

...le rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants

TRANSPARENCE ET ÉVALUATION DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES : UNE ATTENTE DÉMOCRATIQUE, UN GAGE D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Le 1^{er} juillet 2025, la commission d'enquête sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants, présidée par Olivier Rietmann (Les Républicains – Haute-Saône), a adopté le rapport de Fabien Gay (Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky – Seine-Saint-Denis).

Entre février et juin 2025, elle a mené 58 auditions plénières, toutes publiques et diffusées en direct, soit environ 87 heures de travaux.

Elle a entendu 33 dirigeants de grandes entreprises qui constituent les fleurons de l'économie française et internationale.

Ont également été auditionnés deux ministres en fonction, deux anciens ministres, deux présidents de conseil régional, mais aussi des personnalités qualifiées, des journalistes, des économistes, des représentants des corps de contrôle, des directions générales des ministères, les partenaires sociaux et la Commission européenne.

La commission d'enquête formule 26 propositions afin de créer « *un choc de transparence* » sur les données relatives aux aides, un « *choc de rationalisation* » des aides à tous les niveaux (européen, national et local), un « *choc de responsabilisation* » en matière de conditionnalité des aides et de versement des dividendes, enfin un « *choc d'évaluation* » afin que celle-ci devienne enfin une seconde nature pour l'administration.

Soutien à l'investissement, aide à l'apprentissage, crédit d'impôt recherche, tarifs réduits sur la taxe sur la valeur ajoutée, prêt garanti par l'État, exonérations de cotisations sociales... Plus de 2 200 dispositifs, relevant pour la plupart de la compétence de l'État, des organismes de sécurité sociale, des collectivités territoriales ou encore de l'Union européenne, sont aujourd'hui recensés.

Créée le 15 janvier 2025 à la demande du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky dans le cadre de son droit de tirage, la commission d'enquête a poursuivi trois objectifs principaux :

- établir le coût des aides publiques octroyées aux grandes entreprises, entendues comme celles employant plus de 1 000 salariés et réalisant un chiffre d'affaires net mondial d'au moins 450 millions d'euros par an, ainsi que le coût des aides versées à leurs sous-traitants ;
- déterminer si ces aides sont correctement suivies, contrôlées et évaluées, afin de garantir la bonne utilisation des deniers publics ;
- réfléchir aux contreparties qui pourraient être imposées en termes de protection de l'emploi, lorsque des aides publiques sont versées à de grandes entreprises qui procèdent simultanément à des fermetures de site, prononcent des licenciements voire délocalisent leurs activités.

LES PRINCIPAUX CONSTATS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

1. L'ABSENCE DE DONNÉES STATISTIQUES A ENTRAVÉ LES TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

A. SUR LES GRANDES ENTREPRISES

Au niveau européen, une grande entreprise emploie plus de 250 salariés, mais la directive sur le devoir de vigilance du 13 juin 2024 a introduit deux critères qui ont été retenus par la commission d'enquête : compter plus de **1 000 salariés** en moyenne et réaliser un chiffre d'affaires net de plus de **450 millions d'euros** au niveau mondial.

Au niveau français, en application d'un décret du 13 décembre 2008, une grande entreprise emploie **5 000 salariés** ou plus et génère un chiffre d'affaires de plus de 1,5 milliard d'euros (ou un total de bilan supérieur à 2 milliards d'euros). Selon l'Insee, la France comptait **331 grandes entreprises** en 2022 au sens du décret, et **1 615 entreprises** employant plus de 1 000 salariés.

Faute de statistiques, il n'est pas possible aujourd'hui de connaître le nombre d'entreprises répondant aux deux critères cumulatifs retenus par la commission d'enquête, qui a donc décidé d'adopter une **définition large et pragmatique** de la notion de grande entreprise.

B. SUR LEURS SOUS-TRAITANTS

La notion de **sous-traitance** est définie dans la loi du 31 décembre 1975, applicable au droit de la construction.

La notion de sous-traitance retenue par la commission d'enquête est **volontairement large** car elle désigne toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, qui fournissent dans un cadre contractuel une prestation à une grande entreprise qui a la qualité de **donneur d'ordre**.

L'Insee ne dispose pas de statistiques fines sur les sous-traitants, mais réalise des enquêtes sur les **filières**. La commission d'enquête constate que les dirigeants d'entreprises auditionnés ont peu évoqué leurs sous-traitants, dont ils connaissent souvent mal le nombre précis, et ignorent les aides publiques qui leur sont octroyées.

C. SUR LES AIDES PUBLIQUES QUI LEUR SONT VERSÉES

Il n'existe pas en droit interne de définition juridique transversale des aides publiques aux entreprises, ni de leur périmètre d'un point de vue économique (voir *infra*).

En outre, l'Insee ne dispose pas de données ventilées sur l'ensemble des aides publiques aux entreprises. En effet, les comptes de la Nation établis par l'Insee ne distinguent que deux lignes, les subventions sur la production et les aides à l'investissement, alors que les données sur les prélèvements obligatoires sont très détaillées.

Aucun tableau de bord ne permet de connaître le montant des aides publiques octroyées aux grandes entreprises, car les obligations de **transparence** en vigueur sont parcellaires, de portée limitée et peu opérationnelles, comme par exemple celles applicables aux aides d'État.

2. LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES : DES DÉFINITIONS JURIDIQUES PARCELLAIRES, MAIS DES ENCADREMENTS NOMBREUX

A. UNE ABSENCE REGRETTABLE DE DÉFINITION TRANSVERSALE DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

Une aide publique à une entreprise désigne le plus souvent un **soutien financier**, voire un **soutien non financier**, accordé par une personne publique (État, collectivités territoriales, agence, opérateur, Union européenne par exemple) ou une personne assimilée (personne

privée chargée d'une mission de service public) visant à modifier son comportement conformément à des objectifs de **politique publique** (favoriser l'investissement, l'innovation, l'emploi, l'export ou encore la transition écologique pour ne prendre que ces exemples).

Les aides sont soit **conjoncturelles**, soit **durables** ; elles peuvent faire l'objet d'une décision **discrétionnaire** ou être accordées **automatiquement** si l'entreprise remplit les conditions d'éligibilité.

Aux termes de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, les aides publiques aux entreprises « *revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché* ».

Cette définition doit être complétée par d'autres instruments. Sans prétendre à l'exhaustivité, les aides publiques aux entreprises désignent en effet également les **dépenses fiscales** accordées par l'État (taux réduit d'impôt), les **exonérations et allègements de cotisations sociales** octroyées par la sécurité sociale, les **garanties** financières, les ventes de **biens immobiliers** à des taux inférieurs à celui du marché, ou encore les prises de **participation** lorsque la personne n'agit pas comme un investisseur privé normal qui recherche une rentabilité à long terme.

B. LE CADRE RIGoureux DES AIDES D'ÉTAT

Toute aide publique versée à une entreprise doit respecter les règles européennes sur les **aides d'État**, définies aux articles 107 à 109 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La Commission européenne veille au respect de ces règles, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

Sont en principe **incompatibles** avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les 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. Le TFUE prévoit cependant plusieurs tempéraments à ce principe, par exemple pour les projets importants d'intérêt européen commun (Piecc), ou en cas de perturbation grave de l'économie d'un État membre.

Surtout, le **règlement général d'exemption par catégorie** (RGEC) du 17 juin 2014 permet aux États-membres de mettre en œuvre des aides sans obligation de notification préalable, sous réserve de respecter les seuils financiers et les autres règles prévues dans ce règlement. Une simple information de la Commission suffit ; elle se traduit par l'alimentation d'un tableau « *Transparency Award Module* » accessible au public. Environ 90 % des aides accordées par les États membres sont exonérées de notification auprès de la Commission européenne.

Enfin, sont considérées comme des aides **de minimis** les dispositifs dont le montant total octroyé par un État membre à une « *entreprise unique* » n'excède pas 300 000 euros bruts sur une période glissante de trois ans. À compter du 1^{er} janvier 2026, les États membres devront mettre en place un registre central des aides *de minimis*.

C. LES AUTRES RÈGLES ENCADRANT LES AIDES

Toute aide publique aux entreprises doit respecter l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) de 1995, issu du cycle de négociation de l'Uruguay et conclu au sein de l'**Organisation mondiale du commerce** (OMC).

Une aide instituée par le **législateur** doit respecter les principes dégagés par le **Conseil constitutionnel**, comme la liberté d'entreprendre ou l'égalité devant les charges publiques.

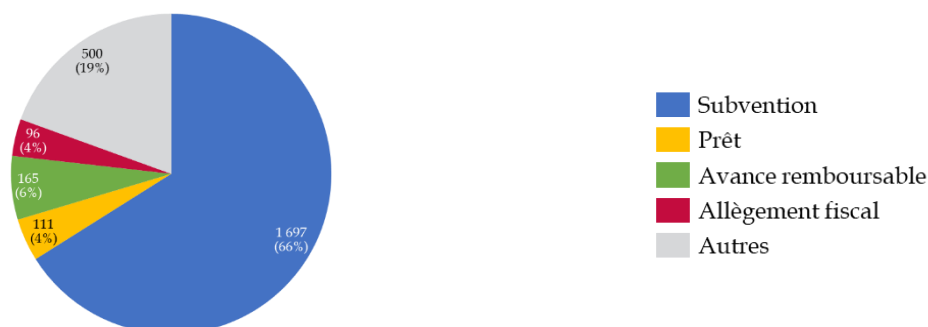
Enfin, une aide créée par le **pouvoir réglementaire** peut être contestée devant le **juge administratif**, en invoquant par exemple des moyens tirés de sa contrariété avec la Constitution ou des principes généraux du droit.

3. PANORAMA DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

En mai 2025, le site de référence www.aides-entreprises.fr, tenu par la Chambre des métiers et de l'artisanat France, dénombrait 2 267 aides publiques aux entreprises, qui peuvent être distinguées selon leur **nature**, leur **domaine d'intervention** ou encore l'identité de leur **financeur**.

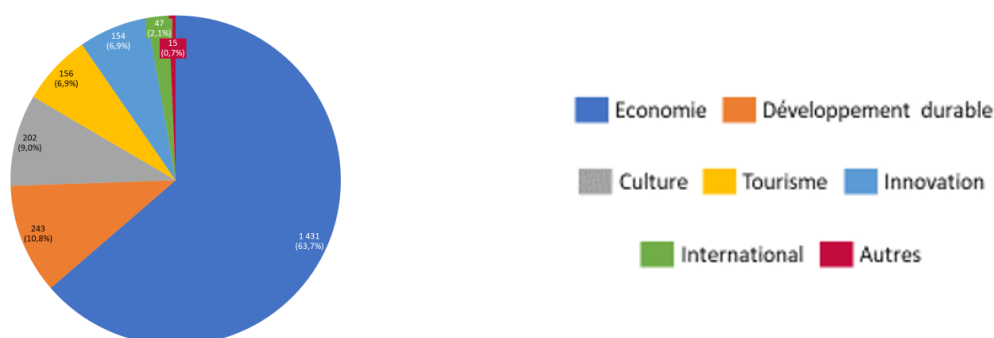
A. PAR NATURE

Deux tiers des aides aux entreprises sont des **subventions**, tandis que les avances remboursables ne représentent que 6 % des aides.



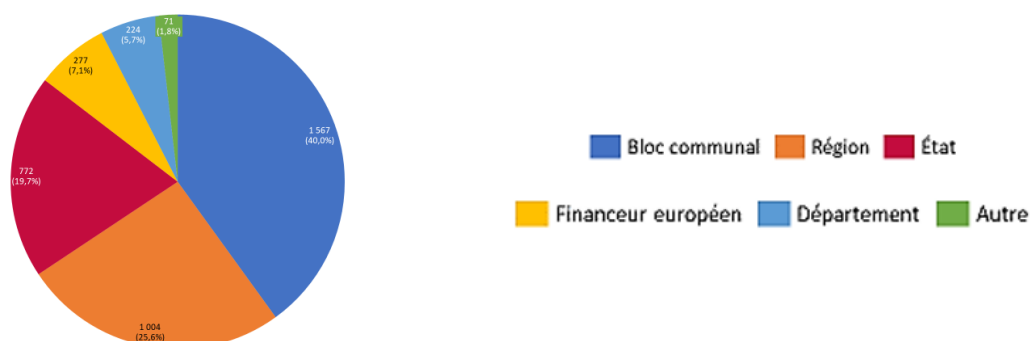
B. PAR DOMAINE D'INTERVENTION

Deux tiers des aides interviennent dans le domaine de **l'économie** au sens large, et 11 % seulement dans le domaine du développement durable.



C. PAR FINANCEUR

Aujourd'hui, 40 % des aides sont financées par le **bloc communal**, les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) étant notamment compétents pour les aides en matière d'investissement immobilier des entreprises, tandis que les régions et leurs opérateurs financent un quart des aides¹.



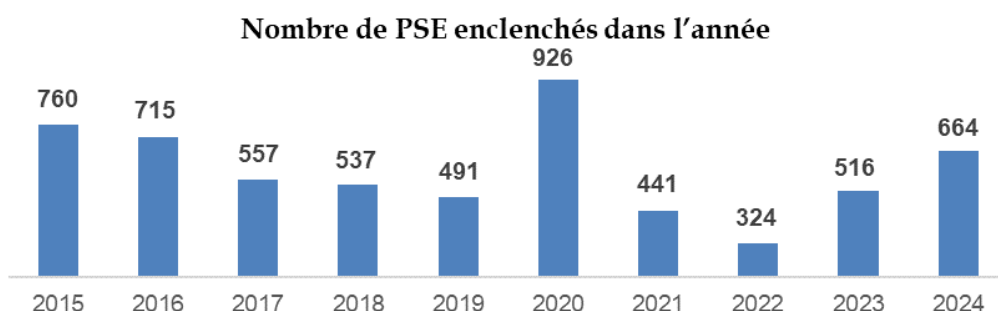
¹ La somme des différentes catégories excède le nombre total de dispositifs d'aide du fait de doubles comptes liés à la possibilité de rattacher un dispositif à plusieurs financeurs différents (cofinancement) selon les données diffusées par l'établissement public CMA France.

4. LA MULTIPLICATION DES PLANS SOCIAUX ET DES VERSEMENTS DE DIVIDENDES GÉNÉREUX RELANCE LE DÉBAT SUR LA CONDITIONNALITÉ DES AIDES PUBLIQUES AUX GRANDES ENTREPRISES

A. LA MULTIPLICATION DES PLANS SOCIAUX ET DES PLANS DE DÉPARTS VOLONTAIRES...

Lorsqu'une entreprise employant plus de 50 salariés envisage de licencier au moins dix salariés sur une période de trente jours pour un motif économique, elle est tenue d'établir un **plan de sauvegarde de l'emploi** (PSE), plus communément appelé plan social.

Le nombre PSE augmente continûment depuis 2022 selon les chiffres communiqués par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle : il a été multiplié par deux entre 2022 et 2024.



Dans le même temps, les **plans de départs volontaires**, qui n'ont de volontaires que le nom et qui peuvent être mis en place indépendamment d'un PSE, connaissent un fort regain, de même que les défaillances d'entreprises (64 000 en 2024).

B. ... CHOQUE L'OPINION SURTOUT QUAND LES ENTREPRISES ONT PERÇU DES AIDES PUBLIQUES ET VERSENT SIMULTANÉMENT DES DIVIDENDES...

Le groupe **Auchan** a annoncé mardi 4 novembre 2024 son intention de procéder à un PSE concernant 2 384 de ses 54 000 salariés employés en France. Le groupe a bénéficié entre 2013 et 2023 de 636 millions d'euros d'aides fiscales et de 1,3 milliard d'euros d'allègements de cotisations sociales.

Le 5 novembre 2024, le groupe **Michelin** a annoncé la mise en place d'un PSE concernant 1 254 salariés parmi les 19 000 collaborateurs du groupe en France. Le groupe a bénéficié d'aides publiques, notamment 32,4 millions d'exonérations de cotisations sociales en 2023 et 40,4 millions d'euros de crédit d'impôt recherche (CIR) en 2024, tout en versant selon les calculs du rapporteur environ 1,4 milliard d'euros de dividendes la même année.

Le groupe **ArcelorMittal** a annoncé le 23 avril 2025 son intention de mettre en place un PSE qui devrait concerner près de 600 salariés parmi les 15 400 employés en France. Le groupe a versé en moyenne 200 millions d'euros de dividendes chaque année depuis dix ans au niveau mondial, alors qu'il a bénéficié en 2023 en France de 298 millions d'euros d'aides, dont 195 millions d'euros en raison du prix de l'énergie, 41 millions d'euros d'allègements de cotisations sociales et 40 millions d'euros de CIR.

Le 30 avril 2025, le fabricant de semi-conducteurs franco-italien **STMicroelectronics**, qui emploie 11 500 personnes en France, a annoncé un plan de départs volontaires sur trois ans concernant 1 000 postes, alors que l'entreprise a bénéficié en 2023 de 487 millions d'euros d'aides (dont 334 millions d'euros de subventions, 119 millions d'euros de crédit d'impôt recherche et 34 millions d'euros de remboursements ou allègements de cotisations). En 2023, la société a versé 212 millions d'euros de dividendes.

Le même jour, le groupe **LVMH** a fait part de son intention de supprimer 1 200 postes, en ne remplaçant pas les départs à la retraite notamment, dans sa filiale Moët Hennessy qui regroupe ses activités vins et spiritueux, soit plus de 12 % de ses effectifs. En 2023, les aides publiques versées à ce groupe ont atteint 275 millions d'euros, tandis que 20 % de la valeur ajoutée du groupe en 2024 (37 milliards d'euros) ont été affectés aux dividendes en 2024.

C. ... ET RELANCE LE DÉBAT SUR LE RENFORCEMENT DE LA CONDITIONNALITÉ DES AIDES AUX GRANDES ENTREPRISES

La conditionnalité regroupe deux notions distinctes : les **conditions d'éligibilité** et les **contreparties**.

Les **contreparties** à l'octroi d'une aide peuvent être immédiatement exigées ou à l'issue d'un délai. Elles peuvent avoir un lien direct avec l'objet de l'aide (on parle alors de contrepartie intrinsèque), ou en être dépourvues (on qualifie alors la contrepartie d'extrinsèque).

La multiplication des PSE et des plans de départs volontaires a donné lieu à un **débat nourri** : les aides publiques aux entreprises doivent-elles être plus strictement conditionnées en matière d'emploi, tant en amont dans les conditions d'éligibilité, qu'en aval dans les contreparties ?

Certaines aides sont déjà assorties de **contreparties** :

- les aides accordées dans les zones d'aide à finalité régionale incluent des clauses « anti-délocalisation » ;
- les bénéficiaires des prêts garantis par l'État (PGE) s'engageaient à ne pas distribuer de dividendes ni à racheter d'actions ;
- dans plusieurs régions comme l'Occitanie, les entreprises de taille intermédiaire qui bénéficient d'une aide régionale doivent maintenir l'emploi pendant toute la durée du projet et les cinq années qui suivent, ainsi que l'activité sur le site soutenu pendant cinq ans à compter de la fin du projet.

Le rapport de la commission d'enquête présente en annexe une étude de la division de la législation comparée du Sénat qui indique que **l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie** ont assorti les aides publiques aux entreprises de plusieurs conditionnalités.

5. PLUSIEURS TENTATIVES POUR ÉTABLIR LE COÛT DES AIDES

A. LA COMMISSION D'ENQUÊTE S'EST APPUYÉE SUR LES TRAVAUX DE FRANCE STRATÉGIE, DU CLERSÉ ET DE REXECODE POUR DÉTERMINER LE MONTANT DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

Dans son rapport « *Les politiques industrielles en France. Évolutions et comparaisons internationales* » publié en novembre 2020, **France Stratégie** propose une estimation de l'ensemble des aides publiques aux entreprises pour l'année 2019, en retenant quatre **périmètres concentriques**. Cet exercice d'estimation conduit à un résultat pour 2019 compris entre 223 milliards d'euros pour le périmètre le plus large et 139 milliards d'euros pour le périmètre le plus restreint.

Le Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé) a publié en mai 2022 son rapport « *Un capitalisme sous perfusion. Mesures, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises* ». Ce rapport propose une évaluation alternative des aides publiques aux entreprises qui aboutit, pour l'année 2019, à un montant annuel global de 205 milliards d'euros, en adoptant un périmètre légèrement différent de celui de France Stratégie.

Dans une note du 12 juillet 2023, l'institut Rexecode a confirmé la robustesse des travaux de France Stratégie et du Clersé.

Évaluation des montants d'aides aux entreprises par France Stratégie et le Clersé pour l'année 2019

(en milliard d'euros)

Agrégats	France Stratégie, 2020	CLERSÉ, 2022
Dépenses fiscales	66	61
Allègements de cotisations	55	64
Dépenses budgétaires	45	32
Participations et financements	11	
Total	179	157
Dépenses fiscales déclassées	44	48
Total y compris dépenses fiscales déclassées	223	205

Source : Rexecode

B. LE GOUVERNEMENT N'EST PAS EN MESURE D'ACTUALISER L'ESTIMATION DE FRANCE STRATÉGIE

Dans le cadre des prérogatives que lui confère l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, le rapporteur a demandé à **deux reprises** au ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique d'actualiser l'évaluation de France Stratégie.

La première demande a été repoussée au motif de la charge de travail que ce travail représentait, la seconde en raison du fait que cette évaluation avait été réalisée par France Stratégie, un « *organisme rattaché au Premier ministre* », selon sa « *propre méthodologie* ».

Le rapporteur déplore cette fin de non-recevoir du ministre, qui démontre l'absence de données fines du Gouvernement sur le montant des aides publiques accordées aux entreprises.

Lors de son audition le 15 mai dernier devant la commission d'enquête, le ministre s'est borné à donner une estimation globale du coût des aides publiques aux entreprises de **150 milliards d'euros**, ventilée sommairement entre les dépenses fiscales (40 milliards d'euros), les dépenses budgétaires (30 milliards d'euros) et les allègements de cotisations sociales (80 milliards d'euros).

Il en résulte qu'il est aujourd'hui **impossible de déterminer avec précision le montant des aides publiques versées aux grandes entreprises**, quelle que soit la définition que l'on donne à ces dernières, ainsi qu'à leurs **sous-traitants**.

C. LA COMMISSION D'ENQUÊTE A ÉTÉ CONTRAINTE D'ÉVALUER ELLE-MÊME LE MONTANT DES AIDES

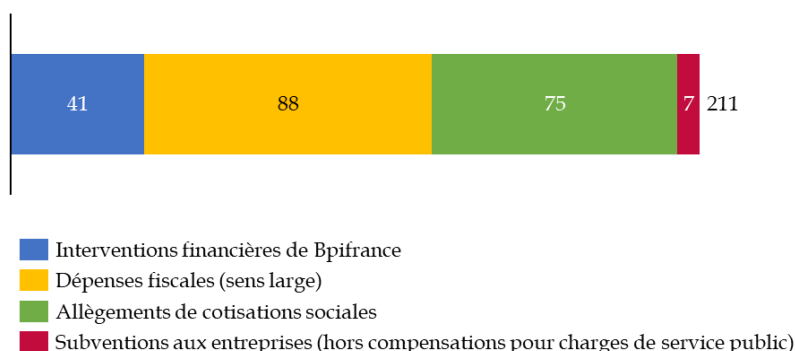
La commission d'enquête a dû réaliser elle-même une estimation du montant des aides publiques aux entreprises pour l'année 2023, étant entendu que cette estimation n'indique qu'un ordre de grandeur compte tenu de l'indisponibilité de certaines informations.

Au sens large, les aides publiques aux entreprises atteignent au moins **211 milliards d'euros en 2023**. Ont été retenues les subventions de l'État, les aides versées par Bpifrance, les dépenses fiscales et les dépenses fiscales « déclassées » ainsi que les allègements de cotisations sociales. N'ont pas été retenues en revanche les compensations pour charge de service public et les sommes assimilées.

Devraient être ajoutées à ce chiffrage, réalisé par la commission d'enquête à partir de données officielles, les aides versées aux entreprises par les régions (2 milliards d'euros par an en moyenne selon Régions de France), les aides versées par le bloc communal dont le montant n'est pas aisé à établir selon la Cour des comptes, ainsi que les aides versées par l'Union européenne en gestion indirecte (y compris la PAC), dont le montant annuel est compris entre 9 et 10 milliards d'euros selon l'Inspection générale des finances, et les aides européennes en gestion directe, difficiles à estimer selon le Secrétariat général des affaires européennes.

Estimation du montant des aides publiques aux entreprises « au sens large » en 2023

(en milliards d'euros)



Si l'on exclut les interventions financières de Bpifrance, les dépenses fiscales déclassées et les dépenses fiscales sur la TVA, l'estimation des aides publiques aux entreprises pour 2023 passe de 211 à **108 milliards d'euros**.

6. LES AIDES DOIVENT S'APPRÉCIER DANS UN CONTEXTE GLOBAL

A. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES ENTREPRISES SONT ÉLEVÉS POUR FINANCER NOTRE MODÈLE SOCIAL, ÉLÉMENT DE COMPÉTITIVITÉ

La majorité des personnes auditionnées par la commission d'enquête ont considéré que les aides publiques aux entreprises devaient être mises en regard des **prélèvements obligatoires** qui leur sont imposés.

L'institut Rexecode a réalisé une comparaison internationale à partir des prélèvements bruts des entreprises (impôts sur la production, impôts en capital, impôts sur le revenu et cotisations) et des aides perçues (subventions à la production et aides à l'investissement). Il en ressort que le **prélèvement net** sur les sociétés non financières françaises atteint 20 % de la valeur ajoutée brute, soit le **deuxième plus élevé de l'Union européenne** après la Suède (23 %).

Les prélèvements obligatoires des entreprises jouent un rôle déterminant dans le financement de notre **modèle social**, étant rappelé que la France est le pays de l'OCDE qui consacre la « dépense sociale » la plus importante par rapport à son PIB (35 % en 2019).

B. LE DÉFI DE LA CONCURRENCE DES ÉTATS-UNIS ET DE LA CHINE...

L'*Inflation Reduction Act* (IRA) : cette loi, adoptée le 16 août 2022 par le Congrès américain, est devenue un leitmotiv des auditions de la commission d'enquête, à l'aune de laquelle les aides publiques françaises apparaissent de faible montant, complexes et difficilement mobilisables.

Les investissements prévus par l'IRA ont initialement été estimés à 432 milliards de dollars sur dix ans. Ce plan peut être décomposé en trois volets : la décarbonation de l'économie, la protection de la santé et la perception de ressources nouvelles. Cette loi prévoit notamment de puissants crédits d'impôt à l'investissement et à la production. Son coût réel est actuellement impossible à établir, mais pourrait osciller, selon différents observateurs, entre 800 milliards et 1 151 milliards de dollars sur dix ans.

Quant à la Chine, elle a mis en place en 2015 un plan, ***Made in China 2025***, visant à faire du pays une puissance industrielle en 2025, une puissance industrielle innovante en 2035 et le leader industriel et innovant du monde en 2049.

Aucune étude fiable ne permet de connaître avec précision le niveau des aides publiques chinoises. Un rapport de la Chambre du commerce américaine de 2017 évoque cependant un soutien financier par les fonds publics ou quasi-gouvernementaux au moins égal à 330 milliards de dollars.

C. L'EUROPE ACCUSE UN RETARD INQUIÉTANT DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE

Comme l'a indiqué Louis Gallois lors de son audition par la commission d'enquête, « *l'Europe tout entière – la France en particulier – va être prise dans un étau, entre le rouleau compresseur chinois et la pompe aspirante américaine* », ajoutant que l'Europe « *connaît un retard massif en matière d'innovation, que le rapport Draghi a très bien mis en exergue* ».

Au niveau européen, le cadre financier pluriannuel 2021-2027 est marqué par le plan de relance « Next Generation EU » d'un montant d'environ **800 milliards d'euros** (répartis à parts égales entre des prêts et des subventions).

Ces fonds européens ont alimenté le plan national de reprise et de résilience de la France, qui est doté d'un budget de 40,3 milliards d'euros en subventions uniquement.

Si les aides publiques aux entreprises sont un instrument majeur dont disposent les États membres pour améliorer la compétitivité des entreprises, ils ne peuvent à eux seuls remédier aux **déséquilibres mondiaux** entre puissances ni agir sur les **déterminants à long terme de la croissance économique** d'un État (lesquels dépendent essentiellement de l'éducation, de la formation continue, des dépenses en recherche et développement, ou encore de la qualité des infrastructures et des services publics).

7. UN SATISFECIT GLOBAL SUR LE CONTRÔLE DES AIDES

A. LES AIDES ISSUES DES FONDS EUROPÉENS SONT EXTRÊMEMENT CONTRÔLÉES

Qu'il s'agisse des fonds européens en gestion directe par la Commission européenne, ou en gestion partagée (impliquant une collaboration entre la Commission et les autorités nationales ou locales), les aides issues des fonds européens sont **très contrôlées**.

En effet, en vertu de l'article 317 du TFUE, la Commission européenne exécute le budget de l'UE sous sa responsabilité, mais les États membres, dans le cadre de la gestion partagée, ont l'obligation de garantir que les fonds sont utilisés conformément aux principes de régularité et d'efficacité.

Les États membres sont donc tenus de désigner des autorités compétentes pour la gestion, le contrôle et l'audit des fonds européens, comme l'Autorité nationale d'audit pour les fonds européens pour la France.

B. LES AIDES ACCORDÉES PAR LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE SONT CONTRÔLÉES PAR L'URSSAF

De même, les aides accordées par les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un contrôle vigilant de la part des agents de l'**Urssaf**, qui mènent à la fois des actions de contrôle et des actions de prévention.

Les contrôles opérés par l'Urssaf sont réalisés sur place ou sur pièces.

Parmi les redressements opérés en 2022 par l'Urssaf, les exonérations de cotisations sociales représentaient 30,6 % du total des régularisations.

C. L'ÉTAT ET SES OPÉRATEURS CONTRÔLENT SÉRIEUSEMENT LES AIDES, TANT LES SUBVENTIONS QUE LES DÉPENSES FISCALES

S'agissant du plan France 2030, les subventions ne sont versées que par étapes, après vérification que les **jalons** fixés dans la convention conclue entre l'entreprise et l'agence ou l'opérateur de l'État (Agence nationale de la recherche, Ademe, Bpifrance, Caisse des dépôts et consignations notamment) ont bien été réalisés.

Environ 40 000 contrôles externes sont réalisés par an par le fisc sur tous types d'impôts (y compris les dépenses fiscales), et plusieurs centaines de milliers de contrôles sont effectués en bureau.

La direction générale des finances publiques a créé la **direction des vérifications nationales et internationales** (DVNI), chargée du contrôle fiscal des grandes entreprises nationales et internationales, ainsi que de leurs filiales. À titre d'exemple, le crédit d'impôt recherche fait l'objet de plus d'un millier de contrôles chaque année pour un total de 15 000 bénéficiaires.

D. LES AIDES RÉGIONALES FONT L'OBJET D'UN CONTRÔLE VARIABLE

En application de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), toute entité ayant bénéficié d'une subvention locale est tenue de se soumettre au contrôle des **délégués** de la collectivité dispensatrice.

Chaque demande de subvention est soumise à **plusieurs vérifications** lors du versement des acomptes ou du solde.

Toutefois, l'intensité et l'efficacité des contrôles **varient** d'une région à l'autre.

8. EN REVANCHE, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES SONT DÉFAILLANTS

A. ÉVALUER : UNE TÂCHE IMPOSSIBLE ?

La commission d'enquête ne méconnaît pas les difficultés inhérentes à toute évaluation. Un évaluateur doit en effet :

- disposer de **données fiables** et homogènes ;
- s'appuyer sur un **contrefactuel**, c'est-à-dire d'un groupe d'entreprises n'ayant pas bénéficié de l'aide en question (ce qui est impossible quand une mesure s'applique à toutes les entreprises) ;
- déterminer ce que les économistes appellent des « **externalités** » positives ou négatives, toujours délicates à identifier ;
- ne pas confondre « **corrélation** » et « **causalité** » ;
- identifier les **autres facteurs** entrant en ligne de compte dans un résultat, ainsi que les **effets conjugués** de ces facteurs.

Ces difficultés sont toutefois bien connues des économistes, et peuvent en partie être **surmontées**. En tout état de cause, une évaluation, même peu concluante et assortie de nombreuses précautions méthodologiques, est toujours préférable à l'absence d'évaluation, ne serait-ce qu'en raison des données rendues publiques sur le suivi du dispositif (nombre de bénéficiaires, montant moyen, localisation, taux de recours et de refus...).

B. LES AIDES EMBLÉMATIQUES FINANCÉES PAR L'ÉTAT SONT EN GÉNÉRAL ÉVALUÉES

Ces dernières années, les évaluations des aides publiques emblématiques versées par l'État aux entreprises se sont multipliées.

Ainsi, la création du **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi** (CICE) le 1^{er} janvier 2013 s'est accompagnée de l'instauration dès le 25 juillet suivant d'un comité de suivi, qui a rendu des rapports annuels sur l'évaluation de ce dispositif. France Stratégie a poursuivi ce travail d'évaluation afin de produire un rapport de synthèse.

Le comité d'évaluation du plan **France Relance**, adossé à France Stratégie, a rendu deux rapports intermédiaires en octobre 2021 puis en décembre 2022, avant de rendre un rapport final en janvier 2024.

Première dépense fiscale, le **crédit d'impôt recherche** a fait l'objet de plusieurs évaluations, notamment de la part de la commission nationale d'évaluation des politiques publiques d'innovation (Cnepi) en 2019 et 2021. Se fondant sur une revue de dépenses réalisée par l'Inspection générale des finances en mars 2024, la commission des finances du Sénat a modifié plusieurs règles du CIR lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.

Les **aides à l'apprentissage**, profondément remaniées dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, ont été évaluées par la Cour des comptes en juillet 2023, conduisant le Gouvernement à resserrer le dispositif cette année.

C. MAIS PLUSIEURS DÉPENSES FISCALES NE SONT PAS ÉVALUÉES RÉGULIÈREMENT PAR UN ORGANISME DÉDIÉ ET SELON UNE MÉTHODOLOGIE HARMONISÉE

Selon les informations fournies par le Gouvernement à la commission d'enquête, on comptait en 2023 pas moins de **255 dépenses fiscales en faveur des entreprises**, pour un coût supérieur à **43 milliards d'euros en 2023**, étant précisé que certaines dépenses fiscales à destination des ménages peuvent indirectement soutenir les entreprises.

Il n'appartient pas à la DGFIP, en l'état actuel des textes, d'évaluer les dépenses fiscales, mais seulement de les contrôler.

Certaines dépenses fiscales sont évaluées **ponctuellement** soit par la Cour des comptes en fonction de son propre programme de travail ou sur saisine du Parlement, soit par l'Inspection générale des finances ou les autres organismes compétents sur saisine du ministre.

Mais la majorité des dépenses fiscales majeures réchappent à une évaluation régulière par un organisme dédié et selon une méthodologie concertée et harmonisée, à l'instar :

- du **pacte Dutreil**, qui joue un rôle essentiel dans la transmission des entreprises, en particulier des PME ;
- du **crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéo** ;
- de la **taxe au tonnage pour les transporteurs maritimes** (dont le coût est d'un milliard d'euros en moyenne sur la période 2015-2025) ;
- de l'**IP Box** (qui consiste en un impôt sur les sociétés à 10 % au lieu de 25% pour certains actifs de propriété intellectuelle), alors que son rôle est très proche de celui du CIR.

Autrement dit, l'évaluation des aides publiques aux entreprises n'est pas devenue, loin s'en faut, une « *seconde nature* » pour l'administration, qui se concentre sur les activités normatives et de contrôle.

Dépenses fiscales en faveur des entreprises en 2023

(en millions d'euros)

Ministère de tutelle	Nombre de dispositifs	Coût annuel
Agriculture et souveraineté alimentaire	28	2 217
Aménagement du territoire et décentralisation	42	6 810
Armées	1	2
Culture	25	1 498
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	55	7 823
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	9	8 971
Justice	1	7
Outre-mer	17	4 092
Services du Premier ministre (Affaires maritimes, pêche et aquaculture)	3	5 617
Sports, jeunesse et vie associative	3	141
Transition écologique, biodiversité, forêt, mer et pêche	52	5 194
Travail, santé, solidarités et familles	19	1 155
TOTAL	255	43 527

Source : Commission d'enquête, d'après les données du Gouvernement

LES 26 RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

A. UN « CHOC DE TRANSPARENCE » SUR LES DONNÉES RELATIVES AUX AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

Recommandation n° 1 – Demander à l'Insee de créer d'ici le 1^{er} janvier 2027 un tableau détaillé et actualisé chaque année sur les aides publiques aux entreprises, en fonction de leur taille.

Fixer la nomenclature de ce tableau après concertation avec les inspections et corps de contrôle concernés, les principaux instituts d'économie et le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (ex-France Stratégie).

Assortir ce tableau de notes et explications pédagogiques afin de rendre sa lecture aisée par le public et de faciliter son utilisation par les chercheurs.

Établir un tableau sur les prélèvements obligatoires « nets » imposés aux entreprises.

Recommandation n° 2 – Créer un registre simplifié des aides publiques reçues par les grandes entreprises et des prélèvements obligatoires acquittés.

Recommandation n° 3 – Confier au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan la mission de publier un rapport annuel comportant notamment le suivi des aides publiques versées aux grandes entreprises, aux ETI et aux PME, et de le présenter aux parlementaires, aux chefs d'entreprises et aux représentants syndicaux

Recommandation n° 4 – Transmettre au comité social et économique (ex-comité d'entreprise), dans les entreprises où aucun accord sur les modalités de ses consultations récurrentes n'a été signé, les informations de la base de données économiques et sociales relatives aux réductions d'impôts, exonérations et réductions de cotisations sociales, ainsi que les crédits d'impôt dont bénéficie l'entreprise.

B. UN « CHOC DE RATIONALISATION » DES AIDES À TOUS LES NIVEAUX (EUROPE, NATIONAL, LOCAL)

- À tous les niveaux

Recommandation n° 5 – Rendre obligatoire la réalisation, en concertation avec les entreprises concernées, d'une étude d'impact préalable à la création de toute nouvelle aide publique aux entreprises d'un montant significatif.

Inclure dans cette étude d'impact un volet outre-mer ainsi qu'une obligation de justifier le recours à une subvention plutôt qu'à une avance remboursable.

Fixer à l'étude d'impact un horizon pluriannuel (au moins 4 ans) et le cas échéant les évolutions du niveau de l'aide afin d'assurer la prévisibilité de l'action publique.

Recommandation n° 6 – Soutenir les PME :

- en rendant obligatoire le « test PME » lors de l'élaboration des régimes juridiques des aides publiques aux entreprises d'un montant significatif et des démarches administratives correspondantes ;
- en encadrant strictement la rémunération des cabinets de conseil qui assistent ces entreprises pour élaborer leurs demandes d'aide publique, en particulier pour bénéficier du crédit d'impôt recherche.

- Au niveau européen

Recommandation n° 7 – Faire évoluer le droit européen en consacrant la catégorie des ETI et en renforçant le mécanisme d'adaptation bénéficiant aux territoires d'outre-mer.

Recommandation n° 8 – Intégrer en amont des nouvelles aides publiques aux entreprises les règles sur les aides d'État.

Demander à la Représentation permanente française à Bruxelles d'œuvrer pour que la Commission européenne simplifie résolument ces règles.

Recommandation n° 9 – Demander à la Représentation permanente française à Bruxelles d'œuvrer en faveur d'une simplification radicale des règles sur les fonds européens.

Mieux faire connaître ces fonds en France afin d'augmenter le taux de recours.

- **Au niveau de l'État, de ses agences et opérateurs**

Recommandation n° 10 – Formaliser une doctrine de recours aux aides publiques aux entreprises en fixant des critères de choix entre les différents types d'aide et en montrant l'intérêt des avances remboursables.

Désigner une direction générale au sein du ministère de l'Économie et des Finances en charge de piloter les aides publiques de l'État et de définir et appliquer cette doctrine.

Recommandation n° 11 – Créer un produit d'épargne proposé par Bpifrance ayant pour objet de mobiliser l'épargne des ménages au profit des besoins de financement des PME industrielles.

Recommandation n° 12 – Rationaliser les aides publiques aux entreprises en divisant par trois le nombre de dépenses fiscales et de subventions budgétaires aux entreprises d'ici 2030.

Recommandation n° 13 – Mettre en place un guichet unique dans chaque région, sous l'égide du préfet, pour centraliser les demandes de toutes les aides de l'État aux entreprises ainsi que celles de ses agences et opérateurs.

Imposer aux agences et opérateurs de l'État de prévoir des conditions d'éligibilité homogènes quand les aides poursuivent un même objectif.

Recommandation n° 14 – Subordonner, dans la prochaine loi de programmation des finances publiques, la prolongation au-delà de quatre ans d'une dépense fiscale supérieure à 50 millions d'euros par an à la production d'une évaluation publique, et à une simple revue de dépenses pour les dépenses fiscales inférieures à ce seuil.

Recommandation n° 15 – Allonger la durée maximale de remboursement des prêts garantis par l'État (PGE) en la portant à dix ans.

Prévoir d'emblée une durée de remboursement de dix ans si de nouveaux PGE sont accordés.

Recommandation n° 16 – S'agissant du crédit d'impôt recherche (CIR), engager une réflexion portant sur la réduction du plafond de sous-traitance du CIR et du taux applicable, l'exclusion du dispositif de certains secteurs d'activité et la promotion de l'industrialisation en France et en Europe des procédés qui ont été découverts grâce à cette dépense fiscale.

Rendre opposable la documentation déposée par les entreprises lors de leur déclaration afin de faciliter le contrôle fiscal.

Réformer la procédure de déclaration du crédit d'impôt recherche pour disposer de données à des fins statistiques.

- **Au niveau de la sécurité sociale et des collectivités territoriales**

Recommandation n° 17 – Poursuivre la réflexion sur l'efficacité des allègements de cotisations sociales par secteurs d'activité.

Recommandation n° 18 – Renforcer la coordination entre les régions et l'État en matière d'aides aux entreprises, notamment en prévoyant un dialogue continu au sein d'une structure nationale.

C. UN « CHOC DE RESPONSABILISATION » DES ENTREPRISES SUR LA CONDITIONNALITÉ DES AIDES ET LE VERSEMENT DES DIVIDENDES

Recommandation n° 19 – Interdire l'octroi d'aides publiques et imposer leur remboursement aux entreprises condamnées de manière définitive pour une infraction grave ou qui ne publient pas leurs comptes.

Recommandation n° 20 – Imposer le remboursement total d'une aide de l'État ou des collectivités territoriales si l'entreprise procède à une délocalisation d'un site ou d'une activité ayant justifié l'aide dans les deux années suivantes, et prévoir les autres conditions de remboursement, partiel ou total, dès l'octroi de l'aide.

Recommandation n° 21 – Exclure les aides publiques du périmètre du résultat distribuable, à l'exception des exonérations et allègements de cotisations sociales.

Recommandation n° 22 – Pour des raisons d'exemplarité, inviter le groupe Michelin à rembourser la part de CICE perçue pour l'achat de six machines qui n'ont jamais été utilisées sur le site de la Roche-sur-Yon fermé en 2020 et qui ont été transférées dans d'autres établissements en Europe.

D. « UN CHOC D'ÉVALUATION » DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

Recommandation n° 23 – Fixer les conditions dans lesquelles une aide publique sera évaluée dès le moment de sa création.

Recommandation n° 24 – Compléter la documentation budgétaire en faisant figurer chaque année, dans le tome II de l'annexe relative aux « Voies et moyens » du projet de loi de finances, des indicateurs de performance rénovés pour les quinze dépenses fiscales les plus coûteuses.

Recommandation n° 25 – Confier au Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (HCSP) une mission d'harmonisation de la méthodologie d'évaluation des subventions puis des dépenses fiscales, en publiant des lignes directrices régulièrement actualisées.

Recommandation n° 26 – Confier au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) le soin de réaliser tous les trois ans une évaluation pour chaque dépense fiscale supérieure à 50 millions d'euros, et une revue de dépenses pour les dépenses fiscales inférieures à ce seuil.

POUR EN SAVOIR +

- [Le rapport](#)



Olivier Rietmann

Président

Sénateur de la Haute-Saône
(Les Républicains)



Fabien Gay

Rapporteur

Sénateur de la Seine-Saint-Denis
(groupe Communiste Républicain
Citoyen et Écologiste – Kanaky)

[Commission d'enquête
sur l'utilisation des aides
publiques aux grandes
entreprises et à leurs
sous-traitants](#)

Téléphone :
01.42.34.20.84