



Note aux organisations

Deuxième contribution de la CGT à la mission du Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan sur les aides publiques aux entreprises : sur le cadre de suivi et d'évaluation des dispositifs d'aides publiques aux entreprises – 29 mai 2025

Montreuil, le 9 juin 2026

1. Un déficit d'évaluation structurel depuis trente ans.

Le rapport du Sénat sur les aides publiques aux entreprises a confirmé ce que les travaux disponibles sur le sujet documentent depuis longtemps. Si l'éligibilité des entreprises aux dispositifs d'aides est bien vérifiée par les administrations publiques, des défaillances importantes persistent concernant leur suivi et leur évaluation. De nombreux dispositifs échappent toujours à une évaluation régulière, rendant impossible de savoir s'ils ont permis d'atteindre les objectifs qui leur étaient assignés. L'empilement de près de 2 000 dispositifs n'a jamais fait l'objet d'une évaluation systématique par les pouvoirs publics.

Pour les rares dispositifs qui font l'objet d'une évaluation, le constat est accablant. Lorsque leur inefficacité est mise en évidence, aucune remise en question ne s'ensuit. Le cas du CICE en est l'illustration la plus frappante. Toutes les évaluations disponibles, menées par le TEPP, le LIEPP, l'OFCE et l'IPP, ont conclu à l'absence d'effet significatif sur l'emploi, la compétitivité et l'attractivité. Plutôt qu'en tirer les conséquences, le gouvernement a fait le choix en 2019 de pérenniser le dispositif en le transformant en exonérations générales de cotisations sociales.

Le même constat vaut pour les exonérations au-delà de 1,6 SMIC. Le rapport Guedj-Ferracci (2023) conclut à l'absence totale d'effet des exonérations de cotisations familiales sur les salaires entre 2,5 et 3,5 SMIC, un dispositif qui coûte pourtant 1,6 milliard d'euros par an. Le Conseil d'analyse économique recommandait lui-même dès 2019 de remettre en cause les exonérations au-delà de 1,6 Smic, faute de preuves d'efficacité sur l'emploi comme sur les exportations. Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

2. Un précédent institutionnel à ressaisir : la commission nationale des aides publiques de 2001.

La France dispose d'un précédent institutionnel qui mérite d'être rappelé. En 2001, sous le gouvernement Jospin, une Commission nationale des aides publiques aux entreprises a été créée par la loi, dotée de véritables pouvoirs de contrôle. Les préfets de région devaient lui transmettre chaque

année un rapport complet sur les aides accordées, par nature, montant et taille des entreprises, ainsi qu'un état des contrôles effectués. La commission était chargée d'établir son propre rapport annuel, transmis au Parlement et rendu public, et pouvait être saisie par tout parlementaire, élu local, comité d'entreprise ou délégué du personnel. Son secrétariat était confié au Commissariat général au Plan.

Cette commission n'a cependant jamais pu fonctionner. Le gouvernement Jospin lui-même avait retardé la publication des décrets d'application, et le gouvernement Raffarin a voté l'abrogation de la loi le 31 décembre 2002. Depuis lors, les aides publiques aux entreprises n'ont cessé de croître, de 11,6 milliards d'euros en 1979 à 203 milliards en 2023, sans qu'aucun instrument équivalent ait jamais été recréé. Ce précédent montre qu'un tel dispositif de contrôle et de suivi a déjà existé et peut être recréé. La réactivation d'un tel cadre institutionnel constitue selon nous une priorité. Elle suppose toutefois des moyens à la hauteur car un suivi rigoureux requière des effectifs de contrôle et d'évaluation et un budget dédié, deux conditions difficiles à réunir dans un contexte de réduction continue des capacités d'inspection et de contrôle de l'État.

(si nous avons des exemples, on pourrait faire référence ici aux dispositifs mis en place par des conseils régionaux dans le cadre des quelques tentatives de conditionnalité mises en place : de mémoire Bourgogne-France Comté et AURA mais c'est à vérifier)

3. Les principes que la CGT propose d'intégrer au cadre de suivi et d'évaluation des aides publiques aux entreprises.

L'évaluation systématique et obligatoire des dispositifs d'aides publiques.

Le premier principe est celui de l'évaluation systématique et obligatoire pour tout nouveau dispositif d'aide publique. Tout dispositif devrait être assorti de contreparties claires et d'objectifs chiffrés, d'un calendrier d'évaluation et d'une clause de révision automatique au terme d'une période définie. L'évaluation ne peut être optionnelle ni différée, elle doit être une condition d'existence du dispositif.

Notre position de principe est celle d'une évaluation rigoureuse et systématique de l'ensemble des dispositifs, sans exception. Nous ne pensons pas qu'il soit justifié de moduler l'exigence de rigueur selon le coût ou la taille du dispositif par exemple. Tout dispositif d'aide engage des fonds publics et doit rendre compte de son efficacité au même titre. Nous reconnaissons toutefois que la mise en place d'un tel système d'évaluation suppose des ressources humaines et budgétaires dont les administrations ne disposent pas aujourd'hui. Dans ce contexte de contrainte sur les moyens, une priorisation est concevable à court terme. Le critère le plus pertinent est le coût budgétaire, puisque les dispositifs les plus coûteux représentent les enjeux les plus importants pour les finances publiques et doivent être évalués en premier. Cette priorisation peut être complétée par l'ancienneté du dispositif et l'existence de controverses dans la littérature économique sur son efficacité. Mais elle doit être conçue comme une phase transitoire, sachant que l'objectif reste l'évaluation systématique et rigoureuse de l'ensemble des dispositifs, ce qui suppose en parallèle un renforcement significatif des moyens alloués à l'évaluation des politiques publiques.

Contrôle, suivi et évaluation : trois notions distinctes qu'il ne faut pas confondre.

Un préalable nécessaire à toute discussion sur le cadre de suivi et d'évaluation est de distinguer clairement trois niveaux qui sont trop souvent confondus dans le débat public, y compris par les pouvoirs publics eux-mêmes, à savoir le contrôle de régularité, le suivi et l'évaluation d'impact. Cette confusion n'est pas sans conséquence car c'est précisément elle qui permet de maintenir des dispositifs inefficaces en se prévalant du fait qu'ils font l'objet de contrôles.

Le contrôle de régularité vise à vérifier que les aides sont attribuées conformément aux règles d'éligibilité et que les fonds sont utilisés conformément à leur objet. Sur ce plan, le rapport du Sénat établit un constat globalement satisfaisant, puisque les fonds européens sont très contrôlés, l'URSSAF contrôle les exonérations de cotisations sociales, et la DGFIP réalise plusieurs dizaines de milliers de contrôles fiscaux chaque année. Il convient cela dit de souligner que la lutte contre la fraude sociale (majoritairement constituée par la fraude patronale aux cotisations sociales) et la fraude fiscale nécessitent des moyens supplémentaires, notamment humains, à l'inverse des politiques d'austérité toujours en œuvre.

Ce contrôle de régularité est nécessaire, mais il ne dit strictement rien sur l'efficacité des dispositifs. En effet, qu'une aide ait été versée dans les règles ne signifie pas qu'elle ait atteint ses objectifs. Il convient également de l'envisager en amont, avant même l'octroi des aides, c'est-à-dire que l'existence de contreparties juridiquement contraignantes (maintien de l'emploi, respect des conventions collectives, interdiction de distribution de dividendes financés par des fonds publics etc.) est une condition de la légalité et de la légitimité de l'aide, pas seulement un instrument d'évaluation a posteriori.

Le suivi désigne quant à lui la collecte régulière de données permettant de documenter la mise en œuvre d'un dispositif. Il doit permettre de déterminer le nombre de bénéficiaires, les montants versés, la répartition sectorielle et géographique, le taux de recours etc. Mais comme l'a établi la commission d'enquête sénatoriale, aucun tableau de bord consolidé ne permet aujourd'hui de connaître le montant des aides publiques versées aux grandes entreprises. Les données disponibles sont très agrégées, sans ventilation par secteur, par taille d'entreprise ni par bénéficiaire individuel. Un suivi rigoureux des dispositifs est pourtant la condition minimale sans laquelle aucune évaluation n'est possible.

L'évaluation d'impact, enfin, vise à répondre à la question de savoir si le dispositif a atteint les objectifs qui lui étaient assignés, et à quel coût pour les finances publiques. C'est à ce niveau que les manques sont les plus importants. Comme nous l'avons souligné, de nombreux dispositifs échappent encore à toute évaluation régulière, et lorsque des évaluations existent et concluent à l'absence d'effet, elles ne débouchent sur aucune remise en question. C'est le sens du premier principe que nous défendons, à savoir que l'évaluation d'impact doit être systématique, préalable à la création de tout dispositif, et que ses conclusions doivent avoir des effets concrets sur la pérennisation ou la suppression des aides.

La transparence exhaustive jusqu'au niveau de l'entreprise.

Toute évaluation sérieuse suppose des données. Or les données disponibles restent très agrégées, sans ventilation par secteur, par taille d'entreprise ni par bénéficiaire individuel. Le rapport sénatorial préconise d'ailleurs que l'Insee crée d'ici 2027 un tableau de bord recensant l'ensemble des aides par taille d'entreprise. Nous soutenons cette recommandation, en demandant que la transparence descende jusqu'au niveau de l'entreprise, chaque entreprise ayant l'obligation de publier annuellement le montant des aides publiques dont elle a bénéficié, exonérations comprises. Il convient également de mobiliser la Banque de France, qui dispose des bilans individuels d'entreprises et peut fournir des analyses financières locales indépendantes, en substitution des cabinets privés.

Le conditionnement des aides comme critère d'évaluation.

Le cadre de suivi doit également intégrer la question des contreparties attendues en amont, ce qui doit en faciliter la mesure des effets a posteriori. Des contreparties juridiquement contraignantes en matière d'emploi, de qualité de l'emploi, de respect des conventions collectives et d'environnement constituent précisément les conditions qui permettent d'orienter les aides vers leurs objectifs et d'en évaluer le respect. Cela suppose par exemple le remboursement des aides en cas de fermeture de site

ou de délocalisation dans un délai de deux ans après l'octroi, l'exclusion des aides publiques du périmètre du résultat distribuable pour éviter qu'elles financent des dividendes plutôt que l'emploi ou l'investissement (recommandations du Sénat) ou un avis conforme des représentants des salariés (CSE ou commissions paritaires de branche) préalablement à toute attribution.

Tirer les conséquences des évaluations négatives : la question de la gouvernance.

Un cadre d'évaluation ne vaut que si ses conclusions peuvent entraîner la modification ou la suppression des dispositifs évalués. Cela suppose une instance permanente de suivi et d'évaluation, indépendante, dotée de la capacité de formuler des recommandations contraignantes, associant représentants des salariés, élus nationaux et locaux, et disposant d'un accès direct aux données individuelles des bénéficiaires. La recréation d'une commission nationale de contrôle des aides publiques, sur le modèle de celle créée en 2001 et abrogée dès 2002, pourrait constituer le cadre institutionnel le plus adapté à cet objectif. Nous souhaitons par ailleurs que ce soit le Parlement qui fixe le programme d'évaluation, et que les évaluations réalisées lui soient rendues compte de manière systématique. Compte tenu des contraintes de moyens déjà évoquées, ce programme devrait être pluriannuel. Fixer un horizon de trois à cinq ans permet de planifier les évaluations de manière réaliste, de mobiliser les équipes de recherche dans la durée et d'éviter la fragmentation des travaux en exercices annuels trop étroits pour produire des résultats probants.

La question de la gouvernance est indissociable de celle de l'indépendance des évaluations. Il a été avancé lors de la dernière réunion que cette indépendance passerait nécessairement par l'externalisation des évaluations, par exemple auprès de cabinets privés. Nous ne partageons pas cette analyse. Rien ne permet d'affirmer que les cabinets privés offrent une indépendance supérieure à celle de la fonction publique ou de la recherche académique.

Nous ne sommes pas opposés à ce que des laboratoires de recherche scientifique, sur le modèle de ceux qui ont évalué le CICE comme le LIEPP, l'OFCE, l'IPP ou le TEPP, soient mandatés pour conduire des évaluations. Cette voie présente des avantages réels en termes de rigueur méthodologique et de reconnaissance académique. Elle suppose toutefois de garantir le pluralisme dans le choix des équipes, dans les approches théoriques mobilisées et dans les méthodes d'évaluation retenues. Nous ne sommes pas davantage opposés à ce que des services de l'État (Insee, la DGTrésor, DARES, Direction du budget, IGF) participent au dispositif. Ces administrations disposent de compétences statistiques réelles, d'un accès privilégié aux données administratives et d'une légitimité institutionnelle que les acteurs privés ne peuvent pas revendiquer.

Mais cette discussion sur les acteurs de l'évaluation ne peut être dissociée de la question des moyens. Un dispositif d'évaluation sérieux et indépendant coûte des ressources humaines et financières. Or les choix récents vont exactement à rebours de cet impératif. Par exemple, la réduction de 10 % des moyens alloués à l'IRES démontre une logique qui prétend renforcer l'évaluation tout en réduisant les capacités des institutions qui en ont la charge. On ne peut pas exiger une évaluation rigoureuse et indépendante des aides publiques aux entreprises tout en affaiblissant les structures qui en ont la capacité.

4. Observations sur les documents présentés en séance.

Les documents présentés lors de la réunion du 6 mai appellent de notre part plusieurs observations, sur deux points : le périmètre retenu pour la cartographie des aides, et la méthode utilisée pour les comparaisons européennes de prélèvements obligatoires sur les entreprises.

Le document de séance présente une cartographie des interventions économiques des administrations publiques chiffrée à 91,1 milliards d'euros en 2023, en s'appuyant sur les données budgétaires du PLF 2025. Il ne s'agit pas d'un chiffrage global des aides publiques aux entreprises, mais d'une cartographie partielle dont le périmètre reste à éclaircir. La note du HCSP de juillet 2025 qui sert de base à ces schémas retenait déjà un périmètre de 111,9 milliards en 2023, lui-même en retrait par rapport aux évaluations disponibles : 203 milliards selon le rapport Clersé-IRES (2022, actualisé 2025), 211 milliards selon la commission d'enquête sénatoriale dans son périmètre le plus large, et 260 milliards selon la Cour des comptes en intégrant les garanties publiques.

Comme elle l'a fait lors des deux premières séances de travail, la CGT souligne la convergence de ces estimations tant sur le volume que sur la prise en compte des exonérations de cotisations sociales et des dépenses déclassées. De manière récurrente, le HCSP diffuse des documents qui tendent à écarter ces deux importants postes d'aides publiques. Cela va dans le sens d'une réponse positive aux demandes des organisations patronales qui cherchent à minimiser le niveau des aides publiques aux entreprises.

Outre notre désaccord politique total sur ce point, nous insistons sur le fait qu'écarter d'emblée plus de la moitié du volume de l'effort financier public en faveur des entreprises ferait courir un risque en termes de crédibilité pour la mission, pour le devenir de ses travaux et, en cascade, pour les outils dont se doteraient nos institutions en matière de suivi et d'évaluation.

4.2 Sur les comparaisons européennes de prélèvements obligatoires sur les entreprises.

Le document présente les prélèvements obligatoires bruts et nets des sociétés non financières en pourcentage de leur valeur ajoutée, faisant apparaître la France à 25,2 % en brut et 20,4 % en net. Ces chiffres sont exacts dans leur propre périmètre, mais ce périmètre est problématique. Pour calculer les PO nets, le document ne déduit que deux catégories d'aides recensées par Eurostat, les subventions à la production et les aides à l'investissement, qui ne représentent qu'une infime partie des aides publiques effectivement reçues par les entreprises françaises. En sont absentes les exonérations de cotisations sociales patronales, les dépenses fiscales classées et déclassées, les garanties publiques et interventions financières (BPI France, garanties PGE, avances remboursables), les aides des collectivités territoriales et les fonds européens gérés en France.

La méthode développée par Anne-Laure Delatte (CNRS) et Aïmane Abdelsalam (Clersé/Sciences Po LIEPP) permet de corriger ces limites et aboutit à des résultats très différents. En 1996, les entreprises françaises payaient 4 points de PIB de plus que la moyenne européenne en prélèvements nets. En 2023, cet écart n'est plus que de 1,4 point. Depuis 2017, les PO nets s'élèvent en moyenne à 10 % du PIB en France contre 8,3 % chez nos voisins. La France a donc réalisé le plus grand effort de réduction des prélèvements nets sur les entreprises parmi les pays riches de l'Union européenne. Et comme les auteurs le soulignent eux-mêmes, cet écart résiduel ne suffit pas à expliquer les problèmes de compétitivité car à la fin des années 1990, quand l'écart était de 4 points, la France était en excédent commercial. Depuis qu'il s'est réduit, le déficit commercial s'est creusé.

La méthode retenue dans le document de séance, en sous-estimant très largement les aides déduites, gonfle mécaniquement les PO nets français et maintient un écart artificiellement élevé avec nos voisins européens. Ce biais est d'autant plus problématique que le document ne présente que des données en niveau pour une année donnée, sans perspective historique. Or c'est précisément la dynamique de long terme qui constitue l'information la plus importante. Les PO nets sur les entreprises ont baissé de 0,8 point de PIB par an en France depuis 1996, tandis qu'ils augmentaient en moyenne de 1 point par

an dans les pays européens comparables. C'est cet écart de trajectoire, et non la seule photographie à un instant donné, qui explique la réduction de l'écart global de 4 points à 1,4 point en vingt-cinq ans.

La CGT estime que ces biais méthodologiques ont un fondement politique puisqu'ils occultent les choix différents opérés selon les pays en matière de socialisation de la réponse aux besoins sociaux et donc de financement des dépenses.