

211 milliards d'aides aux entreprises : les propositions des sénateurs pour remettre le système sous contrôle

La commission d'enquête sur les aides publiques aux grandes entreprises a rendu son rapport le 8 juillet. Les sénateurs demandent davantage de transparence, de suivi et d'évaluation, mais aussi d'imposer des conditions strictes en matière d'emploi et de dividendes. Va-t-on enfin voir des progrès sur ce dossier, rendu plus brûlant par l'actualité budgétaire ?

Publié le 5 septembre 2025 , par [Pauline Gensel](#)



cc Fred Romero

« Notre administration a réussi, en allant chercher, en allant vraiment investiguer, à sortir un chiffre, qui est aujourd'hui indiscutable, de 211 milliards d'aides publiques en 2023. » Le 8 juillet dernier, lors de la conférence de presse de présentation du rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les aides publiques aux grandes entreprises, son président, Olivier Rietmann (Les Républicains), a insisté sur l'un des principaux constats dressés par les sénateurs : le chiffrage des aides aux entreprises. *« On voulait un chiffre précis, a abondé le rapporteur de la commission, Fabien Gay (CRCE-K). Donc pour la première fois, pour 2023, maintenant on le sait, les aides d'État, c'est 211 milliards. »* Soit le premier poste de dépenses publiques, 2,5 fois le budget de l'Éducation nationale.

Le ministre de l'Économie Éric Lombard lui-même n'avait pas été capable de fournir de chiffre lors de son audition par la commission le 15 mai dernier. Il s'était contenté de répéter l'estimation globale de 150 milliards d'euros par an, mentionnée à plusieurs reprises ces dernières années par ses prédécesseurs. Deux jours plus tôt, dans une [interview sur TF1](#), le président de la République avançait quant à lui le chiffre de 59 euros pour 1000 euros de dépense publique, soit 98 milliards d'euros au total.

« C'est un pas de géant en matière de transparence »

Nous étions face à une telle opacité ! Certains parlaient de 57 milliards, d'autres de 150, 200, voire 250... On ne pouvait pas rester avec une fourchette aussi large. Il y aura un avant et un après ce rapport.

Le chiffrage des sénateurs rassemble les subventions, les allègements de cotisations sociales, les dépenses fiscales - les crédits d'impôts par exemple - et les soutiens de Bpifrance. Il n'inclut pas les aides versées directement par la Commission européenne, qui pourraient avoisiner le milliard d'euros par an selon le Secrétariat général des affaires européennes, ni celles gérées conjointement par la Commission européenne et l'État français, estimées entre 9 et 10 milliards d'euros par l'Inspection générale des finances. N'y figurent pas non plus les aides régionales - 2 milliards d'euros par an selon Régions de France - ni celles versées par les communes. *« C'est un pas de géant en matière de transparence, constate la sénatrice écologiste Antoinette Guhl, membre de la commission d'enquête. Nous étions face à une telle opacité ! Certains parlaient de 57 milliards, d'autres de 150, 200, voire 250... On ne pouvait pas rester avec une fourchette aussi large. La commission d'enquête est venue clarifier les choses, il y aura un avant et un après ce rapport. »*

Bien que la commission ait suivi une méthodologie stricte pour parvenir à ce chiffre *« indiscutable »*, le gouvernement a rapidement tenté de le contester. Le 15 juillet, lors de la présentation de son plan budgétaire de 43,8 milliards d'euros d'économies, le Premier ministre François Bayrou a jugé que *« cette addition ajoute de manière un peu rapide des allègements de charges à des subventions, et à de multiples avantages de nature très différente »*, et a préféré parler d'*« en tout cas plus de 100 milliards »*. Deux jours plus tard, le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan a publié une note d'analyse d'une vingtaine de pages aboutissant au chiffre de 111,9 milliards d'euros, en excluant, entre autres, les 73,8 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales et 57 milliards d'euros de dépenses fiscales déclassées (les pertes de recettes pour l'État suite une baisse d'impôt sur les entreprises).

L'Observatoire dans votre boîte email

Pour recevoir toutes les informations sur nos publications et nos événements.

[Abonnez-vous à la newsletter](#)

Certains sont allés plus loin dans la contestation. L'éditorialiste François Lenglet a évoqué sur RTL, le 27 août, une addition avec *« des choux, des carottes et des oignons »*, qui se conclurait par un chiffre *« complètement bidon »*. La stratégie a été différente du côté du Medef, qui a plutôt tenté de relativiser l'importance du montant, en le mettant en parallèle avec les impôts payés par les entreprises. Dans son discours d'ouverture de la Rencontre des entrepreneurs de France, le 27 août, Patrick Martin a évoqué les *« fantasmes entretenus sur les aides aux entreprises »* qui ne seraient selon lui qu'*« une compensation d'ailleurs très partielle de la surcharge qui nous disqualifie dans la compétition mondiale »*, alors que *« la France demeure le pays de l'OCDE où les entreprises sont les plus chargées et taxées »*.

Une ligne de défense reprise par Dominique Carlac'h, cheffe d'entreprise et membre du conseil exécutif du Medef, le lendemain sur France Inter : *« Toutes ces aides, en fait, ne sont pas des cadeaux. Parce que net des aides, les entreprises françaises paient encore le plus de charges au monde. [...] Donc ce ne sont pas des cadeaux, c'est simplement des allègements qui permettent de rester à peu près dans la course face à deux capitalismes d'État que sont le*

capitalisme d'État américain, le capitalisme d'État chinois. » Des affirmations qui, contrairement au chiffrage proposé par le Sénat, ne sont pas sourcées et paraissent pour le moins imprécises [1].

Renforcer la transparence des données

Après plusieurs mois d'auditions qui ont à nouveau mis en lumière l'absence de transparence et de suivi effectif des aides publiques en France (lire [notre article](#)), les sénateurs formulent en outre 26 recommandations. En réponse à l'incapacité de l'administration à chiffrer les sommes en jeu, les sénateurs demandent que soit réalisé et rendu public, chaque année, un tableau qui répertorie l'ensemble des aides versées et leur répartition en fonction de la taille des entreprises - très petites entreprises (TPE), petites et moyennes entreprises (PME), entreprises de taille intermédiaire (ETI), grandes entreprises.

Le manque de transparence était un constat partagé par toutes les personnes auditionnées et les propositions des sénateurs sont à la hauteur de l'enjeu. Reste à savoir ce que l'administration en fera.

Une mesure dont se réjouit Kevin Gernier, responsable de plaidoyer pour Transparency International France : « *Le manque de transparence était un constat partagé par toutes les personnes auditionnées et les propositions des sénateurs sont à la hauteur de l'enjeu. Reste à savoir ce que l'administration en fera.* » Il rappelle qu'un des représentants de l'Insee a estimé, durant son audition, que le travail de statistique sur les aides aux entreprises et leur ventilation par taille nécessiterait, en termes de moyens... une personne à temps plein pendant un an. « *J'espère que ce sera mis en place, parce que pour l'administration, un équivalent temps plein pendant un an, ce n'est pas grand chose. Surtout pour un sujet aussi important.* »

Pour les grandes entreprises, les sénateurs veulent aller plus loin, en créant un registre spécifique qui donnerait le total des aides perçues par chacune d'entre elles et le montant de quelques dispositifs « *emblématiques* » - exonérations de cotisations sociales, aides à l'investissement, crédit d'impôt recherche, aide à l'apprentissage. En parallèle, le tableau afficherait le chiffre d'affaires de la société, son bénéfice net, les dividendes versés, son nombre de salariés, sa masse salariale, et les impôts et taxes dont elle s'est acquittée. La commission d'enquête propose de commencer par les entreprises du CAC 40, puis d'étendre le registre à celles employant plus de 5000 salariés, avant de le généraliser aux entreprises de plus de 1000 salariés.

Une mesure elle aussi saluée par le responsable de plaidoyer de Transparency International France. « *Il est essentiel que les données fassent apparaître l'empreinte fiscale des sociétés, ce qu'elles paient mais aussi ce qu'elles ne donnent pas en matière de prélèvements fiscaux,* estime Kevin Gernier. *Sans cela, on risque de tirer des conclusions trompeuses : on pourrait avoir l'impression qu'une entreprise est très peu aidée car elle ne touche pas de subventions, alors qu'elle bénéficie en réalité de dispositifs d'exonération d'impôts, qui constituent le gros du montant des aides publiques.* »

Suivre et évaluer systématiquement les aides

Dans la même enquête

- [4,9 milliards d'euros et beaucoup de trous dans la raquette : devant les sénateurs, les patrons lèvent \(très partiellement\) le voile sur les chiffres des aides publiques](#)
- [Transparence, conditions, compétitivité, dividendes... Que retenir de la commission d'enquête sur les aides aux entreprises ?](#)

Le rapport préconise aussi la création d'un « Observatoire de suivi et d'évaluation des aides publiques aux entreprises », qui serait rattaché au Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan. Il réaliserait, chaque année, un rapport présenté aux parlementaires, aux chefs d'entreprises et aux représentants syndicaux, dans lequel figurerait l'évolution des montants des aides sur plusieurs années, leur répartition en fonction de la taille des entreprises, ou encore des évaluations des aides publiques majeures et coûteuses. Il fixerait aussi une méthodologie pour évaluer les subventions aux entreprises, consultable sur le site internet du Haut-commissariat. L'évaluation des dépenses fiscales serait quant à elle prise en charge par le Conseil des prélèvements obligatoires, instance associée à la Cour des comptes, tous les trois ans pour les dépenses supérieures à 50 millions d'euros.

Pour les sénateurs, il faudrait également réaliser des études d'impact avant la création de tout nouveau dispositif d'un montant significatif, en concertation avec les entreprises concernées. Les éventuelles évolutions du dispositif devraient être prévues en amont, pour donner plus de visibilité et de stabilité aux bénéficiaires. Les études d'impact permettraient aussi d'éviter les erreurs faites avec le CICE par exemple, qui poursuivait des objectifs de compétitivité et d'emploi, mais qui n'a finalement permis de créer que 100 000 à 400 000 emplois, pour un coût de 18 milliards d'euros. Invité par la commission à s'exprimer sur ce dispositif mis en place durant son quinquennat, François Hollande a d'ailleurs refusé à deux reprises l'invitation des sénateurs, estimant qu'ils pouvaient « *se former une opinion parfaitement documentée par l'audition des ministres compétents et des chefs d'entreprise concernés* ».

Face au foisonnement des dispositifs, le rapport préconise de diviser par trois le nombre de dépenses fiscales et de subventions d'ici 2030. Ce qui les rendrait plus lisibles et accessibles, en particulier pour les petites entreprises qui n'ont pas toujours les moyens de se renseigner sur les aides auxquelles elles peuvent prétendre.

Le rapport recommande aussi de porter une attention particulière aux PME, qui devraient être consultées avant la création d'une aide afin de la rendre accessible et lisible, mais aussi aux ETI et aux territoires ultra-marins, dont les spécificités devraient être systématiquement prises en compte. Pour simplifier les démarches des entreprises et faciliter la collecte d'informations statistiques, un guichet unique devrait être créé dans chaque région, et le versement de l'aide effectué par un seul organisme, tel que l'Agence de services et de paiement.

Face au foisonnement des dispositifs, le rapport préconise de diviser par trois le nombre de dépenses fiscales et de subventions d'ici 2030. Ce qui les rendrait plus lisibles et accessibles, en particulier pour les petites entreprises qui n'ont pas toujours les moyens de se renseigner sur les aides auxquelles elles peuvent prétendre. Une aide ne devrait être pérennisée que si elle a fait l'objet d'une évaluation après ses premières années de déploiement, communiquée au Parlement ou produite par le Gouvernement.

Soutenez l'Observatoire

Parce que le débat démocratique mérite mieux que la com' du CAC 40.

[Faites un don](#)

Des conditions plus strictes en terme d'emplois et de dividendes

Autant de propositions qui s'inscrivent dans la droite ligne des constats formulés par toutes les parties au cours des auditions et qui, dans leur principe, ne devraient pas être torp contestées. Sur les sujets qui fâchent – les liens entre aides publiques, dividendes et emploi –, sénateurs n'hésitent pas à plaider en faveur de conditions plus strictes. Ainsi, selon eux, les aides devraient être remboursées si elles concernent un site ou une activité qu'une entreprise décide de délocaliser dans les deux ans qui suivent son attribution. Les sénateurs invitent d'ailleurs le groupe Michelin à rembourser une partie du CICE qu'il a perçu sur le site de la Roche-sur-Yon (4,3 millions d'euros au total) pour huit machines, dont deux seulement ont été installées sur le site, les autres ayant été envoyées en Roumanie, en Pologne et Espagne, avant que l'usine ne ferme en 2020. *« Le groupe Michelin ferait preuve ainsi d'exemplarité, en montrant à nos concitoyens que les grandes entreprises ont le souci de la bonne utilisation des deniers publics »*, justifie le rapport.

Les sénateurs préconisent également d'interdire l'octroi d'aides publiques pendant cinq ans, et d'exiger le remboursement des aides perçues, aux entreprises condamnées pour une infraction grave en matière de fraude fiscale, de travail illégal, de discrimination systémique ou de police de l'environnement. Les entreprises qui ne publient pas leurs comptes ne pourraient quant à elles pas percevoir d'aide publique tant qu'elles ne remplissent pas cette obligation légale.

Cela peut être assez surprenant, mais nous étions tous d'accord sur cette mesure, parmi les sénateurs de gauche comme de droite.

À propos des dividendes, la commission a adopté la proposition de Daniel Fargeot (Union Centriste), qui suggérerait de retirer les aides publiques du résultat distribuable des entreprises. Une mesure qui *« contribuerait à renforcer la légitimité de l'action publique auprès des citoyens, en évitant que les aides contribuent au financement des dividendes, parfois en contradiction avec la situation économique de l'entreprise, ou du moins de l'un de ses sites »*, précise le rapport. La mesure ne s'appliquera cependant pas aux exonérations et allègements de cotisations sociales.

« Cela peut être assez surprenant, mais nous étions tous d'accord sur cette mesure, parmi les sénateurs de gauche comme de droite, raconte Antoinette Guhl. Nous étions quelques uns à vouloir ajouter le remboursement des aides si une entreprise met en place un plan de licenciement, mais nous avons dû faire des compromis, dans un camp comme dans l'autre. »

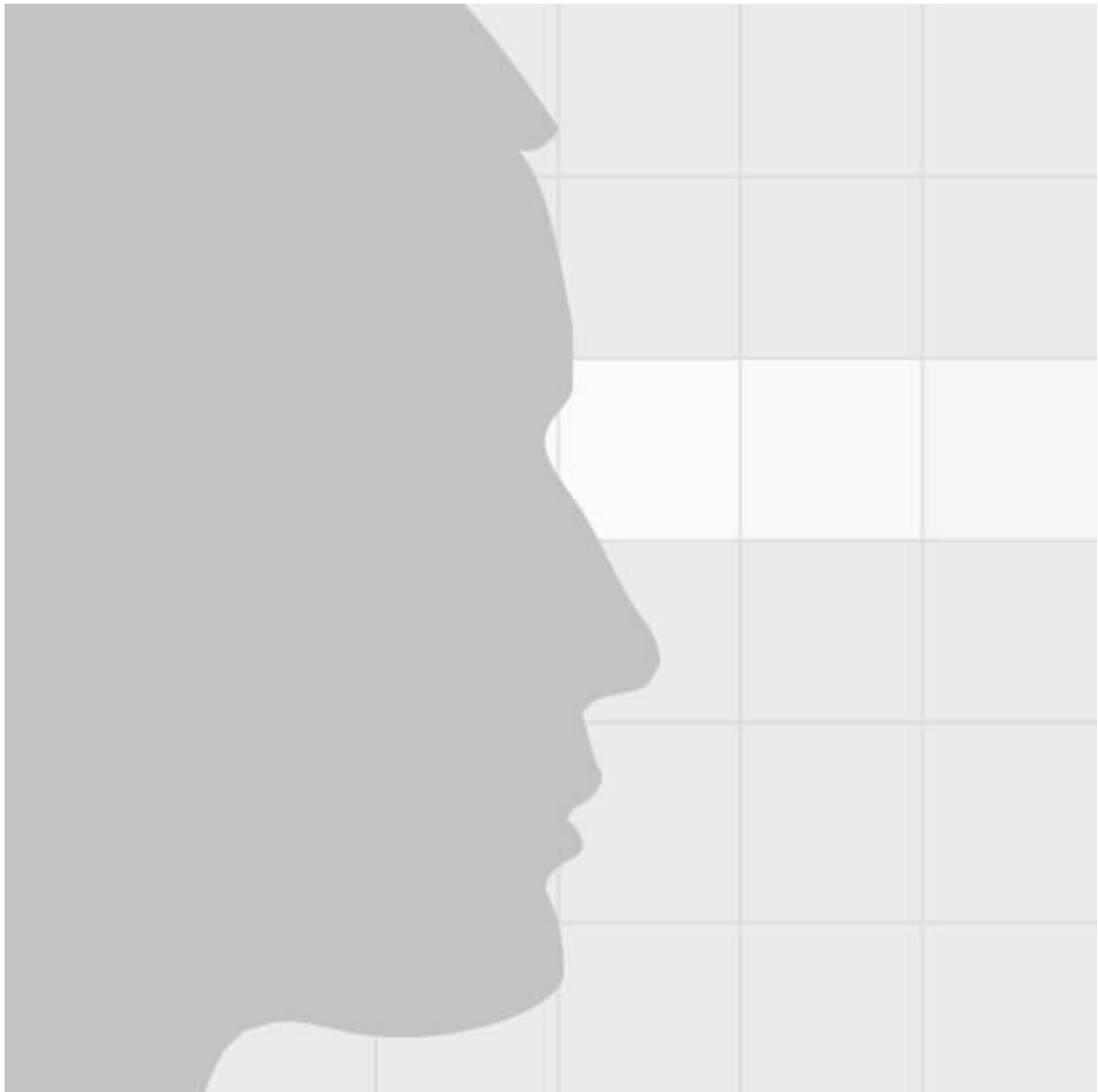
« L'objectif, c'était qu'il sorte quelque chose de cette commission d'enquête »

« Il est vrai que nous ne pouvions pas nous entendre sur tout, mais l'objectif, c'était qu'il sorte quelque chose de cette commission d'enquête, explique à l'Observatoire Olivier Rietmann. C'est chose faite. Maintenant, chacun pourra faire vivre et donner suite à ce rapport. » Lui prévoit de reprendre certaines préconisations dans le cadre de la délégation sénatoriale aux entreprises, qu'il préside. Des amendements au projet de loi de finances sont aussi une possibilité qu'il envisage, même si l'agenda politique est quelque peu chamboulé par le vote de confiance sollicité par François Bayrou le 8 septembre. *« Et puis, cela peut*

aussi passer par une proposition de loi transpartisane, puisque nous sommes d'ores et déjà parvenus à nous mettre d'accord. »

Plusieurs partis ont commencé à s'emparer de ces recommandations. Dans les [propositions budgétaires pour 2026](#) présentées le 30 août par le Parti socialiste (PS) figure ainsi la réduction des aides aux entreprises, avec des réformes sur le crédit d'impôt recherche et sur certaines niches fiscales, comme celle des armateurs. Des mesures qui pourraient rapporter 4 milliards d'euros, d'après les estimations des socialistes. Le parti Debout ! de François Ruffin envisage quant à lui de (« rationaliser la politique d'aide aux entreprises », pour faire entrer 10 milliards dans les caisses de l'État. Il invite à suivre les recommandations du rapport, mais aussi à déclasser certaines niches fiscales, à cibler les secteurs soumis à la concurrence internationale et à privilégier les « *aides jugées efficaces* ».

Des premiers pas somme toute relativement modestes au vu des montants en jeu et des problèmes pointés par les sénateurs. Sans parler du sujet de fond, sous-jacent à beaucoup des débats qui ont eu lieu lors des auditions : l'augmentation massive des aides aux entreprises a-t-elle vraiment aidé à la « compétitivité » de la France et de ses entreprises ? Et comment ces sommes massives pourraient être utilisées autrement, au service d'une transformation écologique et sociale ?



Article publié par [Pauline Gensel](#)

Notes

[1] Si la France affiche effectivement un ratio impôts/PIB élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, c'est en incluant la fiscalité pesant sur les ménages, dont la part a augmenté ces dernières années au bénéfice de la fiscalité pesant sur les entreprises, en baisse significative. Et sachant que l'État a collecté en 2023 environ 80 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés, on voit mal en quoi les entreprises tricolores resteraient « net des aides » (211 milliards) les plus taxées au monde, même en incluant les cotisations patronales (environ 270 milliards).