Cfdt: ÉCLAIRAGE

S'ENGAGER POUR CHACUN
AGIR POUR TOUS

NOTE D'ÉCONOMIE

Octobre 2019

Les aides publiques aux entreprises : un outil de transformation à mieux réguler.

L'État français doit orienter les investisseurs vers les marchés à fort potentiel écologique et de réduction des inégalités sociales. Pour ce faire, il doit considérer la période de taux durablement bas comme une opportunité pour l'investissement public et considérer la transition écologique comme une solution économique et sociale durable. Toutefois, l'investissement public ne suffira pas. Le gouvernement doit aussi orienter les stratégies d'entreprise en régulant mieux les aides publiques et en responsabilisant les acteurs.

1. Les aides aux entreprises sont un vecteur de politique économique sujet à controverses.

Les aides publiques aux entreprises sont des ressources que l'État, les collectivités locales (régions, départements, intercommunalités etc.) et les opérateurs publics (comme l'ADEME ou Bpifrance) allouent aux entreprises.

Ces aides peuvent être des dépenses fiscales au sens large (taux réduits de TVA, exonération d'IS comme le CICE, etc.) ou des dépenses d'intervention (prêt, garantie de prêt, fonds propres, subvention).

Ces aides peuvent concerner tout ou partie des entreprises françaises, selon qu'elles soient de portée générale (l'ensemble des entreprises) ou sélectives (une ou plusieurs entreprises parmi un ensemble éligible).

Les aides publiques aux entreprises constituent un vecteur de politique économique, et visent une grande variété d'objectifs : développement de l'emploi, soutien à la compétitivité, financement de l'innovation, politique d'attractivité, refinancement des entreprises en difficulté etc. Elles jouent un rôle d'incitation des acteurs économiques et s'avèrent parfois indispensables à la survie de certains secteurs exposés à la concurrence internationale ou au dynamisme économique de certains territoires.

Les aides publiques aux entreprises sont un outil sensible d'un point de vue politique :

- Les aides aux entreprises peuvent générer des distorsions de concurrence entre les acteurs économiques et entre les économies, au profit du plus fort. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne encadre l'utilisation des aides publiques et en limite l'usage (et en particulier lorsqu'il s'agit d'aides sélectives). Au niveau international, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) encadre également les aides d'État, en permettant aux États de prendre des

mesures contre des partenaires commerciaux qui soutiendraient de façon indue leurs acteurs économiques face à la concurrence. C'est ce motif qu'évoque la Commission européenne pour taxer les vélos ou les aciers chinois. C'est aussi ce même motif qui nourrit depuis des années le différend entre l'UE et les États-Unis à propos d'Airbus et de Boeing.

- Par ailleurs, ces restrictions n'empêchent pas de mener une véritable politique industrielle : développer de nouveaux secteurs stratégiques (tel que le secteur des batteries), sauvegarder des entreprises en difficultés à potentiel de rebond, ou accompagner des régions en transition.

- Les aides publiques aux entreprises constituent un terrain de controverses politiques. Pour certains, les aides publiques aux entreprises contribueraient à maintenir en vie des entreprises moribondes et favoriseraient des pratiques politiques clientélistes. Pour d'autres, les aides publiques aux entreprises ne constitueraient qu'un gage envers le patronat, et profiteraient surtout aux actionnaires. Enfin, pour d'autres, les aides publiques aux entreprises constituent un outil pertinent de politique économique, sociale et environnementale dans la mesure où elles sont utilisées avec justesse et responsabilité. C'était le cas lorsque l'État a recapitalisé EDF en 2017, ou encore lorsque la région Nouvelle Aquitaine accompagne financièrement Saft dans la construction d'une usine de batteries nouvelle génération. Dans d'autres cas, des entreprises bénéficiant d'un soutien public détruisent de l'emploi (par exemple, la Société générale) ou ferment des sites (comme le site de Nestlé de Sofia Antipolis).

2. Mieux réguler les aides publiques en responsabilisant davantage les acteurs.

Tout l'enjeu est de pouvoir vérifier si les aides publiques sont utilisées de manière pertinente. À l'échelle macroéconomique, le montant de l'ensemble des diverses aides publiques aux entreprises en France (plus d'une centaine de milliards d'euros) appelle donc à un suivi rigoureux. Toute aide publique aux entreprises est une dépense publique que l'on n'allouera pas ailleurs (système éducatif, protection sociale, etc.). C'est plus de dix fois le budget du ministère de la Transition écologique et solidaire sur la période et plus de deux fois celui du ministère de l'Éducation nationale. Cet arbitrage politique dans l'utilisation des ressources publiques implique de pouvoir justifier l'aide à la fois au regard des enjeux socioéconomiques et environnementaux identifiés, des finalités des dispositifs arbitrés (emploi, investissement, innovation, fonctionnement, entreprise

publique, recherche et développement, formation, création, exportation, etc.) et de leur ciblage (secteur, taille d'entreprise, etc.).

Pourtant, ces politiques sont peu ou pas évaluées, encore moins de manière globale. Il n'existe pas de rapport récent d'évaluation globale des aides publiques en France.

Par ailleurs, l'une des difficultés dans le pilotage des aides publiques aux entreprises tient à ce qu'une grande partie des aides s'applique à tout ou partie des entreprises françaises (selon leurs critères d'application) ; les pouvoirs publics ne disposent pas des moyens (techniques et juridiques) pour contrôler l'utilisation de ces aides.

Par conséquent, il est à la fois urgent de réinterroger la nature et le rôle de l'évaluation des aides publiques aux entreprises et de mieux les réguler :

- Identifier collectivement (puissance publique, entreprises, partenaires sociaux) les objectifs économiques, sociaux et environnementaux auxquels les aides publiques aux entreprises doivent en priorité répondre. Avoir le souci de la cohérence de ces trois dimensions.
- Co-construire les évaluations avec l'ensemble des acteurs économiques, dont les partenaires sociaux, afin de pouvoir, le cas échéant réorienter ou transformer les aides. Cela nécessite de délibérer en amont des critères communs pour piloter, juger de la pertinence et l'efficacité de l'aide.
- Améliorer la régulation des aides publiques aux entreprises en renforçant leur conditionnalité, à travers les critères d'éligibilité et la prise d'engagements des entreprises (sur l'emploi ou l'investissement). La puissance publique et les entreprises sont co-responsables de la bonne utilisation des aides publiques et doivent rendre des comptes.

Face à ces enjeux, la CFDT souligne tout d'abord la nécessité d'évaluer, de modifier et de réorienter les aides publiques aux entreprises, au regard de leur impact économique, social et environnemental. La CFDT considère que les aides publiques aux entreprises doivent accompagner en priorité les transitions et l'emploi de qualité. C'est aussi le sens de la proposition n° 40 du Pacte de pouvoir de vivre. Les objectifs assignés doivent être cohérents. Par exemple, les aides publiques pour la transformation digitale doivent prendre en compte les impacts environnementaux et sociaux des projets qu'elles financent.

L'évaluation doit être réalisée au niveau national mais aussi au niveau territorial, en lien par exemple avec les CESER, afin de responsabiliser davantage les acteurs et de mieux répondre aux besoins.

L'évaluation des aides publiques aux entreprises peut être un levier d'action syndicale à l'échelle d'un secteur ou d'une branche. C'est ce qu'a fait la fédération CFDT Banques & Assurances afin de vérifier, dans ses branches, si les contreparties négociées à l'occasion du Pacte de responsabilité avaient été respectées. Tel n'est pas le cas. La fédération Banques & Assurances va s'appuyer sur ces conclusions pour exiger le respect des engagements pris, en demandant l'ouverture de négociations en matière d'emploi et d'insertion.

En outre, la CFDT milite depuis longtemps pour que la régulation des aides se fasse en partie au sein de l'entreprise à travers le dialogue social afin de répondre aux difficultés d'évaluation et de contrôle de l'État.

Actuellement, le comité social et économique (CSE) est informé et consulté sur les orientations stratégiques et la situation économique et financière de son entreprise (dont les aides publiques), et sur sa politique de recherche et de développement technologique (dont l'utilisation du CICE pour la dernière année). Il appréhende dans ce cadre les impacts en matière d'activité, d'emploi ou encore d'évolution des métiers. Pour ce faire, le CSE peut s'appuyer sur les informations obligatoires de la base de données économiques et sociales (BDES) qui ont traits aux aides publiques, aux réductions et crédits d'impôts, aux exonérations et réductions de cotisations sociales.

Toutefois, l'avis du CSE est seulement consultatif et les informations transmises dans la BDES pas toujours (suffisamment) renseignées. C'est pourquoi la CFDT revendique de renforcer le rôle des IRP quant à l'utilisation des aides publiques par les entreprises. La résolution du 49e congrès de la CFDT précise que les entreprises ayant bénéficié d'aides publiques en amont doivent s'engager à rendre compte du suivi de leurs engagements dans le cadre du rapport RSE.