n'ont d'autres choix que de bénéficier de cette aide. Ces aides, fortement nécessaires voire indispensables à la survie des entreprises, correspondent par exemple à des aides au sauvetage et à la restructuration, ou encore aux aides d'urgence accordées dans le cadre des confinements liés à l'épidémie de Covid-19 ;

– à l'inverse, une aide dont la demande est faible ou fortement élastique est a priori une aide peu nécessaire à la survie de l'entreprise. C'est par exemple le cas des aides ciblées à la rénovation énergétique ; même si les entreprises réalisent des économies en améliorant leur performance énergétique, même si elles agissent pour respecter les textes prévus par l'agenda environnemental européen et national, ces aides sont pour elles plus accessoires qu'une aide au sauvetage pour une entreprise en difficulté.

Il convient dès à présent d'écarter une idée, pourtant séduisante en apparence, qui consisterait à affirmer que c'est dans le cadre d'aides fortement nécessaires aux entreprises que la mise en place de conditionnalités est la plus pertinente. À première vue, il semblerait en effet que les entreprises soient dépendantes des aides et se retrouvent donc dans une position de relative faiblesse vis-à-vis des pouvoirs publics qui les octroient. Pourtant, l'objectif principal de telles aides, comme celles résultant de l'épidémie de Covid-19, est d'assurer la survie des entreprises bénéficiaires. Or la mise en place de conditionnalités, notamment si elles sont trop exigeantes ou coûteuses, conduirait ici à empêcher certaines entreprises de bénéficier de ces aides et donc à entraîner leur faillite, ce qui serait contraire à l'objectif principal de ces aides. Ce raisonnement est avancé par M. Nicolas Berghmans et Mme Lola Vallejo, chercheurs à l'IDDRI, qui affirment que « *des conditions trop contraignantes ou peu claires pourraient décourager les entreprises à faire appel au soutien public et donc diminuer le*

recours aux aides et l'impact économique et en termes d'emplois des mesures de soutien » ⁽¹⁾.

Dans le cas d'aides faiblement nécessaires, à l'inverse, les entreprises sont en position de force relative par rapport aux pouvoirs publics, qui cherchent à orienter les entreprises vers un objectif d'intérêt général. Dans ce cas, des conditionnalités trop contraignantes, surtout lorsqu'elles sont extrinsèques à l'objet de l'aide, risqueraient de dissuader les entreprises d'en faire la demande. Cela empêcherait d'atteindre l'objectif initial de l'aide et, le cas échéant, des conditionnalités extrinsèques qui lui seraient assorties. Il faut dans ce cas être vigilant quant à l'application de la règle dite « de Tinberger », selon laquelle il est nécessaire d'avoir un outil différent pour chaque objectif de politique économique visé. Comme l'a rappelé au cours des auditions Mme Agnès Benassy-Quéré, chef économiste à la direction générale du Trésor, « *il faut [...] se garder d'avoir trop d'objectifs quand on veut à la fois relancer l'économie ou réindustrialiser le pays. [...] Pour les entreprises, existent des aides pour la réindustrialisation, pour l'innovation ou pour la décarbonation, etc. Il y a plusieurs objectifs, qu'il est important de savoir séparer* ». Le président de Finansol, M. Frédéric Tiberghien, a abondé dans le même sens, en indiquant qu'il « *faut se méfier des conditionnalités accessoires à l'objet central d'une aide publique* », surtout si celles-ci sont ensuite mal évaluées.

- ii. ... qui éclaire les situations dans lesquelles le recours aux conditionnalités est pertinent

Entre les aides absolument nécessaires aux entreprises et celles qui leur sont fortement accessoires, il existe un panel d'aides dont le caractère plus ou moins nécessaire pour les entreprises varie. Il semblerait que ce soit plutôt sur ce type d'aides, situées entre ces deux extrêmes, que le levier des conditionnalités pourrait le plus utilement être mobilisé. En effet, il permettrait de ne pas risquer la faillite d'entreprises en empêchant certaines entreprises de bénéficier d'aides indispensables à leur survie, tout en ne rendant pas inutile une aide faiblement nécessaire aux entreprises en l'accompagnant de conditionnalités trop drastiques qui les décourageraient d'en faire la demande.

Les conditionnalités pourraient ainsi jouer un effet de levier pour ces aides, en veillant à ce que les conditionnalités posées soient adaptées aux entreprises qui en feraient la demande. En termes microéconomiques, les conditionnalités devraient dépendre du caractère plus ou moins nécessaire de l'aide ainsi que de la taille et des capacités (en termes d'investissement, de tissu d'entreprises, etc.) des entreprises potentiellement bénéficiaires, ce que la suite du présent rapport examine.

En particulier, pour reprendre l'analyse de M. Nicolas Berghmans et Mme Lola Vallejo précités, « *la temporalité de ces conditionnalités est importante à considérer. Dans une période de crise économique, l'intervention publique vise*

(1) Nicolas Berghmans, Lola Vallejo, Conditionnalités des aides publiques aux entreprises : éléments de gouvernance pour une relance durable, IDDRI, 2021.

d'abord le maintien des structures productives et des emplois. Ces aides sont pensées pour être transitoires afin d'aider l'activité économique à se maintenir puis à redémarrer, avant de se réduire ou disparaître une fois que la conjoncture économique se sera améliorée. Dans le même temps, c'est dans cette phase que les soutiens économiques directs sont les plus forts et la fixation de contreparties la plus légitime. Il y a donc un arbitrage à trouver sur la temporalité de ces aides qui peuvent être pensées de manière progressive : peu contraignantes au début puis progressivement renforcées à mesure que la politique économique se déplace de la gestion de l'urgence à la relance des activités économiques »⁽¹⁾.

Cette analyse correspond aux choix opérés par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance, et en particulier de son volet environnemental⁽²⁾. Le plan est une réponse à une conjoncture difficile, tout en formant l'amorce de réformes structurelles afin d'amplifier la réalisation des objectifs de la transition écologique.

Les conditionnalités aux aides publiques doivent dès lors être envisagées comme des enjeux de moyen et de long termes plutôt que comme des réponses de court terme auxquelles les entreprises sont aujourd'hui confrontées du fait de l'épidémie de Covid-19. Il est également essentiel, comme l'a rappelé le cabinet de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, de retenir que la conditionnalité des aides n'est qu'un des outils permettant l'atteinte des objectifs de politique publique que le Gouvernement se fixe : le cabinet a ainsi indiqué à vos rapporteurs que s'agissant de l'écoconditionnalité, cette dernière *« présente une utilité pour accélérer la transformation de certains secteurs »* mais qu'il *« ne faut cependant pas attendre de l'écoconditionnalité ce qu'elle ne peut apporter »*, car *« elle n'a aucune efficacité s'il n'y a pas de modèle économique »*.

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.

Une aide publique est un instrument de politique structurelle et non de politique conjoncturelle. Elle ne constitue pas une réponse à une situation d'urgence, mais présente une utilité pour orienter une politique à moyen ou long terme.

Toute aide doit avoir un objectif central.

Si une aide est assortie de conditionnalités, il convient d'en limiter le nombre.

B. LES CHOIX À OPÉRER EN MATIÈRE DE CONDITIONNALITÉS

1. Quel support juridique pour des conditionnalités aux aides publiques ?

L'introduction de conditionnalités aux aides publiques pose la question, avant même leur définition, du support juridique adapté pour les mettre en place.

(1) Nicolas Berghmans, Lola Vallejo, Conditionnalités des aides publiques aux entreprises : éléments de gouvernance pour une relance durable, IDDRI, 2021.

(2) Voir la première partie du présent rapport.

a. L'idée initiale d'une charte des contreparties dans le cadre du plan de relance

En septembre 2020, le ministre de l'économie, des finances et de la relance M. Bruno Le Maire avait proposé que la question des engagements demandés aux entreprises en contrepartie des mesures d'aide du plan de relance puisse se traduire par la mise en place d'une charte permettant, d'une part, d'accélérer la montée en puissance des entreprises en matière de responsabilité sociale et environnementale et, d'autre part, de ne pas compromettre la mise en œuvre rapide du plan de relance. Cette approche purement contractuelle et non contraignante a pu générer de nombreuses critiques

Interrogé sur la mise en place d'un tel dispositif, la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance a indiqué que l'article 244 de la loi de finances pour 2021 a prévu, après l'adoption d'un amendement porté par les députés de la majorité, la mise en place de contreparties aux aides prévues dans le cadre de la mission « Plan de relance » pour les entreprises de 50 à 250 salariés : établissement d'un bilan d'émission des gaz à effet de serre, publication annuelle des indicateurs d'égalité femmes-hommes et de leur progression et communication au comité social et économique de l'entreprise des crédits du plan de relance dont elle a bénéficié ainsi que leur utilisation.

Dès lors, ce dispositif fixé par la loi présente un caractère plus contraignant (mais non sanctionnable) qu'une charte des contreparties, ce qui a conduit le ministère à abandonner cette idée qui ne faisait guère l'unanimité, notamment chez les partenaires sociaux qui lui préféreraient des engagements contraignants, notamment sur l'emploi.

b. Plus généralement, le contrat présente différents avantages pour fixer des conditionnalités

Comme cela a été expliqué dans la première partie du rapport, il découle de la décision du Conseil d'État *Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre* ⁽¹⁾ que les conditionnalités peuvent être fixées tant par **un acte administratif unilatéral que par un contrat**, dans la mesure où ces conditionnalités découlent des normes (loi, règlement) qui régissent l'octroi des aides concernés. C'est un domaine où l'État dispose d'un large pouvoir discrétionnaire.

Même si ces deux outils peuvent être utilisés, Mme Anémone Cartier-Bresson, professeure de droit, a toutefois suggéré, en réponse à une question de vos rapporteurs, que **le recours au contrat, par exemple par le biais d'une convention, présente peut-être l'avantage de la transparence et de la souplesse**. Ainsi, la loi ou le règlement régissant l'aide pourrait exiger que la convention prévoie une ou des conditionnalités qui seraient ensuite négociées au cas par cas, afin de tenir compte de la situation des entreprises ou des secteurs économiques concernés. Mme Anémone Cartier-Bresson note toutefois que « *le recours aux*

(1) Conseil d'État, 5 juillet 2010, *Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre*.

contrats pour attribuer des aides [peut] comporter le risque de requalification en contrat de la commande publique », lorsque la conditionnalité d'une aide s'apparente en réalité à « *la contrepartie du service rendu [...] pour l'exécution de ces contrats* » ⁽¹⁾.

La préférence pour le contrat administratif tend à être confirmée par plusieurs personnes que la mission a entendues. M. Frédéric Tiberghien, président de Finansol, a notamment indiqué que la fixation de conditionnalités a, dans le respect de la loi et du règlement, un caractère discrétionnaire, le contrat étant alors l'instrument le plus pertinent. Il a également indiqué que « *le recours au contrat est d'autant plus pertinent qu'il permet de s'adapter à la taille de l'entreprise* », enjeu essentiel dans la mesure où les grands groupes, les ETI et les TPE ne font pas face aux mêmes contraintes et ne peuvent donc respecter des conditionnalités similaires.

Il convient toutefois de préciser que le recours au contrat n'est pas possible pour fixer les conditionnalités d'aides aux entreprises de nature fiscale, dans la mesure où l'article 34 de la Constitution précise que « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* », ce qui exclut le recours au contrat.

Enfin, pour M. Frédéric Tiberghien, l'élaboration des indicateurs de la conditionnalité doit se faire conjointement entre les pouvoirs publics et le bénéficiaire, ce qui conduit de nouveau à penser que le contrat est l'instrument idoine pour fixer des conditionnalités. Mme Raphaëlle Sebag, directrice générale d'Impact Invest Lab, s'est associée à ce raisonnement, considérant que la fixation des conditionnalités nécessite une concertation avec les entreprises concernées.

Ainsi, la norme encadrant le versement d'aides, qu'il s'agisse de la loi ou du règlement, pourrait prévoir que des conditions sont fixées à l'octroi des aides par le biais d'une convention. Cela permettrait de sécuriser juridiquement ces contreparties, le cas échéant d'en définir le champ et, ensuite, de les négocier au cas par cas en tenant compte de la situation des entreprises ou des secteurs économiques concernés.

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 l'octroi des 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.

2. Adapter les conditionnalités aux entreprises

Toute volonté de conditionner les aides publiques doit prendre en compte la très grande diversité des entreprises françaises, qu'il s'agisse de leur taille ou de

(1) Conseil d'État, 26 mars 2008, Région de La Réunion.

leur secteur d'activité, afin de ne pas manquer son objectif. La conditionnalité des aides doit donc parvenir à segmenter les obligations qu'elle fixe en fonction de ces différents critères.

a. Traiter différemment les entreprises en fonction de leur taille et de leur secteur

Les entreprises n'ont pas la même capacité à répondre aux incitations qu'elles reçoivent de la puissance publique. La segmentation des obligations et le développement de l'accompagnement public et privé constituent les leviers d'efficacité d'une politique de conditionnalité des aides publiques.

En France, les très petites entreprises forment quasiment 96 % du nombre d'entreprises.

LES ENTREPRISES ENREGISTRÉES EN FRANCE EN 2017

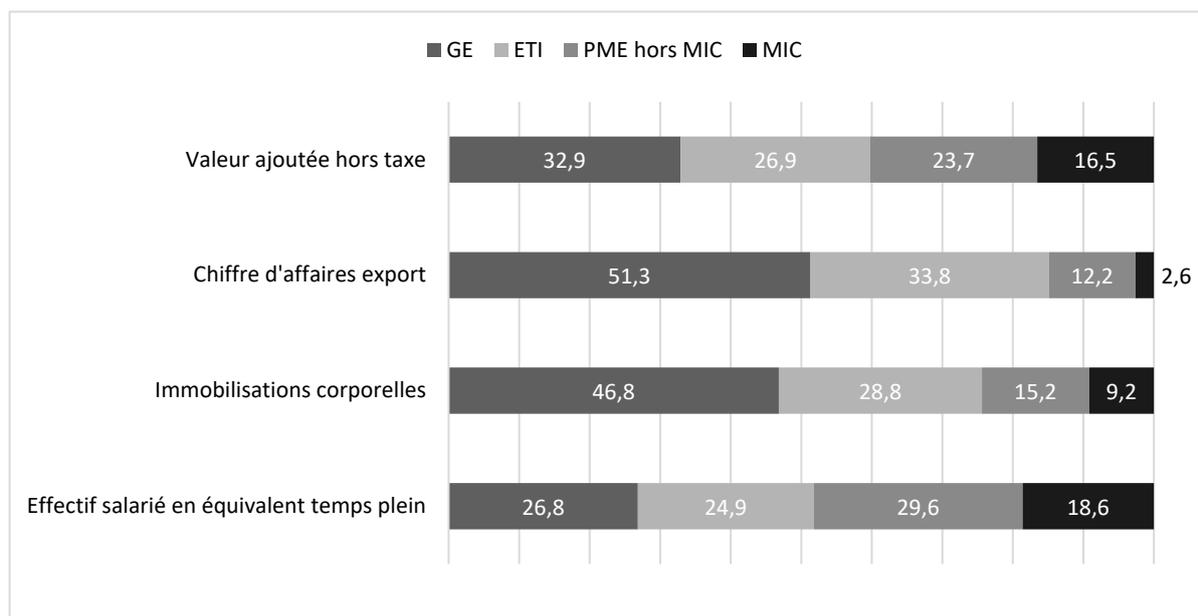
Catégorie d'entreprise	Caractéristiques	Recension	Part du total (%)
Microentreprises	Moins de 10 personnes ; chiffre d'affaires annuel ou bilan n'excédant pas 2 millions d'euros	3 701 363	96
Petites et moyennes entreprises	Moins de 250 personnes ; chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou bilan n'excédant pas 43 millions d'euros	147 767	3,8
Entreprises de taille intermédiaire	Moins de 5 000 personnes ; chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1,5 milliard d'euros ou bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros.	5 722	0,1
Grandes entreprises	Autres entreprises	257	0,007
Total		3 855 109	-

Source : Insee, *Les entreprises en France*, édition 2020.

La répartition des effectifs salariés et de la production de valeur ajoutée hors taxe (VA HT) est plus équilibrée. Les grandes entreprises réalisent près de la moitié de l'investissement et plus de 50 % du chiffre d'affaires à l'export.

TYPLOGIE DES ENTREPRISES DU SECTEUR MARCHAND

(en pourcentage)



Champ : entreprises des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers, hors régime fiscal de la micro-entreprise et micro-entrepreneurs.

Source : Insee, Tableau de l'économie française, édition 2020

Ces différentes catégories d'entreprises n'ont dès lors pas la même capacité à répondre aux aides publiques faisant l'objet de conditionnalités. De son côté, l'État, en se concentrant sur les grandes entreprises (257 entreprises, moins de 0,01 % du total des entreprises), peut agir sur plus du quart de l'emploi salarié et presque un tiers de la production de valeur ajoutée. Par le biais des chaînes de sous-traitance, il peut également affecter, de façon indirecte, les PME et ETI qui en dépendent.

À plus grande échelle, un périmètre étendu à l'ensemble des entreprises de plus de dix salariés affecte 80 % de l'emploi salarié et de la valeur ajoutée. Cette approche a été illustrée par M. Alexandre Saubot, vice-président de l'association France Industrie : « Dans l'industrie, nous avons l'habitude d'appliquer une règle dite des 80/20. Nous cherchons à régler d'abord pour 80 % des entreprises les problèmes les plus visibles, les plus lourds. Pour les 20 % d'entreprises restantes, les plus petites, il vaut mieux recourir à un travail collectif et dégager un ensemble d'actions ».

La puissance publique pourrait donc adopter une démarche par seuils prenant en compte, en premier lieu, la taille de l'entreprise afin d'optimiser l'impact de son approche au regard des coûts induits. **Les exigences peuvent ainsi être concentrées sur les grands groupes et les ETI, qui sont les plus à même d'intégrer les demandes des pouvoirs publics et d'entraîner dans la chaîne de sous-traitance les TPE et les PME.** Ces grandes entreprises disposent en effet des moyens humains et financiers pour s'engager dans une démarche de transition plus ambitieuse.

À l'inverse, les entreprises plus petites peuvent éprouver plus de mal à répondre à ces conditionnalités, car celles-ci impliquent généralement une démarche de *reporting* qui induit des coûts supplémentaires. Pour les PME et les TPE, il convient donc de privilégier une approche de conditionnalité *via* la commande publique et les appels d'offres, qui permettent d'orienter l'action des plus petites structures.

Le critère de taille doit être croisé avec celui du secteur d'activité économique. En effet, les effectifs et la valeur ajoutée se concentrent dans certains secteurs dont, au premier chef, l'industrie et le commerce, transports, hébergement et restauration. Par ailleurs, en matière d'exigences environnementales, il semble pertinent de cibler prioritairement les secteurs les plus polluants et les entreprises assujetties au marché européen du carbone.

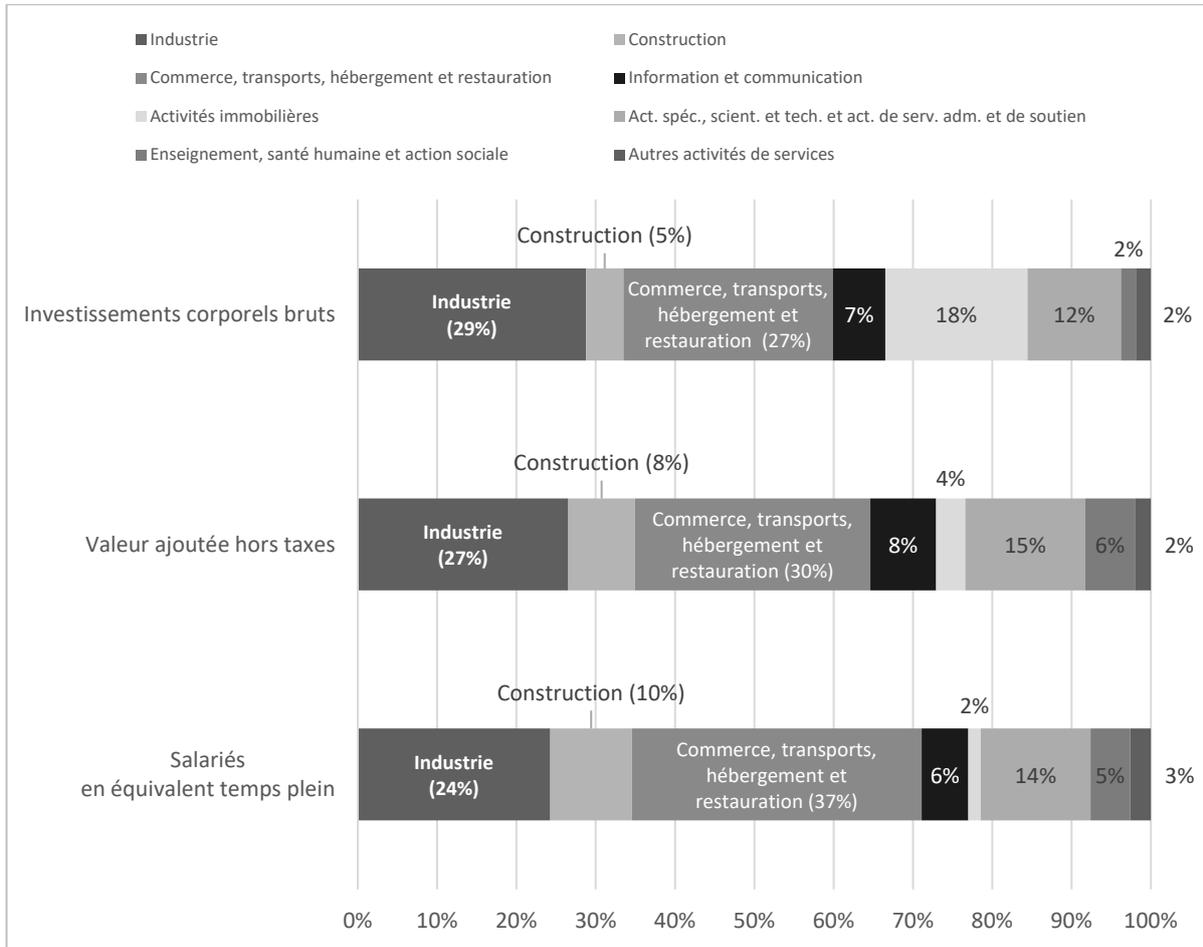
Proposition n° 18

Les pouvoirs publics pourraient adopter une démarche par seuil en privilégiant la conditionnalité des aides aux ETI et aux grandes entreprises, et la conditionnalité en cas de recours à la commande et aux appels d'offres publics 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.

RÉPARTITION DE L'INVESTISSEMENT, DES EFFECTIFS ET DE LA VALEUR AJOUTÉE PAR LE SECTEUR MARCHAND

(en pourcentage)



Champ : entreprises des secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers, hors régime fiscal de la micro-entreprise et micro-entrepreneurs.

Source : Insee, Tableau de l'économie française, édition 2020.

L'approche par secteur est déterminante pour toute politique de conditionnalité. Certains sont exposés à la concurrence internationale et, dès lors, soumis à un impératif de compétitivité ; aussi, toute exigence nouvelle doit être pondérée par les risques qu'elle fait peser sur cette compétitivité. L'industrie, avec environ un quart des salariés et de la valeur ajoutée, est concernée au premier chef.

Cette approche est d'ailleurs privilégiée dans un certain nombre de pays, comme l'a indiqué M. Nicolas Berghmans, chercheur à l'IDDRI : « Nous voyons principalement à l'échelle internationale deux modalités d'intervention de la puissance publique : la contractualisation d'une aide à une entreprise, et les aides allouées à l'ensemble d'un secteur. Ces deux modalités mobilisent des leviers très différents. Quand on analyse ces modalités à l'extérieur de notre pays, les aides accordées à un secteur entier ou à un secteur ouvert à la compétition internationale, avec des financements sur les technologies vertes, des financements à l'innovation, sont le plus souvent assorties d'une forme de conditionnalité. Peu de conditionnalités sont en revanche posées à l'échelle des entreprises... ».

Le *tempo* de transformation demandé à chaque secteur ne peut donc être le même et dépend de son tissu d'entreprises, de la maturité de ses technologies et de ses capacités d'investissement. L'industrie, secteur le plus exposé à la concurrence internationale, est également celui qui réalise la part de l'investissement total la plus importante.

Aussi, un travail par filière industrielle est essentiel afin de prendre en compte ces différents enjeux. M. Alexandre Saubot, vice-président de l'association France Industrie, fait part de ses réflexions aux membres de la mission : « *Il faut vraiment prendre les dossiers secteur par secteur et se donner le temps de les examiner. Prenons l'exemple de l'automobile. La France avait une excellence dans le moteur diesel. Mais aujourd'hui, 80 % des batteries qui vont équiper nos véhicules électriques sont produites en Chine. Comment organise-t-on, avec toutes les conséquences pour les fonderies dans le Nord et l'Est, la transition vers les moteurs électriques ? Cela peut demander du temps... Est-on prêt à se donner ce temps ? Dans la négative, quelles seront les conséquences ? Ce travail par filière est fondamental dans l'industrie si on ne veut pas en détruire des pans entiers* ».

Les contrats de filières sont la traduction de cette approche. Signés sous l'égide du Conseil national de l'industrie en 2019 et 2020, ils prennent la forme de dix-neuf contrats de filière stratégique (CSF) définissant pour chaque secteur d'activité des enjeux clés. Une partie d'entre eux sont en cours de renégociation pour tenir compte des orientations du plan de relance. Ils comportent des objectifs environnementaux qui pourraient être articulés avec les aides du plan de relance et la priorité que ce plan accorde à la transition écologique.

Actualiser les contrats de filière stratégique en les articulant avec les aides et les objectifs du plan de relance.

Enfin, si les critères de taille et de secteur doivent être pris en compte, chaque entreprise est dans une situation qui lui est propre, tant au regard de sa trésorerie, de ses capacités d'emprunt, de ses ressources humaines ou de son positionnement sur un marché. Une aide publique sera d'autant plus efficace qu'elle sera établie en partenariat avec l'entreprise. Il revient sur ce point au chef d'entreprise de déterminer s'il implique ou non les représentants des salariés dans la transformation qu'il envisage, dès la phase de négociation de l'aide.

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.

b. Accompagner les entreprises dans leur processus de transformation

Lors des auditions, les représentants des fédérations professionnelles ont indiqué que de nombreuses entreprises avaient besoin d'être assistées pour conduire un processus de transformation. Des solutions existent à la fois dans les secteurs publics et privés, comme l'a rappelé M. Quentin Parrinello, responsable de

plaidoyer justice fiscale et inégalités chez Oxfam France : « *Nous avons la chance en France de disposer d'entités qui ont réfléchi sur ces outils, comme Carbone 4, qui a travaillé sur des exercices de bilan carbone, l'ATE / ADEME, avec ACT⁽¹⁾, qui a travaillé sur des trajectoires sectorielles avec l'objectif de couvrir des secteurs essentiels d'ici fin 2021. Les outils existent et sont en cours de perfectionnement. Je rappelle qu'ils ont été co construits avec les entreprises* ».

L'ATE a développé l'initiative ACT comme une méthodologie permettant d'indiquer à chaque entreprise, par secteur d'activité, où elle se situe en matière d'émissions de carbone et quelle trajectoire elle doit suivre afin de respecter les objectifs fixés par l'Accord de Paris⁽²⁾. À l'aide de ce référentiel, une note est donnée à l'entreprise, qui peut être utilisée par les investisseurs.

L'État dispose de puissants outils de politique économique qui peuvent appuyer ce mouvement. La Caisse des dépôts et des consignations, en lien avec sa filiale Bpifrance, peut participer à ce travail d'accompagnement. Bpifrance a déjà développé des financements spécifiques avec l'ATE, ainsi qu'un climatomètre⁽³⁾ et un diagnostic écoflux⁽⁴⁾. M. Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'ATE, a exposé la logique de ce diagnostic écoflux devant la mission : « *Nous envoyons un auditeur qui identifie les sources de gaspillage et propose des solutions dont le retour sur investissement est souvent inférieur à six mois. Ce lien entre gaspillage et maîtrise des coûts est un excellent point d'entrée pour des PME qui envisagent de s'engager pour l'environnement. Nous l'avons proposé à la BPI et en deux mois et demi, en pleine période de crise, il a intéressé 150 à 200 entreprises* ». Le succès du dispositif en période de crise illustre la demande d'accompagnement exprimée par des entreprises confrontées aux sujets complexes de la transition écologique.

Diffuser les dispositifs publics d'accompagnement à la transition écologique et sociale auprès de toutes les entreprises qui en expriment le besoin.

Des solutions issues du secteur privé existent également. L'Agence des participations de l'État (APE) a mené, avec le cabinet de conseil Carbone 4, une évaluation des émissions de gaz à effet de serre des 85 sociétés têtes de groupe dans lesquelles l'État détient une participation, au regard des scopes 1, 2 et 3⁽⁵⁾. À partir de ces données, le secrétariat de l'APE échange avec chaque entreprise afin d'établir une évolution de sa trajectoire d'émission. D'autres approches existent enfin, à l'image de l'initiative des *Science Based Targets*, qui permet aux entreprises de

(1) L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a développé l'initiative « Assessing low Carbon Transition » (ACT) présentée plus bas.

(2) Accord de Paris sur le climat, signé le 12 décembre 2015, au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, adoptée à New-York le 9 mai 1992.

(3) Avec ce dispositif, les dirigeants de TPE et PME peuvent réaliser une auto-évaluation du niveau de maturité de leur entreprise vis-à-vis de la transition écologique et énergétique. Source : Bpifrance.

(4) Le diagnostic écoflux est un programme « premium » d'accompagnement pendant un an à destination des entreprises afin d'optimiser leurs coûts et réaliser rapidement des économies durables par une réduction des pertes en énergie, matière, déchets et eau. Source : Bpifrance.

(5) Les scopes constituent une manière de comptabiliser les émissions carbone d'une activité, en partant des émissions les plus directes (scope 1) aux plus indirectes (

mieux intégrer les exigences climatiques. Avec celle-ci, une entreprise doit établir un plan d'action soumis à la validation de l'organisation, fruit d'un partenariat entre l'association CDP, le Pacte Mondial des Nations unies, le World Resource Institute et l'ONG WWF.

L'initiative ACT de l'ATE pourrait compléter utilement ce travail d'évaluation, en participant à la diffusion d'une méthodologie développée par un organisme public. Ainsi, à l'occasion d'une prise de participation mais également via une revue de son portefeuille, l'APE pourrait recourir à la méthodologie ACT afin d'actualiser l'évaluation déjà réalisée sur les enjeux de transition écologique et énergétique. Les participations publiques dans des entreprises étant particulièrement étendues et variées, l'adoption de cette démarche permettrait de diffuser l'initiative auprès des milieux économiques.

L'État actionnaire doit, en tout état de cause, adopter des positions cohérentes avec ses objectifs climatiques et sociaux au sein des conseils d'administration des entreprises dont il détient une participation. La formalisation et la publication des exigences qu'il fixe à ces entreprises constitueraient, à ce titre, un outil puissant de lisibilité.

C. LA DÉTERMINATION DES INDICATEURS

La détermination d'indicateurs constitue un élément de toute politique de conditionnalité, que la conditionnalité résulte de la loi ou de la négociation entre la collectivité publique et l'entreprise. Les personnes auditionnées par la mission y accordent une grande importance, tout en relevant qu'il existe des domaines où des indicateurs existent, facilitant ainsi la mise en place d'une action et de son évaluation, quand ils restent à construire dans d'autres.

Les indicateurs ont un double objet : permettre la mise en place des conditionnalités et contribuer à l'évaluation des objectifs visés par l'aide publique, ce qui exige que les objectifs d'une politique soient exprimés clairement par la collectivité publique et qu'ils se prêtent à une quantification. En amont du versement de l'aide, ils sont un outil de contrôle de l'éligibilité effective à une aide publique (conditionnalité *ex ante*) ; en aval, ils contribuent au respect des objectifs fixés (conditionnalités *ex post*). Ils doivent répondre à un minimum de critères : être lisibles et simples à comprendre, afin de permettre un suivi efficace des conditionnalités par l'ensemble des parties prenantes d'une entreprise ainsi que par les collectivités publiques et l'ensemble des citoyens.

De nombreux indicateurs sont d'ores et déjà disponibles quand une politique est mesurable, c'est-à-dire qu'elle se fonde sur des données physiques, comme la quantité de gaz émise dans l'atmosphère ou le nombre de personnes empruntant les transports en commun. Mais des pans entiers de politique publique ne peuvent se résumer à des données quantitatives, par exemple la biodiversité.

1. Indicateurs spécifiques ou généraux ?

S'agissant des conditionnalités, la mission s'est trouvée rapidement devant un clivage : d'une part, le souhait d'avoir des indicateurs suffisamment homogènes, à caractère général, pour permettre une comparaison entre toutes les entreprises ; d'autre part la nécessité de les adapter aux spécificités de chaque secteur d'activité. Cette question a une portée politique :

– des indicateurs spécifiques peuvent être négociés entre les collectivités publiques qui accordent les aides et les entreprises, ce qui permet une approche contractuelle conforme aux intérêts des deux parties et évite que des indicateurs établis par avance dissuadent les entreprises et secteurs d'activité de recourir à des aides ; il convient de garder à l'esprit que si les collectivités publiques acceptent le principe d'une négociation, le champ de celle-ci ne comprendra pas uniquement les indicateurs mais également les conditionnalités dont ils sont un élément ;

– des indicateurs généraux traduisent l'approche d'ensemble d'une politique et en garantissent la cohésion ;

– les indicateurs peuvent déterminer la philosophie de tout un secteur économique. Si la finance verte ou la comptabilité durable peuvent se fonder sur des indicateurs, l'industrie financière n'aura pas pour seul objectif la rentabilité du capital mais contribuera à l'édification d'un monde plus humain.

Un consensus est apparu au sein des fédérations professionnelles auditionnées par la mission en faveur d'une association forte des entreprises à la définition des indicateurs de suivi des objectifs proposés par les pouvoirs publics ⁽¹⁾. Pour leur part, les syndicats de salariés considèrent que le conseil économique et social (CSE) pourrait utilement jouer un rôle au sein de ce processus.

Les partenaires sociaux se rejoignent sur l'idée d'internaliser en partie la définition des indicateurs, afin de permettre à l'entreprise de conserver la maîtrise de ces derniers. Ils demandent également que les petites entreprises fassent l'objet d'un traitement spécifique, dans un contexte de crise où elles ont été parfois durablement fragilisées.

Cette conception débouche sur une contractualisation des indicateurs et des conditionnalités. Lors de son audition devant la mission, M. Frédéric Tiberghien a indiqué à vos rapporteurs que les conditionnalités et les indicateurs devaient être définis, selon lui, « conjointement par le bailleur et le bénéficiaire de l'aide » au moment de son octroi. L'indicateur « doit faire partie du contrat, dès le début de la négociation de l'octroi de l'aide. Il doit être co-construit car ce que l'on sait mesurer n'équivaut pas forcément à ce que l'on souhaite avoir. La

(1) C'est le cas, par exemple, des start-up spécialisées dans le domaine du numérique. Lors de leur audition, les représentants de France Digitale ont insisté sur ce point, en indiquant que les entreprises qu'ils avaient interrogées sur ce sujet plaidaient, en matière environnementale, pour un traitement « au cas par cas » quant aux moyens d'atteindre un objectif donné.

contractualisation des indicateurs se justifie en outre par la diversité des secteurs économiques ».

La contractualisation permettrait d'adapter au mieux le niveau de contrainte sur l'entreprise concernée. Elle n'est pas exclusive de l'utilisation d'indicateurs préétablis, mais part du principe d'une différenciation entre les entreprises, en fonction de leur situation de départ, au détriment d'une approche plus homogène. Elle rend nécessaire une forme de vigilance quant au traitement équitable réservé aux acteurs économiques qui se trouvent dans une situation similaire.

Vos rapporteurs partagent l'idée d'associer les entreprises à la définition des indicateurs, afin qu'elles aient la capacité de les mettre en œuvre.

Les indicateurs généraux présentent toutefois l'utilité majeure d'être une référence pour des entreprises quand elles souhaitent faire évoluer leur modèle économique, auxquelles les partenaires sociaux peuvent également se référer. Ils présentent l'avantage d'impliquer les collectivités publiques dans la définition d'un cadre commun de transparence, avec des indicateurs homogènes. Impact France est ainsi en faveur de cette orientation « *afin que les entreprises puissent évaluer elles-mêmes leurs impacts et soient incitées à poursuivre leur transformation écologique et sociale* ». La création récente d'un index public de l'égalité professionnelle a ainsi constitué, pour citer Impact France, un réel progrès, face à une situation où antérieurement « *chaque entreprise avait créé son modèle, ce qui ne permettait pas aux syndicats de bien travailler* ».

De toute évidence, ces deux approches se combinent. La négociation des contrats de filière en est l'illustration. L'État leur donne une direction qui se décline en quelques objectifs, les actions concrètes étant négociées. Les aides sont donc accordées avec un objectif précis, mais en tenant compte des situations des entreprises concernées.

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.

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

2. Entre indicateurs existants et indicateurs en construction

Les indicateurs procèdent soit des pouvoirs publics, soit d'initiatives d'instituts ou d'entreprises diverses. M. Nicolas Berghmans, chercheur à l'IDDRI, a tenu à rassurer les membres de la mission en indiquant : « *la France est depuis plusieurs années en pointe sur le développement d'indicateurs permettant de mesurer les performances sociales ou écologiques des entreprises* », se référant à cette occasion au bilan carbone et à des initiatives comme le *Science Based Target*

(SBT) ⁽¹⁾ ou encore la méthodologie « *Assessing low Carbon Transition* » (ACT). Il existe en France, une grande variété de certifications et labels environnementaux sur lesquels il serait possible de s'appuyer dans le cadre de la définition de conditionnalités *ex ante* ⁽²⁾.

La mesure des émissions de gaz à effet de serre, base de toute politique de décarbonation, est réalisable, puisqu'il s'agit de quantités physiques. Les émissions sont mesurées sur trois niveaux distincts : émissions directes uniquement (scope 1), certaines émissions indirectes (scope 2) et émissions indirectes les plus larges avec prise en compte de toute la chaîne de valeur (scope 3).

La qualité de l'eau est également mesurable, avec l'analyse de son acidité ou des substances qui s'y trouvent. Il est en revanche plus difficile de disposer d'indicateurs sur la biodiversité, même si les entreprises peuvent s'engager à mesurer leur impact sur la biodiversité – à l'instar de la coalition d'entreprises Act4nature – cette mesure n'étant pas homogène.

Dans certains domaines, un choix pourrait être laissé entre plusieurs indicateurs de référence. Ainsi pour la réalisation de bilan des émissions de gaz à effet de serre, la méthode ACT développée par l'Agence de la transition écologique fait partie des recommandations du Haut Conseil pour le climat précédemment mentionnées.

(1) *Le Science Based Target est une initiative visant à permettre à des entreprises volontaires de cibler des objectifs de réduction de leurs émissions de GES définies scientifiquement selon une approche sectorielle, totale ou économique. 66 entreprises et 1 000 entreprises dans le monde se sont engagées dans cette démarche.*

(2) *La France se distingue dans le domaine des labels d'investissement durable. À titre d'exemple, le label ISR, mis en place en 2016 par le ministère de l'économie et des finances a été adopté par plus de 600 fonds d'investissements en 2020, pour un encours de 349 milliards d'euros, avec une hausse des encours sur un an de 153 %. Il en va de même pour les « labels verts » avec le label Greenfin, qui a connu une évolution à la hausse similaire, en dépit d'encours bien moins élevés.*

L'initiative ACT : un outil de suivi de la stratégie bas carbone des entreprises

L'initiative ACT (Assessing Low Carbon Transition), développée par l'ADEME et le CDP, permet à une entreprise de se positionner par rapport à la trajectoire de décarbonation correspondant à son secteur d'activité.

Une note globale est donnée à chaque entreprise en fonction de trois critères principaux que sont sa performance, la cohérence globale de ses actions et enfin sa tendance générale (amélioration – stabilité – dégradation).

Une première phase pilote, lancée en 2016 a été menée par l'ADEME et le CDP auprès de 23 entreprises internationales, autour de trois secteurs d'activité que sont la production d'électricité, le commerce de détail et la construction automobile. Une seconde phase pilote française a été lancée en 2017 à destination des ETI et des PME. Ces deux phases ont donné lieu à la publication de documents de synthèse et de résultats pour affiner les méthodologies.

Au 11 février dernier, d'après les données du site internet de l'initiative ACT, 224 entreprises de toutes nationalités se sont engagées dans cette démarche. D'ici 2022, l'initiative ACT devrait couvrir l'ensemble des secteurs présentant des enjeux en termes de stratégie bas carbone.

Source : auditions et site internet de l'initiative ACT

La finance durable ou verte s'est également dotée d'indicateurs. Reposant initialement sur l'intention de prendre en compte les critères dits « ESG » (« environnementaux, sociaux et de gouvernance ») comme un atout à valoriser dans la gestion des actifs, cette prise en compte s'est graduellement transformée en analyse des risques que court l'entreprise pour son développement ou sa capacité de résilience. Différents labels existent afin d'apporter des garanties sur les investissements et fonds verts. Mais les acteurs de l'audit de la finance durable, à l'instar de Novethic, filiale de la Caisse des dépôts, déplorent l'absence de taxonomie, de classification précise des indicateurs environnementaux et de leurs modes de calcul, qui soit largement diffusée. En découle une importante hétérogénéité des informations disponibles sur les entreprises, pouvant rendre les comparaisons plus difficiles et la fiabilité plus aléatoire.

Dans la ligne de la finance verte, la comptabilité durable constitue une voie innovante, actuellement en construction, de renforcement de la dynamique de reporting extra-financier. Elle a pour objet d'intégrer des éléments extra-financiers dans la comptabilité traditionnelle, par l'évaluation monétaire des actions environnementales ou humaines. Transformées en coûts, ces actions peuvent entrer dans les documents comptables de l'entreprise (par exemple, coût pour l'entreprise du maintien de l'environnement naturel qui l'entoure). Expérimentale à l'heure actuelle, elle rencontre la difficulté de déterminer des moyens transparents, fiables et homogènes d'opérer de telles quantifications et monétisations mais l'expérience mérite d'être suivie, à l'heure où l'Union européenne comme les acteurs de l'industrie financière réfléchissent à l'intégration des coûts environnementaux et humains dans la comptabilité.

Dans le champ social, le suivi de conditionnalités portant sur l'égalité entre les hommes et les femmes est rendu possible avec l'index d'égalité professionnelle. Un consensus existe sur ce sujet : l'ensemble des acteurs entendus considèrent cet outil comme un progrès et plaident en faveur de sa mise en œuvre effective par les entreprises. L'égaconditionnalité des aides publiques peut aisément se fonder sur cet outil, même s'il est perfectible. Vos rapporteurs notent, en outre, que l'existence d'un site internet ⁽¹⁾ permettant le calcul de cet index offre une certaine facilité d'application.

Par ailleurs, la mise en place d'autres indicateurs (part d'emploi d'un public donné, proportion de contrats courts etc.) ne présenterait pas pour vos rapporteurs, de difficultés particulières, au regard de l'état actuel des obligations de reporting des entreprises.

Plusieurs secteurs d'activité ont également créé leurs propres outils avec par exemple la mesure de l'impact environnemental des événements organisés dans l'hôtellerie ⁽²⁾. Vos rapporteurs souhaitent donc insister sur la nécessité de prendre appui sur ces initiatives au niveau sectoriel.

IV. LE RECOURS AUX CONDITIONNALITÉS POUR LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE FEMMES ET HOMMES

La diversité des aides publiques a pour corollaire la diversité des conditionnalités qui peuvent leur être appliquées. Dans la mesure où le débat sur les projets de loi de finances rectificative et de loi de finances pour 2021 a principalement porté sur la transition écologique et l'égalité professionnelle entre femmes et hommes, vos rapporteurs proposent d'examiner les cas dans lesquels il pourrait être opportun de recourir à des conditionnalités dans ces domaines, en tenant compte des législations et des politiques incitatives déjà existantes.

A. L'ÉCOCONDITIONNALITÉ

Le cadre normatif en matière climatique résulte d'engagements internationaux et européens, déclinés ensuite à l'échelle nationale. Le nombre important d'engagements internationaux s'explique par le fait que le changement climatique est une question globale qui ignore les frontières et qui appelle en conséquence une réponse coordonnée de la communauté internationale. Mais il est rappelé que la lutte contre le réchauffement n'est pas le seul élément d'une politique environnementale. Le respect de la biodiversité et la préservation des sols contre leur artificialisation constituent d'autres volets de l'action publique.

(1) <https://index-egapro.travail.gouv.fr/>

(2) Il s'agit de Cléo, calculateur de performance événementielle, développé en partenariat public-associatif par Unimev et le comité régional du tourisme Paris-Région à partir d'une méthodologie co-construite avec le ministère de l'économie et des finances.

1. Un cadre normatif en évolution permanente

Dans les grandes lignes, les textes permettant la lutte contre le réchauffement climatique sont les suivants :

- Protocole de Kyoto (1992) ;
- Système européen d'échange des quotas d'émission (2005). Le SEQE couvre actuellement plus de 11 000 installations dans l'UE et les pays de l'Espace économique européen, et concerne 45 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) de cette zone ⁽¹⁾.
- Accord de Paris (COP 21, 2015), qui a été suivi par l'engagement de l'UE de réduire d'au moins 40 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990 ;
- Paquet énergie-climat (2008), qui a défini trois objectifs à l'horizon de 2020 :
 - une réduction des émissions de GES de 20 % par rapport à 1990 ;
 - une augmentation de la part des énergies renouvelables de 20 % dans la consommation énergétique finale brute ;
 - une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.

Les objectifs pour l'horizon 2030 visent :

- une réduction des émissions de GES d'au moins 40 % par rapport à 1990, avec une réduction répartie entre une diminution de 43 % des émissions du système d'échange de quota par rapport à 2005 et une diminution de 30 % par rapport à 2005 pour les autres secteurs ;
- une augmentation de la part des énergies renouvelables de 32 % dans la consommation énergétique finale brute ;

Le *Pacte vert pour l'Europe* vise à garantir la neutralité carbone de l'UE d'ici à 2050 – l'objectif ayant déjà été acté – et à accroître les objectifs de réduction pour 2030 avec une diminution envisagée de 55 % par rapport à 1990.

Les différents engagements internationaux et européens sont déclinés dans le droit français.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 a fixé l'objectif d'une réduction des émissions de GES de 40 % par rapport à 1990 à l'horizon de 2030 ainsi que des objectifs sectoriels, notamment en matière énergétique. De nouveaux outils ont été créés :

(1) Ministère de la Transition écologique, « Chiffres clés du climat. France, Europe et monde », Édition 2021, p. 71.

- la stratégie nationale de développement bas-carbone (SNBC), qui, s'appuyant sur des budgets carbone, vise à intégrer l'objectif de réduction des émissions au sein des décisions économiques et permettre une réorientation des investissements
- la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), établissant les priorités d'action en matière d'énergie. La PPE doit être compatible avec la SNBC – alors que les autres documents de planification doivent seulement la « *prendre en compte* ».

Par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, la France s'est engagée à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 en divisant par plus de six les émissions par rapport à 1990. Cet objectif a été intégré lors de la révision de la SNBC en avril 2020 ainsi que dans la PPE. Cette trajectoire de neutralité est retranscrite dans les budgets carbone, définissant des plafonds d'émissions pour des périodes de cinq ans et déclinés par secteur.

Plusieurs lois récentes contiennent enfin des dispositions environnementales notables : loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite EGALIM ; loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN ; loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ; loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite AGECL.

Pour sa part, la diversité biologique a fait l'objet d'une convention, signée à Rio de Janeiro en 1992, suivie en France de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Il convient de rappeler que toutes ces normes s'appliquent directement aux entreprises, qui ont dû adapter leurs modes de production depuis plusieurs décennies pour les respecter. Il s'agit pour elles (comme pour l'ensemble de la société) d'un *continuum*, la phase de transition devant durer un peu moins de trente ans jusqu'à atteindre l'objectif européen de neutralité carbone en 2050.

Outre ces textes, les entreprises doivent respecter, indépendamment de leurs secteurs ou activités, de multiples règles environnementales que le présent rapport n'a pas vocation à recenser de manière exhaustive, qui s'appliquent soit à toutes les entreprises (répression pénale des atteintes portées aux milieux naturels ou abandon de déchets), soit aux entreprises en fonction de seuils, comme la déclaration de performance extra-financière ou le devoir de vigilance, obligeant les entreprises donneuses d'ordre à prévenir les risques – notamment environnementaux – liés à leurs opérations mais aussi celles de leurs filiales. Citons également pour mémoire le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire (dit *décret tertiaire*), dont l'objectif est une réduction de la consommation des

bâtiments de 40 % d'ici 2030. Enfin, certaines réglementations sont purement sectorielles : dans l'automobile, les normes actuelles prévoient une réduction des émissions de 37,5 % à l'horizon de 2030 par rapport à 2021, et s'avèrent un outil particulièrement puissant pour accélérer la transformation du secteur, ainsi que l'a souligné le cabinet de Mme la ministre de la transition écologique.

2. Les politiques incitatives existantes

Outre le bloc normatif, il existe des instruments incitatifs, dont les effets peuvent être analogues à ceux attendus par une politique de conditionnalités des aides publiques. La normalisation, la commande publique et le comportement de l'État en tant qu'actionnaire constituent trois modes d'action. Le *reporting* de RSE relevait pour sa part d'une obligation légale s'appliquant à un champ réduit d'entreprises, lors de sa création en 2001, avant de s'étendre et de relever à la fois de dispositions légales et de politiques incitatives.

a. L'essor de la normalisation et de la labellisation

La normalisation et la labellisation constituent deux outils intéressants pour les pouvoirs publics comme pour les entreprises, en raison de la méthodologie rigoureuse qui s'attache à leur élaboration, et au fait que celle-ci associe souvent toutes les parties prenantes, État, associations et environ 20 000 entreprises en France.

L'objectif de toute normalisation est de trouver en commun, dans des conditions économiques acceptables, une solution satisfaisante à des questions de nature diverse (organisationnelle, technique, sociale, environnementale), auxquelles la norme apportera une réponse. L'intérêt de la norme internationale ou nationale est de définir un objectif et un langage commun entre producteurs et consommateurs, et d'harmoniser des produits, pratiques et services dans un secteur d'activité.

La labellisation consiste pour sa part à identifier et à garantir les aspects d'un produit ou d'un service. Généralement matérialisée par la présence d'un logo, elle constitue un gage de crédibilité et de confiance auquel les consommateurs sont sensibles.

La normalisation volontaire est une activité d'intérêt général. L'idée est de fournir des repères face à un enjeu ou un problème. Il est rappelé que dans 90 % des cas, les normes sont élaborées au niveau européen ou international. Elles constituent un enjeu de compétitivité pour les entreprises sur les marchés internationaux.

Il a été constaté que l'adoption volontaire de normes par les entreprises constitue un accélérateur de croissance et a un impact sur leur compte de résultat. Elle permet aussi de respecter les réglementations qui fixent les objectifs à atteindre à un horizon déterminé. En matière environnementale, une étude de 2019 de l'Agence française de normalisation (AFNOR) sur le label RSE ISO 26 000 indique

que 80 % des entreprises étudiées développent leur attractivité et 75 % se démarquent de la concurrence. 88 % innovent grâce à la labellisation et observent des réductions de consommation énergétique ou en eau. 69 % ont réduit leurs émissions de GES. Quant à la certification 14 001, elle permet à 73 % des entreprises de réaliser des économies d'énergie.

Quel est l'intérêt de la normalisation dans un débat sur la conditionnalité des aides aux entreprises ? Elle porte au moins deux enjeux.

Le premier enjeu se situe en amont de l'aide et concerne le choix d'un bénéficiaire. La normalisation donne aux pouvoirs publics des critères pour choisir le bénéficiaire d'une aide. Elle constitue une aide à la décision, dans un domaine où il faut prendre en compte la complexité du tissu économique et la diversité des entreprises.

Le deuxième enjeu est en aval et porte sur l'évaluation des effets de l'aide. La normalisation permet de mieux mesurer les effets de l'aide, de s'assurer que les résultats correspondent bien à l'intérêt général et de donner une méthodologie aux personnes en charge de l'évaluation.

Un troisième élément pourrait être ajouté : les normes sont des outils et répondent ainsi à la préoccupation de disposer d'indicateurs lorsqu'une aide publique est assortie de conditionnalités. Il convient en revanche de ne pas proposer la même solution à toutes les entreprises, et de s'adapter à leurs spécificités, notamment leur taille et le secteur dans lequel elles opèrent. Ainsi, une dizaine d'organisations professionnelles ont récemment développé un label RSE sectoriel, en s'appuyant sur la norme ISO 26 000 et en faisant appel à un organisme tiers indépendant, AFNOR certification.

Plusieurs normes internationales volontaires sont proposées par l'Organisation internationale de normalisation comme l'ISO 14 001 sur le management de l'environnement, l'ISO 14 064 sur le calcul des émissions de gaz à effet de serre, l'ISO 50 001 sur le management de l'énergie et l'ISO 26 000 sur la responsabilité sociétale des organisations. Si les mises en œuvre peuvent diverger avec des exigences de certification externes ou d'évaluations, la démarche est similaire, celle de la soumission à un référentiel non obligatoire, s'ajoutant au cadre juridique en vigueur.

En matière de finance dite durable ou verte, existent également des labels visant à qualifier la nature des actions et des opérations financières, comme indiqué *supra* (label ISR créé en 2010 par Novethic, complété par le label *Greenfin*, créé par le ministère de la Transition écologique, qui garantit la qualité verte des fonds d'investissement et exclut les fonds investissant dans des entreprises opérant dans le secteur du nucléaire et des énergies fossiles). D'autres labels, d'origine privée, participent de cette différenciation. Ainsi, le label de Finansol distingue des produits d'épargne solidaire et s'envisage, selon l'audition de son président, comme complémentaire des labels publics notamment en ce qu'il est construit avec les

acteurs de l'économie, reconnaissance de leur liberté en la matière. La diversité des labels, comme l'illustrent ces exemples en matière de finance, permet d'apporter de l'information aux épargnants afin de susciter une nouvelle orientation des ressources financières.

La labellisation concerne de nombreux secteurs. Dans le bâtiment, des entreprises de rénovation thermique ou d'installation d'équipements utilisant des énergies renouvelables peuvent bénéficier de labels RGE (« Reconnu Garant de l'Environnement »), qui seul peut ouvrir le droit à la perception d'aides publiques comme celles déployées dans le cadre du plan de relance au titre de la rénovation énergétique des bâtiments (*cf.* dispositif MaPrimeRenov').

La labellisation d'entreprises ou de projets n'a de sens que si elle est accompagnée d'un contrôle efficient. La capacité des pouvoirs publics et de leurs opérateurs à contrôler ses effets est cruciale, comme l'a souligné l'IDDRI. Vos rapporteurs considèrent que ce contrôle mériterait d'être renforcé.

b. Le « verdissement » de la commande publique

L'État et les collectivités territoriales n'agissent pas uniquement comme producteurs de normes, mais également comme régulateurs et agents économiques. Ils disposent des leviers de la commande publique et peuvent par ce biais imposer aux entreprises candidates aux marchés publics des conditionnalités environnementales dont les effets sont les mêmes que celles accompagnant des aides publiques.

D'après la Banque des Territoires, la commande publique s'est établie à 87,5 Mds€ en 2019, à raison de 27,8 Mds€ pour les marchés de travaux, 32,5 Mds€ pour les services, 9,5 Mds€ pour l'ingénierie et 12,8 Mds€ pour les fournitures, répartis sur 250 000 appels d'offres. 60 % de la commande relève des collectivités territoriales et au sein de ce pourcentage, les communes et leurs groupements jouent un rôle prépondérant (70 % de la commande publique locale). À l'inverse, la part des régions demeure réduite (4 %). « *Elles sont de grands financeurs des politiques publiques, mais par maîtres d'ouvrage interposés, notamment via les contrats de territoires* », observe M. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

Plus du quart (26 %) des dépenses engagées dans le cadre des marchés publics a servi à créer ou entretenir des bâtiments publics (à comparer à 15 % en 2012) en raison des efforts des collectivités territoriales pour en particulier accroître l'efficacité énergétique et l'accessibilité du bâti.

Ces chiffres doivent être complétés par le rappel que les collectivités territoriales n'utilisent pas seulement la commande publique pour agir mais recourent également à des modes d'organisation du service public comme la concession. En ce cas, la réalisation des investissements relève de l'exploitant et non du concédant.

Ainsi que le rappelle le professeur Hubert Delzangles, la conditionnalité environnementale peut être appréciée comme « *ayant pour objet de subordonner la procédure amenant à la conclusion d'un contrat, son contenu, puis son exécution, au respect de conditions environnementales. À l'évidence, l'importance donnée à la clause environnementale dans l'acte contractuel déterminera l'effectivité de la conditionnalité environnementale dans tel ou tel contrat de la fonction publique* »⁽¹⁾.

La question de la conditionnalité des marchés publics a été abordée par la Commission européenne, notamment dans son Livre Vert « *Les marchés publics dans l'Union européenne : pistes et réflexions pour l'avenir* » où elle étudie les étapes procédurales où pourrait être inclus l'objectif de protection de l'environnement. Sont ainsi mentionnés l'examen des candidatures, des prescriptions techniques, des critères de sélection des candidats, des critères d'identification de l'offre économiquement la plus avantageuse.

En 2002⁽²⁾, la Cour de justice des communautés européennes a validé la possibilité d'introduction d'un critère d'attribution à caractère environnemental dans la détermination de l'offre la plus avantageuse, en exigeant toutefois une information des candidats sur ces critères environnementaux ainsi qu'un respect des principes fondamentaux de la commande publique.

Par la suite, la conditionnalité environnementale s'est généralisée en droit européen de la commande publique, avec notamment la directive du 31 mars 2004⁽³⁾. La directive du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics a ajouté la notion du calcul du coût du cycle de vie aux possibilités préexistantes d'intégration des questions environnementales dans les différentes étapes de la procédure de sélection. Le coût du cycle de vie peut déterminer l'offre la plus économiquement avantageuse dès lors que les externalités environnementales peuvent être calculées comptablement et exprimées dans une monnaie⁽⁴⁾.

En droit national de la commande publique, des dispositifs favorisant l'intégration du développement durable et de la protection de l'environnement sont progressivement apparus. Dès 2004, des considérations environnementales pouvaient être considérées comme critères d'attribution, à condition toutefois qu'elles soient en rapport avec l'objet du marché. La possibilité de conclure des

(1) Delzangles Hubert, « Chapitre VI Conditionnalité environnementale et commande publique », in Fines Francette et Delzangles Hubert (dir.), *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 104.

(2) CJCE, 17 septembre 2002, *Concordia Bus Finland*, aff. C-513/99, Rec. p.I-7251.

(3) Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

(4) Delzangles Hubert, « Chapitre VI Conditionnalité environnementale et commande publique », in Fines Francette et Delzangles Hubert (dir.), *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 114.

contrats globaux de performance a été introduite en 2011 ⁽¹⁾, avec des engagements possibles en matière d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit les orientations stratégiques pour les marchés publics verts et les achats publics durables. La réforme du droit de la commande publique par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ⁽²⁾ a favorisé la prise en compte de préoccupations environnementales mais aussi sociales.

Le plan national d'action pour les achats publics durables 2015-2020 ⁽³⁾ fixait à l'horizon de 2020 un pourcentage de 30 % de marchés publics contenant une disposition environnementale.

Différents moyens d'insérer une disposition environnementale dans un contrat de marché public existent :

- il peut s'agir de l'objet du contrat ;
- la dimension environnementale peut être intégrée dans les spécifications techniques, par exemple par le biais d'écolabels ;
- la dimension environnementale peut être prise en compte dans les stipulations régissant les conditions d'exécution du marché ;
- les critères d'attribution du contrat peuvent inclure des éléments liés au développement durable.

Toutefois, le prix du marché demeure un frein majeur au verdissement de la commande publique. Ainsi que l'a souligné l'ADCF, la commande publique peut favoriser les objectifs de l'action publique à la condition de déterminer avec attention les critères du cahier technique et de faire en sorte que le prix ne soit plus au cœur du marché.

Des initiatives ont vu le jour pour favoriser l'insertion de clauses environnementales dans les marchés publics à l'instar de l'association CD2E qui a publié un répertoire de clauses environnementales rédigées ⁽⁴⁾, prêtes à être insérées, assorties d'explications, afin d'en favoriser l'essor.

Comme le suggère le professeur Hubert Delzangles, pour que la commande publique devienne exemplaire, la place de la conditionnalité environnementale pourrait être accrue par l'obligation d'y recourir : « *il conviendrait donc de passer*

(1) Décret n° 2011-1 000 du 25 août 2011 modifiant certaines dispositions applicables aux marchés et contrats relevant de la commande publique.

(2) Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

(3) Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, « Plan national d'action pour les achats durables 2015-2020 », https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan_national_d_action_pour_les_achats_publics_durables_2015-2020.pdf.

(4) <https://laclauseverte.fr>.

de la période d'incitation à la phase d'imposition, ce qui amènerait une véritable conditionnalité environnementale » en obligeant « les pouvoirs adjudicateurs à inclure des clauses environnementales et, s'ils ne peuvent le faire, à justifier de cette impossibilité » ⁽¹⁾.

c. La réorientation de l'actionnariat public vers la durabilité

L'État, notamment *via* l'Agence des participations de l'État (APE) est actionnaire d'entreprises aux activités diverses. Comme tout actionnaire, il peut influencer la gestion et le fonctionnement des entreprises dont il détient des parts. Le portefeuille de l'APE est actuellement composé de 85 entreprises jugées stratégiques (des sociétés de tête, ayant souvent de nombreuses filiales), afin de stabiliser leur capital et de les accompagner dans leur développement et leur transformation. D'une valeur totale de portefeuille estimée à 84,5 Mds€ au 30 juin 2020, la partie cotée du portefeuille était valorisée à 52,3 Mds€. Ces entreprises sont présentes dans les secteurs de l'énergie, l'industrie, les transports, les services et la finance. L'État est donc présent dans certains secteurs fortement émetteurs de gaz à effet de serre (énergie, transports).

Lors de leur audition, les représentantes de l'APE ont indiqué que l'Agence s'était intéressée à la RSE bien avant la crise et avait défini, dans une charte, quatre priorités : l'intégration des sujets de RSE dans la stratégie des entreprises ; la transition énergétique, avec la diminution des émissions de gaz à effet de serre ; agir comme un employeur responsable, avec par exemple le respect de la parité et, enfin, l'impact sociétal positif des entreprises. Une fois ces priorités définies il s'est agi de les mettre en œuvre auprès des entreprises. S'agissant par exemple des gaz à effet de serre, l'APE indique être accompagnée par un cabinet de conseil, Carbone 4, qui a élaboré un état des lieux des émissions (scope 1, 2 et 3) des 85 sociétés du portefeuille. Puis, forte de ces données, l'Agence échange avec les entreprises sur leurs trajectoires d'émissions et leurs évolutions. Pour l'APE, l'État actionnaire poursuit une stratégie environnementale, qu'il met en œuvre au sein de son portefeuille.

Preuve que le débat est ouvert au sein même de l'État, l'Agence de la transition écologique estime toutefois que l'APE pourrait aller plus loin, par exemple en mettant méthodiquement en œuvre une évaluation des émissions à chaque prise de participation, par exemple avec la méthodologie ACT (« *Assessing low Carbon Transition* »). Une telle initiative montrerait, selon l'ATE, l'exemple en matière d'évaluation et serait un vecteur d'incitation pour les entreprises à agir de même. Par ailleurs, l'ATE a souligné la réelle responsabilité de l'État pour conduire les entreprises françaises vers l'économie bas carbone.

Dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative, a été introduit un dispositif par lequel les prises de participation de l'APE au sein

(1) Delzangles Hubert, « Chapitre VI Conditionnalité environnementale et commande publique », in Fines Francette et Delzangles Hubert (dir.), *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 118.

d'entreprises dépassant un seuil de 500 M€ de chiffres d'affaires et soumises à déclaration de performance extra-financière sont conditionnées à la définition d'engagements en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre établis en cohérence avec les budgets carbone sectoriels, avec un suivi régulier ⁽¹⁾.

Les collectivités territoriales, qui voient dans l'actionnariat public un outil intéressant, sont sur la même ligne que l'État, en insistant sur le partenariat qui se crée ensuite entre la collectivité et l'entreprise, comme l'a souligné M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, évoquant les outils financiers « *comme l'intervention en fonds propres. Quand on opère ainsi, on se place comptablement en haut du bilan, on fait en quelque sorte partie de l'actionnariat et on est partie prenante de l'entreprise. On peut ainsi discuter de sa trajectoire avec le chef d'entreprise. Discuter de conditionnalités à ce stade est bien mieux que de sanctionner a posteriori* ».

d. Le reporting extra-financier, champ de force politique

Évoquée pour la première fois dans la stratégie de Lisbonne de l'Union européenne (mars 2000), l'obligation de *reporting* extra-financier a pris une place croissante dans la stratégie économique de l'Union européenne et des États membres. Définis en 2011 par la Commission européenne comme « *la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société* », la législation européenne, en constante évolution, s'applique à quelque 6 000 grandes entreprises européennes.

L'obligation de *reporting* extra-financier (également appelé *reporting* RSE) a été instaurée en France par l'article 116 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE). Les entreprises dans le champ de la loi devaient inclure dans leur rapport de gestion des informations sur les actions menées et les orientations prises pour prendre en compte les enjeux sociaux, sociétaux et environnementaux de leurs activités. Cette obligation ne concernait, à l'origine, que les entreprises cotées en Bourse. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite *loi Grenelle 2*) a ensuite étendu l'obligation de *reporting* extra-financier aux sociétés anonymes (SA), aux sociétés en commandite par actions (SCA) et aux sociétés européennes (SE) dont les titres (actions ou obligations) étaient admis aux négociations sur un marché réglementé ; aux autres SA, SCA et SE dont le total de bilan ou le chiffre d'affaires et le nombre de salariés dépassaient certains seuils (100 M€ de chiffre d'affaires et 500 salariés) ; enfin à d'autres entités comme les mutuelles d'assurance, les coopératives agricoles, les établissements de crédit...

Les obligations de *reporting* ont été précisées à plusieurs reprises, notamment par les lois n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au

(1) Article 66 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, par le décret n° 2017-1265 du 9 août 2017 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017 relative à la publication d'informations non financières par certaines grandes entreprises et certains groupes d'entreprises, qui a pour sa part transposé la directive 2014/95 UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014. Elle a été précisée par des « lignes directrices non contraignantes » en 2017 et 2019. Cette directive a été transposée en droit national, en 2017, par les articles L. 225-102-1, et R. 225-104 à R. 225-105-2 du code de commerce. En vertu de cette réglementation, les entreprises qui dépassent certains seuils doivent élaborer, chaque année, une déclaration annuelle de performance extra-financière (DPEF).

Enfin, l'article 244 de la loi de finances pour 2021 a fixé des obligations de *reporting* pour les entreprises bénéficiaires du plan de relance (*cf.* première partie du présent rapport).

L'ensemble de ce dispositif est codifié dans les articles L 225-102-1, R. 225-104 à R. 225-105-2 et A. 225-1 à A. 225-4 du code du commerce. Actuellement, en application de l'article R. 225-104 du code précité, entre dans le champ du *reporting* toute entreprise dont le total du bilan ou le chiffre d'affaires ou le nombre de salariés dépasse les seuils suivants :

- Pour toute société cotée : 20 M€ pour le total du bilan ou 40 M€ pour le montant net du chiffre d'affaires et 500 pour le nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice ;
- Pour toute société non cotée : 100 M€ pour le total du bilan ou le montant net du chiffre d'affaires et 500 pour le nombre moyen de salariés.

Le nombre d'entreprises concernées est d'environ 3 800.

La DPEF doit présenter, pour les risques sociaux, environnementaux et sociétaux les plus pertinents (principe de matérialité) :

- une description des principaux risques liés à l'activité de la société ;
- une description des politiques appliquées par la société incluant, le cas échéant, les procédures de diligence raisonnable mises en œuvre pour prévenir, identifier et atténuer la survenance de ces risques ;
- les résultats de ces politiques, incluant des indicateurs clés de performance (ICP).

Obligation légale pour certaines entreprises, la RSE est l'occasion pour toutes les entreprises qui ambitionnent de devenir plus responsables d'améliorer leur gouvernance, de renforcer leurs engagements envers l'ensemble de la société, leurs parties prenantes et leurs collaborateurs et d'améliorer leur image de marque. Elle est avant tout un outil de pilotage de la stratégie de l'entreprise, supposée

conduire à des gains de productivité et de performance financière (notamment par le respect de la norme ISO 14 001), à la réduction des coûts et des risques (maîtrise de la consommation d'énergie, identification du risque fournisseur), à une meilleure intégration sur les marchés européens (les normes ISO 26 000, ISO 14 001 et ISO 9 001 contribuant à une image de partenaire économique fiable), à un engagement des salariés sur les actions de RSE, gage d'une meilleure productivité et enfin, à une meilleure image de marque de la société, facteur important dans une société où l'information se diffuse rapidement, notamment sur les réseaux sociaux.

La RSE doit permettre aux entreprises d'avoir un impact positif sur l'environnement (il ne s'agit donc pas uniquement de limiter les nuisances) ainsi qu'un impact social, tant à l'égard de la société qu'à l'égard de leurs salariés, par exemple par les conditions de travail. Elle peut prendre des formes différentes et porter sur des actions solidaires, managériales, d'économie d'énergie ou écologique, comme par exemple :

- du temps laissé aux salariés pour conduire des actions de solidarités locales ou internationales ;
- l'amélioration de l'empreinte carbone de l'entreprise ;
- la mise en place de partenariats pour le recyclage des déchets (bouchons, piles, déchets d'équipement électrique et électronique, etc.) ;
- la sensibilisation des collaborateurs sur la prise en compte de critères sociaux et environnementaux dans leur métier ;
- la mise en place d'une politique d'achats responsables, en incluant des critères sociaux et environnementaux dans les cahiers des charges ;
- l'adaptation des postes aux compétences pour favoriser l'épanouissement et l'esprit d'initiative.

Au-delà de son aspect technique, la RSE est fondamentalement politique, et elle est par nature une question internationale parce qu'elle est liée au fonctionnement d'une économie mondialisée. Elle vise à mettre en place un socle de limites face à la puissance des groupes multinationaux et à les obliger à agir dans le sens du respect des objectifs du développement durable des Nations Unies. Elle vise également à ce que ces groupes connaissent et contrôlent mieux leurs chaînes de fournisseurs pour prévenir des risques sociaux et environnementaux, d'où l'immense intérêt de la loi du 27 mars 2017 précitée sur le devoir de vigilance, première et unique loi dans le monde à ce jour sur ce sujet, dont l'application est scrutée par de nombreux pays (comme l'ont rappelé les représentants d'Amnesty International et du Comité catholique contre la faim – Terre solidaire, auditionnés par la mission) et à partir de laquelle la Commission européenne prépare actuellement une directive.

Parallèlement aux textes législatifs, certains secteurs économiques ont décidé d'adopter volontairement des standards communs, souvent définis en concertation entre entreprises et investisseurs. Ils permettent de diffuser au plan international de bonnes pratiques et d'identifier les entreprises les plus engagées sur la RSE. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) pour le secteur minier ou les Principes d'Équateur pour le secteur financier en sont deux exemples.

Le *reporting* extra-financier est un domaine en constante évolution (d'autant que les critères d'établissement des rapports des entreprises ne sont pas standardisés), et qui fait l'objet de critiques récurrentes, entre autres parce qu'il peut constituer une stratégie de communication non suivie d'effets (*greenwashing*). Une analyse de la Commission européenne vient récemment d'être publiée, selon laquelle, pour des entreprises alléguant d'actions en matière environnementales, plus de la moitié ne donnait pas de preuves suffisantes des actions mentionnées ; dans 42 % des cas, les autorités ont des raisons de croire que les allégations sont trompeuses et pourraient tomber sous le coup de la réglementation relative aux pratiques commerciales déloyales ⁽¹⁾.

Mais comme l'a relevé M. Frédéric Tiberghien, président de Finansol, l'intérêt du *reporting* extra-financier est politique : il vise à « *créer un champ de force pour contraindre les entreprises à se réformer si leurs indicateurs ou leurs performances ne sont pas bons* ». Il oblige les entreprises à se comporter dans le sens de l'intérêt général, alors que ce n'est pas leur objet social. C'est en ce sens qu'au-delà de ses aspects techniques, il est un outil de transformation environnementale et sociétale.

Vos rapporteurs estiment que le développement du *reporting* doit être poursuivi. Il ne saurait toutefois être question d'en faire une écoconditionnalité pour qu'elle concerne un plus grand nombre d'entreprises, alors que son régime est prévu par une directive européenne (dont la révision est actuellement en préparation afin d'en étendre le champ) et par le code de commerce, au risque de créer une confusion dans l'application du droit. Il pourrait en revanche être intéressant d'inclure plus largement les sociétés non cotées – une minorité d'entre elles est soumise à ce régime – notamment les sociétés par actions simplifiées, ce qui crée une distorsion de concurrence, comme l'avait souligné dès 2016 un rapport conjoint de l'inspection des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et du conseil général du développement durable.

3. L'écoconditionnalité, levier complémentaire de transformation écologique

Vos rapporteurs ont rappelé l'existence du cadre législatif qui s'applique aux entreprises et des divers dispositifs (marchés publics, actionnariat de l'État,

(1) Commission européenne, communiqué de presse du 28 janvier 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_269

reporting, etc.) dans la mesure où plusieurs des personnes auditionnées par la mission, y compris celles qui défendent vigoureusement des politiques environnementales, ont indiqué que ces dispositifs étaient les plus efficaces pour conduire l'action publique. Sans pour autant rejeter l'écoconditionnalité, elles lui accordent un rôle complémentaire.

Ce diagnostic peut être retenu par vos rapporteurs, au nom d'un argument, à savoir que l'écoconditionnalité ne concerne que les entreprises qui bénéficient d'une aide alors qu'une loi s'applique à l'ensemble des entreprises qui entrent dans son champ. Mais la commande publique n'a également d'effet que sur les entreprises qui souscrivent aux marchés. Même si elle constitue un outil puissant, notamment à l'échelle territoriale, elle ne revêt pas non plus un caractère *erga omnes*.

L'écoconditionnalité des aides publiques peut donc être considérée comme un outil nécessaire, mais pas suffisant, ce qui pourrait ramener à ses justes proportions le débat qui a eu cours lors de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 et le projet de loi de finances pour 2021. Elle ne justifie pas des positions partisans excessives, et constitue plutôt l'occasion de réfléchir aux moyens des collectivités publiques d'y recourir et, pour les entreprises, de les accepter.

Comme l'a indiqué Mme Bettina Laville, présidente du Comité 21, « *la crise n'est pas un argument pour écarter l'écoconditionnalité. Le XXI^e siècle sera celui des crises concomitantes : crise écologique, financière, sanitaire. Ce sera notre lot de les vivre quotidiennement, de les décliner simultanément ou successivement. Il nous faut donc les instruments pour les combattre. L'état de la trésorerie des entreprises me paraît constituer une situation suffisamment grave pour suspendre temporairement les écoconditionnalités, mais non de les repousser ad vitam aeternam. Cela fait plus de trente ans que j'entends le leitmotiv de différer des mesures de cinq, dix ans... Il s'agirait en l'espèce de les différer de deux, trois ou quatre ans, le temps de sortir de la crise, non de renoncer à les adopter car la situation l'exige* ».

Tout l'enjeu du débat sur la transition écologique consiste à convaincre les entreprises que leur intérêt économique coïncide avec la prise en compte des enjeux environnementaux. Vos rapporteurs regrettent que peu d'entreprises auditionnées aient déclaré voir dans la transition écologique un enjeu d'innovation et de compétitivité pour l'avenir. Elle est encore trop souvent perçue comme une contrainte d'investissement et non comme une opportunité de croissance. La normalisation et la labellisation constituent également un investissement, mais ainsi que le souligne l'Association française de normalisation (AFNOR), auditionnée par la mission d'information, les normes volontaires, auxquelles souscrivent librement les entreprises sont un accélérateur de croissance et ont un impact positif sur leur compte de résultat.

a. Les prérequis du recours à l'écoconditionnalité

L'écoconditionnalité ne peut faire abstraction de la diversité du tissu économique. Y recourir nécessite de tenir compte de différenciations, selon les types d'entreprises, les secteurs et les technologies disponibles.

- Taille des entreprises

La taille des entreprises apparaît comme un facteur distinctif majeur pour appliquer une politique d'écoconditionnalité.

Les auditions ont montré une quasi-unanimité des personnes auditionnées (fédérations professionnelles, Agence de transition énergétique (ex ADEME), instituts de réflexion, ONG) pour exclure les TPE et les PME (les plus petites d'entre elles) d'une obligation de conditionnalité en cas d'aide publique. Qu'il s'agisse d'aides dans le cas du plan de relance ou hors de celui-ci, leur situation de trésorerie ne leur permet pas de se lancer dans des investissements trop importants. L'Observatoire de la trésorerie des TPE et PME françaises indiquait en septembre 2020 que leur trésorerie moyenne s'établissait à 79 000 €.. Ce qui signifie qu'une large part des TPE sont bien en deçà de ce chiffre, surtout dans la conjoncture que notre pays traverse.

La transition écologique est néanmoins un impératif pour l'ensemble de la société. S'il est souvent admis que les grands groupes, en tant que donneurs d'ordre, et la commande publique, par des clauses environnementales, font évoluer les modèles économiques des TPE et des PME et aboutissent à un *verdissement de leur activité par ruissellement*, de nombreuses TPE et PME ne sont pas sous-traitantes ou ne souscrivent que rarement aux marchés publics. Or il convient qu'elles s'engagent dans la transition écologique car elles forment statistiquement 96 % des entreprises.

Ce sont principalement des actions d'accompagnement qui leur permettent de suivre une démarche environnementale. L'ATE assiste ainsi les entreprises pour qu'elles établissent leur bilan de gaz à effet de serre et propose conjointement avec la Bpi divers outils, comme le climatomètre ou le diagnostic écoflux. Elle travaille à ce que le bilan carbone des PME ne soit pas trop coûteux et puisse être établi en ligne. Elle a mis en place des forfaits comprenant le recours à un consultant ou à un bureau d'études, et dispose désormais de jeunes volontaires en transition énergétique, qui assistent les chefs d'entreprise.

Cette politique d'accompagnement peut s'étaler dans le temps pour prendre en compte l'état de la trésorerie des entreprises. Il ne serait pas inconcevable que les opérateurs de l'État proposent aux TPE et PME une planification à dix ou quinze ans pour leur permettre, par voie contractuelle, de réduire leurs impacts sur l'environnement. Cette approche peut fonctionner dès lors qu'il est démontré que la maîtrise des coûts de l'énergie et le traitement de différents flux (eau, déchets) sont un facteur de compétitivité. Le diagnostic écoflux précité a été conçu dans ce sens : un auditeur identifie les sources de gaspillage et propose des solutions dont le retour

sur investissement est souvent inférieur à six mois. Ce lien entre gaspillage et maîtrise des coûts est un excellent point d'entrée pour des PME qui envisagent de s'engager pour l'environnement.

À l'inverse, une entreprise de plus de 250 salariés (entrant donc dans la catégorie d'*ETI* ou de *grande entreprise*) a nécessairement davantage de ressources humaines, matérielles et financières à affecter à la définition, à la mise en œuvre et au suivi d'actions environnementales qu'une TPE de 3 salariés. Il en est de même pour les grands groupes, lesquels disposent d'ores et déjà de services spécialisés sur les questions environnementales et sont souvent soumis à des exigences de *reporting*. Ces entreprises peuvent donc plus facilement accepter ou négocier des clauses d'écoconditionnalité lorsqu'elles perçoivent une aide.

Vos rapporteurs préconisent en conséquence de faire entrer dans le champ de l'écoconditionnalité les ETI et les grandes entreprises, à partir du seuil minimal de 250 salariés.

Faire entrer dans le champ de l'écoconditionnalité les ETI et les grandes entreprises, à partir du seuil minimal de 250 salariés.

- *Secteurs économiques et technologies disponibles*

Les enjeux en matière de transitions écologique et énergétique sont très variables selon les secteurs économiques. Certaines industries sont fortement émettrices de gaz à effet de serre par leur mode de production (sidérurgie) ; d'autres secteurs sont peu émetteurs mais portent atteinte à la biodiversité en raison de leur mode de production (usage de pesticides en agriculture) ou par l'artificialisation des sols (commerces, entrepôts).

Le recours à l'écoconditionnalité doit tenir compte *a minima* de trois facteurs :

En premier lieu, comme l'a souligné le cabinet de la ministre de la transition écologique, les enjeux en termes d'émissions de gaz à effet de serre sont très concentrés sur un petit nombre d'entreprises, 25 sites représentant à eux seuls 36 % des émissions de l'industrie, et quatre filières sont identifiées comme étant fortement émettrices. Pour être efficace, une politique de réduction de ces émissions ne peut se limiter à l'écoconditionnalité. C'est par un dialogue avec les comités de filière que le Gouvernement, sous l'impulsion de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de l'industrie et de M. Philippe Warin, président du Conseil national de l'industrie, eux-mêmes en étroite coordination avec le ministère de la Transition écologique, conduit depuis la fin de 2019 la révision des contrats de filière, avec la volonté de donner une plus large place à la décarbonation. L'objectif est d'identifier les besoins de ces filières, d'organiser leur transformation sur une base contractuelle le plus en amont possible, avant de les assister financièrement.

En deuxième lieu, les considérations de compétitivité ne doivent pas être oubliées dans ce débat. La transition énergétique sera dans les trente prochaines

années principalement assurée par les entreprises, mais elle représente un coût pour elles. Tout l'enjeu est de transformer ce coût en facteur de compétitivité. Mais comptablement, le prix d'un produit issu d'un mode de production écologique s'en trouve majoré. Les technologies pour produire de l'acier en émettant moins de CO₂ existent, mais elles ont un effet sur son prix, supérieur à moyenne de 40 % par rapport à un acier fabriqué dans les conditions habituelles.

En troisième lieu, la différence de situation entre les secteurs économiques tient aussi à la disponibilité des technologies alternatives. Comme rappelé par l'IDDRI, une conditionnalité de décarbonation appliquée uniformément à tous les secteurs n'aurait pas de sens et manquerait son objectif. Il est préférable d'adopter des feuilles de route sectorielles, réalisables, de les piloter et de pouvoir les évaluer, en gardant à l'esprit que si la décarbonation de secteurs à dix ans peut constituer un objectif réaliste (il est partiellement envisageable pour l'automobile), l'horizon est de long terme pour d'autres : le transport aérien ne pourra vraisemblablement pas satisfaire à cette obligation avant 2050, le temps que les constructeurs mettent au point ce qu'ils appellent des *technologies de rupture*.

Ces constats font écho à une observation, formulée notamment par le cabinet de la ministre de la Transition écologique et l'ATE, selon laquelle une aide publique assortie de conditionnalités n'est pertinente que lorsque l'entreprise ou le secteur dispose d'un modèle économique pour son avenir. Une stratégie d'entreprise ou sectorielle, comme un plan de filière, est un préalable nécessaire à l'octroi d'une aide publique qui comprend des conditionnalités. À défaut, il convient d'utiliser d'autres instruments, comme pour le développement de la biomasse, principalement dû à des subventions et non à l'écoconditionnalité.

Vos rapporteurs préconisent d'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° 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).

b. Écoconditionnalité intrinsèque, écoconditionnalité extrinsèque

Pour rappel, l'écoconditionnalité peut être :

- intrinsèque : l'objet central de l'aide est environnemental ;
- extrinsèque : l'entreprise bénéficiaire doit accepter une conditionnalité environnementale en sus de l'objet central de l'aide.

L'écoconditionnalité intrinsèque n'appelle pas de commentaire particulier. C'est un mécanisme que l'État, ses opérateurs comme l'ATE ou les collectivités territoriales utilisent dans différentes politiques : contrats de filière, rénovation

énergétique... Le débat né de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 et du projet de loi de finances pour 2021 ne portait d'ailleurs pas sur ce type de conditionnalité, mais sur la conditionnalité extrinsèque.

Le recours à l'écoconditionnalité extrinsèque exige pour sa part de répondre à plusieurs questions.

- *Est-il opportun de l'assortir à tous les types d'aide ?*

Comme indiqué au début du rapport, il existe près de 2 000 dispositifs d'aide publique aux entreprises. Ils portent sur des domaines variés. Aussi le recours à l'écoconditionnalité doit-il être précédé d'une réflexion sur son opportunité.

Si l'objet central d'une aide est social (aide à l'emploi, formation professionnelle, recrutement d'apprentis), il peut sembler inapproprié d'exiger d'une entreprise qu'elle conduise une action environnementale alors qu'elle souhaite sauvegarder ou développer l'emploi, ou organiser la montée en compétences des salariés. Rien n'empêche toutefois le bailleur de l'aide de proposer à l'entreprise une conditionnalité environnementale, sur une base contractuelle.

Si l'aide a pour finalité le sauvetage de l'entreprise – à l'extrême le maintien de son existence – il apparaît délicat de l'assortir d'une conditionnalité que l'état de sa trésorerie ne lui permettra pas d'assumer, notamment s'il s'agit d'une PME ou d'une TPE. Cette position a été exprimée lors des auditions par l'ensemble des fédérations professionnelles, mais également par le Comité 21, l'IDDRI (les syndicats ayant pris une position opposée, demandant des conditionnalités sociales et environnementales)... Actant de la conjoncture actuelle, M. Alexandre Saubot, vice-président de France Industrie a pour sa part quasiment considéré lors de son audition que la conditionnalité s'appliquait non aux entreprises mais à l'État : *« Quand on regarde en effet la construction du plan de relance, ce plan traduit la volonté de l'État de ne pas arrêter l'économie. La contrepartie est donc inversée. C'est la préservation de l'industrie qui forme la contrepartie de l'aide de l'État »*.

Cette argumentation mérite toutefois d'être nuancée si une politique d'aide vise un secteur ou une filière. Les plans de soutien à plusieurs filières, élaborés au printemps dernier pour l'automobile, la construction aéronautique, les industries digitales, ont effectivement pour objet de sauver des entreprises, sans limiter l'action de l'État au seul versement de fonds. Les entreprises doivent engager des plans de modernisation, comprenant des volets environnementaux. Il y a donc bien la double reconnaissance par l'État comme par le secteur qui accepte l'aide que des actions environnementales constituent des solutions à la crise.

Si l'aide a pour objet l'innovation, la recherche, ou qu'elle contribue au développement des compétences ou des capacités de production d'une entreprise, l'assortir d'une conditionnalité environnementale apparaît logique. La modernisation de l'entreprise s'étendrait à son impact environnemental.

- *La conditionnalité extrinsèque est-elle applicable à toutes les entreprises ?*

Comme indiqué précédemment, les capacités d'expertise des entreprises dépendent largement de leurs ressources humaines. Les TPE et PME, qui rencontrent déjà des difficultés pour accéder aux aides, risquent d'être découragées si elles estiment qu'il leur est difficile d'instruire des dossiers et si elles nourrissent des craintes pour leur trésorerie. L'existence d'une conditionnalité extrinsèque risque de dissuader une petite entreprise de recourir à une aide, à moins que soit mis en place un dispositif national ou local d'accompagnement. *A contrario*, les grandes entreprises sont le champ privilégié de la conditionnalité environnementale compte tenu de leur impact sur l'environnement.

- *Faut-il privilégier des domaines précis ?*

Le champ des écoconditionnalités est très large puisqu'elles peuvent porter sur l'ensemble des actions environnementales. La rénovation des logements, celle des bâtiments tertiaires, la récupération de la chaleur, la décarbonation, l'agriculture, la forêt, l'innovation, la biodiversité, l'artificialisation des sols, la mobilité des salariés, la lutte contre le changement climatique sont des objectifs divisibles chacun en plusieurs actions, susceptibles de devenir des conditionnalités.

Devant cette diversité, le critère de l'écoconditionnalité serait son **caractère mesurable**. Ce critère permet de lier la conditionnalité à des indicateurs physiques, de permettre que la contractualisation entre la collectivité publique et l'entreprise s'établisse sur une base tangible et que les effets de l'aide puissent être plus facilement évalués. Ce choix privilégie des actions comme la décarbonation au détriment d'actions plus complexes, comme la défense de la biodiversité, ce qui peut apparaître comme un inconvénient. Rien n'interdit toutefois qu'une entreprise, consciente de son impact sur les milieux naturels, accepte volontairement d'agir pour le minimiser.

La compréhension et la lisibilité des politiques conduites par les pouvoirs publics sont des éléments fondamentaux pour leur succès. La diversité des écoconditionnalités se combine avec la liberté des collectivités publiques de les choisir, compte tenu du caractère souvent discrétionnaire de l'octroi des aides. Les secteurs économiques sont également confrontés à la multiplicité des défis environnementaux. Il existe en conséquence un risque potentiel de dispersion des crédits publics consacrés aux aides, en raison de la diversité des objectifs, à moins de déterminer des priorités. À cet égard, l'État et les collectivités territoriales sont dans une situation différente.

Vos rapporteurs estiment que l'objectif de diminution des gaz à effet de serre et de neutralité carbone, inscrit dans les engagements internationaux signés par notre pays et dans ses lois, occupe une place centrale dans les politiques environnementales et qu'en conséquence, l'écoconditionnalité accompagnant les aides d'État devrait prioritairement porter dans ce domaine, sur les secteurs classés comme les plus polluants (transport, agriculture, résidentiel/tertiaire, industrie

manufacturière) et sur les installations assujetties au marché européen du carbone. Il y aurait ainsi une cohérence du rôle de l'État, à qui il revient de piloter les externalités, entre ses objectifs principaux et l'octroi de ses crédits. Il est en revanche logique de lui laisser, ainsi qu'à ses opérateurs, la liberté d'adapter les écoconditionnalités aux réalités des secteurs moins polluants.

Les collectivités territoriales sont placées dans une situation différente. S'administrant librement en vertu de l'article 72 de la Constitution, il leur revient, dans le cadre de leurs compétences, de conduire leur politique environnementale en fonction de leurs propres objectifs, même si elles sont soumises à des règles nationales, comme les schémas régionaux climat air énergie. Leurs objectifs peuvent considérablement varier en fonction de leur caractère plus ou moins industrialisé ou agricole, le degré de leurs équipements, la densité de leur population, leur place dans les échanges internationaux, leur caractère frontalier, les effets qu'elles ressentent du changement climatique.

Il ressort clairement des auditions conduites avec Régions de France, France Urbaine et l'Assemblée des communautés de France que les collectivités territoriales privilégient la contractualisation des conditionnalités avec les entreprises lorsqu'elles souhaitent y recourir. Elles y trouvent plusieurs avantages.

Le premier, certes paradoxal, consiste à refuser d'accorder une aide si le projet de l'entreprise ne s'accorde pas avec le projet du territoire... Au risque que l'entreprise cherche à s'implanter dans un autre territoire... Il existe des concurrences entre régions, comme l'a évoqué le délégué de l'Eurométropole de Lille.

À l'inverse, le deuxième avantage fait coïncider le projet de l'entreprise avec les orientations des élus territoriaux, comme la signature du contrat de progrès en Nouvelle-Aquitaine avec des engagements sur la biodiversité, la ressource en eau et l'emploi des jeunes.

Le troisième avantage consiste à déterminer des conditionnalités avec les entreprises en amont afin qu'elles soient perçues comme des incitations et non comme une contrainte. Les conditionnalités établies conjointement ont ainsi de fortes chances d'être respectées par l'entreprise, sauf en cas de problème conjoncturel grave. L'exigence de critères en amont est la meilleure garantie pour les collectivités territoriales qu'une action structurelle va atteindre ses objectifs. Cette conception est commune à toutes les régions et consiste à accompagner la transformation du système productif, en faisant le pari d'un résultat viable économiquement.

Le quatrième avantage est de laisser aux élus la liberté de déterminer leurs priorités. S'ils n'en ont pas, il leur arrive de recourir à un « bouquet de conditionnalités », au sein duquel les entreprises peuvent sélectionner au moins une action. L'exemple précité du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté entre

dans ce cadre. Le Conseil régional des Pays de Loire avait voté un dispositif dans le même esprit, qui a fonctionné entre 2004 et 2010.

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

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.

c. L'écoconditionnalité, outil de respect de la loi

La vérification par l'administration que l'entreprise respecte bien les lois environnementales pourrait enfin constituer le préalable au versement d'une aide publique. L'octroi d'une aide par les pouvoirs publics devrait être systématiquement précédée de la vérification que l'entreprise respecte les lois dans les champs desquels elle entre, comme par exemple le respect de ses obligations de *reporting* ou du devoir de vigilance. Assurer cette mission de vérification exige que l'administration dispose des moyens, par ses propres ressources humaines ou avec l'aide d'un cabinet spécialisé, d'évaluer que l'entreprise a bien respecté les engagements qu'elle annonce dans sa démarche de RSE, ou de recourir à une déclaration sur l'honneur.

Proposition n° 20

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

d. Relayer le plan de relance

La pandémie de covid-19 a conduit, dès le début de 2020, à l'adoption de plans de soutien sectoriels, visant à apporter une aide d'urgence à des secteurs particulièrement touchés. Les aides sectorielles comprenaient des mesures environnementales, qui constituent des conditionnalités intrinsèques. Dans les constructions automobile et aéronautique et dans le transport aérien, les entreprises se sont engagées dans une démarche de RSE en contrepartie d'apports en fonds propres, comme l'a rappelé l'APE, auditionnée par la mission. Air France a ainsi annoncé d'une part réviser son offre domestique avec une réduction des vols lorsqu'une alternative ferroviaire inférieure à 2 h 30 existe, d'autre part réduire de moitié les émissions de gaz à effet de serre sur les vols métropolitains d'ici à la fin de 2024. Elle est la seule compagnie européenne, avec Austrian, à avoir souscrit de tels engagements.

Dans le plan de relance, les mesures relatives à la transition énergétique sont estimées à 30 Mds€ dont 7 Mds€ affectés à la rénovation thermique. Ce plan contient donc des mesures d'écoconditionnalité, même si elles ne concernent pas la totalité des aides. Il convient de rappeler sur ce point que l'objet premier du plan est le sauvetage de l'économie, ce qui justifie, pour le cabinet du ministre de

l'Économie, des finances et de la relance ainsi que pour la direction générale des entreprises (DGE) de ne pas assortir les aides de conditionnalités extrinsèques. La volonté du Gouvernement est de privilégier une action rapide, qui ne dissuade pas les entreprises de les solliciter.

Le cabinet de la ministre de la transition écologique a ajouté que le plan de relance appliquait le principe de « *do not harm* », selon lequel il n'y a pas de soutien public sur les projets néfastes pour l'environnement. Ce même principe s'applique au quatrième programme d'investissement d'avenir, avec de surcroît un objectif de 35 à 40 % d'aides ayant un impact positif sur l'environnement.

Le cabinet de la ministre rappelle également que des contreparties portant sur la trajectoire de décarbonation des entreprises sont expérimentées pour la première fois dans le cadre du plan de relance, avec des aides conditionnées à l'élaboration d'un bilan simplifié des émissions de gaz à effet de serre (GES du scope 1) pour les entreprises de plus de 50 salariés, disposition qui peut sembler modeste mais qui permettra de sensibiliser un spectre large d'entreprises (plusieurs milliers). Par ailleurs, les montées en capital de l'Agence des participations de l'État dans le cadre des crédits de la troisième loi de finances rectificative de 2020 sont conditionnées à la définition d'une trajectoire de décarbonation compatible avec la SNBC, avec un suivi régulier

Dans son appréciation du plan de relance ⁽¹⁾, le Haut Conseil pour le climat (HCC) a évalué son alignement avec la SNBC. Son appréciation diffère quelque peu de celle du Gouvernement, mais il est dans son rôle lorsqu'il préconise de s'écarter de la notion de neutralité de la dépense publique par rapport au climat... Lorsqu'un pays comme la France a un objectif de neutralité carbone à l'horizon de 2050, la poursuite de cette conception de la dépense publique risque de créer une ambiguïté sur cet objectif.

Le HCC relève que le plan de relance affiche 28 Mds€ en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce montant est considérable – jamais un tel montant de crédits n'a été consacré à l'environnement - et rapproche la France de sa trajectoire SNBC. Le HCC observe que la moitié des financements favorisant la diminution des émissions de carbone concerne les transports et le bâtiment, mais que les forêts et l'agriculture sont insuffisamment prises en compte. Il regrette en outre que les mesures permettant d'enclencher les transformations structurelles nécessaires pour décarboner l'économie française n'apparaissent pas clairement et que les deux tiers du plan soutiennent l'activité économique dans la continuité des pratiques actuelle. Le HCC formule en conséquence des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la dépense publique par rapport au climat :

(1) Haut Conseil pour le climat, Avis, décembre 2020, « France Relance : quelle contribution à la transition bas-carbone », https://www.hautconseilclimat.fr/wpcontent/uploads/2020/12/hcc_rapport_renover_plan_de_relance.pdf

– renforcer la compatibilité du plan de relance avec l’objectif de neutralité carbone fixé par la loi par des mesures complémentaires touchant l’ensemble des activités économiques ;

– maximiser les bénéfices du plan de relance pour la transition bas-carbone, en l’accompagnant de politiques non-budgétaires et en l’inscrivant dans une perspective décennale ;

– mieux anticiper et valoriser les enjeux d’une transition socialement juste au sein des politiques de relance, à l’aide d’un suivi continu de ses impacts sur les dimensions économique, sociale et politique ;

– suivre et évaluer la mise en œuvre du plan de relance, et prévoir des ajustements en fonction des résultats ;

– améliorer les méthodologies d’évaluation en regard du climat en prenant comme référentiel la trajectoire bas-carbone de la France et non l’existant ».

S’agissant de l’écoconditionnalité, le HCC estime que ses recommandations formulées dans son rapport annuel de 2020 ⁽¹⁾ près les premières mesures de soutien pourraient trouver à s’appliquer dans le plan de relance. Le HCC considérait dans ce rapport que l’écoconditionnalité des mesures de soutien à l’industrie manufacturière et la construction devait être renforcée dans trois axes : l’amélioration de l’efficacité énergétique et l’électrification ; le développement du recyclage de déchets et de matériaux et le soutien de la recherche et du développement de procédés industriels bas carbone.

*

* *

Vos rapporteurs proposent que, pour chaque secteur d’activité, toute entreprise de plus de 500 salariés soit obligatoirement contrainte de définir un plan de transition écologique et ses indicateurs, par le biais de négociations sectorielles à l’échelle de la branche.

Par cette démarche et ce dialogue social nouveau, elles s’engageraient dans un plan d’action 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.

Pour les petites entreprises recevant des aides d’un niveau modeste, le bilan des émissions de gaz à effet de serre serait maintenu au niveau du scope 1. L’objectif serait de sensibiliser davantage de PME à l’enjeu du bilan de gaz à effet de serre, tout en persuadant les grandes PME, les ETI et les grandes entreprises de se doter d’une véritable stratégie compatible avec la SNBC.

(1) Haut Conseil pour le climat, Rapport annuel 2020, juillet 2020, « Redresser le cap, relancer la transition », https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/hcc_rapport-annuel-2020.pdf

Une condition minimale, mais impérative, doit toutefois être respectée : il faut que l'entreprise ait un modèle économique qui intègre des actions environnementales. Sans ce modèle, qui justifie l'octroi d'une aide, il vaut mieux recourir à la loi ou à la subvention (par exemple pour la décarbonation de la chaleur), comme évoqué précédemment.

- *Comportement de l'État actionnaire*

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 levier sur ses participations existantes pour obtenir le même type de démarche, ce qui suppose un élargissement des dispositions de la troisième loi de finances rectificative de 2020.

- *Garantie à l'export*

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.

- *Établir des feuilles de route de décarbonation*

En complément du plan de relance, 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.

e. La planification sectorielle, champ de la conditionnalité intrinsèque

Les aides publiques peuvent être allouées à l'échelle d'un secteur, dans le cadre d'une politique de filière. En ce cas, leur objet et la détermination de conditionnalités s'apparentent à un exercice de planification, doublée d'une contractualisation.

Agir à l'échelle d'un secteur ou d'une filière revêt de multiples intérêts.

Il permet en premier lieu d'associer toutes les parties prenantes au présent et à l'avenir d'un secteur, des donneurs d'ordre aux sous-traitants en passant par les collectivités territoriales où sont implantés les établissements. La modernisation qui en est attendue bénéficie à l'ensemble des entreprises et non à une partie d'entre elles. Il évite en deuxième lieu des distorsions de concurrence à moyen terme, entre des entreprises qui, grâce aux aides publiques, sont devenues plus compétitives, et celles qui n'ont pas recouru à ces aides. Il assure la transformation d'une filière de manière ordonnée, en tenant compte de la législation en cours et de ses évolutions à venir, des réalités et des ambitions technologiques ainsi que des exigences de

compétitivité. Enfin, il prend en compte l'accompagnement des salariés, *via* notamment les plans de formation.

Il existe actuellement en France 19 contrats de filière (numérique, sécurité, industries de la mer, aéronautique, luxe et mode, déchets, chimie et matériaux, etc.) préparés par le Conseil national de l'industrie et la plupart comportent des volets environnementaux, comme la décarbonation, la valorisation de matières premières ou encore la gestion des déchets. Les objectifs de politique environnementale de l'État se traduisent tous par des conditionnalités intrinsèques en échange de la participation financière de l'État.

Un exemple peut être présenté avec l'industrie automobile, qui a signé avec l'État un *Contrat stratégique de filière 2018 – 2022*, comprenant l'objectif pour la filière d'être actrice de la transition énergétique et écologique. Ce contrat a été doublé avec la crise économique due à la pandémie d'un *Plan de soutien à l'automobile pour une industrie verte et compétitive* présenté le 26 mai 2020 par le Président de la République. Sa finalité est de décarboner et de rendre plus compétitive l'industrie automobile française, en agissant dans trois directions : renouveler le parc automobile français avec des véhicules propres ; investir et innover en faveur des véhicules de demain ; soutenir les entreprises en difficulté et protéger les salariés. En échange de 8 Mds€ d'aides, d'investissements et de prêts, la filière automobile s'engage à faire évoluer sa gamme de véhicules conformément aux objectifs fixés par la réglementation européenne en matière de réduction des émissions de CO₂. Ainsi, d'ici à 2025, la production de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hybrides doit être portée à 1 million de véhicules. Les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants sont redéfinies.

La filière s'engage également en faveur de la localisation en France des activités de recherche et de production à forte valeur ajoutée. Plus d'un milliard d'euros doit être investi en France par les grands équipementiers dans les technologies de la transition énergétique (batteries, chaînes de traction électriques, technologies hydrogène). Ce point est crucial pour les territoires car le passage au véhicule électrique fait disparaître plusieurs métiers qui concourent à la fabrication du moteur thermique. En Europe, l'automobile emploie 12 millions de salariés, mais 4 millions d'emplois sont en danger si la renonciation au moteur thermique ne s'accompagne pas de la localisation de la fabrication des éléments d'un véhicule électrique (actuellement majoritairement importés d'Asie). Ainsi en France, la mutation du secteur affecte des fonderies situées dans de petites villes (Decazeville, en Aveyron – Villers-la-Montagne, en Meurthe-et-Moselle – Saint-Claude, dans le Jura – Châtellerauld, dans la Vienne), ce qui assombrit l'avenir de leurs bassins d'emplois. Une récente étude du cabinet Roland Berger évalue à 13 500 les pertes d'emplois d'ici à 2030, si les investissements dans les technologies à haute pression pour les moteurs électriques ne sont pas mis en œuvre.

Dans le cas de la filière automobile, les conditionnalités aux aides d'État sont intrinsèques et comportent plusieurs volets environnementaux qui la

concernent dans son ensemble. La portée des actions environnementales est bien plus large que si l'aide n'était octroyée qu'à une ou quelques entreprises.

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 levier 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.

f. Le contrôle de l'écoconditionnalité : étendre le rôle de la Cour des comptes

Le contrôle du respect des conditionnalités environnementales relève d'une problématique transversale. Il s'agit d'évaluer si une aide publique, qu'elle soit intrinsèque ou extrinsèque, a bien produit des effets écologiques dans le domaine où elle portait (décarbonation, respect de la biodiversité, etc.).

Or, les pouvoirs publics ne se sont quasiment pas penchés sur le contrôle des conditionnalités environnementales, et éprouvent par ailleurs des difficultés à évaluer les dispositifs législatifs ou réglementaires environnementaux. Comme le souligne M. Arnaud Leroy, président de l'ATE, « *si l'on fixe des contraintes, il faut pouvoir les contrôler. Aujourd'hui, personne n'est en mesure de contrôler les contraintes. Nous le voyons avec le Fonds chaleur ou le CSR... Nous rencontrons également des difficultés sur le Fonds décarboné. Nous avons accepté d'en être l'opérateur à la demande du Gouvernement... Quand nous recherchons dans les services de l'État qui est en mesure d'opérer des contrôles, et que nous songeons évidemment aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), nous ne pouvons que constater que leurs personnels sont déjà largement occupés à plein temps. J'en reviens donc à la question initiale : si nous fixons des contraintes, comment les contrôlons-nous ? Nous avons des retours d'expérience... Quand nous examinons le résultat de contraintes imposées aux entreprises – bilan des émissions de gaz à effet de serre, audit énergétique, plan de*

mobilité – nous ne savons quoi penser. Personne n’effectue de contrôle et ne peut évaluer la véracité des documents produits par les entreprises ».

Ce constat confirme ce que la doctrine observe dans les études consacrées à l’aide publique : le caractère lacunaire des contrôles. Aussi, pour améliorer la gestion des aides par les autorités qui les accordent, vos rapporteurs proposent que l’acte unilatéral ou le contrat par lequel est attribuée une aide mentionne le service administratif en charge de la contrôler. Cette mention obligerait les pouvoirs publics à réfléchir en amont de l’octroi de l’aide à ses modalités de contrôle.

Le contrôle du respect et des effets des écoconditionnalités se heurte par ailleurs à deux difficultés :

- il est inégal selon le domaine où porte la conditionnalité. Comme l’a souligné l’IDDRI à la mission d’information, « *dès lors qu’une politique est mesurable, des contreparties peuvent être posées* », parce qu’elles peuvent être contrôlées. Des actions comme la décarbonation peuvent être évaluées car il existe des critères objectifs permettant de les vérifier à tout moment. En revanche, l’appréciation d’effets sur la biodiversité est plus difficile et surtout demande de tenir compte des rythmes de la nature. Une action qui viserait la préservation des récifs coralliens devrait intégrer le fait que la croissance moyenne du corail est de 1 cm par an.
- les effets d’une politique environnementale peuvent entraîner des conséquences économiques. Lorsque par exemple le plan de maîtrise des pollutions agricoles a été lancé dans les années 80, il n’y a pas eu de suivi sur l’intensification des élevages et l’endettement des agriculteurs. Il est donc nécessaire, mais parfois difficile, qu’un contrôle s’inscrive dans la durée et se fonde sur des critères qualitatifs, et non plus uniquement quantitatifs.

La complexité du contrôle des écoconditionnalités induit qu’il ne peut se limiter à un diptyque de vérifications suivies de sanctions, mais qu’il doit être l’occasion, avant toute sanction qui se traduirait par une récupération du montant de l’aide, d’un dialogue entre l’autorité en charge du contrôle et l’entreprise, celle-ci devant avoir la possibilité de prouver qu’elle a respecté les conditionnalités liées à l’aide.

L’imbrication croissante des questions d’environnement dans le fonctionnement de notre société plaide en faveur d’une réflexion plus large, de caractère prospectif, sur la manière de contrôler l’ensemble des financements publics consacrés à l’environnement. Ces derniers sont en effet multiples, répartis entre des ministères et des opérateurs, et font l’objet de contrôles par l’ensemble des organes constitutionnels (comme le Parlement) et administratifs qui ont compétence en la matière.

Or, le droit de l'environnement aborde sans doute un tournant de son évolution. Après avoir présenté un caractère embryonnaire dans les années 60, puis s'être développé depuis les années 70, l'acuité de la crise écologique que nous vivons pose la question de son effectivité. Dès lors, même si les normes primaires – Constitution, lois – doivent continuer à être renforcées en raison de leur caractère politique et symbolique, il est primordial de vérifier l'effectivité des normes secondaires, dont font par exemple partie les écoconditionnalités. L'application du droit de l'environnement s'articule principalement aujourd'hui autour de polices administratives exercées par l'État, ce qui peut conduire à des conflits d'intérêts, l'État étant par exemple actionnaire d'entreprises soumises aux règles sur les installations industrielles.

La présentation d'un *budget vert*, dévoilé par Mme Barbara Pompili et MM. Bruno Le Maire et Olivier Dussopt en même temps que le projet de loi de finances pour 2021, illustre la prise de conscience de l'État de la nécessité de se doter d'un outil d'analyse de l'impact environnemental de son budget. La France peut s'honorer d'être le premier pays au monde à avoir adopté cette démarche, par laquelle 574 Mds€ de dépenses ont été analysés. Mais le *budget vert* témoigne surtout d'une vision transversale des politiques environnementales, qui mériterait d'être poursuivie dans les activités de contrôle, voire de sanction, que conduit l'État.

Vos rapporteurs envisagent à ce titre, en sus de la création d'un Office parlementaire évoqué *supra*, **d'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.**

Cette proposition est complémentaire de la création de l'Office précité, compte tenu des liens entre le Parlement et la Cour. Une réforme de la Cour des comptes concernerait les modalités des dépenses publiques affectées aux actions environnementales, sans modifier fondamentalement la conduite des politiques d'environnement par l'État. Un office composé de parlementaires aura pour sa part la mission d'être une force d'évaluation et de proposition.

Enfin, à l'échelle des branches professionnelles et des entreprises, vos rapporteurs considèrent que, si la comptabilité environnementale a fait des progrès notables, le contrôle et la certification des bilans carbone par des organismes tiers certificateurs demeurent encore très lacunaires, pour ne pas dire inexistantes.

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.

*

* *

L'écoconditionnalité peut donc utilement compléter l'action des collectivités publiques dès lors qu'elle s'applique à une action mesurable et qu'elle tient compte de la réalité du tissu économique (taille de l'entreprise, enjeux environnementaux dans un secteur économique donné).

Le recours aux conditionnalités pour promouvoir l'égalité professionnelle entre femmes et hommes comprend des problématiques analogues (existence de normes, notamment dans le code du travail, indicateurs physiques comme les écarts de salaires), mais certaines sont différentes car elles relèvent de comportements (partage des tâches à domicile) ou de l'organisation du travail au sein des entreprises. Ces facteurs induisent une complexité dans le recours à l'égaconditionnalité, qui peut se fonder sur des indicateurs tangibles (comme l'Index d'égalité) ou s'efforcer de réformer des pratiques sociétales.

B. L'ÉGACONDITIONNALITÉ

L'égaconditionnalité a été jugée comme un outil utile par la grande majorité des personnes auditionnées par la mission d'information commune, sans toutefois faire l'unanimité en raison de l'existence d'un dispositif législatif dense sur l'égalité professionnelle. Elle apparaît néanmoins, à l'instar de l'écoconditionnalité, comme un levier pouvant utilement compléter la législation existante afin de concourir à la réalisation des objectifs qui demeurent en matière d'égalité professionnelle.

Les représentants des employeurs et les syndicats de salariés auditionnés ont relevé une forme de contradiction entre cet outil et la force de la loi, que toutes les entreprises ont l'obligation d'appliquer. Il serait plus approprié pour les partenaires sociaux d'améliorer la mise en œuvre de la législation.

Des raisons pratiques ont également été mises en avant à l'encontre de l'égaconditionnalité. Ainsi, dans les TPE, compte tenu du nombre réduit des salariés par entreprise (de 1 à 3) et de la faible mixité de certains secteurs, il peut être difficile de favoriser le recrutement féminin, comme l'a indiqué la FTPE. Il s'agirait, selon elle, d'un sujet concernant davantage les PME et ETI.

L'égaconditionnalité pourrait ensuite contribuer à ralentir et complexifier les processus de candidatures aux crédits du plan de relance, dont les délais sont parfois très brefs pour des petites structures, comme l'ont fait valoir les fédérations professionnelles. En situation d'urgence, il ne leur semble pas raisonnable d'ajouter des conditions à l'obtention des aides. Ce constat est partagé par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF). *A contrario*, partant de son expérience de promotion de l'économie sociale et solidaire *via* la commande publique, une contractualisation permettrait, selon l'AdCF, une meilleure prise en compte des facteurs sociaux et sociétaux.

1. Des dispositions législatives denses en matière d'égalité professionnelle

Le recours à l'égaconditionnalité comme instrument d'égalité professionnelle doit également tenir compte des nombreuses dispositions du Code du travail. **L'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans le travail entre en effet dans le champ des rapports entre les salariées et leurs employeurs**, ces derniers étant soumis au respect de plusieurs principes :

- interdiction de discriminations en matière d'embauche ;
- absence de différenciation en matière de rémunération et de déroulement de carrière ;
- obligations vis-à-vis des représentants du personnel (mise à disposition d'informations relatives à l'égalité professionnelle dans la base de données économiques et sociales, négociation collective) ;
- information des salariés et candidats à l'embauche et mise en place de mesures de prévention du harcèlement sexuel dans l'entreprise.

Il est rappelé que des recours et des sanctions civiles et pénales sont prévus en cas de non-respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et que les entreprises d'au moins 50 salariés sont également soumises à des pénalités qui peuvent être mises en œuvre, soit lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un accord ou, à défaut, par un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle, soit lorsqu'elles n'ont pas publié leur « Index de l'égalité » ou qu'elles n'ont pas mis en œuvre les mesures permettant de supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

Si les premiers dispositifs d'encadrement du travail des femmes visaient à protéger leur santé, comme la loi du 2 novembre 1892 limitant la durée du travail des femmes à onze heures par jour et interdisant leur travail de nuit dans l'industrie, les évolutions les plus récentes visent à garantir l'égalité des droits entre les femmes et les hommes et s'efforcent de couvrir l'ensemble des discriminations constatées à l'encontre des femmes dans le monde du travail, ainsi que le rappelle l'énumération des textes législatifs ci-après :

- *Égalité salariale* :

Le principe d'égalité de rémunération est posé par la loi n° 72-1143 du 22 décembre 1972 relative à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes dont l'article premier prévoit que « *tout employeur est tenu d'assurer, pour un même travail ou pour un travail de valeur égale, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes* ».

- *Renforcement de la lutte contre les discriminations en fonction du sexe*

Afin de lutter contre les discriminations en fonction du sexe, une série de lois a été adoptée :

L'interdiction de refuser une embauche ou de licencier en fonction du sexe ou de la situation de famille « *sauf motif légitime* » est posée par la loi n° 75-625 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant le Code du travail en ce qui concerne les règles particulières au travail des femmes ainsi que l'article L. 298 du Code de la sécurité sociale et les articles 187-1 et 416 du Code pénal.

La loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 portant modification du Code du travail et du Code pénal en ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, dite *loi Roudy*, interdit de rédiger une offre d'emploi exclusivement pour un sexe et d'en tenir compte dans les évolutions de carrière.

La loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, renforce la protection des salariés concernant les discriminations en inversant la charge de la preuve. Lorsqu'un salarié arguant d'une discrimination présente des « *éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte* », l'employeur doit « *prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers de toute discrimination* ».

La loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations prévoit que des agissements entrant dans la qualification de harcèlement moral et sexuel sont également considérés comme des discriminations.

L'agissement sexiste est défini par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, dite *loi Rebsamen*, à l'article L. 1142-2-1 du Code du travail, comme « *tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ». Depuis la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le règlement intérieur de l'entreprise doit rappeler l'interdiction des agissements sexistes prévue dans le Code du travail.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel introduit l'obligation pour les entreprises de plus de 250 salariés de désigner un référent chargé d'orienter, d'informer et d'accompagner les salariés en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes. Dans les entreprises d'au moins 11 salariés, un référent élu du personnel en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes est désigné par le comité social et économique.

- *Insertion de l'égalité professionnelle dans les négociations professionnelles*

La loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 précitée instaure l'obligation de produire un rapport annuel sur la situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes dans l'entreprise.

La loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, dite *loi Génisson*, modifie les exigences du rapport de situation comparée en se référant à des éléments chiffrés. Les indicateurs doivent être portés à la connaissance des salariés et le rapport sert de base à une négociation obligatoire sur l'égalité professionnelle et ses objectifs à l'échelle de l'entreprise.

L'obligation de négociation est élargie pour inclure la définition de mesures de suppression des écarts de rémunération par la loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

Des pénalités financières sont introduites par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites pour les entreprises d'au moins 50 salariés non couvertes par un accord relatif à l'égalité professionnelle ou, à défaut d'accord, par un plan d'action.

Avec la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 précitée, la négociation d'entreprise devient annuelle – des dérogations seront toutefois apportées par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 précitée – y compris lorsque l'entreprise dispose d'un accord relatif à l'égalité professionnelle. L'égalité professionnelle est par ailleurs intégrée dans le champ de consultation annuelle du comité d'entreprise, appuyée sur une base de données économiques et sociales qui doit contenir une rubrique relative à l'égalité professionnelle.

L'obligation de négociation sur l'égalité professionnelle en matière de formation est étendue à l'échelle de la branche par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

- *Recours aux outils quantitatifs pour évaluer et améliorer l'égalité professionnelle*

Afin d'évaluer la situation des femmes dans les entreprises et d'y apporter les corrections nécessaires, le recours à des outils quantitatifs s'est progressivement développé, en fixant des objectifs chiffrés, puis en instaurant des quotas et enfin en établissant un index.

Les objectifs quantifiés apparaissent avec la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 précitée, qui fixe pour les organisations syndicales la réduction d'un tiers des écarts de représentation aux élections prud'homales par rapport aux précédentes, ainsi qu'une représentation équilibrée dans les instances au sein des entreprises.

De manière plus directive, la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils

d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, dite *loi Copé-Zimmermann*, a prévu un objectif de représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des conseils d'administration et des conseils de surveillance. Pour y parvenir, la loi a fixé des quotas en prévoyant que pour les entreprises éligibles, la proportion des administrateurs ou membres du conseil de surveillance de chaque sexe ne pourrait être inférieure à 40 % à l'horizon 2017, entraînant la nullité des nominations irrégulières et la suspension du versement des jetons de présence. Les entreprises originellement éligibles étaient les sociétés cotées et les sociétés qui depuis trois ans, employaient un nombre moyen d'au moins 500 salariés permanents et présentaient un montant net de chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros. Cette obligation a été élargie aux entreprises publiques nationales, aux établissements publics industriels et commerciaux et aux établissements publics mixtes de l'État dont le personnel est soumis à des règles de droit privé, par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

En matière de représentativité, la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 précitée a imposé aux organisations syndicales de respecter une parité relative sur leurs listes électorales en fonction de leur collège électoral et de respecter une alternance entre les sexes.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a introduit dans le code du travail l'obligation pour l'employeur de prendre en compte un objectif de suppression des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes (art. L. 1142-7 du code du travail), assorti de la publication, dans les entreprises d'au moins 50 salariés, d'indicateurs relatifs aux écarts de rémunération (art. L. 1142-8 et suivants du code précité, communément appelé Index d'égalité professionnelle. Cette loi affirme une double volonté de quantification et de transparence.

- *Influence de la parentalité sur l'égalité professionnelle*

Le congé de maternité, instauré par une loi du 27 novembre 1909 dite *loi Engerand*, n'a été complété qu'en 2001 par un congé de paternité (loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002), récemment étendu par la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021. La différence de jours de congés entre les deux régimes, bien que réduite, a souvent été avancée comme facteur de discrimination à l'embauche en fonction des sexes ainsi qu'à la promotion des femmes dans l'entreprise, comme l'a souligné le Laboratoire de l'Égalité ⁽¹⁾.

Un congé parental d'éducation, institué par la loi n° 77-766 du 12 juillet 1977, permet d'étendre la période de congé au-delà des congés maternité et

(1) *Le Laboratoire de l'Égalité*, « Allongement du congé paternité : un (trop) petit pas vers l'égalité », 30 septembre 2020, <https://www.laboratoiredelegalite.org/2020/09/30/allongement-du-conge-paternite-un-trop-petit-pas-vers-legalite/>

paternité. Afin d'inciter une répartition, la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes en prévoit une durée allongée s'il est partagé par les deux parents.

L'Index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

L'Index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes concerne les entreprises de plus de 50 salariés, qui doivent le calculer et le publier chaque année avant le 1^{er} mars, en vertu des articles L. 1142-8 et suivants du code du travail.

Selon la taille de l'entreprise, quatre à cinq critères sont pris en compte par l'Index pour la détermination d'une note sur 100 points, définis aux articles D. 1142-2 et D.1142-2-1 du Code du travail :

- l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes (0 à 40 points)
- l'écart de répartition des augmentations individuelles (0 à 20 points pour les entreprises de plus de 250 salariés, 0 à 35 points pour celles de 50 à 249 salariés)
- l'écart de répartition des promotions, si l'entreprise compte plus de 250 salariés (0 à 15 points)
- le nombre de salariées augmentées à leur retour de congé de maternité (0 à 15 points)
- la parité parmi les 10 plus hautes rémunérations (0 à 10 points).

Le score de l'Index doit être publié sur le site internet de l'entreprise, le cas échéant. L'Index doit également être communiqué, avec le détail des indicateurs, en interne au comité social et économique, ainsi qu'à l'inspection du travail.

L'introduction de l'Index s'est opérée de manière graduelle : au 1^{er} mars 2019 pour les entreprises d'au moins 1 000 salariés, au 1^{er} septembre 2019 pour les entreprises d'au moins 250 salariés et au 1^{er} mars 2020 pour les entreprises d'au moins 50 salariés.

L'objectif est d'évaluer le niveau d'égalité entre les sexes sur ces critères et d'adopter des sanctions en cas d'insuffisance. En effet, si l'Index est inférieur à 75 points, des mesures correctives annuelles ou pluriannuelles doivent être adoptées au sein de l'entreprise pour atteindre ce niveau dans un délai de trois ans. L'adoption des mesures s'effectue dans le cadre de la négociation obligatoire sur l'égalité professionnelle. À défaut d'accord, les mesures sont déterminées unilatéralement par l'employeur après avoir consulté le comité social et économique (art. L. 1142-9 du code du travail).

La sanction de non-publication de l'Index, d'absence de mise en œuvre des mesures correctives définies ou de mesures inefficaces est une pénalité financière pouvant aller jusqu'à 1 % de sa masse salariale actuelle (art. L. 1142-10 du code du travail).

Afin d'accompagner les entreprises dans le calcul de leur Index et la définition de mesures correctives, le ministère du Travail, de l'emploi et de l'insertion propose des formations ou la possibilité de s'adresser à des référents Égalité salariale femmes-hommes issus des Direccte.

2. Des difficultés d'application et des objectifs non atteints

Le HCE a rappelé aux membres de la mission d'information que certains dispositifs bénéficiaient d'une application insuffisante et hétérogène selon les

catégories d'entreprises. Ainsi, si 90 % des entreprises de plus de 1 000 salariés ont signé un accord d'égalité professionnelle, seules 35 % des PME en ont un.

Il en va de même s'agissant de la féminisation des instances de direction, certes en voie d'amélioration, mais inachevée. En mars 2019, le rapport portant sur la féminisation des instances de gouvernance et de direction des entreprises remis à Mme la Secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations ⁽¹⁾ fait le constat d'une application très contrastée de la *loi Copé-Zimmermann*.

L'application de cette loi peut être diversement appréciée : d'un côté, la proportion de femmes dans les conseils d'administration des entreprises cotées au CAC 40 a doublé depuis 2011, générant une dynamique incontestable et faisant de la France le pays leader en Europe pour la féminisation de ces conseils ; de l'autre, le rapport de mars 2019 précité constate « *une féminisation des instances de gouvernance à deux vitesses* » entre d'un côté les entreprises du CAC 40 et du SBF 80 ⁽²⁾ qui respectent globalement la loi et de l'autre des ETI et PME cotées mais non comprises dans le SBF 120 ou non cotées qui l'appliquaient respectivement à hauteur de 36,4 % et 49,9 % d'entre elles, selon ce rapport de 2019. Le taux de féminisation moyen des conseils d'administration des entreprises éligibles à l'application de la *loi Copé-Zimmermann* était ainsi de 43,4 % pour les entreprises cotées du SBF 120 (CAC 40 et SBF 80), de 34,1 % pour les entreprises cotées hors SBF 120 et de 27 % pour les entreprises non cotées. Pour les entreprises du SBF 120, la loi précitée a eu un impact significatif sur le nombre d'entre elles respectant le seuil de 40 % de femmes dans les conseils d'administration : seules 3 entreprises atteignaient ce seuil en 2013 alors qu'elles étaient 88 en janvier 2019. Mais à cette échéance 32 entreprises ne respectaient donc pas les exigences législatives.

La loi Copé-Zimmermann n'a toutefois pas produit l'effet d'entraînement attendu des instances de gouvernance vers les instances de direction. Le taux de femmes siégeant dans les comités exécutifs et les comités de direction, non soumis à une règle de quotas, dans les entreprises du CAC 40, s'établissait à 18 % en 2019, soit une progression lente de 10 points en dix ans. Le Forum économique mondial estime que la France se classe au 59^{ème} rang sur 153 pays pour la féminisation des positions seniors et des dirigeants. Pour le HCE, il n'est plus possible de parier « *sur l'autorégulation des chefs d'entreprise pour compter davantage de femmes dans les instances dirigeantes* ». Cette analyse rejoint celle de Mme Élisabeth Moreno, ministre déléguée chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et l'Égalité des chances, qui a déclaré le 2 février dernier que « *les femmes continuent d'être confrontées à un plafond de verre qui les exclut trop souvent des*

(1) Rapport remis à la Secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, « *La féminisation des instances de gouvernance et de direction des entreprises* », mars 2019, de Denis Roth-Fichet.

(2) Le SBF80 est un indice boursier mesurant les performances de 80 grandes sociétés cotées de second rang. L'évaluation mentionnée concerne ainsi les 120 plus grandes sociétés cotées à la bourse de Paris-Euronext, incluses dans l'indice SBF120.

instances de direction, ces lieux où sont réellement prises les décisions des entreprises ».

L'égalité salariale n'est pas atteinte non plus. Il s'agit d'une des mesures législatives les plus anciennes mais les ressorts complexes et multifactoriels conduisant à la détermination du salaire rendent nombreux les obstacles entre les objectifs de la loi et les résultats observés. Cette absence d'égalité salariale est mise en avant par le calcul du jour de l'année à partir duquel les femmes travaillent gratuitement par rapport aux hommes. En 2020, il s'agissait du 4 novembre. En 2018, selon l'INSEE le revenu salarial des femmes est en moyenne inférieur de 24 % à celui des hommes ⁽¹⁾. D'après la DARES, une fois tenu compte des temps partiels plus nombreux, les principaux facteurs explicatifs des écarts de rémunération entre femmes et hommes sont le caractère moins rémunérateur des secteurs et les métiers et postes de niveau inférieur. Subsiste toutefois un écart inexplicé, en moyenne de 8 à 10 %, selon les études. La discrimination participe de cet écart bien qu'elle ne puisse intégralement l'expliquer. Ainsi, à poste et âge égaux, la rémunération des femmes reste en moyenne inférieure de 9 % à celle des hommes, selon le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion ⁽²⁾.

S'agissant de la mise en œuvre de l'Index d'égalité professionnelle, le ministère indiquait qu'au 4 mars 2020, les deux tiers des 40 000 entreprises de plus de 50 salariés qui devaient publier leur Index au 1^{er} mars l'avaient renseigné : 81 % des entreprises de plus de 1 000 salariés ; 71 % des entreprises de 250 à 1 000 salariés et 49 % des entreprises de 50 à 250 salariés ⁽³⁾. La proportion d'entreprises qui ne respecte pas la loi demeure notable... L'édition 2020 révèle une note moyenne de 87 pour les entreprises de plus de 1 000 salariés (contre 83 en 2019), 85 pour celles de 250 à 1 000 (contre 82 en 2019) et 83 pour les entreprises de 50 à 250 salariés. La part des entreprises ne respectant pas leur obligation d'augmenter toutes les femmes à leur retour de congé maternité diminue et passe d'un tiers en 2019, à une sur dix en 2020. Cependant, dans la moitié des entreprises, au moins 9 hommes sont présents dans les 10 plus hautes rémunérations.

L'Index est également l'objet de critiques dans sa construction même. Si son existence est considérée comme utile, les organisations de défense des droits des femmes ont souligné l'absence de prise en compte de paramètres déterminants en matière d'égalité dans ses critères de calcul, ce qui aboutit parfois à l'obtention de scores élevés ne correspondant pas à la réalité de la situation des femmes dans

(1) INSEE, *Tableaux de l'économie française 2018*, « Femmes et hommes », paru le 27 février 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303378?sommaire=3353488>

(2) Site internet du ministère du Travail, de l'emploi et de l'insertion, page « Index de l'égalité professionnelle : les tendances globales 2020 et les résultats pour les plus grandes entreprises », <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/index-egalite-professionnelle-tendances2020-resultats-grandes-entreprises>

(3) Site internet du ministère du Travail, de l'emploi et de l'insertion, page « Index de l'égalité professionnelle : les tendances globales 2020 et les résultats pour les plus grandes entreprises », <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/index-egalite-professionnelle-tendances2020-resultats-grandes-entreprises>

une entreprise. La Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles a ainsi regretté l'absence de prise en compte du temps partiel, de l'organisation du travail, de la classification des emplois ou de la précarité des emplois féminins. Il est également reproché à l'Index sa facile optimisation pour obtenir une bonne note. Ainsi que l'a relevé la lettre périodique les Glorieuses, il est possible d'améliorer très rapidement sa note en nommant une femme parmi ses dix salariés les mieux payés, sans pour autant mener une action plus globale en faveur des salaires de toutes les femmes.

Ces écarts, notamment de rémunération, entraînent des répercussions tout au long de la vie. En 2017, l'écart de pension moyenne de retraite entre un homme et une femme était de 42 %.

3. Un sexisme toujours prégnant en milieu professionnel

En milieu professionnel, le sexisme ordinaire ainsi que les actes ou violences sexistes demeurent importants, de même que les discriminations. En tant qu'entrepreneures, les femmes souffrent également d'un accès plus restreint aux financements.

Plusieurs études font état de la réalité du sexisme en entreprise (99 % des femmes considèrent avoir été victimes d'un acte ou commentaire sexiste en 2019 ⁽¹⁾), comme le rapport annuel du HCE sur l'état du sexisme en France en 2019 ⁽²⁾ ou celle de l'Ifop ⁽³⁾, qui révèle que 40 % des femmes ont, dans leur vie, déjà fait l'objet de sifflements, de gestes ou de commentaires grossiers, ou encore de regards déplacés au travail, 33 % de remarques gênantes sur leur tenue ou leur physique ; et 14 % se sont vues imposer des contacts sur une zone génitale ou érogène.

Le Défenseur des droits a fait paraître la 13^{ème} édition de son baromètre portant sur la perception des discriminations dans l'emploi en décembre 2020 ⁽⁴⁾. Les résultats montrent la perception du sexe comme facteur de discrimination dans l'emploi. Les personnes interrogées déclarent en grande partie avoir été témoins de discriminations ou de harcèlement fondés sur le sexe. 23 % des personnes actives estiment avoir subi des discriminations ou du harcèlement, dont 40 % où le sexe est invoqué comme critère. Les femmes déclarent ainsi avoir été discriminées

(1) #MoiJeune, Etude réalisée par OpinionWay pour 20Minutes, 8 mars 2019 : <https://www.20minutes.fr/societe/2467367-20190308-sondage-moijeune-opinionway-92-18-30-ans-estiment-sexisme-probleme-societe>

(2) Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, « Rapport annuel sur l'état du sexisme en France en 2019 », mars 2020, https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_etat_des_lieux_du_sexisme_2019-2.pdf

(3) Étude Ifop pour la Fondation Jean Jaurès et la FEPS réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 11 au 15 avril 2019 auprès d'un échantillon de 5 026 femmes, représentatif de la population féminine âgée de 18 ans et plus résidant en Italie, en Espagne, en France, en Allemagne et au Royaume-Uni.

(4) Défenseur des droits, « La perception des discriminations dans l'emploi », 13^e baromètre, décembre 2020, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_13e-barometre-discriminations-emploi_2020.pdf

principalement en raison de leur sexe ou d'une situation de grossesse ou de maternité. S'agissant de la dévalorisation du travail, les femmes font davantage état d'une sous-estimation de leurs compétences (61 % des femmes et 53 % des hommes).

Les discriminations entraînent également des répercussions délétères et durables sur les parcours individuels. Outre les conséquences psychologiques, elles peuvent contribuer à l'autocensure. En raison de différents facteurs considérés comme discriminants, 22 % des personnes actives n'ont pas fait acte de candidature à des offres d'emploi correspondant d'après elles à leurs compétences au cours des cinq dernières années. Les femmes sont quatre fois plus nombreuses que les hommes dans cette situation, selon le baromètre du Défenseur des droits.

4. Des situations dont la résolution ne dépend pas toujours de la loi

Les femmes souffrent de divers handicaps dans le monde du travail, dont la résolution ne dépend pas toujours de la loi, car ils sont dus à l'environnement économique et social, à la persistance de pratiques, à des a priori ou encore au mode d'organisation des activités de l'entreprise.

En premier lieu, la situation d'emploi entre les hommes et les femmes demeure inégale. En moyenne, en 2019 et comme lors des années précédentes, le taux d'activité sur la tranche d'âge 15-64 ans est de 68,2 % pour les femmes et de 75,3 % pour les hommes ⁽¹⁾. L'écart de taux d'activité entre les femmes et les hommes est faible en début de carrière (3 points d'écart quatre ans après la sortie de la formation initiale) mais s'accroît avec le temps ⁽²⁾. La maternité est un facteur important de réduction de l'activité : le taux d'emploi des femmes est dégressif selon le nombre d'enfants à charge. En 2017 le taux d'emploi des femmes était de 87,8 % sans enfant, 85,2 % avec un enfant, 83,9 % avec deux enfants et 63,8 % avec trois enfants ou plus ⁽³⁾. L'emploi féminin est également caractérisé par un recours bien plus important au temps partiel : en 2019, 18,1 % des personnes en emploi travaillaient à temps partiel, à raison de 28,4 % des femmes en emploi et 8,3 % des hommes en emploi ⁽⁴⁾. Pourtant, les femmes sont davantage diplômées – 37 % de diplômées de l'enseignement supérieur en 2017 parmi les femmes de 25 à 64 ans contre 33 % des hommes ⁽⁵⁾ – mais dans des spécialités moins rémunératrices. En moyenne, les femmes occupent des postes moins qualifiés que les hommes, dans des entreprises moins rémunératrices. Malgré la plus importante proportion de

(1) INSEE, *Chiffres références parus le 3 décembre 2020*.

(2) INSEE, « Femmes et hommes sur le marché du travail : des écarts moins marqués en début de vie active », paru le 13 novembre 2019, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4248174>

(3) DARES, « Les inégalités professionnelles entre femmes et hommes », publié le 12 juin 2018, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/autres-publications/article/les-inegalites-professionnelles-entre-femmes-et-hommes>

(4) INSEE, *Chiffres-clés*, « Temps de travail et quotité travaillée selon le sexe et l'âge », données annuelles 2019, parus le 20 février 2020, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2489589#tableau-figure1_radio1

(5) DARES, « Les inégalités professionnelles entre femmes et hommes », publié le 12 juin 2018, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/autres-publications/article/les-inegalites-professionnelles-entre-femmes-et-hommes>

diplômées, les femmes en emploi ne sont cadres que pour 15 % d'entre elles, alors que 21 % des hommes en emploi l'étaient en 2017 ⁽¹⁾. En revanche, les femmes sont davantage représentées au sein des professions intermédiaires. Le constat d'une sous-représentation dans l'encadrement relativement à la proportion de femmes employées est voisin dans la fonction publique ⁽²⁾.

En deuxième lieu, les femmes n'ont pas les mêmes facilités que les hommes à accéder à l'entrepreneuriat. La France fait partie des pays avec un faible taux d'entrepreneuriat féminin : ce taux, calculé sur la base des femmes en âge de travailler (18-64 ans), s'établissait à 3,1 % en 2017, à comparer à 13 % au Canada, 11 % aux États-Unis, 9 % aux Pays-Bas ou 6 % au Royaume Uni. La proportion de femmes est par ailleurs très forte parmi les créateurs de microentreprises, souvent fondées par nécessité, faute de trouver un emploi salarié sur le marché du travail.

L'une des raisons de cette situation est que les femmes n'ont pas accès au crédit bancaire ou au capital-risque dans la même proportion que les hommes, ce qui altère leurs chances d'être créatrices d'entreprises. D'après une étude de l'OCDE de 2018 conduite dans 42 pays, elles sont notamment obligées de mobiliser bien plus que les hommes leur épargne personnelle pour amorcer le financement de leur activité, et l'apport financier de leur conjoint ou de leur cercle amical demeure une source de financement importante.

Si les inégalités d'accès au crédit concernent l'ensemble des secteurs de l'économie, elles apparaissent en France très sensibles dans les secteurs des nouvelles technologies. En 2019, la première édition du baromètre Sista/Boston Consulting Group (BCG) sur les inégalités de financement entre dirigeants et dirigeantes de startups ⁽³⁾ a confirmé une étude antérieure de StartHer-KPMG de 2017, sur un accès plus difficile des femmes aux crédits bancaires et aux levées de fonds. Elle conclut que les startups fondées par des femmes ont, en moyenne dans notre pays, 30 % de chances en moins que celles fondées par des hommes d'être financées par les principaux fonds de capital-risque et que les femmes reçoivent en moyenne 2,5 fois moins de fonds... Alors même qu'en 2018, une étude du BCG exposait que les startups fondées ou co-fondées par les femmes rapportent 2,5 fois plus que celles fondées par des équipes exclusivement masculines... Au rythme actuel des financements, l'étude Sista/BCG conclut que la parité entre les créateurs et les créatrices de startups serait atteinte en 2090 en France.

En troisième lieu, le travail à temps partiel, majoritairement féminin, est le plus souvent subi, notamment dans certains secteurs comme ceux de la grande distribution ou de l'entretien. Des salariées souhaiteraient bénéficier de contrats à temps plein pour percevoir une meilleure rémunération, mais aucun contrat de ce

(1) DARES, « Les inégalités professionnelles entre femmes et hommes », publié le 12 juin 2018, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/autres-publications/article/les-inegalites-professionnelles-entre-femmes-et-hommes>

(2) En 2016, les femmes représentaient 62 % des effectifs de la fonction publique se décomposant en 41 % en catégorie A+, 64 % en catégorie A, 56 % en catégorie B et 63 % en catégorie C.

(3) <http://media-publications.bcg.com/Barometre-Sista-BCG-France-FR.pdf>

type ne leur est proposé. Cette difficulté, relevée par tous les organismes agissant en faveur de l'égalité professionnelle, coïncide souvent avec une situation de monoparentalité, générant une double vulnérabilité.

En quatrième lieu, la persistance de pratiques liées au partage des tâches dans le cercle familial ainsi qu'à la parentalité maintient un environnement défavorable à l'évolution professionnelle des femmes. Dans un rapport paru le 7 mars 2019, l'Organisation internationale du travail (OIT) a dressé le constat que « *plusieurs facteurs bloquent l'égalité dans l'emploi et celui qui pèse le plus est la garde d'enfants* ». L'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail dépend de la conciliation entre activité professionnelle et parentalité.

Les pouvoirs publics ont en France conscience de cette réalité. La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle des femmes et des hommes a ainsi modifié le code du travail (art. L. 1225-48) afin d'inciter les hommes à prendre un congé parental, mais la réforme n'a pas atteint tous les effets escomptés. Peu de couples ont recouru au partage du congé pour bénéficier de son allongement. Le nombre de pères bénéficiaires a même diminué depuis l'entrée en vigueur de la loi. Une étude de l'Insee de février 2019 « *entreprises, enfants : quels rôles dans les inégalités salariales entre femmes et hommes ?* » souligne que le niveau de diplôme influe également sur ce choix. Les mères ayant un diplôme correspondant au niveau Bac + 2 ont une probabilité moindre de prendre un congé parental que celles n'ayant aucun diplôme ou un diplôme inférieur au Bac. Cette diminution est encore plus marquante pour les mères diplômées de l'enseignement supérieur. « *Pour des personnes très qualifiées et potentiellement bien rémunérées, la perte de revenus qui découle de la prise du congé parental est souvent brutale et peut constituer un frein à cette décision* » précise l'Insee.

L'étude de l'Insee montre également que le salaire des femmes baisse de 2 à 3 % après une naissance alors que celui des hommes connaît une hausse d'environ 3 %. L'Insee évalue à 18 % en moyenne, l'écart salarial entre les hommes et les femmes, en leur défaveur. Mais l'écart de salaire est nettement plus élevé entre les mères et les pères (23 % en moyenne dans le secteur privé) que chez les femmes et les hommes sans enfants (7 %). Par ailleurs, les mères gagnent 11 % de moins que les pères à 25 ans, et 24 % de moins à 45 ans. L'explication tient, en partie, au fait que la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle peut conduire à des choix professionnels pénalisant pour les mères. Elles changent moins souvent d'entreprises et réduisent ainsi les possibilités d'augmenter leur salaire. Elles privilégient les entreprises proches de leur domicile, des écoles ou des lieux de garde, et celles proposant une flexibilité horaire plus intéressante pour elles.

Dans une enquête portant sur la parentalité dans le cadre du travail, remise en février 2019 à Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle et de la parentalité entre les femmes et les hommes montre que la parentalité est vécue comme une contrainte au bon déroulement de la vie professionnelle. 84 % des femmes considèrent que la

maternité a un impact négatif sur leur carrière. 77 % des mères salariées considèrent, en outre, que la parentalité est insuffisamment prise en compte dans l'organisation du temps et des lieux de travail.

Si 93 % des femmes prennent l'intégralité du congé de maternité (art. L. 1225-16 et suivants du Code du travail) à la naissance de leur enfant, ce taux tombe à 78 % chez les hommes pour le congé de paternité (art. L. 1225-35 du code précité). Dans l'année qui suit une naissance, 47 % des femmes arrêtent ou réduisent leur activité, à comparer à 6 % des hommes. Pour autant, les pères souhaiteraient s'impliquer plus dans l'éducation de leurs enfants, mais comme le rappelle une enquête de 2016 de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) « *être père aujourd'hui* », les représentations sociales continuent de peser, ainsi que l'impression de n'avoir aucun moyen d'agir sur l'organisation de la journée de travail : « *Certains pères ont un rapport plus contraint au temps que les autres, du fait de l'amplitude horaire de leurs journées de travail (en termes d'absence du domicile ou de charge mentale), ou d'une plus grande rigidité de leur organisation du travail* ».

La situation est différente dans d'autres pays. Le CNFF, lors de son audition devant la mission, a mentionné l'exemple des pays scandinaves dans lesquels les hommes prenant des congés de paternité sont valorisés et où l'organisation du travail tient compte des obligations familiales. Il s'agit d'une différence d'ordre culturel très nette avec la France, qui participe de l'égalité des sexes sans constituer un handicap pour l'économie puisque ces pays affichent d'excellentes performances et un taux de chômage inférieur à celui de la France.

*

* *

Ce rappel de la situation des femmes dans le monde du travail peut sembler un peu long dans un rapport consacré aux conditionnalités des aides publiques aux entreprises. Il est néanmoins apparu nécessaire à vos Rapporteurs d'y procéder car il illustre la diversité des problèmes à résoudre en matière de parité, de mixité et d'égalité. Dans un contexte où les femmes sont lourdement touchées par la crise et où les crédits du plan de relance sont neutres à l'égard des femmes et des hommes, l'égaconditionnalité peut-elle d'une part constituer un levier de sortie de la crise, d'autre part accélérer la poursuite d'objectifs réels d'égalité professionnelle auxquels il faudrait donner forme afin que l'égalité soit un principe de vie en société ?

Une réponse affirmative à cette double question ne présente pas simplement un caractère technique mais porte un principe politique car elle a pour conséquence de mettre fin à la neutralité de la dépense publique en ce domaine.

Quatre points doivent préalablement être notés :

- l'égalité professionnelle est principalement prévue par le code du travail. Le recours à la loi et à la négociation entre les partenaires sociaux constitue le mode d'action usuel en droit du travail ;
- les conditionnalités des aides publiques ne constituent pas obligatoirement le meilleur vecteur parce qu'elles ne s'appliquent qu'aux entreprises bénéficiaires de ces aides. Leur effet est donc restreint par rapport à un dispositif *erga omnes*, comme une loi ou un décret ;
- il ne faut pas attendre d'une politique de conditionnalités qu'elle résolve à elle seule l'ensemble des inégalités professionnelles dont souffrent les femmes. Remédier par exemple à la sous-représentation des femmes dans certains métiers ou secteurs ne passe pas par cet instrument, ni sans doute par des quotas – les employeurs cherchant à recruter des personnes ayant des compétences, quel que soit leur sexe – mais par des actions d'ensemble, comme l'éducation, des campagnes de sensibilisation auprès des femmes pour leur démontrer que tous les métiers leur sont ouverts, ou encore des contrats de filière pour la féminisation des professions. Il convient d'adopter sur ce sujet une politique volontariste, avec une stratégie et une méthode, portant sur l'ensemble des éléments qui font obstacle à la mixité dans la vie professionnelle ;
- enfin, les conditionnalités ne peuvent être efficaces sur les questions portant sur le niveau des salaires et le temps de travail. Vos Rapporteurs sont évidemment conscients des effets économiques et sociaux du travail à temps partiel, surtout lorsque ce type de travail est subi, mais ils considèrent qu'il s'agit d'une question ressortant de l'ensemble des relations entre employeurs et salariés et qu'elle relève de la loi et / ou de la négociation collective.

5. L'égaconditionnalité, outil d'accélération des politiques publiques

Comme l'ont souligné les partenaires sociaux, la pleine application des lois doit demeurer le principe directeur de l'action des pouvoirs publics face aux inégalités professionnelles persistantes dont souffrent les femmes. Pour autant, dès lors qu'il est constaté qu'elles ne sont pas toujours bien mises en œuvre, il apparaît judicieux que l'égaconditionnalité puisse contribuer à accélérer certaines évolutions.

a. Gouvernance des entreprises et égalité professionnelle

Dans un entretien accordé au journal Les Échos paru le 17 septembre 2020, M. Bruno Le Maire affirmait : « *Imposer des conditionnalités nous ferait perdre du temps pour la relance et conduirait à un échec. En revanche, je suis favorable à ce que les entreprises s’engagent par une charte sur trois types de contreparties : l’environnement, la gouvernance et le partage de la valeur. Sur l’égalité femmes hommes dans les entreprises, nous pouvons et nous devons faire mieux...* ».

Cette déclaration lançait en quelque sorte le débat qui a conduit à l’adoption de l’article 244 de la loi de finances pour 2021. En matière d’égalité professionnelle, celui-ci fait obligation aux entreprises de plus de 50 salariés bénéficiant des crédits du plan de relance de publier, chaque année, le résultat des indicateurs de l’index d’égalité homme-femme prévu par la loi et de mettre en œuvre, en cas de résultat inférieur à certains seuils, des mesures de correction et de rattrapage.

Or le débat sur la gouvernance a principalement porté sur la présence des femmes dans les conseils d’administration et les conseils de surveillance des entreprises entrant dans le champ de la *loi Copé-Zimmermann* précitée et sur leur sous-représentation dans les comités exécutifs et les conseils de direction. Interrogé le 18 janvier 2021 par la délégation de l’Assemblée nationale aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les hommes et les femmes, M. Bruno Le Maire a indiqué : « *... la situation ne s’améliore pas assez vite, tant en ce qui concerne l’égalité salariale que les postes de direction. Les conseils d’administration ne doivent pas être l’arbre qui cache la forêt : si le taux de présence des femmes dans les comex demeure à 17 %, nous n’aurons pas avancé. Il est regrettable qu’une seule entreprise du CAC 40 soit dirigée par une femme. Nous ne sommes manifestement pas encore parvenus à briser un certain nombre de plafonds de verre. Je ne crois pas que nous puissions le faire en misant simplement sur une progression lente mais durable de l’égalité entre les femmes et les hommes dans le domaine économique : nous devons faire preuve d’ambition... Il est temps de passer la vitesse supérieure et d’entrer dans la logique plus ambitieuse des quotas. Je suis en effet favorable à de tels dispositifs pour qu’un plus grand nombre de femmes accède à des postes de direction dans les plus grandes entreprises françaises* ».

Mme Élisabeth Moreno, ministre déléguée chargée de l’Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l’Égalité des chances a réitéré les propos de M. Le Maire le 2 février dernier, lors de la célébration du dixième anniversaire de la *loi Copé-Zimmermann*, en plaidant pour des quotas dans les instances de direction (comités exécutifs et de direction), ce qui rejoint la demande du HCE d’une politique de quotas au sein de ces instances, avec 20 % de femmes dans trois ans et 40 % dans six ans.

La traduction législative de ces déclarations reste à définir, au moment où le présent rapport est en cours de rédaction, d’autant que des éléments de droit entrent en compte : il n’existe par exemple pas de définition juridique des comités

exécutifs. De même, si la notion de cadre dirigeant est juridiquement définie, elle ne concerne que 40 000 personnes, ce qui est insuffisant.

Il n'apparaît pas pour l'heure opportun de proposer de recourir à une conditionnalité visant à obliger les entreprises à renforcer la présence de femmes dans les instances de gouvernance alors que devrait s'ouvrir un débat législatif sur ce sujet, qui devrait permettre d'enclencher une nouvelle dynamique en faveur de l'égalité professionnelle.

En revanche, rien n'empêche d'assortir toute aide publique à une entreprise de la vérification préalable de la bonne application de la loi. Ainsi qu'indiqué précédemment, une proportion encore significative d'entreprises ne respecte pas les dispositions de la *loi Copé-Zimmermann* précitée, et l'on peut considérer que la future loi élargissant aux instances de direction une politique de quotas rencontrera les mêmes difficultés d'application. La conditionnalité pourrait jouer en ce domaine un rôle d'auxiliaire de la loi, étant considéré qu'une entreprise qui sollicite une aide publique doit respecter l'ensemble de ses obligations.

b. Égalité de rémunération et sexisme

L'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de valeur égale, est prévue par l'article L. 3221-2 du code du travail. Ce sujet, l'un des plus sensibles pour ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, relève largement du code du travail et du dialogue entre les partenaires sociaux.

Des conditionnalités pourraient néanmoins être mises en place, par parallélisme d'une part avec le code de la commande publique, d'autre part pour contribuer à une meilleure application de l'index d'égalité professionnelle.

Il est rappelé que le contrôle de l'égalité des rémunérations est assuré par les agents de l'inspection du travail, concurremment avec les agents et officiers de police judiciaire et qu'en cas de constat de discrimination salariale, des sanctions civiles et pénales sont prévues. Les écarts de rémunération peuvent être mesurés à partir d'indicateurs précis, énumérés aux articles D. 1142-2-1 du code du travail pour les entreprises de 50 à 250 salariés et D. 1142-2 du code précité pour les entreprises de plus de 250 salariés.

En outre, des mécanismes de négociation collective en entreprise en faveur de l'égalité professionnelle, visant notamment à supprimer les écarts de rémunération, sont prévus par le code du travail, soit par des dispositions d'ordre public (art. L. 2242-1 et suivants du code du travail), soit par des dispositions supplétives (art. L. 2242-13 du code précité). Cette action relève des partenaires sociaux selon une périodicité précise. Le non-respect de ces dispositions entraîne, en cas d'absence d'accord ou de plan d'action, une pénalité à la charge de l'employeur pour les entreprises d'au moins 50 salariés.

Par parallélisme avec le code de la commande publique, il pourrait être proposé que les entreprises qui souhaitent bénéficier d'aides publiques fassent l'objet d'une vérification du respect de leurs obligations en matière d'égalité de rémunération et de non-discrimination. Les dispositions de l'article L. 2141-4 du code précité ne portent pas exclusivement sur l'égalité professionnelle (elles concernent également le travail dissimulé) mais les références aux articles 1146-1 du code du travail (méconnaissance des dispositions sur l'égalité professionnelle), 225-1 du code pénal (discrimination fondée entre autres sur le sexe) et L. 2242-1 du code du travail (obligation de négocier sur les salaires et sur l'égalité professionnelle) pourraient être reprises. L'entreprise sollicitant une aide devrait attester par une déclaration sur l'honneur à la personne publique (État, collectivité territoriale ou opérateur) qui la lui octroie qu'elle n'a pas fait l'objet d'une condamnation depuis un nombre d'années à déterminer.

Cette conditionnalité pourrait être considérée comme une contrainte supplémentaire pour les entreprises et faire ainsi l'objet d'une opposition des fédérations professionnelles, parce qu'une considération d'ordre social et sociétal interviendrait dans l'instruction d'une aide dont l'objet serait le redressement d'une entreprise ou la réalisation d'investissements en faveur de la transition énergétique. Mais ce serait oublier que le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes est prévu par la Constitution et que la proposition de vos rapporteurs n'a pas d'autre portée que de s'assurer que le bénéficiaire d'une aide publique applique la loi.

Cet argument est renforcé par l'existence de conditionnalités sur l'égalité salariale pour les entreprises bénéficiant des crédits du plan de relance, par l'article 244 précité de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Il s'agit, par ce dispositif, de rendre obligatoire pour ces entreprises la publication de leurs indicateurs d'écart de rémunération, sachant que celle-ci souffre encore d'une application incomplète. L'État s'assure ainsi que les entreprises bénéficiant d'aides publiques dans le cadre du plan de relance effectuent les actions pour être en conformité avec l'article L. 1142-8 du code du travail. La loi de finances pour 2021 laisse aux entreprises un délai de deux années pleines à compter du 1^{er} janvier 2021 pour se mettre en conformité avec le code du travail.

En s'inspirant de ce mécanisme, vos rapporteurs proposent que les entreprises de plus de 50 salariés, qui perçoivent des aides publiques de l'État, de ses opérateurs ou des collectivités territoriales, hors du cadre du plan de relance, soient soumises à la même obligation. Elles s'engageraient dans un délai de deux ans à compter du versement de l'aide à publier leurs indicateurs d'écart de rémunération. Si elles ne respectaient pas cette obligation, elles devraient restituer le montant de leur aide. Cette conditionnalité contribuerait ainsi à améliorer l'application encore incomplète, comme indiqué précédemment, des articles L. 1142-8 et suivants du code du travail.

Dans le cas où ces entreprises publient déjà leurs indicateurs, la conditionnalité se limiterait à s'assurer qu'elles respectent les obligations prévues par les articles L. 1142-9 et L. 1142-10 du code du travail lorsque les résultats

qu'elles obtiennent au regard des indicateurs se situent en deçà des niveaux définis par le décret n° 2019-15 du 8 janvier 2019, à savoir, principalement, se mettre en conformité avec l'article L. 1142-8 précité.

c. L'attribution de financements publics

Le recours à des conditionnalités en cas d'aide publique aux entreprises n'apparaît pas comme le bon instrument pour résoudre les inégalités d'accès des femmes aux crédits bancaires, qu'ils émanent des réseaux privés ou des organismes publics comme Bpi France. La seule action possible porte sur les établissements qui octroient ces crédits. Des actions de sensibilisation peuvent être conduites auprès du réseau bancaire privé (via la Fédération bancaire française ou chaque établissement), qui est libre de gérer comme il l'entend ses prêts aux entreprises. S'agissant du réseau public, le financement public de l'innovation par Bpi France 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.

d. La lutte contre le sexisme et les violences sexuelles

Il est rappelé que la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue et à l'emploi a inséré dans le code du travail un article L. 1142-2-1 relatif à l'interdiction de tout agissement sexiste : « *Nul ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

L'auteur de ce type d'agissement risque d'une part une sanction disciplinaire en application de l'article L. 1331-1 du code du travail ainsi qu'une condamnation à réparer le préjudice subi, l'employeur risquant pour sa part une condamnation s'il est prouvé qu'il n'a pas respecté ses obligations de prévention pour assurer la sécurité et la santé des salariés. Les différentes déclinaisons du sexisme et des violences sexuelles (provocation à la haine et à la violence, injure, diffamation à raison du sexe de la personne, agressions sexuelles, harcèlement sexuel, discrimination fondée sur le sexe) font en outre l'objet de sanctions pénales.

L'exposition des salariés au sexisme a des conséquences psychologiques et / ou physiques pour la personne qui le subit et a des répercussions sur la bonne marche d'une entreprise. Le ministère chargé du travail conduit depuis plusieurs années des campagnes de prévention et de sensibilisation des employeurs et des salariés sur ce sujet, avec par exemple la diffusion d'un kit pour agir contre le sexisme. Des cabinets de conseil proposent également aux entreprises de sensibiliser leurs salariés, femmes et hommes, à cette question pour construire une culture de l'égalité.

Il pourrait être envisagé, pour renforcer ce dispositif, que la personne publique qui octroie une aide propose à l'entreprise bénéficiaire de conduire en son

sein, si elle ne l'a déjà fait, une action de sensibilisation contre le sexisme. Il ne s'agirait donc pas d'une conditionnalité contraignante, mais d'un engagement volontaire du bénéficiaire de l'aide.

Proposition n° 23

Toute aide publique doit être précédée d'une vérification du respect par l'entreprise des dispositions de la loi 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 inscrit à 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 bénéficiaire 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.

CONCLUSION

Au terme du présent rapport, vos rapporteurs estiment que les conditionnalités des aides publiques aux entreprises sont un instrument de politique économique, sociale et environnementale utile et nécessaire, mais non suffisant et encore peu aisé à mettre en œuvre.

Le recours aux conditionnalités est un choix fondamentalement politique, mais il comprend de nombreux aspects juridiques, techniques et opérationnels que vos rapporteurs ont tenu à mettre en lumière. En effet, elles ne peuvent être utilisées en toutes circonstances et appellent un objectif politique et un ciblage clairement définis, une réelle traçabilité des aides publiques, des indicateurs de suivi consolidés et partagés, des mécanismes d'accompagnement et de contrôle (voire de sanction) aujourd'hui insuffisants. C'est donc à une méthodologie et à une gouvernance nouvelle des aides publiques et de leurs conditionnalités qu'appellent ici vos rapporteurs.

Les conditionnalités ne peuvent évidemment à elles seules construire ce nouveau modèle, qui se veut plus écologique et plus égalitaire socialement. Elles ne s'appliquent qu'aux entreprises qui les acceptent quand elles perçoivent des aides. Telle est leur limite. Au cours des auditions, quelques lignes de force sont très vite apparues, en lien avec le contexte de crise, notamment la ligne de partage à établir entre la conjoncture (ou l'urgence) et les perspectives d'avenir. Les conditionnalités accompagnent ou amplifient des politiques existantes et peuvent être un instrument de politique structurelle. 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.

Le présent rapport s'est efforcé de dégager les raisons qui justifient le recours aux conditionnalités, les modalités de leur utilisation, les interrogations qu'elles suscitent. Vos rapporteurs ont recherché autant que possible à prendre en compte les intérêts de l'État et des collectivités territoriales, dont les aides doivent être utilisées avec efficacité et qui ont l'obligation de s'assurer du bon usage des deniers publics, et ceux des entreprises, dont la liberté doit être respectée et la survie préservée, mais qui doivent être conscientes de la nécessité de minimiser leurs impacts. La valeur et la performance extra-financière des entreprises sont à un tournant imminent, mondial et majeur, que nos entreprises ne semblent pas encore avoir bien saisi. Les nombreuses auditions menées démontrent que cet enjeu nouveau de compétitivité social, éthique et environnemental n'est pas encore intégré.

Un usage efficace des conditionnalités passe par l'amélioration du régime juridique des aides publiques. L'absence de vision de leur périmètre et de leur montant, de méthodologie commune dans l'octroi des aides, leur caractère discrétionnaire, rendent difficile leur évaluation et la mesure de l'efficacité des conditionnalités.

Le débat autour des conditionnalités n'est pas technique ni économique, il relève d'une conception de la politique et de la dépense publique pour les années à venir. La prise de conscience qu'un nouveau modèle sociétal et environnemental est nécessaire est désormais irréversible, et de multiples initiatives dans tous les secteurs de la société se conjuguent pour y parvenir. Les entreprises et leurs salariés ont un rôle majeur à jouer dans cette transition. Si nous voulons placer au cœur de nos décisions l'impact social et environnemental de nos actions, les aides publiques et les conditionnalités font partie d'un ensemble d'outils, si possible à négocier dans une approche territoriale et contractuelle.

Les propositions formulées par vos rapporteurs n'ont pas vocation à être exhaustives tant le champ des aides publiques est vaste, mais elles peuvent pour bon nombre d'entre elles être mises en pratique rapidement, afin de répondre par l'affirmative à la question à l'origine de la mission d'information. Les conditionnalités des aides publiques sont un instrument dont les pouvoirs publics et les entreprises peuvent se servir avec intelligence.

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 récipiendaire ;

– 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 récipiendaire 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 récipiendaire 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 levier 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.

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

Lors de leur réunion du mercredi 31 mars 2021, les commissions des affaires économiques, des affaires sociales, du développement durable et de l'aménagement du territoire et des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ont procédé à l'examen du rapport de la mission d'information commune sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises.

Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/FLmmXs>

*

*À l'issue de la réunion, les commissions précitées **ont autorisé** la publication du rapport d'information.*



ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Jeudi 22 octobre 2020

- M. Philippe Portier, secrétaire national de la Confédération française du travail (CFDT) – M. Fabrice Angeli, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail (CGT) et Mme Dominique Gallet, conseillère confédérale – M. Michel Beaugas, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO) – Mme Vanesa Jereb et M. Dominique Corona, secrétaires généraux adjoints de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) et M. Jérôme Leleu, conseiller économique.

Mardi 27 octobre 2020

- M. Cyril Chabanier, président de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et Mme Raphaëlle Bertholon, secrétaire nationale de la Confédération française de l'encadrement (CFE CGC).
- M. Patrick Martin, président délégué du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – Mme Stéphanie Pauzat, vice-présidente déléguée de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et Mme Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe.

Mardi 3 novembre 2020

- Mme Viviane Chaine-Ribeiro, présidente de la Fédération des très petites entreprises (FTPE).
- M. Thierry Geoffroy, responsable des affaires publiques d'AFNOR certification, Mme Isabelle Rimbert, directrice adjointe d'AFNOR standardisation, Mme Catherine Mouret, responsable Énergies Ingénierie, Mme Constance Azais et Mme Charlotte Epinay, consultantes.

Jeudi 5 novembre 2020

- M. Alexandre Saubot, vice-président de France Industrie, M. Vincent Moulin, directeur général, M. Jérôme Breysse, directeur des affaires publiques.
- M. Marc Mortureux, président de La Plateforme automobile.

Mardi 10 novembre 2020

- M. Alain Battisti, président de la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM).
- MM. Robert Chad et Naly Rafalimanana, de l'Association internationale du transport aérien (IATA).
- M. Pierre Boulot, délégué général du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) et M. Jérôme Jean, directeur des affaires publiques.

Jeudi 12 novembre 2020

- Mme Anémone Cartier-Bresson, professeure de droit de l'Université de Paris, auteure du « Droit des aides publiques aux entreprises ».
- Mme Marianne Tordeux Bitker, directrice des affaires publiques et européennes de France Digitale - Mme Lauranne Poulain, chargée des relations institutionnelles du Syntec Numérique.

Mardi 17 novembre 2020

- MM. Loïc Chapeaux, directeur des affaires économiques et Benoît Vanstavel, directeur des relations institutionnelles de la Fédération française du bâtiment.
- Mme Florence Berthelot, déléguée générale de la Fédération nationale des transports routiers – M. Alexis Degouy, délégué général de l'Union des entreprises Transports et Logistique de France – M. Jean-Marc Rivera, secrétaire général de l'Organisation des transporteurs routiers européens.

Jeudi 19 novembre 2020

- Mme Caroline Neyron, déléguée générale d'Impact France/Mouvement des entrepreneurs sociaux.
- M. Jean-Pierre Mas, président et Mme Valérie Boned, secrétaire générale des Entreprises du voyage – M. Jean-Virgile Crance, délégué général du Groupement national des chaînes hôtelières, représentant également

l'Union des métiers et industries de l'hôtellerie – M. Fabrice Laborde, vice-président de l'Union des métiers de l'évènementiel

Mardi 24 novembre 2020

- Mme Anne-Catherine Husson-Traoré, directrice générale de Novethic et de M. Nicolas Redon, expert en finance verte.
- Représentants du Réseau Action Climat :
 - Mme Meike Fink (Réseau Action Climat)
 - Mme Juliette Kacprzak (WWF)
 - M. Samuel Leré (FNH)
 - M. Quentin Parrinello (Oxfam)

Jeudi 26 novembre 2020

- M. Arnaud Leroy, président de l'Agence de la transition écologique (ex ADEME).

Mardi 1^{er} décembre 2020

- Table ronde sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en présence de :
 - Mme Brigitte Grésy, présidente du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, et Mme Caroline Ressot, chargée de mission
 - Mme Olga Trostiansky, présidente du Laboratoire de l'égalité, membre du Conseil économique, social et environnemental
 - Mme Marie-Jeanne Vidaillet Peretti, présidente d'honneur du Conseil national des femmes françaises
 - Mme Sylvaine Bossé, membre du Bureau de la Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles
 - Mme Rebecca Amsellem, rédactrice de la lettre périodique Les Glorieuses
- M. Xavier Alberti, co-président de l'association Jamais sans elles

Jeudi 3 décembre 2020

- M. Frédéric Coirier et M. Philippe d’Ornano, co-présidents du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire
- Mme Bettina Laville, présidente du Comité 21 et Mme Sarah Schönfeld, directrice générale

Jeudi 10 décembre 2020

- M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France - M. Ludovic Grousset, directeur à France Urbaine, chargé du développement et de la cohésion des territoires - M. Lionel Delbos, chargé du développement et de l’emploi à l’Eurométropole de Lille
- Mme Agnès Benassy-Quéré, chef économiste à la direction générale du Trésor et Mme Charlotte Gounot, chargée de la relance, de la transition écologique et du suivi des réformes au cabinet du ministre de l’économie, des finances et de la relance.

Mardi 15 décembre 2020

- M. Sébastien Treyer, directeur général de l’Institut du développement durable et des relations internationales et M. Nicolas Berghmans, chercheur en charge de l’énergie et du climat.
- M. Romain Bonenfant, chef du service de l’industrie à la direction générale des entreprises du ministère de l’économie, des finances et de la relance – Mme Suzanne Kucharekova Milko, secrétaire générale de l’Agence des participations de l’État et Mme Delphine Issac, chargée de mission RSE.

Jeudi 17 décembre 2020

- M. Bruno Parent, secrétaire général du Comité de suivi de France Relance et M. Olivier Touvenin, chef du service de la fonction financière et comptable à la direction générale des finances publiques.

Mardi 12 janvier 2021

- Mme Virginie Carolo-Lutrot, vice-présidente de l’Association des Communautés de France, Mme Floriane Boulay, déléguée générale adjointe et Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement.

Jeudi 14 janvier 2021

- M. Benoît Leguet, directeur général de l’Institut de l’économie pour le climat, Mme Louise Kessler, directrice du programme Économie et M. Hadrien Hainaut, chef de projet Investissement Climat.

Mardi 19 janvier 2021

- M. Frédéric Tiberghien, président de Finansol, Mme Julie Robin, chargée de plaidoyer chez Finansol et Mme Raphaëlle Sebag, directrice générale d’Impact Invest Lab.

–

Jeudi 21 janvier 2021

- M. Julien Tognola, directeur adjoint du cabinet de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, M. Sylvain Durand, conseiller budgétaire et M. Mehdi Mahammedi-Bouzina, conseiller parlementaire.

Jeudi 28 janvier 2021

- Mme Sabine Gagnier, chargée du plaidoyer sur les entreprises, le climat et les droits humains à Amnesty International et M. Swann Bommier, chargé du plaidoyer sur la régulation des entreprises multinationales au Comité catholique contre la faim (CCFD – Terre solidaire).

Mardi 2 février 2021

- M. Hervé Gbebo, président-fondateur du cabinet Compta durable.
- M. Pascal Demurger, président de la MAIF.

ANNEXE N° 2 : COMPARAISONS EUROPÉENNES

Les Cortes du Royaume d'Espagne et le Bundestag de la République fédérale allemande ont répondu à un questionnaire qui leur a été envoyé en novembre 2020. Les réponses sont parvenues à vos rapporteurs à la fin de décembre 2020.

Espagne

Réponse des Cortes

1. Existence d'un plan de soutien et/ou de relance de l'économie, avec des aides spécifiques aux secteurs ou aux entreprises

a. Principes du plan retenu par le gouvernement espagnol

Le gouvernement espagnol a présenté, le 7 octobre 2020, le plan de relance, de transformation et de résilience.

Ce plan contient dix politiques de réformes structurelles pour une croissance durable et inclusive, qui sont elles-mêmes divisées en sous-politiques plus spécifiques. Les dix politiques motrices de ce plan sont les suivantes :

1. Premièrement, un ensemble de politiques urbaines et rurales, en donnant la priorité à celles qui visent à lutter contre le dépeuplement et le développement durable de l'agriculture. Cette politique concentre 16 % des ressources prévues et ses objectifs consistent notamment à améliorer l'habitabilité des environnements urbains et à répondre aux besoins de l'environnement rural, comme le maintien de la population dans ces zones et la promotion d'un emploi de qualité dans celles-ci.
2. La deuxième grande politique est la promotion des infrastructures et des économies résilientes, qui recevra 12 % des ressources. Parmi les politiques spécifiques incluses dans ces grands objectifs figurent la conservation et la restauration des écosystèmes et de leur biodiversité, la préservation des ressources en eau ou la promotion de la mobilité durable.
3. La troisième politique motrice poursuit une transition énergétique équitable et inclusive, à laquelle 9 % des ressources seront allouées. Les énergies renouvelables, la décarbonation des sources d'énergie et l'amélioration de l'efficacité énergétique sont les principaux objectifs, mais aussi pour assurer et protéger les collectivités et territoires les plus touchés par cette transition.
4. Quatrièmement, ce plan vise à moderniser et à mettre à jour les administrations publiques en fonction des besoins actuels, afin que les administrations publiques commencent à agir comme un moteur du changement technologique. Parmi les réformes incluses dans ce train de mesures figurent la numérisation de l'administration publique ou une réforme globale et la modernisation du système judiciaire.
5. La cinquième politique d'impulsion vise la modernisation et la numérisation du tissu industriel et des petites et moyennes entreprises espagnoles, ainsi que

la relance d'autres secteurs importants pour l'économie, comme le tourisme. Ce train de mesures recevra 17 % des fonds.

6. La crise liée au coronavirus - Covid-19 a placé la science au premier plan de la société et comme un levier essentiel dans les plans de reconstruction. C'est la raison pour laquelle la sixième politique poursuit une réforme institutionnelle intégrale et le renforcement des capacités du système national de science, de technologie et d'innovation, l'adoption d'une stratégie nationale d'intelligence artificielle ou le renforcement du système national de santé. Ce train de mesures se verra allouer 17 % des ressources.
7. La septième politique motrice sera consacrée à l'éducation et à la connaissance. Cette politique concentrera 18 % des ressources et comprend l'adoption d'un plan national pour les compétences numériques et la promotion de la formation professionnelle et de l'éducation de 0 à 3 ans.
8. La huitième politique est destinée à améliorer le marché du travail espagnol, à renforcer les politiques d'égalité et d'inclusion et à améliorer le système de soins. À cette fin, 6 % des ressources seront allouées.
9. La culture et les sports sont également considérés dans ce plan comme la neuvième politique motrice, à laquelle seront alloués 1,1 % des ressources. La culture est considérée comme un secteur vital pour une société libre et ouverte et, à ce titre, l'objectif du gouvernement est de valoriser l'industrie culturelle en soutenant le parrainage, en adoptant le statut de l'artiste, en promouvant le tourisme culturel et en protégeant le patrimoine. Des mesures similaires sont prévues en ce qui concerne l'industrie du sport.
10. Enfin, en dixième lieu, une réforme approfondie du système fiscal est considérée comme une politique clé pour couvrir les coûts publics découlant de la pandémie de Covid-19 et de ce même plan de redressement, de transformation et de résilience. La modernisation du système fiscal visera à accroître la progressivité et la redistribution du système ainsi qu'à atteindre une croissance inclusive et durable.

b. Ressources affectées au plan de soutien et de relance espagnol

Selon le gouvernement espagnol, le plan de relance, de transformation et de résilience aura un volume total de 72 Mds€ entre 2021 et 2023. Le gouvernement a l'intention d'incorporer 27 Mds€ de ce montant dans le budget général de l'État pour 2021.

2. Contreparties ou non des aides aux secteurs ou entreprises, en faveur de la transition écologique et de l'égalité professionnelle hommes - femmes

Le plan de relance, de transformation et de résilience en est encore à ses débuts. La manière dont les fonds seront mis en œuvre n'a pas encore été définie et il n'y a pas eu de discussion sur une éventuelle conditionnalité des fonds.

Le budget général de l'État pour 2021 doit encore être approuvé et, une fois que cela sera fait, la participation des communautés autonomes (et des gouvernements locaux) à la mise en œuvre du plan devra également être prise en compte.

En tout état de cause, l'Union européenne a clairement indiqué que les fonds doivent être alloués à des programmes qui promeuvent des politiques écologiques, numériques et

d'égalité, ce qui signifie qu'une certaine forme de conditionnalité est susceptible d'être attendue. À cet égard, le secrétaire d'État aux affaires européennes a clairement indiqué, lors d'une réunion avec des journalistes, que les fonds européens « doivent être liés à une croissance verte, numérique, durable et équitable », et que leur conditionnalité « devrait être davantage une question interne plutôt qu'une question de l'Union européenne ».

3. La conditionnalité des aides publiques aux entreprises : un sujet de débat ?

Actuellement, la conditionnalité des aides publiques aux entreprises n'est pas un sujet important en Espagne, bien que la question ne reste pas totalement en dehors du débat public.

Les entreprises privées ont abordé la question à plusieurs reprises et les réseaux de services professionnels conseillent déjà aux entreprises de prendre la conditionnalité au sérieux dans leur organisation et leurs projets futurs, car elle est susceptible de devenir une réalité. Dans la même veine, le gouvernement a également fait plusieurs commentaires sur cet aspect. Le débat sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises n'a probablement pas atteint une plus grande ampleur dans la société pour deux raisons :

- premièrement, parce que les fonds de l'Union européenne qui vont couvrir le plan de relance, de transformation et de résilience sont encore en cours de négociation au niveau communautaire (où, en fait, la conditionnalité des fonds envers les États membres est également en cours de discussion)

- et, deuxièmement, parce que la politique et l'activité parlementaire espagnoles sont actuellement axées sur la négociation et l'approbation du budget général de l'État de 2021, ce qui est un événement très important, surtout si l'on considère que l'année prochaine marquera la troisième année avec le même budget général de l'État (le budget général de l'État de 2018 a été prolongé en 2019 et 2020 en raison des gouvernements intérimaires successifs et du manque de consensus politique).

Allemagne

Réponse du Bundestag

1. Existence d'un plan de soutien et/ou de relance de l'économie, avec des aides spécifiques aux secteurs ou aux entreprises

a. Principes du plan de soutien allemand

Un aperçu constamment mis à jour des différentes offres de soutien aux entreprises dans le cadre de la pandémie actuelle de Covid-19 peut être consulté sur le lien suivant du ministère fédéral de l'économie et de l'énergie (BMW i) :

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Un graphique d'ensemble sur le thème « Aide Coronavirus : les instruments de financement en un coup d'œil » est fourni par le BMW i sous le lien :

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/C-D/coronahilfen-foerderinstrumente-infografik.pdf?__blob=publicationFile&v=14

b. Ressources affectées au plan de soutien allemand

Selon le BMWi, les mesures de soutien aux entreprises dans le cadre de la pandémie de Covid-19 en Allemagne s'élèvent à environ 45 Mds€ dans le budget 2020. Dans le budget 2021 (réunion de la commission du budget, à partir du 27 novembre 2021), une somme d'environ 50 Mds€ a été budgétée.

Les postes les plus importants de ces deux années sont l'aide aux entreprises et l'aide à la transition écologique. En outre, il y aura d'autres aides, notamment des aides fiscales. De plus, le gouvernement fédéral propose des programmes de crédit étendus par l'intermédiaire de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (Institut de crédit pour la reconstruction-KfW) et du Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Fonds de stabilisation de l'économie-WSF). Dans le même temps, le WSF a obtenu une autorisation de crédit à hauteur de 100 Mds€ pour l'acquisition d'instruments de capital et de participations, ainsi qu'un montant maximum de 100 Mds€ pour le refinancement des activités de prêt de la KfW.

2. Contreparties ou non des aides aux secteurs ou entreprises, en faveur de la transition écologique et de l'égalité professionnelle hommes - femmes

Selon le BMWi, il n'est pas possible de se prononcer sur la question de savoir, par exemple, quelles conditions écologiques sont associées aux mesures de soutien aux entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 en Allemagne dans des cas individuels.

Le gouvernement fédéral a adopté diverses mesures dans le cadre du paquet « Future » pour soutenir le changement structurel face au changement climatique. Elles sont encore en cours d'élaboration. L'accent sera mis sur le secteur de la mobilité ainsi que les nouvelles technologies respectueuses du climat.

Sur ce sujet précis, les questions écrites suivantes des membres du Bundestag et les réponses correspondantes du gouvernement fédéral peuvent également s'avérer éclairantes.

Ainsi, à la question de savoir si le gouvernement fédéral liera les aides financières accordées ou prévues pour les sociétés et entreprises allemandes, par exemple celles du Fonds de stabilisation économique (FSE) ou des aides financières comparables, à certaines exigences (par exemple la protection des consommateurs ; remboursement des voyages aériens aux consommateurs sans retard délibéré des périodes de remboursement ni contrôle des infections ; défaut de fourniture de services de voyage dans les régions désignées comme zones à risque pour la Covid-19), et dans l'affirmative, quelles seraient les conséquences si les sociétés et les entreprises défiaient ces exigences, le gouvernement fédéral a répondu comme suit :

« Les mesures de soutien du gouvernement servent à stabiliser les entreprises dans une situation de crise. La gestion opérationnelle reste sous la responsabilité de l'entreprise concernée. En ce qui concerne le remboursement des frais de voyage et l'exécution des services de voyage, les exigences légales générales s'appliquent. Les réclamations doivent être poursuivies à partir du rapport juridique respectif dans les procédures prévues à cet effet. Malgré cela, le gouvernement fédéral s'attend généralement à ce que les entreprises se comportent conformément à la loi et a, par exemple, très clairement indiqué à la Deutsche Lufthansa AG l'urgence d'un remboursement immédiat des sommes versées par les clients et a convenu de rendre compte régulièrement des progrès de l'entreprise ».

De même, en ce qui concerne les conditions des commandes d'avions Airbus liées à l'aide financière prévue pour le sauvetage de la Deutsche Lufthansa AG, qui connaissait des

difficultés financières en raison des restrictions imposées par la loi Corona, le gouvernement allemand a déclaré :

« Le 25 mai 2020, le gouvernement allemand a convenu d'une offre de soutien à la Deutsche Lufthansa AG. Celle-ci prévoit diverses conditions pour l'octroi de l'aide d'État, par exemple l'obligation de poursuivre le renouvellement de la flotte pour la réduction des émissions de CO₂, pour autant que les conditions économiques le permettent, mais pas l'obligation d'acheter des avions à certains constructeurs. [...] L'acquisition de certains modèles d'avions est une décision entrepreneuriale de Deutsche Lufthansa AG. L'efficacité économique et le leadership technologique dans le domaine des technologies de réduction des émissions sont des critères de sélection importants. Le gouvernement fédéral peut, comme c'est le cas, prescrire des conditions-cadres, mais il ne doit pas s'immiscer dans les activités opérationnelles.

« Les mesures prises par le Fonds de stabilisation économique servent principalement à stabiliser les entreprises elles-mêmes, mais visent également à amortir les effets négatifs sur l'ensemble du secteur (y compris les fabricants, les prestataires de services et les salariés). Les entreprises bénéficiant du fonds de stabilisation économique doivent offrir les garanties d'une politique commerciale saine et prudente. Ils devraient notamment contribuer à la stabilisation des chaînes de production et à la sauvegarde des emplois. »

Dans son discours au XI^e dialogue de Petersberg sur le climat, le 28 avril 2020, la Chancelière fédérale Angela Merkel a souligné que la protection du climat, entre autres, doit être prise en compte lors du lancement des programmes de relance économique, même après la pandémie.

3. La conditionnalité des aides publiques aux entreprises : un sujet de débat ?

Il existe un débat public en Allemagne sur les critères d'éligibilité de nature écologique ou sociale selon lesquels les entreprises devraient recevoir des subventions gouvernementales dans le cadre de l'actuelle pandémie de Covid-19. Quelques exemples sont donnés ci-dessous, mais ils ne prétendent pas être exhaustifs.

Le document de réflexion « Combattre les conséquences de la crise du coronavirus, assurer la prospérité, renforcer la durabilité » du 3 juin 2020 présente les principaux aspects du plan de relance économique et de gestion de la crise et du futur plan prévu dans le contexte de la pandémie ⁽¹⁾. Le premier de ces aspects vise à renforcer l'économie, à préserver les emplois et à promouvoir la force économique de l'Allemagne, à amortir les difficultés économiques et sociales qui pourraient survenir au cours de la pandémie, ainsi qu'à renforcer les Länder et les municipalités et à soutenir les jeunes et les familles. Avec l'aide du paquet « Future », l'Allemagne entend renforcer son rôle d'exportateur mondial de technologies de pointe, notamment en investissant dans l'avenir numérique et dans les technologies climatiques.

L'Agence fédérale de l'environnement, quant à elle, propose de lier les mesures de relance économique et d'investissement destinées à relancer l'économie après la crise à des objectifs de durabilité tels que la protection du climat, la conservation des ressources, la réduction des émissions de CO₂ et la numérisation durable. En outre, ces mesures devraient être utilisées pour mettre en œuvre le « Green Deal » européen dans une plus large mesure.

(1) Voir aussi : Loi sur les mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre du paquet de mesures de stimulation économique et de gestion des crises du 14 juillet 2020, Journal officiel fédéral, volume 2020, partie I, n° 35, p. 1683 et suivantes.

Une enquête menée auprès de plus de 6 000 ménages allemands au cours de l'été 2020, financée par le ministère fédéral allemand de l'éducation et de la recherche (BMBF) et réalisée pour le compte de l'Institut Leibniz pour la recherche économique (RWI) et du Centre Leibniz pour la recherche économique européenne (ZEW) ainsi que d'autres partenaires, a révélé que 63 % des personnes interrogées étaient favorables à l'établissement de liens entre les politiques économiques et climatiques dans la crise du coronavirus. Les personnes interrogées ont estimé que les mesures visant à soutenir l'économie devraient permettre d'atteindre les objectifs climatiques. Pour près de 37 % d'entre elles, la justice sociale était encore plus importante dans ce contexte que le changement climatique. Seuls 28 % environ des ménages ont estimé que la relance de l'économie était la priorité absolue et que tous les autres objectifs, y compris l'action en faveur du climat, devaient être subordonnés à cet objectif. Enfin, 62 % des personnes interrogées ont déclaré que les investissements publics ne devraient être réalisés que s'ils contribuent à réduire les émissions de CO₂ ⁽¹⁾.

(1) Pour de plus amples informations, veuillez également consulter les liens suivants :

- *Conséquences de la crise du coronavirus et protection du climat : garder un œil sur l'avenir à long terme*, Institut de Wuppertal pour le climat, l'environnement, l'énergie GmbH, mars 2020 : https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/Corona-Krise_Klimaschutz.pdf ;
- *Filtre de durabilité pour les fonds publics, orientations sur l'application de la taxonomie de l'UE* ; WWF Allemagne, Institut de Wuppertal pour le climat, l'environnement, l'énergie GmbH, novembre 2020. <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Taxonomie-Wuppertalinstitut.pdf> ;
- *Les exigences de la politique climatique pour la politique de relance dans la crise du coronavirus, déclaration de la plateforme scientifique sur la protection du climat*, juillet 2020 : <https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/WPKS-Corona-Konjunktur.pdf> ;
- *Les programmes gouvernementaux contre la crise du coronavirus, une option pour la protection du climat ?* Service économique, 100e année, 2020, numéro 7, pp. 510-515 : <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/7/beitrag/staatsprogramme-gegen-diecorona-krise-eine-option-fuer-den-klimaschutz.html>.