

- LÉGISLATION COMPARÉE -

NOTE

sur

**LA CONDITIONNALITÉ
DES AIDES AUX ENTREPRISES**

Allemagne - Espagne - Italie

Cette note a été réalisée en mai 2025 à la demande de la commission d'enquête sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants.

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

Pages

1. Tableau de synthèse.....	7
2. Allemagne.....	9
a) Au niveau fédéral, une politique d'aides publiques diversifiée.....	9
b) Un exemple caractéristique : les lois EWPBG et StromPBG en réponse à la crise énergétique.....	11
c) La conditionnalité sociale des aides énergétiques.....	13
d) Débat et perspectives sur l'avenir de la conditionnalité des aides publiques.....	15
e) Le rôle des <i>Länder</i> dans la politique d'aides publiques aux entreprises : une contribution substantielle mais hétérogène.....	17
3. Espagne.....	21
a) La répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes en matière de développement économique.....	21
b) Le projet de loi sur l'industrie et l'autonomie stratégique : l'introduction de nouveaux critères pour les aides publiques aux entreprises.....	22
c) La condition de maintien des emplois applicable aux mécanismes de chômage partiel.....	24
4. Italie.....	29
a) Une architecture complexe et diversifiée des aides publiques aux entreprises.....	29
b) Une orientation stratégique des aides vers des objectifs d'intérêt général.....	31
c) L'affirmation croissante d'une conditionnalité sociale et territoriale.....	33
d) Une mise en œuvre encore perfectible.....	37
e) Le projet de <i>Codice degli incentivi</i> : une initiative d'ampleur visant à harmoniser les règles relatives aux aides aux entreprises.....	39

LA CONDITIONNALITÉ DES AIDES AUX ENTREPRISES

À la demande de la commission d'enquête sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants, la division de la Législation comparée du Sénat a réalisé une étude sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises dans trois pays européens ayant introduit ce type de dispositif (l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie).

En Allemagne, l'instauration d'une conditionnalité sociale dans le cadre des aides énergétiques, introduites fin 2022 à la suite de la guerre en Ukraine, représente une innovation majeure dans la politique de soutien économique. L'Espagne développe également la conditionnalité en matière de maintien de l'emploi, à travers les mécanismes de chômage partiel et, plus récemment, du projet de loi sur l'industrie et l'autonomie stratégique. En Italie, divers dispositifs de conditionnalité sociale et territoriale existent de plus longue date, notamment dans le cadre des zones économiques spéciales et des zones industrielles en crise. Dans ces trois pays, le recul et/ou les évaluations demeurent insuffisants pour mesurer l'efficacité de ces dispositifs.

1. Tableau de synthèse

Les mécanismes de conditionnalité des aides publiques aux entreprises

Pays	Dispositifs	Entreprises concernées	Conditionnalités	Conséquence en cas de non-respect
Allemagne	Lois StromPBG et EWPBG de plafonnement des prix de l'énergie	Entreprises ayant reçu un montant cumulé d'aides supérieur à 2 M€.	Préserver au moins 90 % de l'effectif total moyen jusqu'au 30 avril 2025. Formalisation par un accord collectif ou une déclaration unilatérale d'engagement.	Remboursement total ou partiel avec intérêts, selon le niveau d'emploi maintenu (seuil minimal de remboursement de 20 % de l'aide versée).
Espagne	Projet de loi industrie et autonomie.	Entreprises ayant reçu au moins 3 M€ d'aides au cours des 5 dernières années.	Obligation de maintien de l'emploi pendant 2 à 5 ans selon la taille de l'entreprise. Obligation non respectée si chute de la production de plus de 65 % ou baisse des effectifs de plus de 500 salariés.	Remboursement des aides perçues.
	Mécanismes d'assurance chômage (exonérations de cotisations sociales)	Toute entreprise bénéficiant du mécanisme ERTE ou RED.	Maintien de l'emploi des travailleurs concernés par le chômage partiel pendant une période de 6 mois à 2 ans.	Remboursement des cotisations exonérées, majorées des intérêts et pénalités de retard.
Italie	Zones économiques spéciales (ZES), zones de crise industrielle, contrats de développement	Toute entreprise bénéficiaire.	Pour les ZES, maintien de l'activité pendant au moins 5 ans. Engagements de maintien ou de création d'emplois au cas par cas.	Remboursement des aides perçues.
	Décret « Dignité »	Entreprises ayant bénéficié d'aides publiques supérieures à 10 000 €	Obligation de maintenir l'activité sur le territoire national pendant au moins cinq ans (ie. ni délocalisation, ni licenciements supérieurs à 50 % des effectifs).	Remboursement total ou proportionnel des aides perçues.

Pays	Dispositifs	Entreprises concernées	Conditionnalités	Conséquence en cas de non-respect
	Projet de « code des aides »	Toute entreprise bénéficiaire d'aide publique.	Interdiction de délocalisation ou de réduction significative de l'activité (avec réduction du personnel supérieure à 40 %) dans les 5 ans.	Remboursement des aides et interdiction de bénéficier de nouvelles aides pendant une durée de 5 à 10 ans.

2. Allemagne

a) Au niveau fédéral, une politique d'aides publiques diversifiée

L'Allemagne se distingue par une politique d'aides publiques aux entreprises particulièrement structurée, diversifiée et quantitativement significative. Celle-ci repose sur une définition extensive de l'aide, incluant à la fois les subventions budgétaires, les dépenses fiscales, les exonérations de charges, les garanties publiques et les financements *via* des fonds extra-budgétaires. Cette architecture s'est consolidée au fil des crises récentes et de la transition énergétique.

(1) Définition et catégories des aides publiques aux entreprises

En Allemagne, la notion d'aide publique aux entreprises **est entendue de manière large et structurée**, selon une classification stabilisée dans les rapports bisannuels relatifs aux subventions (*Subventionsberichte*) établis par le gouvernement fédéral. Trois grandes catégories d'aides sont distinguées : les aides budgétaires directes (*Finanzhilfen*), les avantages fiscaux (*Steuervergünstigungen*) et les dispositifs équivalents (*sonstige steuerliche Maßnahmen mit Subventionscharakter*)¹.

Les *Finanzhilfen* correspondent à des subventions inscrites dans le budget fédéral ou dans les budgets des fonds spéciaux (*Sondervermögen*). Elles visent à soutenir des secteurs spécifiques ou des projets ciblés. Pour l'année 2024, leur montant atteint 48,7 milliards d'euros, en forte hausse par rapport à 2021 où il était de 18,4 milliards².

Les *Steuervergünstigungen* recouvrent l'ensemble des dispositions fiscales qui dérogent au régime général dans un objectif économique, social ou environnemental. Elles sont plus stables dans le temps, oscillant autour de 18 à 20 milliards d'euros par an³. Leur poids est cependant croissant dans certains domaines ciblés comme la fiscalité de l'énergie ou la recherche⁴.

À ces deux catégories principales s'ajoutent des **dispositifs indirects** comme les garanties de prêts, les bonifications de taux ou les prises de participation publiques. Bien qu'ils ne soient pas toujours comptabilisés comme des subventions *stricto sensu*, ils sont analysés dans les rapports pour leur effet économique équivalent⁵.

¹ Bundesregierung, 29. Subventionsbericht der Bundesregierung (2021–2024), septembre 2023 (rapport officiel transmis au Bundestag, version longue), p. 11.

² *Ibid.*, p. 18.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 37.

⁵ *Ibid.*, p. 13.

La Cour des comptes fédérale souligne que de nombreuses aides présentent un **caractère pérenne, sans évaluation systématique de leur efficacité**¹. Elle appelle à renforcer les critères de sortie et à systématiser les contrôles d'impact, notamment pour les mesures fiscales, souvent mal documentées².

(2) Les canaux de financement

Outre les canaux budgétaires classiques, l'Allemagne mobilise de manière croissante des **instruments extra-budgétaires** pour financer ses aides publiques, en particulier les *Sondervermögen* (fonds spéciaux). Ceux-ci permettent de contourner les règles d'équilibre du budget fédéral tout en fléchissant des moyens importants vers des priorités définies, comme la transition énergétique ou la gestion des crises.

Le principal de ces fonds est le **fonds pour le climat et la transition énergétique (Klima- und Transformationsfonds - KTF)**. Il finance notamment les investissements industriels stratégiques, les programmes de décarbonation, les infrastructures hydrogène, l'électromobilité ou les semi-conducteurs. Entre 2024 et 2027, le volume total prévu pour le KTF s'élève à **211,8 milliards d'euros**, soit environ 50 milliards par an³. Ce fonds joue un rôle majeur dans les programmes IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*), jugés compatibles avec le droit des aides d'État par la Commission européenne⁴.

Parallèlement, le fonds pour la stabilisation de l'économie (*Wirtschaftsstabilisierungsfonds - WSF*), mis en place initialement pour répondre à la pandémie, a été réactivé en 2022 afin de financer les aides exceptionnelles liées à la crise énergétique. C'est ce fonds qui a supporté financièrement les mesures prévues par les lois introduisant un frein à la hausse des prix du gaz naturel et de la chaleur fournis par le réseau (EWPBG) et un frein aux prix de l'électricité (StromPBG)⁵ (*cf. infra*). En 2023, 20,3 milliards d'euros ont été débloqués *via* le WSF dans ce cadre⁶.

¹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu dem 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, mars 2024 (rapport d'évaluation critique du 29^e rapport bisannuel relatif aux subventions), p. 4.

² *Ibid.*, p. 6.

³ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2024, août 2023 (rapport financier fédéral annuel, perspectives 2023–2027), p. 30.

⁴ Bundesregierung, 29. Subventionsbericht der Bundesregierung (2021–2024), septembre 2023 (rapport officiel transmis au Bundestag, version longue), p. 31.

⁵ Bundesregierung, Bericht zur Wirkung der Preisbremsen, juillet 2023 (rapport du gouvernement fédéral évaluant les effets des dispositifs de plafonnement des prix), p. 7.

⁶ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2024, août 2023 (rapport financier fédéral annuel, perspectives 2023–2027), p. 8.

Cette structuration par fonds permet à l'État de réagir rapidement en situation de crise tout en pilotant des politiques de transformation à long terme. Toutefois, plusieurs rapports soulignent une relative opacité de ces instruments, notamment sur la consolidation de leur impact dans la comptabilité nationale^{1&2}.

b) Un exemple caractéristique : les lois EWPPBG et StromPBG en réponse à la crise énergétique

Face à la crise énergétique déclenchée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'Allemagne a adopté, à l'automne 2022, deux lois d'ampleur inédite : la **loi du 20 décembre 2022 sur l'introduction d'un frein aux prix de l'électricité (Strompreisbremsengesetz - StromPBG)**³ et la **loi du 20 décembre 2022 sur l'introduction d'un frein à la hausse des prix du gaz naturel et de la chaleur fournis par le réseau (Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz - EWPPBG)**⁴. Ces textes organisent un plafonnement temporaire des prix du gaz, de l'électricité et de la chaleur pour les ménages, les entreprises et certaines entités publiques. Leur architecture repose sur un ciblage différencié, un système de calcul normé et un financement massif par fonds public.

(1) Le cadre juridique des freins tarifaires (Preisbremsen)

Les **lois StromPBG et EWPPBG** s'inscrivent dans le cadre du bouclier de protection (*Schutzschirm*) mis en place par le gouvernement fédéral pour amortir les effets de la hausse des prix de l'énergie⁵. L'objectif principal est de **garantir des tarifs réduits pour une part significative de la consommation énergétique, tout en maintenant une incitation à la sobriété**.

Le dispositif repose sur la fixation de prix de référence : 0,12 euro/kWh pour le gaz et 0,40 euro/kWh pour l'électricité dans le secteur domestique et les PME, et 0,07 euro/kWh pour les gros consommateurs industriels de gaz (articles 9 EWPPBG et 8 StromPBG). Les textes prévoient un volume d'allègement équivalant à 80 % de la consommation annuelle pour les petits consommateurs et à 70 % pour les grands consommateurs (articles 10 EWPPBG et 9 StromPBG).

¹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu dem 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, mars 2024, p. 7.

² Bundesregierung, 29. Subventionsbericht der Bundesregierung (2021–2024), septembre 2023 (rapport officiel transmis au Bundestag, version longue), p. 13.

³ [Loi](#) du 20 décembre 2022 sur l'introduction d'un frein aux prix de l'électricité (Strompreisbremsengesetz - StromPBG).

⁴ [Loi](#) du 20 décembre 2022 sur l'introduction d'un frein à la hausse des prix du gaz naturel et de la chaleur fournis par le réseau (Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz - EWPPBG).

⁵ Bundesregierung, [Fragen und Antworten zu den Energiepreisbremsen](#), janvier 2024 (consulté le 24 avril 2024).

Les bénéficiaires sont classés en trois groupes principaux : les ménages et petites entreprises, les entreprises industrielles à forte consommation, et des entités spécifiques comme les hôpitaux, établissements de soins ou collectivités (articles 3 StromPBG et 3 EWPBG). L'activation du dispositif est automatique, sur la base des données de consommation préexistantes.

Ces mesures s'appliquaient pour une durée initiale allant jusqu'au 31 décembre 2023, avec possibilité de prolongation par décret jusqu'au 30 avril 2024 (articles 1^{er} StromPBG et 1^{er} EWPBG).

(2) Les mécanismes de calcul, plafonnement et différenciation sectorielle

Le mécanisme d'aide repose sur une méthode de calcul standardisée du montant de l'allègement, fondée sur la différence entre le prix de consommation (*Arbeitspreis*) et un prix de référence fixé par la loi, appliquée à un volume plafonné de consommation appelé *Entlastungskontingent* (articles 8 à 12 EWPBG et 7 à 9 StromPBG). Le calcul s'effectue mensuellement, avec une ventilation sur les factures, sans requérir d'action spécifique du consommateur^{1&2}.

Le dispositif prévoit une différenciation en fonction de la catégorie du bénéficiaire. Pour les particuliers et petites entreprises, 80 % de la consommation de référence (sur la base des données de 2021 ou des prévisions de septembre 2022) bénéficie du tarif plafonné. Pour les consommateurs industriels, ce seuil est abaissé à 70 %, avec des modalités d'ajustement spécifiques en cas de consommation atypique³.

Le montant total de l'aide versée à un bénéficiaire est également encadré par des plafonds déterminés selon la taille, le secteur et la situation économique de l'entreprise, avec un maximum absolu de 150 millions d'euros par entité (articles 18 EWPBG et 18 StromPBG). Ces plafonds peuvent être ajustés en fonction des critères de l'encadrement temporaire de crise et de transition adopté par la Commission européenne⁴.

(3) Les modalités de financement et de contrôle

Le financement des *Preisbremsen* (mécanismes de plafonnement des prix) repose principalement sur le WSF, un fonds spécial initialement créé pour faire face à la crise du Covid-19 et réactivé pour soutenir les mesures liées à la crise énergétique. Le WSF a été doté à cet effet de

¹ Bundesregierung, *Produktion und Arbeitsplätze sichern*, avril 2024 (consulté le 24 avril 2024).

² Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, *Gas- und Strompreisbremse*, mars 2023 (consulté le 24 avril 2024).

³ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, *Gas- und Strompreisbremse*, mars 2023 (consulté le 24 avril 2024).

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_1563 (consulté le 25 avril 2024).

200 milliards d'euros, dont une partie est mobilisée pour couvrir les compensations versées aux fournisseurs d'énergie^{1&2}. En 2023, le financement effectif des mesures s'est élevé à 20,3 milliards d'euros³.

Les fournisseurs d'énergie, qu'il s'agisse de distributeurs de gaz, d'électricité ou de chaleur, sont remboursés des sommes qu'ils avancent aux consommateurs sous forme d'allègement tarifaire. Ce remboursement fait l'objet d'une procédure normalisée d'avance mensuelle (*Vorauszahlung*) et d'une régularisation annuelle (*Endabrechnung*) (articles 31 à 35 EWPPBG et 30 à 34 StromPBG). Les demandes sont encadrées par des formulaires et des contrôles définis par décret, sous la supervision d'une autorité de contrôle désignée par le gouvernement (articles 25 EWPPBG et 25 StromPBG).

Des sociétés privées comme PwC et Aconium ont été mandatées pour agir en tant qu'organismes chargés d'une mission de puissance publique, en vertu des habilitations prévues par les lois. Ces entités assurent la vérification des déclarations et la conformité au droit de l'Union européenne.

c) La conditionnalité sociale des aides énergétiques

L'instauration d'une **conditionnalité sociale** dans le cadre des aides énergétiques représente une **innovation majeure dans la politique de soutien économique en Allemagne**. Pour la première fois, des aides publiques sont expressément subordonnées à un engagement de maintien de l'emploi. Introduite dans les articles 29 EWPPBG et 37 StromPBG, cette exigence s'applique aux entreprises recevant des aides au-delà d'un certain seuil. Elle oblige les bénéficiaires à **préserver 90 % de leurs effectifs jusqu'au 30 avril 2025**, sous peine de devoir rembourser tout ou partie des aides perçues.

(1) La condition relative au maintien de l'emploi

La condition de **maintien de l'emploi** figure expressément à l'article 29 de la loi EWPPBG et à l'article 37 de la loi StromPBG. Elle s'applique aux entreprises ayant perçu un **montant cumulé d'aides supérieur à 2 millions d'euros**. Celles-ci doivent s'engager à préserver au moins 90 % de leur effectif total moyen entre février 2022 et janvier 2023 jusqu'au 30 avril 2025.

Le respect de cette exigence doit être formalisé par l'une des deux voies prévues par la loi : soit par un **accord collectif** conclu avec le comité d'entreprise, soit par une **déclaration unilatérale d'engagement**

¹ Bundesregierung, *Bericht zur Wirkung der Preisbremsen, juillet 2023 (rapport du gouvernement fédéral évaluant les effets des dispositifs de plafonnement des prix)*, p. 7.

² Bundesregierung, *Überblickspapier der Bundesregierung zur Gas- und Strompreisbremse, décembre 2022 (document de synthèse gouvernemental sur les freins aux prix de l'énergie)*, p. 2.

³ Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2024, août 2023 (rapport financier fédéral annuel, perspectives 2023-2027)*, p. 8.

(*Selbstverpflichtungserklärung*)¹. Dans ce dernier cas, l'entreprise s'engage par écrit, selon un modèle défini par l'autorité de contrôle, à respecter la clause d'emploi pendant toute la durée prescrite.

La mesure vise à **assurer que les aides perçues servent effectivement à stabiliser l'activité économique et non à financer des suppressions de postes**. Elle constitue une réponse à certaines critiques antérieures sur l'absence de contreparties dans la politique de subvention. Elle a été confirmée dans les documents d'accompagnement des lois comme une condition obligatoire pour les montants élevés².

(2) Les modalités d'engagement

Les modalités concrètes de mise en œuvre de la condition de maintien de l'emploi sont encadrées par la réglementation d'exécution et les lignes directrices de l'autorité de contrôle. Le respect du seuil d'engagement (*cf. infra*) peut être constaté soit sur la base des effectifs globaux de l'entreprise, soit établissement par établissement.

Lorsque l'engagement prend la forme d'une déclaration unilatérale d'engagement (*Selbstverpflichtungserklärung*), l'entreprise doit transmettre le formulaire prévu par l'autorité de contrôle (*Prüfbehörde*), signé par la direction, et mentionner les effectifs de référence³. Cette déclaration pouvait être effectuée dès la demande d'aide ou jusqu'au 31 mai 2024 au plus tard (article 29, alinéa 4 EWPBG). Le non-respect de cette obligation dans les délais impartis entraînait la **suppression rétroactive de l'aide pour les mois concernés**.

Des exceptions sont prévues dans le cas où l'entreprise peut justifier de mesures d'investissement équivalentes ou d'un maintien de l'emploi malgré une baisse conjoncturelle de l'activité. Ces situations doivent être documentées et peuvent faire l'objet d'un examen au cas par cas par l'autorité de contrôle.

(3) Contrôle et sanctions

Le respect de la condition de maintien de l'emploi fait l'objet d'un **contrôle a posteriori**, organisé dans le cadre du décompte annuel (*Jahresendabrechnung*) exigé au plus tard en juin 2025. L'entreprise doit y récapituler les effectifs mensuels ainsi que l'ensemble des aides perçues⁴ (article 20 EWPBG).

¹ PwC, *Höchstgrenzen, Selbsterklärungen sowie Überwachungen durch die Prüfbehörde nach EWPBG und StromPBG, février 2025 (FAQ juridique sur les plafonds d'aide et les obligations déclaratives)*, p. 5.

² Haufe, [Energieprelsbremsen: Zuschüsse nur bei Arbeitsplatzsicherung](#), janvier 2023 (consulté le 24 avril 2024).

³ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁴ PwC, *Höchstgrenzen, Selbsterklärungen sowie Überwachungen durch die Prüfbehörde nach EWPBG und StromPBG, février 2025 (FAQ juridique sur les plafonds d'aide et les obligations déclaratives)*, p. 6.

En l'absence de transmission d'un accord collectif ou d'une déclaration d'engagement avant le 31 juillet 2023, le montant total des aides perçues au-delà de 2 millions d'euros devient immédiatement remboursable dans son intégralité, avec intérêts (article 29, alinéa 2).

En cas d'engagement formel mais de non-respect du seuil de 90 %, la loi prévoit un **mécanisme de remboursement partiel, proportionnel au taux de non-conformité avec un seuil minimal de remboursement fixé à 20 %** de l'aide perçue, sauf si l'entreprise a bénéficié d'une clause dérogatoire liée à un programme d'investissement (article 29 EWPBG). L'autorité de contrôle (*Prüfbehörde*) peut également tenir compte d'éventuelles restructurations juridiques ou économiques affectant les effectifs (point 2). Une réduction allant jusqu'à 50 % des effectifs peut être compensée si l'entreprise a investi au moins 50 % du total des aides reçues dans un projet conforme à certains objectifs environnementaux ou européens (point 3). Enfin, la situation économique du bénéficiaire peut justifier un ajustement de la décision de recouvrement (point 4). Les montants à restituer sont assortis d'intérêts, sauf dispense expresse de l'autorité compétente.

La vérification de ces données est assurée par des sociétés désignées comme organismes chargés d'une mission de puissance publique (*beliehene Stelle*), habilitées à effectuer les contrôles, examiner les justificatifs et ordonner le recouvrement des sommes indûment perçues. Ces entités peuvent également demander des pièces complémentaires ou diligenter des audits.

Le non-respect des obligations déclaratives ou la présentation de données erronées peut donner lieu à des **sanctions administratives**, à la **suspension des versements** ou au **remboursement intégral de l'aide**¹. Certaines entreprises ont exprimé des réserves sur la lourdeur administrative de ces contrôles, notamment dans l'industrie, estimant que la complexité pourrait décourager le recours au dispositif².

d) Débat et perspectives sur l'avenir de la conditionnalité des aides publiques

La conditionnalité sociale introduite dans les lois EWPBG et StromPBG constitue un **précédent significatif dans la politique des aides publiques en Allemagne**. Elle soulève désormais la **question de sa généralisation à d'autres formes de soutien public**, en particulier dans un contexte de transition écologique, de tensions budgétaires et de contrôle renforcé par l'Union européenne.

(1) Vers l'élargissement à de nouveaux critères ?

L'intégration de critères sociaux et environnementaux dans l'attribution des aides publiques figurait parmi les objectifs affichés du gouvernement Scholz (2021-2025). Le rapport financier fédéral annuel de 2024

¹ *Ibid.*, p. 7.

² *Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (VBW), Energiepreisbremsen in Theorie und Praxis, août 2023 (étude commandée par le patronat bavarois), p. 12.*

(*Finanzbericht 2024*) souligne la volonté de **renforcer la sélectivité des subventions en fonction de leur contribution à la transformation écologique, à la résilience industrielle et à la justice sociale**¹. Cette orientation s'exprime notamment dans la gestion du KTF (cf. *supra*), qui finance des projets liés à la décarbonation, à l'innovation technologique et à la relocalisation industrielle².

Dans le 29^e rapport relatif aux subventions, la question de la conditionnalité est abordée sous l'angle de la **durabilité**. Le rapport évoque la nécessité **d'intégrer des critères de performance, de dégressivité et d'impact environnemental** dans l'octroi et le renouvellement des aides³. Il appelle à renforcer l'évaluation *ex ante* et *ex post* des mesures de soutien et à assurer une meilleure cohérence entre les objectifs de politique industrielle et ceux de la politique climatique.

Plusieurs dispositifs déjà en place dans le cadre du KTF intègrent implicitement des conditions environnementales, notamment dans les appels à projets pour les technologies vertes ou les projets importants d'intérêt européen commun (IPCEI)⁴. Toutefois, ces critères ne sont pas encore systématisés dans l'ensemble des dispositifs d'aides.

Les dispositifs mis en œuvre dans le cadre des lois EWPBG et StromPBG pourraient ainsi constituer un **modèle pour l'extension de conditionnalités explicites à d'autres formes de soutien**, qu'il s'agisse de critères sociaux (emploi, formation) ou environnementaux (empreinte carbone, efficacité énergétique)⁵.

Compte tenu du changement très récent de la majorité composant le Bundestag, les recherches n'ont pas permis d'identifier d'éventuelles intentions du nouveau gouvernement de poursuite ou de remise en cause de cette orientation.

(2) Limites et contraintes

Malgré les avancées que constitue l'introduction de la conditionnalité sociale, plusieurs **limites structurelles et juridiques** freinent sa généralisation. Une étude commandée par la Fédération de l'économie bavaroise (*Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft – VBW*) souligne que les exigences en matière de maintien de l'emploi sont perçues par certaines entreprises comme **rigides et mal adaptées à la diversité des modèles**

¹ Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2024, août 2023 (rapport financier fédéral annuel, perspectives 2023–2027)*, p. 30.

² Bundesregierung, 29. *Subventionsbericht der Bundesregierung (2021–2024)*, septembre 2023 (rapport officiel transmis au Bundestag, version longue), p. 15.

³ *Ibid.*, p. 33.

⁴ *Ibid.*, p. 31.

⁵ Bundesregierung, *Bericht zur Wirkung der Preisbremsen*, juillet 2023 (rapport du gouvernement fédéral évaluant les effets des dispositifs de plafonnement des prix), p. 24.

économiques, en particulier dans l'industrie¹. La même étude met en garde contre un **effet dissuasif**, certaines entreprises préférant renoncer aux aides plutôt que de s'exposer à des obligations administratives complexes.

Sur le plan juridique, **la compatibilité avec le droit européen des aides d'État demeure une contrainte structurante**. La conditionnalité imposée dans le cadre des lois EWPBG et StromPBG a dû être validée par la Commission européenne dans le cadre de l'encadrement temporaire de crise et de transition, avec des plafonds stricts et des critères de justification économique précis². En dehors de ce cadre exceptionnel, l'introduction de clauses de conditionnalité pourrait **exiger une notification spécifique à Bruxelles et faire l'objet de contentieux**³.

La Cour des comptes fédérale, dans son rapport de mars 2024, souligne aussi que **la multiplication des critères non économiques dans les aides publiques peut nuire à leur lisibilité et à leur efficacité**, si elle n'est pas accompagnée d'une stratégie claire et de moyens de contrôle suffisants⁴. Elle recommande de concentrer les efforts sur les dispositifs où l'effet de levier est le plus élevé et les objectifs facilement vérifiables.

e) Le rôle des Länder dans la politique d'aides publiques aux entreprises : une contribution substantielle mais hétérogène

La politique d'aides publiques aux entreprises ne relève pas exclusivement de la compétence de l'État fédéral. Les seize *Länder* disposent de **marges de manœuvre importantes pour mettre en œuvre, financer ou cofinancer leurs propres dispositifs d'aide économique**. Cette implication régionale, historiquement ancrée dans le fédéralisme allemand, prend des formes multiples : aides budgétaires autonomes, participation à des programmes nationaux comme la tâche commune « Amélioration de la structure économique régionale » (GRW, *cf. infra*), ou dispositifs spécifiques aux besoins locaux. Toutefois, cette diversité s'accompagne d'une **hétérogénéité** dans les mécanismes de suivi et de remontée d'information, rendant parfois difficile l'évaluation globale des soutiens publics à l'échelle nationale.

¹ *Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (VBW), Energiepreisbremsen in Theorie und Praxis, août 2023 (étude commandée par le patronat bavarois), p. 11.*

² *PwC, Höchstgrenzen, Selbsterklärungen sowie Überwachungen durch die Prüfbehörde nach EWPBG und StromPBG, février 2025 (FAQ juridique sur les plafonds d'aide et les obligations déclaratives), p. 8.*

³ *Lennart Seeger, Strom- und Gaspreisbremse entlastet Industrie und Erlösabschöpfung trifft Erneuerbaren-Branche, IKB Deutsche Industriebank AG, décembre 2022, p. 3.*

⁴ *Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu dem 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, mars 2024 (rapport d'évaluation critique du 29e Subventionsbericht), p. 7.*

(1) L'autonomie budgétaire des *Länder* dans l'octroi d'aides économiques directes

Les *Länder* allemands disposent d'une **autonomie budgétaire** leur permettant de **financer directement des aides publiques aux entreprises, en dehors des dispositifs fédéraux**. En 2021, le montant total des aides budgétaires versées par les *Länder* a atteint un niveau exceptionnel de **18,6 milliards d'euros**, dont environ 62 % étaient destinés à l'industrie, notamment le secteur de la construction¹. Ces aides prennent des formes diverses : subventions à l'investissement, soutiens à l'innovation, aides à la création d'entreprise ou à la transition écologique.

Une partie de ces aides est gérée *via* des fonds extrabudgétaires propres aux *Länder*, qui ne sont pas intégrés dans les statistiques consolidées de l'État fédéral, ce qui renforce leur indépendance d'action². Contrairement à l'État fédéral, les *Länder* ne sont pas tenus de publier un rapport obligatoire sur leurs aides prévu par la loi³. Cette liberté institutionnelle leur permet d'adapter leurs programmes aux spécificités régionales, mais elle complique la lecture agrégée des interventions publiques à l'échelle nationale. La coopération verticale reste donc essentielle pour assurer une cohérence d'ensemble.

(2) Des mécanismes de cofinancement structurés dans les politiques fédérales : l'exemple de la GRW

L'implication des *Länder* dans la politique d'aides publiques s'exerce aussi dans le cadre de dispositifs de cofinancement structuré, dont l'exemple le plus emblématique est la **tâche commune « Amélioration de la structure économique régionale »** (*Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – GRW*). Ce mécanisme, encadré par une loi de 1969⁴, repose sur une répartition des compétences entre l'État fédéral, qui définit les grandes lignes et alloue les moyens, et les *Länder*, qui assurent l'instruction des dossiers, la sélection des projets et la mise en œuvre concrète⁵. Ce sont également les *Länder* qui fixent les taux d'aide applicables dans les différentes zones admissibles, en fonction des orientations stratégiques régionales.

La GRW vise à **renforcer la compétitivité des régions structurellement défavorisées** en soutenant les investissements productifs et les infrastructures économiques de base. Les *Länder* jouent ici un rôle central, tant dans la planification que dans l'exécution. Ils déterminent les priorités

¹ Bundesregierung, 29. Subventionsbericht der Bundesregierung (2021–2024), septembre 2023 (rapport officiel transmis au Bundestag, version longue), p. 40.

² Ibid.

³ Article 12 de la loi du 8 juin 1967 visant à promouvoir la stabilité et la croissance de l'économie (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*).

⁴ *Loi* du 6 octobre 1969 relative à la tâche d'intérêt commun « Amélioration de la structure économique régionale » (GRW-Gesetz - GRWG).

⁵ Bundesregierung, 29. Subventionsbericht der Bundesregierung (2021–2024), septembre 2023 (rapport officiel transmis au Bundestag, version longue), p. 28.

d'intervention (par exemple, innovation, numérisation, transition énergétique) et adaptent les programmes à leurs besoins territoriaux spécifiques¹.

En 2022, le budget total alloué à la GRW s'élevait à **1,36 milliard d'euros**, dont environ 50 % provenaient des *Länder*². La répartition régionale des crédits, leur ciblage sectoriel et les critères d'éligibilité sont donc directement influencés par les politiques économiques régionales.

(3) Une coordination incomplète et des lacunes statistiques dans la remontée d'information

Malgré leur rôle significatif dans la mise en œuvre des aides publiques, les *Länder* ne sont pas soumis à la même obligation de transparence statistique que l'État fédéral. Contrairement à l'État fédéral, qui est tenu de publier tous les deux ans un rapport relatif aux subventions en application de la loi de 1967 (*cf. supra*), les *Länder* ne sont astreints à aucune obligation légale de rapport comparable³. La plupart transmettent cependant volontairement des données à la Centrale de données des ministres des finances régionaux (*Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister - ZDL*), mais cette transmission reste partielle, non homogène, et limitée dans son champ.

Ainsi, les données agrégées disponibles sur les aides accordées par les *Länder* ne concernent en général que les subventions budgétaires, sans inclure les aides fiscales, les exonérations, ni les garanties publiques, qui relèvent d'autres canaux administratifs⁴. Par ailleurs, l'absence de méthodologie harmonisée entre les *Länder* **rend difficile toute comparaison interrégionale**. Les types d'aides recensées, les secteurs considérés et les modalités de calcul varient sensiblement d'un *Land* à l'autre.

La Cour des comptes fédérale, dans ses remarques sur les précédents rapports de subventions, a souligné cette **faiblesse structurelle**, appelant à une consolidation plus rigoureuse des données et à une meilleure articulation entre les niveaux fédéral et régional⁵. D'après la Cour, cette fragmentation statistique nuit à la transparence et à l'évaluation globale de la politique d'aides publiques à l'échelle allemande.

¹ Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2024, août 2023 (rapport financier fédéral annuel, perspectives 2023–2027)*, pp. 48-49.

² Bundesregierung, 29. *Subventionsbericht der Bundesregierung (2021–2024)*, septembre 2023 (rapport officiel transmis au Bundestag, version longue), p. 29.

³ Bundesregierung, 29. *Subventionsbericht der Bundesregierung (2021–2024)*, septembre 2023 (rapport officiel transmis au Bundestag, version longue), p. 40.

⁴ *Ibid.*

⁵ Bundesministerium der Finanzen, 28. *Subventionsbericht der Bundesregierung*, septembre 2021, p. 22.

3. Espagne

a) *La répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes en matière de développement économique*

En Espagne, la politique de développement économique est largement **décentralisée au profit des communautés autonomes**, même si l'État conserve une compétence en la matière.

Aux termes de l'article 149, paragraphe 1, alinéa 13 de la Constitution espagnole, l'État jouit d'une compétence exclusive pour définir « *les bases et la coordination de la planification générale de l'activité économique* »¹. L'article 148 de la Constitution énumère quant à lui parmi les compétences susceptibles d'être exercées par les communautés autonomes, le « *développement de l'activité économique* ». Chaque communauté dispose de son propre statut d'autonomie, approuvé par le Parlement (*Cortes Generales*) en vertu d'une loi organique, et précisant son champ de compétences.

Les recherches n'ont pas mis en évidence de statistiques permettant d'identifier le poids respectif des financements de l'Union européenne, de l'État et des communautés autonomes dans les aides publiques aux entreprises en Espagne. Le dernier **rapport annuel sur les aides publiques**², publié par la Commission nationale des marchés et de la concurrence, indique qu'en 2022, **17,1 milliards d'euros**³ de mesures en faveur des entreprises ont été notifiées à la Commission européenne au titre des **aides d'État**, dont 10 % au titre des mesures Covid-19 et 43 % dans le cadre du régime temporaire mis en place à la suite de la crise énergétique consécutive à l'invasion russe en Ukraine.

Par ailleurs, selon les chiffres publiés par le ministère des finances en vertu de la loi de 2013 sur la transparence⁴, près de **17 500 entreprises** ont bénéficié de subventions publiques (toutes origines confondues) d'un montant égal ou supérieur à 100 000 euros en Espagne en 2023, pour un montant total de **11,8 milliards d'euros**⁵. Les dix premières entreprises bénéficiaires ont reçu en moyenne 153 millions d'euros d'aide⁶.

¹ Version officielle de la Constitution espagnole traduite en français disponible à l'adresse suivante : <https://boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-40000-consolidado.pdf> (consulté le 7 mai 2025).

² Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *Informe anual sobre ayudas públicas*, 2024.

³ À titre de comparaison, le montant total des aides d'État en 2022 s'élève à 73,7 milliards d'euros pour l'Allemagne, 44,7 milliards d'euros pour la France et 27,6 milliards d'euros en Italie.

⁴ Selon l'article 3 de la loi 19/2013 sur la transparence, l'accès à l'information publique et au bon gouvernement, les entités privées qui reçoivent des aides ou des subventions publiques supérieures à 100 000 euros au cours d'une période d'un an ou dont au moins 40 % du revenu annuel total est sous forme d'aides ou de subventions publiques (à condition qu'elles s'élèvent à au moins 5 000 euros) sont tenues à des obligations de publicité.

⁵ Ministerio de Hacienda, Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas, *Listado de Grandes Beneficiarios 2023*.

⁶ Ibid.

La **base de données des aides et incitations aux entreprises**¹ et le **système national de publicité des subventions et aides publiques** (*Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas*)², qui incluent toutes les mesures des administrations publiques en faveur des entreprises, sous forme de subventions, incitations fiscales, garanties ou autres, indiquent qu'un très grand nombre de dispositifs, notamment sectoriels, relèvent des communautés autonomes.

En effet, la plupart des communautés autonomes disposent de leur propre agence de développement économique, qui bénéficient également de financements de l'État et de l'Union européenne. À titre d'exemples :

- en **Catalogne**, l'agence **ACCIÓ** (*Agència per la Competitivitat de l'Empresa*) a mobilisé environ **134 millions d'euros** en aides directes aux entreprises en 2023, dont une part importante dédiée à l'industrie automobile et aux projets liés à la mobilité électrique³ ;

- au **Pays basque**, l'agence basque de développement (SPRI) et le gouvernement basque communiquent sur un montant de 500 millions d'euros d'aide en faveur de l'industrie et plus particulièrement des PME de ce secteur en 2025.

b) Le projet de loi sur l'industrie et l'autonomie stratégique : l'introduction de nouveaux critères pour les aides publiques aux entreprises

Le 10 décembre 2024, le gouvernement espagnol a présenté le **projet de loi sur l'industrie et l'autonomie stratégique**⁴. Selon son exposé des motifs, ce texte vise à définir les grandes lignes, les instruments et les mécanismes de gouvernance permettant d'atteindre une plus grande autonomie stratégique grâce à la promotion de l'industrie et à sa transformation afin de restaurer la base industrielle en Espagne, d'accroître sa compétitivité sur la scène internationale, de progresser vers une économie circulaire et d'atteindre la neutralité climatique avant 2050. Cette initiative est étroitement liée au Plan de relance, de transformation et de résilience de l'Espagne, cofinancé par le fonds *NextGenerationEU*.

Le projet de loi introduit également de **nouvelles conditions d'éligibilité** aux aides publiques aux entreprises versées dans le cadre des programmes et mesures de soutien à l'industrie mis en œuvre par l'État et les communautés autonomes⁵.

¹ <https://plataformapyme.es/es-es/AyudasPublicas/Paginas/info-ayudas-incentivos.aspx> (consulté le 7 mai 2025).

² <https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/inicio> (consulté le 7 mai 2025).

³ https://www.accio.gencat.cat/web/.content/05_ACCIO/Agencia/coneix_accio/doc/ACCIO-Memoria-ACCIO-2023.pdf (consulté le 7 mai 2025).

⁴ [Congreso de los diputados, 121/000043 Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica, 20 de diciembre de 2024](#)

⁵ Le champ d'application du projet de loi est précisé aux articles 3 et 16 et concerne à la fois les programmes en faveur de l'amélioration de la compétitivité, de l'entrepreneuriat ou encore de

(1) Les nouvelles conditions d'éligibilité aux aides publiques

L'article 18 du projet de loi sur l'industrie et l'autonomie prévoit que les entreprises ayant reçu des subventions dans le cadre des programmes et mesures entrant dans le champ d'application de la loi, pour un montant global de **3 millions d'euros¹** ou plus **au cours des cinq dernières années**, doivent **maintenir leur activité pendant cinq ans** pour les grandes entreprises, **trois ans** pour les entreprises moyennes et **deux ans** pour les petites entreprises

Cette condition s'applique à partir de la date de publication ou de notification de la décision d'octroi de la dernière aide qui a conduit au dépassement du seuil susmentionné, sans préjudice aux obligations issues des réglementations européennes. Le seuil de 3 millions d'euros de subventions est calculé au niveau du groupe d'entreprises et tient compte des subventions provenant de l'ensemble des administrations publiques.

Les termes « petite entreprise »², « entreprise moyenne »³ et « grande entreprise »⁴ sont définis par référence à l'article 2 de l'annexe 1 du Règlement de l'Union européenne du 17 juin 2014⁵ par référence au nombre d'employés et au montant du chiffre d'affaires annuel.

L'obligation de maintien de l'activité est considérée comme non respectée lorsque la production d'une entreprise **chute de plus de 65 %**, ou que ses effectifs diminuent de **500 personnes ou plus** pendant la période de référence. Ces données ne prennent pas en considération les effets de saisonnalité annuelle et sont calculées sur la base de données des trois derniers exercices.

(2) Les exceptions

Le paragraphe 2 de l'article 18 prévoit **des exceptions à la condition de maintien de l'activité** précédemment énoncée. Une entreprise concernée peut ainsi toujours prétendre à des aides publiques dans les cas suivants :

- en cas de transformation, fusion, scission ou cession globale d'actifs et de passifs de l'entreprise, à condition que l'entité acquéreuse ou l'entité issue de la fusion ou de la scission poursuive l'activité dans les conditions prévues (c'est-à-dire qu'elle ne réduise ni sa production de 65 % ou plus, ni ses effectifs de 500 employés ou plus) ;

l'innovation, dans des secteurs liés à l'« industrie » au sens large (industries manufacturières, services d'application industrielle intellectuelle, tels que la recherche appliquée et l'ingénierie, les installations énergétiques, l'industrie de la défense, l'industrie agroalimentaire etc.).

¹ Il convient de noter que l'avant-projet de loi prévoyait un seuil de **6 millions d'euros**.

² Les petites entreprises emploient entre 10 et 50 employés et ont un chiffre d'affaires annuel entre 2 et 10 millions d'euros.

³ Les entreprises moyennes emploient entre 50 et 250 employés et ont un chiffre d'affaires annuel compris entre 10 et 50 millions d'euros (ou un bilan annuel inférieur à 43 millions d'euros).

⁴ Les grandes entreprises sont celles qui dépassent ces seuils.

⁵ [Règlement \(UE\) N°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014](#)

- en cas de liquidation dans le cadre d'une procédure de faillite, à condition que cette dernière ne soit pas fautive. D'après l'article 442 de la loi sur la faillite¹, une faillite est « fautive » (*culpable*) lorsque son apparition ou son aggravation est due à une négligence ou une faute grave du débiteur ou, s'il s'agit d'une personne morale, de ses administrateurs ou liquidateurs, directeurs généraux ou de ceux qui ont occupé ces fonctions dans les deux ans précédant la date du début de la procédure d'insolvabilité.

(3) Les sanctions en cas de non-respect de la condition de maintien de l'activité

Aux termes de l'article 18, paragraphe 3, de la loi précitée, en cas de non-respect des nouvelles conditions d'éligibilité aux aides d'État, **les aides effectivement versées** en application de la loi doivent être **remboursées**, conformément aux dispositions de la loi générale sur les subventions (*Ley General de Subvenciones*) de 2003².

L'article 18, paragraphe 4, prévoit une **exception à la règle de remboursement** pour les entreprises industrielles qui, bien qu'ayant réduit leurs effectifs de plus de 500 personnes, le font à titre temporaire pendant la recherche de nouveaux investisseurs ou pour un motif de force majeure, à condition que ce processus aboutisse à la reprise de l'activité productive de l'installation en récupérant au moins 50 % de leur niveau d'emploi antérieur dans un délai maximal d'un an.

c) La condition de maintien des emplois applicable aux mécanismes de chômage partiel

Les deux dispositifs de chômage partiel prévus par la **loi sur le statut des travailleurs espagnole** (*Ley del Estatuto de los Trabajadores*)³ prévoient des exonérations partielles de cotisations de sécurité sociale pour les employeurs, dont le bénéficiaire est soumis à une condition de maintien de l'emploi.

(1) Le mécanisme de chômage partiel ERTE

En vertu de l'article 47 de la loi sur le statut des travailleurs, le dispositif de régulation temporelle du travail (*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*, ERTE) permet à une entreprise de réduire temporairement la durée du travail de ses employés ou de suspendre temporairement leur contrat de travail :

- pour des **raisons économiques, techniques, organisationnelles ou sociales**. La demande de recours au dispositif ERTE doit être fondée sur l'une de ces causes et est négociée avec les représentants du personnel, lors d'une phase de consultation ;

¹ [Texte consolidé de la loi sur la faillite de 2020 \(Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal\)](#)

² [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#)

³ [Ley del Estatuto de los Trabajadores \(texte consolidé\)](#)

- ou en **cas de force majeure**. Ce motif a été introduit à la suite de la pandémie de Covid-19.

Pendant la suspension des contrats de travail ou la réduction de la durée du travail, les entreprises peuvent bénéficier d'exonérations de cotisations de sécurité sociale à hauteur de 20 % pour l'ERTE admis pour des raisons économiques, techniques organisationnelles ou sociales ou de 90 % pour l'ERTE en cas de force majeure¹.

(2) Le mécanisme RED de flexibilité et de stabilisation de l'emploi

Un mécanisme supplémentaire de chômage partiel a été mis en place à l'occasion de la **réforme du marché du travail de 2022** en Espagne. L'article 47 *bis* de la loi sur le statut des travailleurs définit le mécanisme RED comme un « *instrument de flexibilité et de stabilisation de l'emploi qui, une fois activé par le Conseil des ministres, permettra aux entreprises de faire la demande de mesures de réduction du temps de travail [entre 10 % et 70 %] et de suspension des contrats de travail* ».

Le **fonds RED** est financé par les excédents de recettes des cotisations de sécurité sociale pour l'assurance chômage, des contributions des programmes du budget général de l'État et les ressources provenant des instruments de financement de l'Union européenne. Sa gestion relève de la responsabilité du service public de l'emploi de l'État (*Servicio Publico de Empleo Estatal*, SEPE), un organisme autonome rattaché au ministère du travail et de l'économie sociale.

À la différence du mécanisme classique de chômage partiel prévu à l'article 47 de la loi sur le statut du travailleur, le mécanisme RED peut être activé selon **deux modalités différentes**² :

- modalité « **cyclique** » : en cas de baisse transitoire de la demande due à des causes macroéconomiques, pour éviter des licenciements. Les entreprises peuvent suspendre le contrat d'une partie de leurs travailleurs pour une durée maximale d'un an au lieu de les licencier. Pendant cette période de suspension, la **formation** des travailleurs est encouragée et des **exonérations dégressives de cotisations sociales** sont prévues. Durant les quatre premiers mois, l'entreprise bénéficiera d'une exonération de 60 %, de 30 % entre le cinquième et le huitième mois et de 20 % à partir du neuvième mois³ ;

¹ [Real Decreto Legislativo 8/2015](#), de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Disposición adicional cuadragésima cuarta. Beneficios en la cotización a la Seguridad Social aplicables a los expedientes de regulación temporal de empleo y al Mecanismo RED.

² [Ley del Estatuto de los Trabajadores, article 47 bis](#).

³ [Real Decreto Legislativo 8/2015](#), de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Disposición adicional cuadragésima cuarta.

- modalité « **sectorielle** » : dans ce cas, la suspension des contrats de travail ou la réduction du temps de travail sont accompagnées d'un **plan de requalification**. Cette modalité permet d'accompagner la requalification des travailleurs dans les entreprises et les secteurs en transition qui nécessitent des adaptations. L'entreprise peut alors activer ce mécanisme pour une **durée maximale d'un an** (six mois, avec possibilité de prolongation de six mois supplémentaires) afin de faciliter le transfert de ses salariés vers une autre entreprise, grâce à leur formation. Les exonérations de cotisations sociales s'élèvent à 40 % et conditionnées également à la réalisation d'activités de formation¹.

L'autorité du travail fait droit à la demande si elle estime que les documents fournis démontrent que la situation conjoncturelle ou sectorielle temporaire existe dans l'entreprise dans les conditions prévues par le présent article.

Le mécanisme RED est **activé par le gouvernement**, sur proposition conjointe des ministres du travail et de l'économie sociale et des affaires économiques - à la suite d'un rapport de la commission déléguée du gouvernement pour les affaires économiques. La demande d'activation du mécanisme RED sectoriel peut aussi être adressée aux ministres par les organisations syndicales et patronales les plus représentatives.

Le 23 décembre 2024, le Conseil des ministres espagnol a activé le mécanisme RED pour le **secteur de la construction automobile**. Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2025, les entreprises de ce secteur et celles participant à la chaîne de production ou leur fournissant les services nécessaires peuvent demander l'autorisation de mettre en place des mesures de suspension temporaire des contrats de travail et de réduction de la journée de travail sur leurs sites².

(3) La conditionnalité des exonérations de cotisations sociales dans le cadre des dispositifs de chômage partiel

Pour bénéficier des exonérations partielles de cotisations sociales prévues dans le cadre des dispositifs de chômage partiel ERTE et RED, la loi sur la sécurité sociale (44^e disposition additionnelle, paragraphe 10)³ prévoit une **condition de maintien de l'emploi**.

Ainsi, les exonérations de cotisations sociales sont subordonnées au **maintien des travailleurs concernés** dans leur emploi **pendant une période minimale de six mois et maximale de deux ans** à compter de la fin de la période de validité du dossier de chômage partiel. Initialement, la période de maintien dans l'emploi était fixée à six mois. Le décret-royal du 28 janvier 2025

¹ *Ley del Estatuto de los Trabajadores, article 47 bis.*

² <https://www.sepe.es/HomeSepe/erte-red/erte-red-sector-automocion.html> (consulté le 9 mai 2025).

³ *Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Disposición adicional cuadragésima cuarta.*

a précisé la durée minimale et maximale « *afin de permettre une meilleure adaptation aux circonstances particulières de chaque cas et de garantir, le cas échéant, un engagement renforcé en faveur du maintien des emplois* »¹.

Les entreprises qui ne respectent pas cet engagement doivent **rembourser** le montant des cotisations dont elles ont été exonérées pour le travailleur concerné, **majoré des pénalités et intérêts de retard correspondants**, conformément aux règles de recouvrement de la sécurité sociale, après vérification du non-respect de cet engagement et détermination des montants à rembourser par l'Inspection du travail et de la sécurité sociale.

Des **dérogations** sont prévues en cas de fin de contrat à la suite d'un licenciement disciplinaire justifié, d'une démission, d'un décès, d'un départ à la retraite ou d'une incapacité permanente totale, absolue ou grave du travailleur, ainsi que pour les contrats temporaires prenant fin en raison de l'extinction de sa cause, ou lorsque l'activité faisant l'objet du contrat ne peut plus être réalisée.

¹ [Real Decreto-ley 1/2025](#), de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad.

4. Italie

a) Une architecture complexe et diversifiée des aides publiques aux entreprises

Le paysage des aides publiques aux entreprises (*incentivi*) en Italie se caractérise par une **diversité d'objectifs et de modalités de mise en œuvre**, portés par une **pluralité d'acteurs nationaux et locaux**.

(1) Les différentes formes d'aides publiques

Les aides publiques aux entreprises en Italie prennent des formes multiples, permettant de répondre à des besoins diversifiés :

- les **subventions directes** (*contributi a fondo perduto*) constituent les instruments les plus courants. Elles visent à soutenir l'investissement productif, la recherche et développement ou encore la création d'entreprises, sans obligation de remboursement pour le bénéficiaire¹ ;

- les **aides fiscales** occupent également une place importante, généralement sous forme de crédits d'impôt (*crediti d'imposta*) octroyés en fonction d'investissements réalisés, notamment dans le cadre de dispositifs tels que *Transizione 4.0* (cf. *infra*) ;

- d'autres dispositifs reposent sur **l'exonération partielle ou totale de charges sociales**, en particulier pour favoriser l'embauche de jeunes, de femmes ou de travailleurs dans les régions du Sud² ;

- par ailleurs, certaines aides prennent la forme **d'interventions financières** à travers des prêts à taux préférentiels ou des garanties publiques, destinées à faciliter l'accès au crédit bancaire pour les petites et moyennes entreprises³. Ces mécanismes, moins coûteux pour les finances publiques que les subventions, permettent de soutenir des projets d'investissement tout en limitant le risque pour les établissements prêteurs.

L'ensemble de ces dispositifs peut être mobilisé de manière **cumulative**, sous réserve du respect des plafonds prévus par la réglementation nationale et européenne sur les aides d'État⁴.

¹ *Sviluppo Lavoro Italia, Guida Incentivi all'assunzione nazionali e regionali, mars 2024., p. 2.*

² *Sviluppo Lavoro Italia, Guida Incentivi all'assunzione nazionali e regionali, mars 2024., p. 4.*

³ <https://sprintimpresa.it/i-finanziamenti-pubblici-alle-imprese/> et <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/contratto-di-sviluppo> (consulté le 29 avril 2025).

⁴ <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/contratto-di-sviluppo> (consulté le 29 avril 2025).

(2) Une diversité d'objectifs

Les aides publiques aux entreprises en Italie poursuivent une **pluralité d'objectifs**, compte tenu de la nécessité, assumée par les pouvoirs publics, de soutenir l'activité économique sous différentes formes :

- de nombreux dispositifs visent à **encourager la création d'entreprises**, en particulier dans les secteurs innovants ou dans les zones en difficulté économique¹. À titre d'exemple, certaines mesures prévoient des incitations spécifiques pour les jeunes entrepreneurs ou pour les initiatives portées par des femmes² ;

- la **croissance des entreprises** constitue également une priorité. Ce type de dispositif s'adresse principalement aux projets de grande envergure, portés par des entreprises individuelles ou par des réseaux d'entreprises opérant sur tout le territoire national ;

- les aides publiques s'attachent aussi à soutenir **l'internationalisation des entreprises italiennes**. Certaines mesures sont spécifiquement destinées à favoriser l'exportation de biens et de services, à travers des crédits d'impôt pour la participation à des salons internationaux ou des aides à la prospection de nouveaux marchés³ ;

- enfin, de nombreuses aides ont été mises en place dans une logique de **relance économique à la suite de crises majeures**, telles que la pandémie de Covid-19 ou la hausse brutale des prix de l'énergie à partir de 2022. Certains dispositifs initialement adoptés dans ce contexte ont été prolongés ou redéployés pour répondre à des besoins persistants de soutien à l'investissement et à l'emploi.

(3) Des dispositifs pilotés par une multiplicité d'acteurs publics

La gestion des aides publiques aux entreprises en Italie repose sur une **organisation institutionnelle complexe**, impliquant plusieurs niveaux d'intervention.

À l'échelon national, le **ministère des entreprises et du Made in Italy** (*Ministero delle Imprese e del Made in Italy*, MIMIT) joue un rôle central dans la conception et la coordination des dispositifs d'aides⁴. Il est notamment responsable de la mise en œuvre de programmes stratégiques tels que *Transizione 4.0* et des mesures de soutien à l'innovation.

¹ *Sviluppo Lavoro Italia, Guida Incentivi all'assunzione nazionali e regionali, mars 2024., p. 3.*

² <https://www.incentivi.gov.it/it/chi-siamo> (consulté le 29 avril 2025).

³ *Sviluppo Lavoro Italia, Guida Incentivi all'assunzione nazionali e regionali, mars 2024., p. 5 et* <https://sprintimpresa.it/i-finanziamenti-pubblici-alle-imprese/> (consulté le 29 avril 2025).

⁴ Voir notamment le recensement de l'ensemble des dispositifs existants sur la page <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi> (consulté le 29 avril 2025).

À ses côtés, **Invitalia**, l'Agence nationale pour l'attraction des investissements et le développement des entreprises, est chargée de la gestion opérationnelle de plusieurs dispositifs, en particulier les contrats de développement (*contratti di sviluppo*) et les aides destinées aux zones en difficulté (*aree di crisi industriale*) (cf. *infra*). Invitalia intervient comme organisme instructeur et souvent comme gestionnaire financier des aides.

Les **régions italiennes** disposent également de compétences propres en matière d'octroi d'aides publiques, en particulier pour la gestion de fonds structurels européens et la mise en œuvre de politiques de développement économique local¹. Certaines aides sont ainsi adaptées aux spécificités économiques territoriales et gérées directement par les administrations régionales.

Enfin, des **organismes spécialisés** interviennent dans des secteurs particuliers, à l'image de **l'Agence pour la cohésion territoriale** (*Agenzia per la Coesione Territoriale*) pour la gestion des zones économiques spéciales (*Zone Economiche Speciali*, ZES)².

b) Une orientation stratégique des aides vers des objectifs d'intérêt général

Le recours aux aides publiques en Italie ne se limite pas à soutenir ponctuellement l'activité économique. Il s'inscrit dans une **stratégie** visant à orienter les investissements privés vers des objectifs considérés comme prioritaires par les pouvoirs publics : l'innovation, la transition écologique et numérique, l'emploi, ainsi que la cohésion territoriale.

(1) Innovation, recherche, développement et transition numérique

L'Italie mobilise plusieurs instruments pour soutenir l'innovation, la recherche industrielle et le développement expérimental. Créés par le décret ministériel du 1^{er} juin 2016³, les **accords pour l'innovation** (*Accordi per l'innovazione*) constituent un dispositif central. Ils permettent de financer des projets stratégiques réalisés par des entreprises seules ou en collaboration avec des centres de recherche, en ciblant prioritairement les secteurs à haute intensité technologique⁴. Les aides octroyées dans ce cadre prennent la forme de subventions et de financements à taux réduit, attribués à des projets dépassant un seuil minimal d'investissement et comportant une part significative de dépenses de recherche et développement (R&D)⁵. La participation à ces dispositifs peut être conditionnée à l'embauche de chercheurs ou de techniciens en R&D pendant la durée du projet, ou à la consolidation d'effectifs existants dans les équipes de recherche.

¹ *Sviluppo Lavoro Italia, Guida Incentivi all'assunzione nazionali e regionali, mars 2024, p. 3.*

² <https://www.agenziacoesione.gov.it/zes-zone-economiche-speciali/> (consulté le 29 avril 2025).

³ *Decreto ministeriale 1 giugno 2016.*

⁴ *Accordi per l'innovazione - Primo sportello* (consulté le 29 avril 2025).

⁵ *Ibid.*

En parallèle, le **crédit d'impôt pour la recherche et le développement** (*credito d'imposta R&S*)¹ complète cet arsenal. Ce mécanisme permet aux entreprises d'obtenir une réduction d'impôt proportionnelle aux dépenses engagées dans des activités éligibles, qu'il s'agisse de recherche fondamentale, de recherche appliquée ou de développement expérimental².

Ces instruments visent à stimuler l'innovation technologique, à renforcer la compétitivité des entreprises italiennes et à soutenir la montée en gamme du tissu productif dans des secteurs à forte valeur ajoutée³.

La politique industrielle italienne intègre de plus en plus les **objectifs de transition numérique et écologique** à travers des dispositifs incitatifs ciblés. Initié par la loi de finances pour 2020⁴, le cadre *Transizione 4.0* constitue l'instrument principal de soutien aux investissements dans la transformation technologique des entreprises. Il repose principalement sur un système de crédits d'impôt, modulés en fonction de la nature des investissements réalisés. Les entreprises peuvent bénéficier de crédits d'impôt pour l'acquisition de biens instrumentaux technologiques, de logiciels, de dispositifs de cybersécurité ou encore pour la formation du personnel dans des domaines liés à la digitalisation des processus de production⁵. Le dispositif couvre également des investissements à composante environnementale, dans une logique de modernisation durable du tissu productif.

(2) Soutien à des catégories de personne ciblées

Certaines aides publiques sont spécifiquement orientées vers des **objectifs sociaux**, en particulier le soutien à l'emploi. Plusieurs dispositifs d'exonération ou de réduction des cotisations patronales sont prévus pour encourager l'embauche de jeunes de moins de 36 ans, de femmes sans emploi ou de bénéficiaires de mesures d'accompagnement actives⁶. Ces aides visent à compenser les désavantages structurels rencontrés par certaines catégories de travailleurs sur le marché du travail.

Le **soutien à l'entrepreneuriat féminin** figure également parmi les priorités. Des subventions directes sont proposées pour favoriser la création d'entreprise par des femmes, en particulier dans les régions du Sud ou dans les secteurs innovants⁷. Ces aides peuvent couvrir une partie des investissements initiaux, y compris l'acquisition d'équipements ou les frais de formation.

¹ <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/credito-d-imposta-r-s> (consulté le 29 avril 2025).

² *Ibid.*

³ Federico Cingano et al., *Granting more bang for the buck: The heterogeneous effects of firm subsidies*, *Labour Economics*, 2023, p. 4.

⁴ *LEGGE* 27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.

⁵ <https://www.mimit.gov.it/it/transizione40> (consulté le 29 avril 2025).

⁶ Sviluppo Lavoro Italia, *Guida Incentivi all'assunzione nazionali e regionali*, mars 2024, p. 4.

⁷ <https://www.confcommercio.it/-/incentivi-imprese> (consulté le 30 avril 2025).

Par ailleurs, certaines mesures ciblent les **personnes en situation de vulnérabilité sociale**. Les incitations à l'embauche dans le cadre des politiques actives de l'emploi, gérées jusqu'en 2024 par l'ex-Agence nationale des politiques actives du travail (ANPAL), visent à favoriser l'accès durable à l'emploi pour les chômeurs de longue durée ou les bénéficiaires de revenus de citoyenneté¹.

Ces instruments articulent politique économique et politique sociale, en conditionnant une partie des aides à des engagements concrets en matière d'emploi ou de diversité des profils recrutés².

(3) Cohésion territoriale et revitalisation du Mezzogiorno

Plusieurs dispositifs d'aides publiques sont spécifiquement conçus pour réduire les écarts de développement entre les territoires, en particulier entre le Nord et le Sud du pays. L'objectif de cohésion territoriale est porté notamment par les *Zone Economiche Speciali (ZES)*, créées par le décret-loi du 20 juin 2017³. Elles concernent les huit régions du Mezzogiorno (Abruzzes, Basilicate, Calabre, Campanie, Molise, Pouilles, Sardaigne et Sicile)⁴. Dans ces zones, les entreprises peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt pour les investissements en biens d'équipement, pouvant aller jusqu'à 100 millions d'euros par projet⁵.

En parallèle, le dispositif de reconversion des zones de crise industrielle (*aree di crisi industriale*), permet d'intervenir sur des territoires marqués par la fermeture de sites industriels stratégiques ou par une perte significative d'emplois. Introduit par la loi n° 181 du 15 mai 1989⁶ et géré par Invitalia, il prévoit des aides à l'investissement, combinant subventions et prêts à taux réduit⁷.

c) L'affirmation croissante d'une conditionnalité sociale et territoriale

La montée en puissance des dispositifs d'aide s'est accompagnée d'une **exigence croissante de conditionnalité**. Les pouvoirs publics cherchent à encadrer l'octroi des soutiens financiers par des obligations, notamment en matière de **localisation des investissements** et de **maintien de l'emploi**. Cette partie analyse l'évolution des mécanismes juridiques et économiques existants visant à garantir la réalisation effective des objectifs poursuivis.

¹ Sviluppo Lavoro Italia, Guida Incentivi all'assunzione nazionali e regionali, mars 2024, p. 3.

² <https://www.confcommercio.it/-/incentivi-imprese> (consulté le 30 avril 2025).

³ *DECRETO-LEGGE* 20 giugno 2017, n. 91 – Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno.

⁴ <https://www.confcommercio.it/-/zes-mezzogiorno> (consulté le 29 avril 2025).

⁵ *Ibid.*

⁶ *LEGGE* 15 maggio 1989, n. 181, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 aprile 1989, n. 120, recante misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia.

⁷ <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/interventi-di-reindustrializzazione-delle-aree-di-crisi> (consulté le 30 avril 2025).

(1) Le maintien de l'activité dans une zone : clauses de territorialité et dispositifs ZES

La **conditionnalité territoriale** est devenue un élément structurant de nombreux dispositifs d'aides publiques en Italie. Le soutien aux investissements dans les *Zone Economiche Speciali* (ZES) illustre particulièrement cette logique. Les entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt prévu pour les investissements productifs dans la ZES unique du Mezzogiorno doivent **maintenir leur activité dans la zone pendant au moins cinq ans** à compter de la date d'achèvement de l'investissement¹. En cas de non-respect de cette obligation, les avantages fiscaux obtenus doivent être restitués.

Les **investissements éligibles** dans les ZES concernent l'acquisition de nouveaux équipements, l'extension ou la modernisation des sites existants ou l'implantation de nouvelles unités de production. Les projets doivent être réalisés sur des territoires spécifiquement identifiés, selon la carte des aides à finalité régionale 2022-2027, qui délimite les zones pouvant bénéficier de ces incitations².

De manière analogue, les **interventions dans les zones industrielles en crise** (*aree di crisi industriale*) sont également conditionnées au maintien de l'activité économique locale. Les entreprises qui bénéficient d'aides au titre de la relance de ces zones doivent présenter un projet industriel durable, susceptible de contribuer au redressement économique et à la sauvegarde de l'emploi sur le territoire concerné³.

Ces clauses de territorialité traduisent une volonté explicite de garantir que les aides publiques bénéficient effectivement aux territoires ciblés, en limitant les risques de délocalisation rapide après obtention des subventions ou avantages fiscaux.

(2) Le soutien à l'emploi

La **conditionnalité liée à l'emploi** constitue un volet important des aides publiques aux entreprises en Italie. Plusieurs dispositifs imposent aux bénéficiaires des obligations de maintien ou de création d'emplois. Ainsi, dans le cadre de la **reconversion des aree di crisi industriale**, les projets soutenus doivent entraîner une augmentation nette de l'emploi local, avec des engagements précis quant au nombre de postes créés et au calendrier de réalisation⁴. Par exemple, l'appel d'offres pour la sélection des aides aux entreprises de la zone de crise industrielle du complexe de Gela (Sicile) prévoit que les entreprises bénéficiaires doivent s'engager à conclure, dans les douze mois suivant la date d'achèvement du programme d'investissement, les

¹ <https://www.confcommercio.it/-/zes-mezzogiorno> (consulté le 30 avril 2025).

² *Ibid.*

³ <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/rilancio-aree-di-crisi-industriale-legge-181-89-precedente-normativa> (consulté le 29 avril 2025).

⁴ *Ibid.*

engagements convenus en termes d'emploi. Si l'objectif d'emploi n'est que partiellement atteint mais qu'au moins 50 % de celui-ci est réalisé, les avantages sont supprimés proportionnellement. En revanche, si plus de 50 % de l'objectif d'emploi n'est pas atteint, les aides doivent être restituées en totalité. Dans le cas d'un objectif d'augmentation de l'emploi, les travailleurs résidant dans la zone de crise, au chômage à la suite d'une procédure de licenciement collectif doivent être embauchés en priorité¹.

De même, les aides octroyées dans le cadre des *contratti di sviluppo* sont subordonnées à **des engagements sur l'emploi**, avec des objectifs de création ou de maintien d'emplois clairement fixés dans les conventions signées avec Invitalia². Le non-respect de ces engagements peut entraîner l'obligation de restituer tout ou partie des aides perçues.

Les Contratti di sviluppo, un instrument emblématique de conditionnalité en matière d'emploi

Les *Contratti di sviluppo* constituent l'un des principaux leviers publics de soutien aux grands projets d'investissement en Italie. Destinés à financer des investissements productifs d'envergure, ils s'adressent tant aux entreprises nationales qu'aux entreprises étrangères implantées en Italie³.

L'accès à ce dispositif est conditionné à un investissement minimal de 20 millions d'euros pour l'industrie manufacturière, abaissé à 7,5 millions d'euros pour l'agroalimentaire⁴. Une procédure accélérée est par ailleurs prévue pour les projets supérieurs à 50 millions d'euros⁵.

La **conditionnalité en matière d'emploi** est une composante essentielle des *Contratti di sviluppo*. Les entreprises bénéficiaires doivent s'engager soit à **créer un nombre minimum d'emplois**, soit à **maintenir des niveaux d'emploi existants pendant plusieurs années** (généralement entre 3 et 5 ans)⁶. Ces engagements sont inscrits dans la convention signée avec Invitalia, qui prévoit des sanctions en cas de non-respect, allant de la réduction proportionnelle des aides jusqu'à leur remboursement intégral⁷.

¹ https://www.mimit.gov.it/images/stories/normativa/L181_-_Avviso_area_di_crisi_di_Gela_rev_2023.pdf (consulté le 7 mai 2025).

² <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/contratto-di-sviluppo> (consulté le 30 avril 2025).

³ <https://www.regione.campania.it/impres/it/news/primo-piano/contratti-di-sviluppo-campania-prima-regione-per-investimenti> (consulté le 2 mai 2025)

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/contratto-di-sviluppo> (consulté le 30 avril 2025).

⁷ *Ibid.*

À l'échelle nationale, au 1^{er} février 2024, 1 557 demandes avaient été présentées pour un volume total d'investissements prévus de 63,9 milliards d'euros, dont 434 grands projets financés, représentant 17,7 milliards d'euros d'investissements activés et 6 milliards d'euros d'aides publiques effectivement accordées¹.

Selon les autorités publiques, **l'impact sur l'emploi** serait réel : Invitalia indique que grâce à l'ensemble des dispositifs qu'elle gère, dont les *Contratti di sviluppo*, 31 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés à ce jour².

La région Campanie, notamment, bénéficie largement de cet outil. Elle concentre environ 30 % du total des projets nationaux financés. Pour cette région, 41 contrats de développement auraient permis de mobiliser 1,29 milliard d'euros d'investissements et d'obtenir 689 millions d'euros d'aides publiques, contribuant à la création ou la sauvegarde de 20 000 emplois³.

Les principaux secteurs concernés sont l'agroalimentaire (37 %), la mécanique (25 %), le bois et le papier (10 %), l'automobile (9 %), la santé (6 %), le tourisme (5 %), le commerce (5 %) et la chimie (3 %)⁴.

Par ailleurs, le **décret-loi du 12 juillet 2018⁵, dit « Decreto Dignità » (décret Dignité)** a introduit des mesures de portée générale pour **limiter les délocalisations et protéger l'emploi**. Son article 5 prévoit notamment que les entreprises ayant bénéficié d'aides publiques supérieures à 10 000 euros doivent maintenir leurs activités dans le territoire national **pendant au moins cinq ans**. En cas de délocalisation avant ce terme, l'entreprise est tenue de restituer intégralement les aides perçues, assorties d'une majoration de 5 % à 15 %⁶.

L'article 6 du même décret prévoit également qu'une entreprise qui procède à des **licenciements** conduisant à **réduire de plus de 50 % le nombre de salariés** affectés à l'unité de production ou à l'activité bénéficiant de l'aide, **dans les cinq ans** suivant la date d'achèvement de l'investissement, perd le bénéfice de l'aide. Si les réductions d'emploi sont situées entre 10 % et 50 %, l'aide est réduite proportionnellement. Cette mesure vise à éviter les effets d'aubaine et à réserver les ressources publiques aux entreprises véritablement engagées dans

¹ <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/contratto-di-sviluppo/risultati>

(consulté le 2 mai 2025).

² <https://www.invitalia.it/chi-siamo/sostenibilita/bilancio-sostenibilita-2023>

(consulté le 2 mai 2025).

³ <https://www.regione.campania.it/impresefit/news/primopiano/contratti-di-sviluppo-campania-prima-regione-per-investimenti>

(consulté le 2 mai 2025).

⁴ Ibid.

⁵ **DECRETO-LEGGE** 12 luglio 2018, n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese.

⁶ Università Ca' Foscari Venezia, *Il Decreto Dignità: prime riflessioni*, 2018, p. 5

une dynamique de stabilisation ou de développement. L'article 6 du même décret interdit également l'attribution d'aides aux entreprises qui ont procédé à des licenciements collectifs dans les douze mois précédents, sauf en cas de réembauche d'au moins la moitié des salariés concernés.

Compte tenu de leur manque d'efficacité¹, les dispositions du « décret Dignité » ont été complétées en 2022 par un **autre dispositif « antidélocalisation », introduit par le décret dit « Aiuti ter »**². Celui-ci renforce les sanctions pour les entreprises de plus de 250 salariés cessant définitivement leur activité ou une partie significative de celle-ci (y compris à la suite d'une délocalisation) et enregistrant une réduction concomitante de leurs effectifs de plus de 50 % en prévoyant l'obligation de restituer les aides publiques reçues au cours des **dix années précédentes**, au prorata du pourcentage de réduction des effectifs³.

d) Une mise en œuvre encore perfectible

Si les dispositifs d'aides publiques aux entreprises se sont multipliés et sont de plus en plus encadrés en Italie, leur mise en œuvre demeure marquée par **plusieurs fragilités**. L'architecture institutionnelle dispersée, les difficultés d'accès pour certaines entreprises, la faiblesse du suivi *ex post* et les limites des dispositifs de contrôle soulèvent des enjeux d'efficacité.

(1) Une architecture administrative fragmentée et peu lisible pour les bénéficiaires

La structuration des aides publiques aux entreprises en Italie se caractérise par une **forte dispersion institutionnelle**. Plusieurs administrations centrales, notamment le ministère des entreprises et du *Made in Italy*, interviennent dans la conception et la gestion des dispositifs. À cela s'ajoutent des agences spécialisées, telles qu'Invitalia pour les *contratti di sviluppo* et les mesures destinées aux *aree di crisi industriale*⁴. Les régions disposent également de compétences propres, en particulier pour la gestion des fonds structurels européens et de certains dispositifs de soutien territorial. Cette multiplicité d'acteurs entraîne une **superposition de dispositifs** aux critères parfois divergents, complexifiant l'accès à l'information pour les entreprises. L'absence d'un guichet unique centralisé, malgré quelques tentatives de rationalisation, maintient une certaine opacité dans l'offre d'aides.

¹ <https://www.studiomarchetti.net/it/news/2022-09-20-norme-anti-delocalizzazioni-nuove-sanzioni-imprese/> (consulté le 7 mai 2025).

² **DECRETO-LEGGE** 23 settembre 2022, n. 144 *Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*.

³ **LEGGE** 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024. Article 1, paragraphes 224 à 237*.

⁴ <https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/interventi-di-reindustrializzazione-delle-aree-di-crisi> (consulté le 30 avril 2025).

(2) Un suivi limité des effets des aides et un contrôle souvent lacunaire

La multiplication des aides publiques à partir de la crise sanitaire de 2020 a mis en évidence les **fragilités structurelles du système de suivi et d'évaluation**, notamment en matière de coordination administrative et de contrôle *a posteriori*.

Le suivi *ex post* des effets des aides publiques aux entreprises demeure l'un des points faibles du système italien. Bien que de nombreux dispositifs imposent des obligations de *reporting* aux bénéficiaires, la consolidation et l'exploitation systématique de ces données restent limitées¹. Ainsi, l'évaluation des impacts réels des aides sur l'investissement, l'innovation ou l'emploi est encore parcellaire.

La faible systématisation du suivi s'explique en partie par l'absence, jusqu'à récemment, d'une architecture informatique intégrée reliant les différentes administrations impliquées. La création progressive du **Registro Nazionale degli Aiuti di Stato** (registre national des aides de l'État) vise à pallier ces insuffisances, mais son usage pour le suivi analytique des aides reste encore limité².

(3) Les progrès en matière de transparence

Face aux insuffisances constatées en matière de suivi et de contrôle, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre pour renforcer la transparence des aides publiques. La création en 2015 du **Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (RNA)**, cofinancé par l'Union européenne, constitue une avancée majeure. Ce registre centralise les informations relatives aux aides accordées par l'ensemble des administrations publiques italiennes, conformément aux obligations européennes issues de la modernisation des aides d'État.

Depuis le 1^{er} juillet 2016, les administrations doivent publier sur ce registre les données essentielles relatives aux mesures d'aide exemptées et aux aides individuelles supérieures à 100 000 euros, incluant le bénéficiaire, le montant et l'élément d'aide³. L'accès à ces informations est ouvert sans restriction, facilitant ainsi la transparence et permettant des vérifications croisées par les autorités de contrôle ou par les citoyens⁴.

En complément, le **Plan national de relance et de résilience** (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR*) a introduit des obligations renforcées de contrôle et de reddition de comptes pour les projets financés par des fonds européens. Les lignes directrices éditées par le ministère de l'économie et des finances imposent aux administrations de mettre en place

¹ Federico Cingano et al., *Granting more bang for the buck: The heterogeneous effects of firm subsidies*, *Labour Economics*, 2023, p. 6 et *Confindustria, Osservazioni sulle misure di politica industriale*, 2023, p. 5.

² <https://www.rna.gov.it/trasparenza> (consulté le 2 mai 2025).

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

des dispositifs de contrôle de premier niveau, d'enregistrer toutes les opérations dans des bases de données certifiées et de procéder à des vérifications régulières auprès des bénéficiaires¹. L'ensemble de ces mesures vise à améliorer la traçabilité de l'utilisation des ressources publiques et à renforcer la responsabilisation des entreprises bénéficiaires dans l'usage des aides perçues².

e) *Le projet de Codice degli incentivi : une initiative d'ampleur visant à harmoniser les règles relatives aux aides aux entreprises*

En application de l'article 3 de la loi n° 160 du 27 octobre 2023³, le Conseil des ministres italien a présenté le 21 octobre 2024 un **projet de décret législatif introduisant le « Code des aides publiques aux entreprises » (Codice degli incentivi)**⁴.

Ce texte vise à réorganiser l'offre des aides publiques, à renforcer la coordination entre les administrations centrales et les collectivités locales et à simplifier les procédures et les instruments correspondants. Le texte couvre l'ensemble du processus lié à la mise en œuvre des aides aux entreprises, défini comme le « **cycle de vie de l'aide** » : programmation, conception, mise en œuvre, publicité et évaluation des résultats⁵.

Une place centrale est accordée aux **outils numériques**, tels que le **registre national des aides de l'État (RNA)** précédemment cité et le **portail numérique « *incentivi.gov.it* »**, tous deux interopérables et relevant du ministère des entreprises et du *Made in Italy*⁶. Le registre et le portail *incentivi.gov.it* devront mettre à la disposition des entreprises un ensemble de services pour accéder aux aides et faciliter leur demande et leur gestion (par exemple, des fonctionnalités visant à faciliter le contrôle des titres de dépense, afin de respecter les interdictions de cumul des avantages)⁷.

¹ Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori, août 2022.

² Ibid.

³ **LEGGE** 27 ottobre 2023, n. 160, Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche

⁴ SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO recante « Codice degli incentivi, in attuazione dell'articolo 3 della legge 27 ottobre 2023, N. 160. Les « aides » (incentivi) sont définies dans ce texte comme toutes les mesures incitatives qui offrent des facilités aux entreprises, adoptées par les administrations chargées de soutenir l'économie.

⁵ <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/cdm-approva-il-codice-unico-degli-incentivi-urso-riforma-storica> (consulté le 7 mai 2025).

⁶ <https://www.rna.gov.it/servizi/la- vetrina-incentivigov> (consulté le 7 mai 2025). À la date de rédaction de la présente note, le site internet *incentivi.gov.it* n'était pas encore opérationnel.

⁷ **SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO** recante « Codice degli incentivi, in attuazione dell'articolo 3 della legge 27 ottobre 2023, N. 160. Article 3.

En outre, le texte prévoit **l'harmonisation et la rationalisation des procédures de demande et de mise en œuvre des aides**. À cet égard, des dispositions sont prévues pour uniformiser les principaux contenus des appels d'offres adoptés par les administrations compétentes, avec la mise en place d'un appel d'offres type (*bando-tipo*)¹.

Afin de garantir la transparence et la connaissance des aides, chaque administration centrale adoptera tous les trois ans dans son domaine de compétence un « **programme d'aides** » (*programma degli incentivi*), précisant les objectifs, le cadre financier et le calendrier de mise en œuvre, soumis à évaluation. À des fins de coordination, une « **Table ronde permanente sur les aides** » sera instituée au sein du ministère, qui servira de lieu d'échange entre les administrations responsables de l'État, des régions et des provinces autonomes².

Concernant la **conditionnalité des aides**, l'article 16 du projet de décret législatif est consacré à la **lutte contre les délocalisations et à la préservation du niveau d'emploi** dans l'Union européenne. Celui-ci reprend en partie les dispositions du « décret Dignité » et du décret « *Aiuti ter* » en ce qu'il prévoit :

- **l'obligation de rembourser les aides versées** en cas de **délocalisation** vers une autre unité de production (sur le territoire national ou dans un autre pays) dans les **cinq ans** suivant l'investissement. Pour les grandes entreprises délocalisant vers un pays n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen, cette règle d'interdiction de délocalisation sous peine de remboursement des aides versées s'appliquerait durant **dix ans** ;

- **l'interdiction de bénéficier d'aides publiques** pendant les **cinq années suivantes, ou dix années** dans le cas des grandes entreprises, pour les entreprises ayant préalablement dû rembourser une aide en raison d'une délocalisation ;

- sans préjudice des dispositions propres à chaque dispositif d'aide ou incitation fiscale, l'obligation de remboursement et l'interdiction d'accès aux aides publiques pendant une durée de dix ans valent également pour **les entreprises cessant définitivement leur activité de production ou une partie significative de celle-ci**, avec une réduction simultanée du personnel supérieure à **40 %** de la moyenne de l'année précédente dans l'unité de production faisant l'objet de la fermeture.

- en ce qui concerne les dispositifs d'aide assortis de conditions en matière d'emploi, les appels d'offres doivent définir les **conséquences applicables en cas de réduction d'emploi** des salariés de l'unité de production ayant bénéficié de l'aide **ou en cas de non-réalisation des objectifs**

¹ *Ibid*, article 6.

² *Ibid*. article 5.

de maintien ou de création d'emploi. Les conséquences peuvent être la réduction de l'avantage proportionnellement à la réduction du niveau d'emploi, voire la perte de l'avantage lui-même et son remboursement, sauf en cas de réduction pour motif objectif justifié.

L'article 17 du projet de décret législatif récapitule quant à lui les motifs de retrait (*revoche*) des aides publiques et harmonise les **modalités de restitution**.

Enfin, le projet de décret législatif propose des règles régissant les **causes d'exclusion de l'accès aux aides**, telles que l'existence d'une cause d'interdiction en matière de documentation antimafia, les violations des règles en matière de cotisations sociales et l'absence d'assurance contre les dommages causés par des catastrophes naturelles¹.

¹ *Ibid.* article 9.