



N° 743

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2024.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à encadrer et renforcer la transparence et l'efficacité des aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi et de l'industrie dans les territoires,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Stéphane VIRY, M. Raphaël SCHELLENBERGER, M. Aurélien PRADIÉ,  
M. Julien DIVE,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les aides publiques aux entreprises sont essentielles pour soutenir le tissu économique français. Elles jouent un rôle clé dans le renforcement de la compétitivité des entreprises, leur adaptation aux défis de la recherche, de la transition écologique et l'ambition nationale d'atteindre le plein emploi. Indispensables, elles constituent un levier stratégique pour accompagner les transformations économiques, sociales et écologiques. Cependant, ces dispositifs, bien qu'indispensables, peuvent être améliorés.

C'était le sens du rapport d'information *sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises déposé en mars 2021 que j'avais présidé. Avec mes collègues, nous avions abouti à plusieurs propositions issues des auditions et des travaux parlementaires qui ont inspiré la présente proposition de loi.*

**L'annonce de la fermeture des usines Michelin à Vannes et Cholet, une décision qui va entraîner la perte de milliers d'emplois directs et indirects** n'est pas un cas isolé : plusieurs autres entreprises, notamment dans les secteurs de la chimie et de l'automobile, envisagent de réduire leurs sites de production en France. 61 fermetures d'usines ont été enregistrées depuis janvier et juin 2024, soit une hausse de 9 % par rapport à l'année précédente d'après une étude du cabinet Trendeo. Ce phénomène, loin de s'atténuer, semble prendre de l'ampleur et touche particulièrement les régions où l'industrie est l'un des principaux moteurs économiques. Cette situation alarmante oblige à repenser les politiques publiques, notamment en matière de soutien aux entreprises, afin d'éviter un renversement des gains réalisés en termes d'emploi et d'assurer une meilleure répartition des efforts financiers. **C'est dans ce contexte de fermetures, de délocalisations et de pertes d'emplois qu'il devient nécessaire de repenser le système des aides publiques aux entreprises pour en garantir l'efficacité, la transparence et l'équité.**

Selon les chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la part de l'industrie dans le produit intérieur brut (PIB) de la France est passée de 22,8 % en 2000 à 11,9 % en 2022, une chute de près de 50 % en 20 ans. Ce recul du secteur industriel ne se traduit pas uniquement par des chiffres : il a des conséquences directes sur l'emploi, particulièrement dans les régions historiquement centrées autour de l'industrie lourde ou des secteurs manufacturiers. Des milliers de

travailleurs ont vu leurs emplois disparaître, et l'érosion de la base industrielle française a des effets d'entraînement sur les services et l'économie locale. Chaque fermeture d'usine, chaque délocalisation, fait disparaître des centaines d'emplois directs, mais aussi des centaines d'emplois indirects.

Au-delà des chiffres, l'industrie représente un savoir-faire, une identité, et des emplois qualifiés. La fermeture d'un site industriel n'est pas qu'une simple question économique : elle touche au cœur des territoires. Les territoires ruraux, les anciennes zones industrielles et les petites villes, souvent peu diversifiés économiquement, sont particulièrement vulnérables à ces fermetures. Ce phénomène contribue à l'exacerbation des inégalités économiques et sociales, dans un contexte où les alternatives à l'emploi se font de plus en plus rares. Pour ces travailleurs, la reconversion professionnelle est souvent un parcours complexe, et de nombreux salariés n'ont pas accès à des solutions de reclassement dans les mêmes régions.

**Le gouvernement a pour objectif ambitieux de parvenir au plein emploi. Cependant, les projections pour 2025 font état d'une hausse inquiétante du chômage, atteignant un taux supérieur à 8 %, ce qui représente un recul par rapport à la dynamique de réduction du chômage observée depuis plusieurs années.** La fragilité de la situation industrielle, notamment dans certains secteurs stratégiques, aggrave cette situation. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dans ses perspectives de l'emploi publiées en novembre 2023, la montée du chômage sera alimentée par des tensions sur le marché du travail dans les zones géographiques les plus touchées par les fermetures d'usines. Il apparaît que le déficit d'emplois dans les régions industrielles, couplé à une offre de reconversion insuffisante, va nuire à la capacité du pays à atteindre ses objectifs de réduction du chômage et de lutte contre la précarité.

Les efforts du gouvernement pour redresser le marché du travail risquent d'être remis en cause si des mesures fortes ne sont pas prises pour lutter contre la désindustrialisation et soutenir efficacement les secteurs en difficulté. À cela s'ajoute l'absence de solutions structurelles pour faire face à la transformation de l'industrie, alors que des millions d'euros sont injectés chaque année dans le soutien aux entreprises, parfois sans contreparties claires en termes de préservation de l'emploi.

Le contexte budgétaire de la France, avec sa dette publique record qui dépasse les 3 000 milliards d'euros, **impose une réflexion urgente sur l'utilisation des fonds publics, notamment dans le cadre du soutien aux**

**entreprises.** La gestion de la dette est un défi majeur qui s'impose tant au gouvernement qu'aux parlementaires, alors que le budget 2025 est actuellement au cœur de l'actualité. **La responsabilité budgétaire s'impose et des économies structurelles sont nécessaires pour que notre nation conserve sa souveraineté économique.** Dans ce contexte de contrainte budgétaire, chaque euro dépensé doit être justifié par des résultats tangibles, en particulier dans des domaines aussi importants que l'industrie et l'emploi, d'autant plus que les dépenses publiques, en particulier celles liées aux aides économiques, continuent de croître.

**Les aides publiques doivent viser à soutenir des projets qui contribuent véritablement à la création d'emplois et à la durabilité des entreprises, et non à financer des stratégies de réduction des coûts au détriment de l'emploi salarié en France.**

Une meilleure gestion des fonds publics passe nécessairement par un contrôle plus agile de l'utilisation des aides et une évaluation de leur efficacité.

La question de la conditionnalité des aides publiques aux entreprises n'est pas nouvelle. En 1999, un rapport du Sénat sur le contrôle des aides publiques a souligné la nécessité d'une transparence accrue dans la gestion des fonds publics. Plus récemment, en 2021, un rapport de l'Assemblée nationale, auquel j'ai participé en tant que président, a mis en évidence les lacunes actuelles dans le suivi des aides et a recommandé des réformes structurelles pour garantir que ces aides contribuent effectivement à la préservation de l'emploi et au renforcement de l'industrie locale. Ce rapport a inspiré les propositions formulées dans ce texte.

Actuellement, de nombreuses subventions sont accordées à des entreprises qui, en contrepartie, ferment des usines ou délocalisent leurs activités, augmentant ainsi le chômage et la précarité dans les territoires. **C'est pourquoi il devient nécessaire de conditionner ces aides à des engagements concrets des entreprises en matière de maintien de l'emploi et de préservation du tissu industriel local.**

Ces aides sont financées par les contribuables, et il est de la responsabilité de l'État d'en garantir une utilisation optimale, en alignement avec les priorités économiques et sociales du pays. Dans une démocratie, l'argent public ne peut être utilisé sans un contrôle clair et une justification solide. Chaque investissement doit refléter une finalité en faveur de l'intérêt général, que ce soit pour protéger les emplois, renforcer

le tissu économique ou soutenir la transition vers une économie plus durable.

L'absence de clarté sur l'usage des subventions publiques alimente un sentiment d'injustice et de défiance envers l'État. **Les citoyens, qui contribuent à ces budgets à travers l'impôt, attendent en retour des résultats concrets** : des emplois maintenus, des territoires revitalisés, et une économie agile pour faire face à la concurrence. **Lorsque ces attentes sont déçues, notamment face à des entreprises qui, malgré les aides reçues, délocalisent ou licencient massivement, c'est non seulement la finalité de l'impôt qui est questionnée, mais aussi la légitimité de l'État dans son rôle de régulateur.** Cette situation affaiblit le lien entre les citoyens et les décideurs publics.

Redonner du sens à l'impôt passe par une transparence renforcée sur l'utilisation des aides publiques. Les citoyens ont non seulement le droit de savoir où va leur argent, mais aussi d'en constater les effets positifs sur leur quotidien.

Dans ce contexte, **la question de la récupération des aides publiques en cas de faillite mérite d'être abordée**. Lorsqu'une entreprise soutenue par des aides publiques fait faillite, l'État et les collectivités publiques se retrouvent souvent dans l'impossibilité de récupérer les montants octroyés. Cela tient à la priorité donnée aux salariés et aux créanciers privés dans les procédures de liquidation, pour éviter des effets en chaîne dévastateurs sur les fournisseurs ou les partenaires économiques. La proposition ne souhaite pas revenir sur ce mécanisme, qui limite les effets négatifs d'une faillite sur les emplois directs et indirects. Cependant, lorsqu'une aide est accordée à une filiale, la loi ne prévoit pas de garanties permettant que la société mère puisse être tenue responsable pour rembourser les montants perçus. Ce vide juridique crée une faille dans la responsabilité des grands groupes, permettant parfois aux maisons mères de se soustraire à leurs engagements. Renforcer les dispositifs de récupération dans ces cas spécifiques apparaît comme nécessaire pour assurer un usage cohérent et responsable des deniers publics. Une telle mesure permettrait également de protéger les finances publiques et de réinvestir ces ressources dans de nouveaux projets d'intérêt général (**article 1<sup>er</sup>**).

Au niveau local, les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) peuvent jouer un rôle dans l'évaluation de l'impact des aides publiques en publiant des rapports annuels sur les subventions versées dans leurs régions. Ces rapports analyseront leur impact sur l'emploi, le développement économique local

et la soutenabilité environnementale. Ils renforceront la transparence et offriront aux citoyens une visibilité sur la manière dont leurs impôts sont utilisés, contribuant ainsi à renforcer leur confiance dans les politiques publiques. Une plateforme numérique permettra un accès à l'ensemble de ces informations à l'échelle nationale pour davantage de transparence (**article 2**).

Pour aller plus loin, l'exigence de responsabilité ne se limite pas aux entreprises en difficulté : elle s'étend également à la gestion interne des organisations bénéficiaires. **Il apparaît inconcevable que les dirigeants d'entreprises recevant des fonds publics puissent bénéficier d'augmentations de rémunération**, fixes ou variables, alors que ces aides visent à pallier des crises et à protéger l'emploi. Cette incohérence sape la confiance des salariés de l'entreprise et des citoyens dans la gestion des finances publiques. **Conditionner les aides publiques à un encadrement strict des rémunérations dirigeantes n'est pas simplement une mesure symbolique, mais une réponse concrète pour garantir que ces fonds soient utilisés de manière juste et prioritairement pour préserver l'entreprise et ses salariés.** De plus, cela assure une équité entre les efforts demandés aux contribuables et les comportements attendus des entreprises. Ce principe d'éthique dans la gestion des aides publiques trouve une résonance particulière lorsqu'il s'applique aux pratiques financières jugées contraires à l'esprit de solidarité nationale (**article 3**).

Parmi ces pratiques, la distribution d'actions gratuites aux dirigeants constitue une forme de rémunération qui entre directement en contradiction avec l'objectif des aides publiques. Une telle dissociation entre l'intérêt de l'entreprise et les avantages consentis aux dirigeants contribue à alimenter la méfiance. Interdire ces pratiques **pendant une période déterminée** permet d'assurer que les ressources publiques soient intégralement dirigées vers des priorités stratégiques, comme la pérennisation de l'activité ou la sauvegarde des emplois. Cette mesure, loin de décourager les investissements des entreprises, renforce leur alignement avec les exigences éthiques et sociales des aides publiques (**article 4**).

L'ajout systématique de clauses contractuelles engageant les entreprises bénéficiaires à maintenir les emplois sur une durée déterminée renforce cette exigence de responsabilité. Sans un tel cadre, il existe un risque que les aides publiques financent des pratiques allant à l'encontre de l'intérêt général, telles que des licenciements ou des délocalisations injustifiées. L'exemple du groupe Caterpillar illustre cette proposition qui mérite d'être généralisée. Ainsi, le groupe a 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). Ce dispositif permet non seulement de protéger les emplois locaux, mais aussi de préserver la compétitivité et la cohésion sociale des territoires concernés. **En renforçant l'encadrement des aides publiques à chaque étape - de leur attribution à leur récupération en cas de manquement -, ces dispositions visent à restaurer la confiance des citoyens dans la capacité de l'État à protéger l'intérêt collectif (article 5).**

En complément, un mécanisme de suivi des aides publiques aux entreprises est nécessaire. Ce suivi doit permettre de mesurer concrètement l'impact des aides en termes de maintien et de création d'emplois, ainsi que leur effet sur l'économie locale. À cette fin, la création d'un Office parlementaire d'évaluation des aides publiques aux entreprises est essentielle. Ce bureau, constitué de parlementaires, sera chargé de contrôler les subventions publiques et de réaliser des enquêtes régulières pour assurer que les entreprises respectent leurs engagements envers l'État et qu'elles utilisent les fonds publics de manière effective pour soutenir l'emploi et contribuer à la réindustrialisation du pays (**article 6**).

En complément de ce contrôle, un suivi parlementaire annuel de l'utilisation des aides publiques aux entreprises doit être introduit, dans le cadre d'un débat au Parlement. Cette évaluation continue permettra d'ajuster les dispositifs de soutien si nécessaire (**article 7**).

De plus, afin de clarifier et d'objectiver l'attribution des aides aux entreprises, la présente loi propose de renforcer la transparence et la responsabilité des collectivités territoriales dans ce domaine. Ce dispositif garantit que les fonds publics servent effectivement l'intérêt général, grâce à la mise en place de modalités d'évaluation et de suivi assurant un contrôle rigoureux et homogène (**article 8**).

L'attribution d'aides publiques implique une vérification des actions de ladite entreprise, notamment sur ses obligations sociales, fiscales et environnementales. Ainsi, avant tout versement d'aide publique, une vérification incluant une déclaration sur l'honneur garantit que seuls les bénéficiaires agissant de manière conforme à la loi et aux principes éthiques accèdent aux soutiens publics. Par ailleurs, pour les entreprises relevant de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 sur le devoir de vigilance, une vérification spécifique de la mise en œuvre de leurs obligations légales

est également prévue. Cette mesure protège l'usage des deniers publics, encourage des pratiques responsables et renforce la confiance des citoyens dans les politiques publiques (**article 9**).

À travers ces justifications, vous l'aurez compris, **l'objet de la présente proposition de loi n'est pas de remettre en cause l'importance des aides publiques aux entreprises ou de les réduire, mais simplement d'y apporter davantage de contrôle dans un souci de responsabilité économique, de protection de l'emploi et d'éthique.** Cette proposition de loi a pour volonté de renforcer la place de l'intérêt général dans le versement des aides, tout **en portant une attention particulière à limiter la complexité administrative qui dissuaderait les TPE/PME d'en faire la demande.**

Le rapport d'information parlementaire à l'origine de cette proposition de loi abordait également des éléments de réflexion concernant le dialogue au sein des entreprises, qui méritent d'être approfondis. Par ces quelques lignes, la proposition de loi encourage le Gouvernement à se saisir du sujet afin de permettre aux partenaires sociaux d'initier un dialogue et de progresser sur ce volet.

## PROPOSITION DE LOI

### **Article 1<sup>er</sup>**

Tout acte unilatéral ou contrat prévoyant le versement d'une aide publique doit stipuler qu'en cas de faillite d'une filiale ou de fermeture d'une unité de production, et si les conditionnalités associées à cette aide ne sont pas respectées, le remboursement de ladite aide incombe à la société mère.

### **Article 2**

- ① Un outil numérique interactif est institué afin d'assurer le suivi en temps réel des aides publiques par région, dans le but de renforcer la traçabilité et l'efficacité de l'action publique.
- ② Les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux sont tenus de présenter chaque année un rapport détaillé sur les aides publiques attribuées aux entreprises, incluant, le cas échéant, une évaluation de leur impact.

### **Article 3**

- ① Toute aide publique destinée à assurer la pérennité d'une entreprise est subordonnée à l'interdiction contractuelle d'augmenter la part fixe et la part variable des rémunérations des dirigeants. Le contrat conclu entre le bailleur et le bénéficiaire de l'aide doit définir les critères permettant de lever cette restriction salariale. Ce contrat est transmis au comité social et économique de l'entreprise.
- ② L'interruption du versement de dividendes apparaît logique afin de préserver la trésorerie d'une entreprise lorsqu'elle bénéficie d'aides pour assurer sa survie. La durée de cette interruption pourrait être négociée entre l'État et l'entreprise.

### **Article 4**

La présente loi interdit à toute société bénéficiant d'une aide publique destinée à assurer sa survie ou le maintien de l'emploi de distribuer des actions gratuites dans la part variable des rémunérations des mandataires

sociaux. La durée de cette interdiction est déterminée par la collectivité ayant accordé l'aide.

## **Article 5**

Les aides publiques à l'installation ou à l'extension d'entreprises sont subordonnées à la conclusion de conventions prévoyant notamment l'obligation de maintenir les emplois pendant une période déterminée. En cas de non-respect de cette obligation, la collectivité publique est habilitée à exiger le remboursement de l'aide sur la base des stipulations de ladite convention.

## **Article 6**

- ① Il est créé, au sein du Parlement, un Office parlementaire commun d'évaluation des aides publiques nationales aux entreprises.
- ② Cet office est chargé de l'évaluation et du suivi des aides publiques et de leurs conditionnalités, notamment les conditionnalités environnementales.
- ③ Cet office est consulté lors de chaque création d'aide publique.
- ④ Cet Office parlementaire dispose de la faculté d'adresser à la Cour des comptes une demande d'enquête ou d'évaluation sur des aides publiques spécifiques.

## **Article 7**

- ① Les orientations, la conduite, les perspectives et les modifications relatives aux aides aux entreprises peuvent faire l'objet d'un débat annuel au Parlement.
- ② Le Parlement prend alors connaissance d'un rapport du Gouvernement, rendu avant le 1er octobre de chaque année, qui indique et commente, pour les trois années précédentes :
  - ③ 1° Le nombre d'aides publiques dans chaque domaine ;
  - ④ 2° L'étude d'impact des aides publiques ;

- ⑤ 3° La répartition de ces aides entre les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises, les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises ;
- ⑥ 4° L'impact des aides publiques sur l'emploi ;
- ⑦ 5° L'impact des aides publiques sur l'égalité hommes-femmes ;
- ⑧ 6° L'impact des aides publiques sur la transition écologique ;
- ⑨ 7° L'impact des aides publiques sur l'innovation.

## Article 8

- ① Lorsqu'une collectivité publique attribue des aides financières en vue de favoriser l'installation ou l'extension d'entreprises sur son territoire, elle est tenue, avant tout versement, de formaliser les conditions d'octroi de ces aides. Cette formalisation inclut la définition précise des objectifs assignés aux bénéficiaires ainsi que l'établissement de clauses contractuelles prévoyant les modalités de remboursement en cas de non-respect desdits objectifs.
- ② Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article, notamment les types d'aides concernées, les critères de suivi et d'évaluation des objectifs, ainsi que les mécanismes de recouvrement des sommes dues.

## Article 9

- ① I. – Tout versement d'une aide publique à une entreprise est subordonné à la vérification préalable de la conformité de celle-ci à ses obligations sociales, fiscales et environnementales. Cette vérification inclut la fourniture d'une déclaration sur l'honneur attestant du respect de ces obligations.
- ② II. – Lorsqu'une entreprise bénéficiaire relève de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, le versement de toute aide publique est également conditionné à la vérification de la mise en œuvre effective des obligations prévues par ladite loi.

- ③ Un décret en Conseil d’État précise les modalités d’application du présent article, notamment les modalités de contrôle, les critères d’évaluation et les sanctions applicables en cas de non-respect.

## Article 10

- ① I. – La charge pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les alcools prévue au chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.