

Juin 2024

Conditionnalité des aides publiques : Et si on regardait du côté des États-Unis ?

INTRODUCTION

La question de la conditionnalité des aides publiques revient régulièrement dans le débat public sans trouver d'application concrète au niveau législatif.

Le montant des aides publiques aux entreprises en France, s'il est particulièrement difficile à établir, s'approche des 150 Md€ (le projet de loi de finances 2022 indique 123,5 Md€ de transferts aux entreprises et 40 Md€ aux collectivités territoriales). À ces aides viennent s'ajouter les exonérations de cotisations sociales pour les entreprises qui représentent un montant annuel supérieur à 75 Md€.

Si les services fiscaux s'assurent dans le cadre de leurs contrôles de la justification des déclarations ou demandes des entreprises, peu de conditions contraignantes sont imposées aux entreprises.

C'est en particulier le cas de l'industrie qui bénéficie de nombreuses aides sans contreparties ni garanties, aides parmi lesquelles nous pouvons citer le crédit d'impôt recherche ou même les baisses relatives aux impôts de production.

SOMMAIRE

1. CONDITIONNALITÉ DES AIDES PUBLIQUES : QUEL POTENTIEL POUR QUELS RISQUES ?

2. LE US CHIPS AND SCIENCE ACT MONTRE QU'IL EST POSSIBLE DE CONCILIER AIDES AUX INVESTISSEMENTS ET CONDITIONNALITÉ

3. DES PISTES INTÉRESSANTES À SUIVRE AU NIVEAU FRANÇAIS ET QUI POURRAIENT À TERME ALIGNER LES INTÉRÊTS DE TOUTES LES PARTIES PRENANTES

1.

CONDITIONNALITÉ DES AIDES PUBLIQUES : QUEL POTENTIEL POUR QUELS RISQUES ?

Que ce soit en France ou au sein de l'Union européenne, les pouvoirs publics versent généralement des aides sans demander de contreparties.

Si la revendication d'aides assorties de conditionnalité n'est pas nouvelle, le patronat et les pouvoirs s'appuient sur une argumentation bien rodée en mobilisant les arguments suivants :

- ▶ un **risque élevé d'effets de falaise** lorsque l'obligation est levée (ex. des accords sur le maintien des effectifs sur une durée déterminée qui entraîneraient une baisse subite une fois l'obligation levée) ;
- ▶ l'introduction de **règles restrictives** dans un pays / une région **découragerait les investissements et les réorienterait** vers d'autres zones géographiques ;
- ▶ une **adaptation des plan CAPEX** serait nécessaire pour faire face à la cyclicité de certains secteurs et il serait de ce fait impossible de graver dans le marbre des engagements du côté des entreprises.

Ces arguments sont complètement surmontables mais, avant d'y répondre, rappelons brièvement les différents types de conditionnalité qui peuvent exister.

Une étude publiée en septembre 2023 et intitulée «*Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases*» (Mariana Mazzucato et Dani Rodrik, IIPP) propose une classification des aides publiques conditionnées en quatre grands types, donnant pour chacun des exemples d'application.

► **Les aides visant un type de comportement de l'entreprise**

- Accès abordable aux services de l'entreprise ; orientation vers des objectifs socialement souhaitables ; participation aux bénéfices ; réinvestissement

***Exemple** : Les mesures israéliennes d'incitation à l'investissement dans la R&D de haute technologie ont permis de soutenir des projets de R&D à haut risque. Le financement était subordonné au remboursement de la subvention par les entreprises rentables, et le savoir-faire ne pouvait pas être transféré à l'étranger*

► **Les aides fixant des conditions fixes ou négociables/itératives**

- Certaines exigences du programme peuvent être fixes ou liées aux caractéristiques de l'entreprise, tandis que d'autres peuvent être négociables.

***Exemple** : La banque nationale d'investissement allemande, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), a mis en place un programme de rénovation et de construction à haut rendement énergétique, qui prévoit des prêts à faible taux d'intérêt subordonnés au respect de normes d'efficacité énergétique. Dans le cadre de ce programme, les normes de construction et les taux d'intérêt sont fixes, mais les conditions de remboursement sont souples.*

► **Les aides induisant un mécanisme de partage des risques/ récompenses**

- L'idée est ici de répartir les risques et les bénéfices entre le secteur public et le secteur privé.

***Exemple** : Pendant la pandémie de grippe aviaire de 2019, AstraZeneca et l'université d'Oxford ont signé un accord historique avec le gouvernement britannique pour la production non lucrative de vaccins. Ce contrat a permis de réduire les risques en garantissant la demande de fabrication, tandis que le gouvernement britannique a obtenu des avantages en matière de santé publique.*

► **Les aides établissant des critères de performance mesurables, un suivi et une évaluation**

- La politique industrielle peut contenir des critères de suivi et d'évaluation, mais il existe des différences quant à l'identité du responsable de l'évaluation et à la manière dont il procède.

***Exemple** : Exemple – La loi américaine Chips and Science Act fixe des critères clairs pour les demandes de financement, fondés sur des objectifs économiques et de sécurité nationale, ainsi que sur d'autres critères, dont la viabilité commerciale. L'un des critères les plus médiatisés est que les fonds limitent les bénéficiaires à toute « expansion matérielle de la capacité de fabrication de semi-conducteurs » dans des pays tiers.*

Cette étude souligne l'importante panoplie de conditions pouvant être posées dans le cadre d'un financement public des entreprises qui permette de poursuivre l'intérêt général tout en facilitant l'investissement des entreprises.

2.

LE US CHIPS AND SCIENCE ACT MONTRE QU'IL EST POSSIBLE DE CONCILIER AIDES AUX INVESTISSEMENTS ET CONDITIONNALITÉ

Des programmes d'aides publiques afin de soutenir l'industrie des semi-conducteurs ont été lancés récemment dans l'Union européenne et dans de très nombreux pays (États-Unis, Chine, Japon, Corée du Sud, Inde, Thaïlande, Vietnam, etc.).

Le plan européen prévoit ainsi, entre autres, des investissements publics et privés de 43 Md€. Mais alors que ce dernier est muet sur les critères devant être remplis par les bénéficiaires de l'European Chips Act, le US Chips and Science Act, d'un montant assez proche, impose des conditions strictes sur les champs financiers, sociaux ou environnementaux qui pourraient inspirer l'Union européenne et ses pays membres :

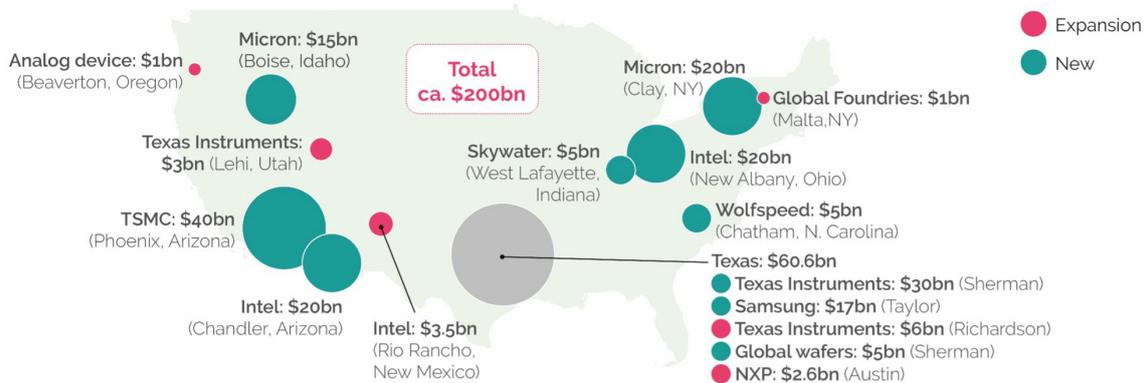
- ▶ les bénéficiaires qui reçoivent plus de 150 millions de dollars de financement direct « seront tenus de partager avec le gouvernement américain une partie des flux de trésorerie ou des rendements qui dépassent les projections du demandeur d'un seuil convenu » ;
- ▶ les entreprises qui obtiennent un financement ne peuvent pas non plus utiliser les fonds des puces pour des dividendes ou des rachats d'actions et doivent fournir des détails sur tout plan de rachat de leurs propres actions sur une période de cinq ans ;

- ▶ les candidats qui cherchent à obtenir plus de 150 millions de dollars de financement direct doivent soumettre « un plan sur la manière dont ils fourniront des services de garde d'enfants abordables et accessibles à leurs travailleurs » ;
- ▶ les candidats doivent également « créer des opportunités pour les entreprises appartenant à des minorités, à des vétérans et à des femmes ; faire preuve de responsabilité climatique et environnementale ; investir dans leurs communautés en s'attaquant aux obstacles à l'inclusion économique ; et s'engager à utiliser du fer, de l'acier et des matériaux de construction produits aux États-Unis » ;
- ▶ les entreprises lauréates seront tenues de conclure des accords limitant leur capacité à accroître leur fabrication de semi-conducteurs dans des pays étrangers préoccupants, comme la Chine, pendant les dix années suivant l'obtention du financement. Elles ne pourront pas s'engager dans des recherches conjointes ou des efforts de licence avec une entité étrangère préoccupante impliquant des technologies sensibles.

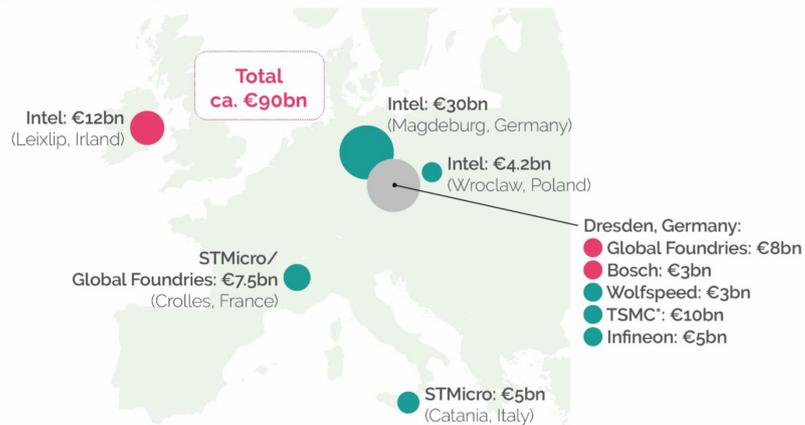
Il est intéressant de noter que, comme l'illustrent les cartes ci-dessous, les États-Unis ont réussi à attirer au moins deux fois plus d'investissements que l'Union européenne. En réalité, les investissements sont même supérieurs à ce montant en prenant en compte ceux annoncés au-delà de 2030. Les montants en jeu de part et d'autre de l'Atlantique montrent que la conditionnalité imposée aux entreprises ne les a pas freinées pour investir aux États-Unis. Et, à l'inverse, l'absence de conditionnalité ne suffit pas à attirer davantage les investissements en Europe.

COMPARAISON DES PRINCIPAUX INVESTISSEMENTS PLANIFIÉS AUX ÉTATS-UNIS ET EN EUROPE

Major investments planned in the United States



Major investments planned in Europe



* TSMC, Bosch, NXP and Infineon joint project.

Source : étude Syndex pour IndustriAll Europe sur la microélectronique, mars 2024.

3.

DES PISTES INTÉRESSANTES À SUIVRE AU NIVEAU FRANÇAIS ET QUI POURRAIENT À TERME ALIGNER LES INTÉRÊTS DE TOUTES LES PARTIES PRENANTES

Sur la base des exemples précédents et des objectifs partagés que nous pouvons dresser pour l'industrie, il nous semble possible de travailler sur des critères d'éligibilité aux aides publiques. Le US Chips and Science Act ouvre la voie et propose des conditions intéressantes et qui peuvent nous inspirer. D'autres pistes seraient sans doute intéressantes à explorer :

► **sur l'emploi et les conditions de travail :**

- critère de stabilité ou de croissance des effectifs en France et/ou au sein de l'UE, avec une durée à fixer en fonction de la durée de l'investissement ;
- critère de stabilité ou de croissance du poids des effectifs français et/ou européens dans les effectifs totaux du groupe ;
- respect de critères restant à déterminer sur les conditions de travail des salariés en France et/ou au niveau de l'UE : taux d'accentologie, taux de précarisation des emplois etc. ;
- obligation de consacrer une partie de l'aide à des programmes de formation

pour les salariés en France ou au sein de l'Union européenne :

- un emploi pour lequel une entreprise a investi dans la formation est potentiellement moins à risque,

- il serait également important que les filières de formation ainsi financées n'offrent pas l'accès qu'à une entreprise particulière afin de profiter à l'ensemble de l'écosystème,

- ▶ sur le partage de la valeur ajoutée : meilleur partage de la valeur ajoutée : obligation de mettre en place ou d'améliorer les mécanismes de partage des bénéfices ;
 - clause de réinvestissement des bénéfices en Europe ;
 - sur les engagements sociaux et environnementaux ;
 - clause de réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
 - engagements en matière de recyclage de l'eau ;
 - hausse du nombre de salariés avec droit de vote au sein du conseil d'administration (afin de se rapprocher de la moyenne européenne).

Pour aller plus loin

<https://www.syndex.fr/actualites/etude/le-monde-des-semi-conducteurs-entre-geopolitique-et-course-technologique>

Source sur le US Chips and Science Act :

<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346>

La version pdf : <https://www.congress.gov/117/plaws/publ167/PLAW-117publ167.pdf>

Syndex AQUITAINE

Bordeaux - Tél. : 05 56 89 82 59
contact-aqu@syndex.fr

Syndex AUVERGNE-LIMOUSIN

Clermont-Ferrand - Tél. : 04 73 98 53 24
contact-auv@syndex.fr

Syndex BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Besançon - Tél. : 03 81 47 71 80
contact-bfc@syndex.fr

Syndex BRETAGNE

Rennes - Tél. : 02 99 87 16 87
Quimper - Tél. : 02 98 53 35 93
contact-bzh@syndex.fr

Syndex CENTRE VAL DE LOIRE

Tél. : 06 17 62 53 76
contact-centre@syndex.fr

Syndex GRAND-EST

Villers-les-Nancy - Tél. : 03 83 44 72 61
Strasbourg - Tél. : 03 88 79 20 10
contact-grandest@syndex.fr

Syndex HAUTS-DE-FRANCE

Lille - Tél. : 03 20 34 01 01
contact-hdf@syndex.fr

Syndex ILE-DE-FRANCE

Paris - Tél. : 01 44 79 13 00
contact@syndex.fr

Syndex NORMANDIE

Hérouville-Saint-Clair
Tél. : 02 14 99 50 50
contact-normandie@syndex.fr

Syndex OCCITANIE MÉDITERRANÉE

Montpellier - Tél. : 07 61 03 42 78
contact-lr@syndex.fr

Syndex OCCITANIE PYRÉNÉES

Toulouse - Tél. : 05 61 12 67 20
contact-mp@syndex.fr

Syndex PAYS-DE-LA-LOIRE- POITOU-CHARENTES

Avrillé - Tél. : 02 41 68 91 70
Nantes - Tél. : 02 40 72 82 40
contact-pdl@syndex.fr

Syndex PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR

Aix-en-Provence - Tél. : 04 42 93 73 53
contact-paca@syndex.fr

Syndex RHÔNE-ALPES

Villeurbanne - Tél. : 04 72 56 22 90
contact-ra@syndex.fr

CHSCT/SSCT

Tél. : 01 44 79 15 20
contact-chsct@syndex.fr

NOUVELLE-CALÉDONIE

Tél. : +33.6.70.88.64.30
contact-nc@syndex.fr

RÉUNION

Tél. : +33 6 64 22 92 32
contact.reunion@syndex.fr

ANTILLES

Tél. : +33 6 70 88 43 45
+33 6 63 07 05 97

ALLEMAGNE

info@wilke-maack.de

BELGIQUE

contact@syndex.eu

ESPAGNE

contact@syndex.es

POLOGNE

info@syndex.pl

ROUMANIE

contact@syndex.ro

ROYAUME-UNI ET IRLANDE

contact@syndex.org.uk



SOCIÉTÉ D'EXPERTISE COMPTABLE, EXPERT CSE ET SSCT,
HABILITÉ EN ORGANISATION DU TRAVAIL, ENVIRONNEMENT DU
TRAVAIL ET ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE
22, rue Pajol - CS 30011
75876 Paris cedex 18
Tél. 01 44 79 13 00 - www.syndex.fr



INSCRITE AUX TABLEAUX DE L'ORDRE DES RÉGIONS ALSACE, AQUITAINE, AUVERGNE, BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ, BRETAGNE, LILLE NORD PAS-DE-CALAIS, LORRAINE, MARSEILLE PACA, MONTPELLIER, PARIS ILE-DE-FRANCE, PAYS DE LA LOIRE, RHÔNE-ALPES, ROUEN NORMANDIE, TOULOUSE MIDI-PYRÉNÉES.