

Comment définir les aides publiques aux entreprises ?

Diego RENAUD, Johan SEUX

- La notion d'aides publiques aux entreprises regroupe un ensemble de réalités très différentes. L'absence d'une définition exhaustive et partagée à même de recouvrir ce qu'on entend par aides publiques aux entreprises limite la capacité de suivi de ces aides et d'objectivation du débat public sur leur ampleur et leur pertinence.
- Ainsi, les estimations récentes produites par l'Inspection générale des finances, le Haut-commissariat à la stratégie et au plan et une commission d'enquête sénatoriale aboutissent à des ordres de grandeur allant de 88 à 211 Md€ par an d'aides publiques aux entreprises, ce qui s'explique avant tout par des divergences de définition.
- Une aide publique aux entreprises peut être définie par trois critères cumulatifs : elle doit émaner de la sphère publique, bénéficier principalement à une entreprise, et procurer un avantage économique. Or, chacun de ces critères peut soulever des difficultés conceptuelles ou méthodologiques, menant à des cas limites.
- L'inclusion de trois familles de dispositifs est particulièrement sujette à débat : les compensations pour charges de service public, dont l'objectif est de compenser les coûts d'entités rendant un service public ; les taux réduits de TVA, qui peuvent bénéficier aux entreprises et aux ménages ; et les allègements généraux de cotisations sociales, qui peuvent être considérés comme une modalité particulière du calcul du taux des prélèvements sociaux.
- En réponse aux recommandations de la commission d'enquête sénatoriale, le gouvernement a engagé fin 2025 un plan d'action pour doter la France d'un suivi consolidé de ses aides publiques aux entreprises. Ce plan s'appuie notamment sur des travaux méthodologiques co-pilotés par la direction générale du Trésor et la direction générale des Entreprises portant sur la définition et le périmètre des aides publiques aux entreprises, dont la présente étude constitue une contribution. Le Premier ministre a confié au Haut-Commissaire à la stratégie et au plan l'organisation d'une concertation publique, dont les conclusions seront utilisées pour la publication d'un document budgétaire annexé au PLF 2027 visant à recenser et quantifier les aides publiques aux entreprises.

Cartographie de synthèse du périmètre de définition des aides publiques aux entreprises

Soutiens budgétaires

Compensation de charges de service public
 Services d'intérêt économique général (SIEG) dont service postal universel, financement des CFA

Aides budgétaires directes
 Aide exceptionnelle à l'embauche d'apprentis, avances remboursables en faveur du secteur de l'aéronautique...

Exonérations ciblées
 Exonération en faveur de jeunes entreprises innovantes...

Allègements généraux de cotisations sociales
 Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale, baisse du taux de cotisation maladie et d'allocations familiales

Exonérations de cotisations sociales

Soutiens fiscaux

Taux réduits de TVA
 Taux réduits de TVA considérés comme des dépenses fiscales (travaux, restauration commerciale...)

Aides fiscales directes
 Crédit d'impôt recherche, taxe au tonnage pour le transport maritime...

Aides en investisseur non avisé
 Prêts innovations R&D, Prêts Garanties par l'État...

Soutiens financiers

- Dispositifs généralement qualifiés d'aides publiques aux entreprises
- Exemples de dispositifs pour lesquels la qualification en tant qu'aides publiques aux entreprises dépend de la définition retenue
- Le montant de l'aide pour les outils financiers doit prendre en compte les retours perçus (cf. Encadré 2)

Source : DG Trésor.

1. Répondre à la demande de transparence sur les aides publiques aux entreprises exige une définition préalable de leur périmètre

1.1 Les aides publiques aux entreprises sont suivies par l'État selon leur objectif et leur typologie, mais il n'en existe pas de recensement exhaustif fait sur la base d'une définition partagée

La question du montant des aides publiques aux entreprises a gagné en importance dans le contexte de niveaux élevés de déficit et d'endettement publics. Les entreprises bénéficient d'un soutien public qui prend des formes très variées : subventions, réductions d'impôts, allègements de cotisations sociales, prêts, garanties... Certaines de ces catégories font l'objet d'un suivi dédié spécifique, notamment les dépenses fiscales¹ ou les mesures d'exonérations ou d'exemptions d'assiette de cotisations et contributions sociales². Il existe également des recensements de dispositifs d'aide sur des thématiques particulières, par exemple les soutiens France 2030 ou les aides à l'innovation³. Cependant, il n'existe pas à ce jour de suivi exhaustif dans un document unique de l'ensemble des aides publiques aux entreprises. Différents travaux récents, notamment du Sénat⁴ ou du Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan⁵, concluent que l'absence de définition stabilisée des aides publiques aux entreprises explique le manque de suivi exhaustif de l'ensemble de ces aides.

Le concept « d'aides d'État » dans le droit européen⁶, bien que présentant des similitudes avec celui d'aide aux entreprises, ne permet pas de mesurer l'effort public en faveur des entreprises. Pour être qualifiée « d'aide d'État » une aide doit, entre autres⁷, présenter un caractère sélectif, c'est-à-dire donner un avantage à certaines entreprises ou certaines productions par rapport à d'autres : ce critère central en droit européen conduit à exclure les dispositifs généraux applicables à l'ensemble des entreprises. C'est par exemple le cas des allègements généraux de cotisations sociales ou du crédit d'impôt recherche (CIR), une aide publique

destinée aux entreprises mais qui n'est pas considérée comme une aide d'État au sens du droit européen car non sélective. La notion d'aide d'État constitue ainsi un cadre juridique orienté vers la régulation concurrentielle plutôt que vers la quantification consolidée des aides publiques aux entreprises.

De même, la comptabilité nationale ne propose pas de concept d'aide aux entreprises et ne se révèle pas entièrement adaptée pour assurer un suivi de l'ensemble des aides publiques aux entreprises. Elle permet de mettre en regard les soutiens reçus par les entreprises et les prélèvements qu'elles supportent⁸ mais retrace uniquement deux catégories de transferts publics vers les entreprises assimilables à des aides : les subventions sur la production et les aides à l'investissement. Les aides fiscales et socio-fiscales (réductions d'impôts, exonérations de cotisations) n'y apparaissent ainsi pas en tant que telles⁹ : elles se traduisent par des moindres recettes pour l'État, invisibles dans les comptes de la Nation.

1.2 La notion d'aide publique aux entreprises a fait l'objet de nombreux travaux récents, aboutissant à des écarts importants de chiffrage sur la base de définitions hétérogènes

En l'absence de définition commune, plusieurs institutions ont produit des estimations des aides publiques aux entreprises en France, chacune sur la base de critères propres. Ces travaux, conduits par l'Inspection générale des finances (IGF) en 2024, le Sénat en 2025 et le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (HCSP) la même année, aboutissent à des ordres de grandeur très différents, compris entre 88 et 211 Md€ (cf. Graphique 1). Ces écarts reflètent avant tout des choix de définition différents, selon ce que l'on considère comme une aide publique aux entreprises.

(1) Tome II des Voies et Moyens annexé au Projet de loi de finances.

(2) Annexe 4 du Projet de loi de financement de la sécurité sociale.

(3) Rapport IGF (2018), « Les aides à l'innovation ».

(4) Sénat : Rapport adopté N° 808 (2024-2025), « Commission d'enquête sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants ».

(5) HCSP (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? »

(6) Les aides d'État sont, dans le droit européen, « les aides accordées par un pays de l'UE, ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

(7) Voir [Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne](#), article 107, paragraphe 1.

(8) Voir notamment l'étude de Rexecode (2023), « Malgré les aides publiques, les prélèvements sur les entreprises restent excessifs en France ».

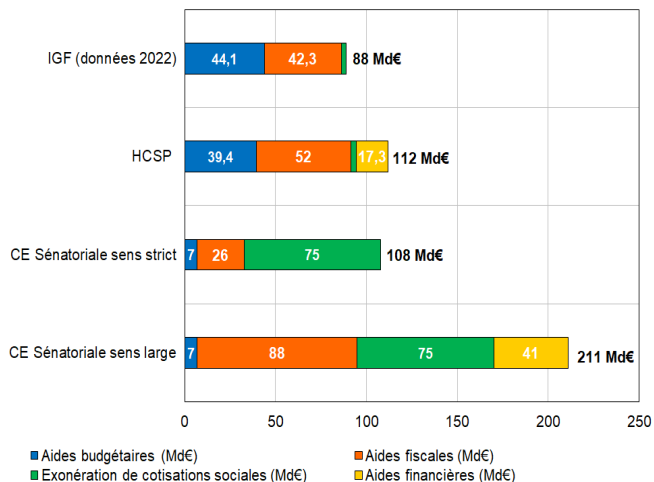
(9) Seuls les crédits d'impôt restituables apparaissent comme des dépenses dans la comptabilité nationale.

La commission d'enquête sénatoriale sur les aides aux grandes entreprises et leurs sous-traitants a proposé une estimation agrégée des aides publiques aux entreprises « au sens large » de 211 Md€ pour l'année 2023, ainsi qu'une évaluation plus restreinte de 108 Md€. Le périmètre au sens large inclut, sur la base de la définition propre à la Commission d'enquête, des subventions aux entreprises (7 Md€), des dépenses fiscales (88 Md€), des allègements de cotisations sociales (75 Md€) ainsi que des interventions financières de Bpifrance (41 Md€). L'estimation passe de 211 Md€ à 108 Md€ si l'on exclut les interventions financières de Bpifrance, les dépenses fiscales déclassées¹⁰ et les dépenses fiscales sur la TVA.

En rappelant que le montant d'aide d'État était de 45 Md€ en 2022, les travaux du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (HCSP), publiés en juillet 2025¹¹, aboutissent à un total de 112 Md€¹² pour 2023 en retenant des aides budgétaires (39 Md€), des dépenses fiscales (52 Md€), des aides financières (17 Md€) ainsi que des exonérations ciblées de cotisations sociales (3 Md€). Si ce montant peut sembler très proche de l'estimation au sens restreint du rapport de la Commission d'enquête du Sénat, ces deux estimations présentent des différences majeures. En particulier, le rapport sénatorial inclut les allègements généraux, tandis que le HCSP définit un périmètre plus large des aides budgétaires, incluant notamment des transferts aux entreprises visant à compenser la délégation par l'État de certains services publics (service postal universel de La Poste, etc.).

L'année précédente, l'Inspection générale des finances (IGF) avait publié un rapport, qui retenait un périmètre plus restreint et aboutissait à un chiffrage de 88 Md€¹³, comprenant 44 Md€ d'aides budgétaires, 42 Md€ de dépenses fiscales et 3 Md€ d'exonérations de cotisations sociales. Cette estimation est plus proche des travaux du HCSP, mais n'inclut pas les interventions financières¹⁴.

Graphique 1 : Comparaison des montants et de la nature des estimations existantes des aides publiques aux entreprises en 2023



Source : Sénat, Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, Inspection Générale des Finances.

Note : Les rapports du HCSP et de la CE sénatoriale ont été publiés en 2025 sur des données de 2023 tandis que le rapport de l'IGF, publié en 2024, porte sur les données pour 2022.

Les divergences de chiffrage entre les trois travaux s'expliquent principalement par les choix de périmètre des aides publiques aux entreprises. Sur le champ budgétaire, elles sont liées principalement au traitement des compensations versées aux entreprises en contrepartie d'une mission de service public (cf. Encadré 3) : la commission d'enquête sénatoriale les exclut au motif qu'elles constituent une simple contrepartie et non une aide, tandis que le HCSP et l'IGF en intègrent une partie. Sur le champ fiscal et socio-fiscal, elles reflètent des choix différents sur la norme de référence : les dépenses fiscales déclassées sont incluses par la commission sénatoriale mais exclues par le HCSP et l'IGF, et le même débat s'applique aux allègements généraux de cotisations sociales (cf. Encadré 4). Sur le champ des aides financières enfin, la commission sénatoriale retient le montant nominal des interventions de Bpifrance, sans en déduire les retours financiers pour l'État, tandis que le HCSP retient l'équivalent subvention brut des aides financières de l'État et l'IGF uniquement le coût budgétaire des prêts garantis par l'État (cf. Encadré 2).

(10) Désignent des dispositifs initialement recensés comme dépense fiscale puis intégrés à la norme de référence par l'administration fiscale, par exemple : le régime des sociétés mères et filiales (art. 216 CGI).

(11) Ces travaux renvoient au rapport précédent du HCSP sur le sujet (2020) : « Les politiques industrielles en France – Évolutions et comparaisons internationales, Chapitre 4 ».

(12) L'extension de ce périmètre aux collectivités territoriales et aux aides européennes porte le chiffre à 129 Md€. Le document indiquait aussi que le montant serait encore plus élevé si on intégrait les exonérations générales de cotisations.

(13) L'extension de ce périmètre aux collectivités territoriales et aux aides européennes porte le chiffre à 105 Md€.

(14) Sont intégrés dans les aides budgétaires du rapport de l'IGF le coût budgétaire net pour l'État de certains outils financiers comme les prêts garantis par l'État (1,4 Md€ déboursé par l'État en 2022).

2. Délimiter le champ des acteurs concernés : qui accorde l'aide et à qui ?

2.1 L'aide émane-t-elle de la sphère publique ?

Considérer un dispositif comme une aide publique aux entreprises suppose que cette aide soit accordée par une administration ou un organisme relevant de la sphère publique. Cette dernière peut être délimitée simplement par le périmètre des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale – ce sont les administrations dont le déficit est comptabilisé au sens du Traité sur l'Union européenne¹⁵, dit « déficit Maastrichtien ». Ce périmètre couvre l'essentiel de la sphère publique susceptible d'accorder des aides aux entreprises : il inclut non seulement l'État et les collectivités territoriales, mais également les administrations de sécurité sociale et les opérateurs publics dès lors qu'ils répondent aux critères d'appartenance au secteur des APU (comme France Travail, les universités ou les caisses de sécurité sociale).

Toutefois, certains organismes n'entrent pas dans le périmètre des APU au sens des traités européens mais opèrent des dispositifs de soutien aux entreprises substantiels : c'est par exemple le cas de la Caisse des dépôts et consignations, en tant qu'opérateur du plan France 2030. Pour autant, ces aides ont bien pour origine un financement et une décision émanant d'une administration publique. Pour pouvoir inclure ces aides accordées *indirectement* par la sphère publique, un critère complémentaire peut être mobilisé : une aide peut être considérée comme d'*origine* publique dès lors qu'elle est accordée au moyen de ressources publiques et que la décision d'attribution est imputable à une autorité publique, ces deux conditions étant cumulatives¹⁶. Ce critère additionnel permet par exemple de s'assurer que toutes les aides issues du programme France 2030 gérées par des opérateurs hors APU et bénéficiant à des entreprises sont bien incluses.

2.2 Comment définir le périmètre des entreprises bénéficiaires ?

Définir les aides publiques aux entreprises suppose de préciser ce que l'on entend par « entreprise ». Une approche purement juridique, qui assimilerait l'entreprise à une unité légale¹⁷, apparaît insuffisante pour identifier les aides aux entreprises. En effet, elle conduirait à exclure du périmètre des agents exerçant la même activité, et bénéficiant parfois des mêmes aides, que certaines entreprises (organismes nationaux de recherche, centres de formation, associations, artistes-auteurs) sans opérer sous un statut juridique assimilable à une entreprise. Retenir une définition purement juridique reviendrait par ailleurs à distinguer, pour des dispositifs comme les aides aux centres de formation d'apprentis, entre les bénéficiaires qui sont des entreprises au sens légal et les bénéficiaires qui ne le sont pas (universités, organismes nationaux de recherche, *etc.*), ce qui ne serait pas justifié d'un point de vue économique et présenterait des difficultés pratiques.

Une définition fonctionnelle de la notion d'entreprise, reposant sur la nature économique de l'activité exercée, semble donc plus pertinente. Il est alors possible de s'inspirer de la définition retenue dans le cadre des aides d'État par la Cour de justice de l'Union européenne, soit « *toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique, de son caractère lucratif ou non, ou de son mode de financement*¹⁸ », une activité économique pouvant être défini, toujours en s'inspirant de la CJUE, comme « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné*¹⁹ ». Sous cette définition, la qualification d'entreprise dépend donc davantage de la nature de l'activité exercée que de la forme juridique de l'entité qui l'exerce. Ainsi, une

(15) Ne sont concernés à ce titre que les établissements publics entrant dans le périmètre des APU en fonction de l'applicabilité des trois critères du SEC 2010 (entité institutionnelle, sous contrôle public, producteur non-marchand).

(16) Ce critère s'inspire de celui retenu par le droit européen pour qualifier une aide d'État au sens de l'Art. 107 § 1 TFUE.

(17) Ou, plus précisément, à une « combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision » au sens de l'article 51 de la loi de modernisation de l'économie.

(18) CJCE, 23 avril 1991, Höfner et Elser, C-41/90, point 21.

(19) CJCE, 12 septembre 2000, Pavlov e.a., C-180/98 à C-184/98, point 75.

association, une organisation non gouvernementale ou même un organisme relevant formellement du secteur public peut être qualifié d'entreprise dès lors qu'il exerce une activité économique. Par exemple, dans un arrêt²⁰ relatif à une association à but non lucratif organisant des courses motocyclistes et concluant des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance, la Cour de justice européenne a considéré que l'activité en cause était économique²¹. Cette association est donc considérée comme une entreprise pour cette activité, mais ne l'est pas nécessairement pour d'autres activités (animation bénévole, etc.).

2.3 Qui bénéficie de l'aide ?

Une fois la notion d'entreprise définie, se pose la question de savoir si tel ou tel dispositif public bénéficie dans les faits à une entreprise ou à un autre agent économique. Plusieurs approches peuvent être envisagées, et doivent vraisemblablement être croisées pour constituer un faisceau d'indices permettant de qualifier tel ou tel dispositif d'aide aux entreprises. On retient ici comme définition les aides publiques bénéficiant *principalement* aux entreprises, par opposition aux autres types d'agents. Ce critère permet notamment de les différencier des aides aux ménages.

Une première approche, la plus simple à appliquer en pratique, est celle du bénéficiaire direct, c'est-à-dire l'agent auquel l'aide est légalement octroyée et versée. C'est le critère le plus immédiatement opérationnel : on observe directement à qui est versé l'aide ou à qui est attribué l'avantage fiscal. Par exemple, l'appel d'offres « grands projets industriels de décarbonation » bénéficie directement à des entreprises.

Toutefois, le bénéficiaire direct n'est pas toujours le bénéficiaire que le dispositif cherche réellement à soutenir. Le bénéficiaire ciblé, ou celui que le législateur entend aider lors de la création du dispositif,

peut en différer sensiblement, dans un sens comme dans l'autre. Certaines aides sont en effet versées à des entreprises mais visent en réalité à aider des ménages dans le cadre de politiques publiques dédiées. C'est le cas du tiers payant en santé : son versement s'effectue techniquement directement auprès d'un professionnel de santé ou d'un établissement, mais son objectif est de couvrir la dépense d'un assuré : le fait que les entreprises soient les bénéficiaires directs du versement n'est pas suffisant pour qualifier un dispositif d'aide publique aux entreprises. À l'inverse, certains dispositifs dont le bénéficiaire direct est un ménage ont explicitement pour objet de soutenir des entreprises : c'est le cas de la réduction d'impôt IR-PME, qui prend la forme d'une réduction d'impôt sur les revenus d'un particulier qui investit dans une PME. La finalité affichée par le législateur est « d'orienter l'épargne vers le capital des PME²² ». Cette approche se heurte toutefois, elle aussi, à des limites, les dispositifs ayant notamment souvent des objectifs multiples ciblant une multiplicité de types d'agents.

Une troisième approche consiste à identifier le bénéficiaire incident, c'est-à-dire l'agent qui bénéficie effectivement de l'avantage économique *in fine* conféré par l'aide – ou au moins une part prépondérante de cet avantage. En effet, une aide peut être répercutée, selon les conditions de marché, vers divers agents : entreprises (hausse des marges), consommateurs (baisse de prix) ou salariés (hausse de salaires). L'exemple des taux réduits de TVA illustre bien cette multiplicité (cf. Encadré 1) : consommateurs, salariés et entreprises se partagent l'avantage économique lié à la baisse d'impôt en fonction du niveau des prix et des salaires qui découle des conditions de marché. Néanmoins, en pratique, ce critère est très difficile à mobiliser de manière systématique, son application supposant des évaluations empiriques robustes, qui demeurent rares, hétérogènes et méthodologiquement exigeantes.

(20) CJCE, 1^{er} juillet 2008, MOTOE, aff. C-49/07, pt 43.

(21) Voir Vade-mecum des aides d'État - Édition 2020.

(22) Voir dépenses fiscales n°150713 dans le tome II des Voies et Moyens annexé au PLF 2026.

Encadré 1 : Les taux réduits de TVA, un exemple de dispositif dont le bénéficiaire est difficile à identifier

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt indirect payé par les consommateurs finaux et collecté par les entreprises^a. Les taux réduits de TVA, fixés à 10 %, 5,5 % ou 2,1 % selon les catégories de biens et services, contre un taux normal de 20 %, constituent des dérogations à ce régime général. Pour le Projet de loi de finances pour 2026, 46 dispositifs liés à la TVA sont recensés comme dépenses fiscales pour un coût total de 23,4 Md€^b sur les finances publiques en 2025. Au contraire, 21 dispositifs liés à la TVA ne sont pas considérés comme dépenses fiscales, et sont donc déclassés, car ils visent à rendre supportable la consommation de certains produits de base (médicaments, alimentation...).

Le bénéficiaire direct est l'entreprise assujettie, qui acquitte un montant de TVA inférieur au taux normal. En revanche, chaque taux réduit répond à une finalité propre : augmenter l'emploi dans certains secteurs, soutenir la consommation dans certains espaces géographiques (Outre-Mer), aider certains secteurs spécifiques (hôtelier, sylvicole, agricole, etc.) ou augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique. Le bénéficiaire incident, au sens économique, dépend, quant à lui, du comportement effectif des entreprises et des caractéristiques du marché concerné (en particulier du degré de concurrence) : si elles répercutent intégralement la baisse de TVA sur leurs prix, l'avantage revient au consommateur ; si elles ne la répercutent que partiellement, elles peuvent accroître leurs marges ou augmenter la rémunération de leurs salariés. Il n'est donc pas possible d'identifier un unique bénéficiaire ciblé pour l'ensemble des taux réduits.

Les travaux empiriques disponibles suggèrent que la répercussion dans les prix est généralement partielle. Une étude de l'Insee sur la baisse du taux de TVA dans la restauration en juillet 2009 montre qu'à long terme, les prix n'ont baissé que de 2,4 %, alors qu'une répercussion intégrale aurait conduit à une baisse d'environ 9,8 % : la part majoritaire de l'avantage fiscal a donc été captée par les entreprises^c. Une étude^d complémentaire décompose plus finement l'incidence et identifie une baisse des prix de 1,9 %, une hausse des salaires de 4,1 %, une hausse des coûts de fournitures de 5 % et une hausse des bénéfices des propriétaires de 24 %. Ces évaluations restent toutefois rares et sectorielles, et ne permettent pas de généraliser ce constat à l'ensemble des taux réduits.

a. Gesta M. (2025), « Analyse de la composition des recettes de TVA », *Trésor-Éco*, n° 371.

b. À compter du PLF 2024, les coûts indiqués dans le tome II des Voies et Moyens ne correspondent plus aux diminutions de recettes de TVA mais à l'impact restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale. Ce montant est estimé à 12,3 Md€ pour 2026.

c. Insee (2014), « L'addition est-elle moins salée ? » La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France.

d. Benzarti Y. et Carloni D. (2018), « Qui a bénéficié de la baisse de la TVA dans la restauration en 2009 ? », Institut des Politiques Publiques, *Note IPP* n° 32.

3. Caractériser l'avantage économique : sous quelles conditions un transfert public constitue-t-il une aide publique ?

Tout transfert public allant de l'État aux entreprises n'est pas forcément une aide publique. En effet, le concept d'aide recouvre l'idée d'octroyer un avantage économique au bénéficiaire. Or ce n'est pas le cas de tous ces transferts : par exemple, il est communément admis que la commande publique n'est pas une aide aux entreprises, puisque l'entreprise fournit au commanditaire public un bien ou un service au prix du marché. Il faut donc définir comment identifier la présence d'une aide dans un transfert de l'État aux entreprises.

3.1 Le transfert fait-il l'objet d'une contrepartie équivalente ?

Dès lors qu'un transfert de l'État vers une entreprise n'a pas pour objet d'aider cette entreprise mais de recevoir en retour une contrepartie équivalente, celui-ci peut difficilement être qualifié d'aide publique. Trois cas peuvent notamment être mis en évidence.

Tout d'abord, il y a une contrepartie équivalente évidente dans le cas de la commande publique : les achats réalisés par l'État dans le cadre du droit des marchés publics, qu'il s'agisse d'équipements micro-informatiques, de véhicules ou encore de services, ne semblent pas pouvoir être qualifiés d'aides aux entreprises concernées. La procédure imposée par le Code des marchés publics doit permettre de garantir que les contrats sont aux conditions de marché.

Ensuite, les interventions financières effectuées selon le principe de l'investisseur avisé rentrent également

dans le champ des aides avec contrepartie équivalente : lorsque l'État agit dans des conditions comparables à celles d'un investisseur privé recherchant une rentabilité alignée sur celle des autres acteurs du marché, il agit dans son propre intérêt financier. En effet, un prêt génère des remboursements, une garantie génère des primes, une prise de participation génère des dividendes. En revanche, si l'État accorde un prêt ou tout autre produit financier dans des conditions plus avantageuses que celles observables au sein du marché, il est justifié de parler d'aide publique aux entreprises (cf. Encadré 2).

Encadré 2 : L'estimation du montant d'aide pour les interventions financières

Dans le cas des aides en investisseur non avisé, déterminer le montant de l'aide soulève des questions méthodologiques. Deux approches existent. La première est celle du coût budgétaire de l'ensemble de l'opération pour l'État, en prenant en compte à la fois le coût des ressources pour l'État (coût de refinancement et frais administratifs) et les retours que l'État reçoit sur ces aides (par exemple des remboursements de prêts). En suivi annuel, toutefois, cette approche peut donner une image incomplète, par exemple pour des prises de participations dont les dividendes seront produits sur de nombreuses années ultérieures. La seconde approche consiste à estimer l'équivalent en termes de subvention d'une intervention publique via des instruments non subventionnels en comparant l'opération effectuée à celle qui aurait pu avoir lieu dans des conditions de marché. Afin d'estimer l'équivalent subvention brute (ESB) de ces instruments, quatre méthodes de calcul ont été autorisées par la Commission européenne pour la France^a. L'estimation de cet ESB soulève, toutefois, des difficultés pratiques, car il suppose de reconstituer, pour chaque bénéficiaire, les conditions auxquelles il aurait eu accès sur le marché, ce qui nécessite des données individuelles sur le profil de risque de l'entreprise.

Dans tous les cas, ces deux approches sont préférables à celle de retenir le montant nominal ou notionnel de l'ensemble des interventions financières, c'est-à-dire la somme des prêts accordés, des garanties émises ou des participations prises, qui conduit à une surestimation significative de l'aide réelle, dans la mesure où ces instruments génèrent des retours financiers pour l'État.

a. Décision N 677/b/2007 du 29/04/2009 pour la garantie publique de prêt bancaire, Décision N 677/a/2007 du 16/07/2008 pour les prêts publics, Décision SA.101518 (2023/N) du 06/11/2023 pour les avances récupérables à la RDI et SA.112074 pour les prêts à taux 0 % innovation.

Enfin, lorsque des financements publics visent à compenser l'exercice d'une mission de service public confiée à une entreprise, il y a là aussi une contrepartie, comme par exemple dans le cas des services d'intérêt économique général (SIEG, cf. Encadré 3). Dans ce cas, l'État rémunère une prestation donnée, que l'entreprise n'aurait pas assurée dans des conditions normales de marché. La

compensation pour l'exercice de mission de service public correspond aux coûts nets liés à la mission. Dans le cas des compensations pour charges de service public, l'État ne reçoit aucune contrepartie directe : il finance une prestation dont le bénéfice revient à la société dans son ensemble (desserte de zones peu rentables, maintien d'un tarif accessible, continuité d'un service essentiel).

Encadré 3 : Les services d'intérêt économique général (SIEG)

Certaines entreprises sont chargées par la puissance publique d'assurer des missions d'intérêt général que le marché ne produirait pas spontanément ou pas dans les conditions souhaitées par les pouvoirs publics. C'est ce que le droit européen désigne par services d'intérêt économique général (SIEG). Ces missions peuvent couvrir des secteurs très variés : transports, logement social, santé, énergie, services postaux. En contrepartie des contraintes imposées (desserte de zones peu rentables, tarifs réglementés, continuité du service) l'opérateur, qui peut être une entreprise, perçoit une compensation financière destinée à couvrir le surcoût lié à ses obligations. La compensation versée au groupe La Poste au titre du service universel postal (520 M€ en 2023) ou les compensations versées aux organismes de logement social au titre du SIEG logement (7,1 Md€ en 2023) en constituent des exemples typiques.

Ces compensations constituent bien des transferts publics vers des entreprises, mais il n'est pas clair qu'il s'agisse d'aides aux entreprises. La réponse dépend notamment du calibrage de la compensation. La jurisprudence européenne^a a posé quatre conditions cumulatives permettant de conclure qu'une compensation ne constitue pas une aide d'État : les obligations de service public doivent être clairement définies et confiées par un acte exprès ; les paramètres de calcul de la compensation doivent être préétablis et transparents ; le montant versé doit se limiter au coût net nécessaire à l'exécution du service ; enfin, si l'opérateur n'a pas été désigné par appel d'offres, la compensation doit être déterminée sur la base des coûts d'une entreprise moyenne et bien gérée. Lorsque ces quatre conditions sont réunies, l'entreprise ne retire aucun avantage économique net : elle est simplement indemnisée d'une contrainte, sans enrichissement par rapport à une situation de marché^b.

a. Jurisprudence [Altmark](#) (CJCE, 24 juillet 2003).

b. Lorsque ces conditions ne sont pas toutes réunies, la compensation peut être qualifiée d'aide d'État et doit respecter des règles spécifiques, notamment un règlement de minimis plafonné à 500 000 € sur trois ans (règlement UE n° 360/2012) ou, au-delà, une exemption encadrée par la [décision de la Commission du 20 décembre 2011](#).

3.2 Quel montant pour les aides publiques qui n'impliquent pas de transfert financier explicite ?

Les cas examinés jusque-là impliquent concrètement le transfert d'une somme d'argent public vers le compte d'un tiers. Ce n'est pas le cas des aides fiscales et socio-fiscales, c'est-à-dire des dérogations au régime normal d'imposition ou de cotisation, qui conduisent une entreprise ou un particulier à acquitter un montant inférieur à celui qu'elle aurait supporté en l'absence du dispositif.

On peut donc considérer comme une aide publique aux entreprises toute mesure dérogatoire à une norme fiscale ou socio-fiscale de référence qui bénéficie à des entreprises – cette approche nécessite alors de bien définir cette norme de référence²³. Or cette norme n'est

ni évidente à définir, ni stable dans le temps. Les dépenses fiscales dites « déclassées » en sont l'illustration la plus directe : certains dispositifs initialement recensés comme dérogatoires ont été progressivement intégrés à la norme de référence par l'administration fiscale, au motif qu'ils reflètent désormais les principes généraux du droit fiscal²⁴. Ils ne sont donc plus comptabilisés comme des aides publiques, mais comme une simple modalité de calcul de l'impôt, quand bien même ils réduisent la charge fiscale des entreprises qui en bénéficient. La Direction de la législation fiscale (DLF) procède, dans le cadre de la préparation annuelle du PLF, à cette classification en appréciant si un dispositif peut être rattaché aux principes généraux du droit fiscal ou s'en écarte suffisamment pour constituer une dérogation.

(23) Il convient de noter également au passage que réduire la norme (c'est-à-dire par exemple réduire le taux d'imposition dans le régime de droit commun) réduit mécaniquement le niveau des aides, et inversement : si le taux plein de TVA passait de 20 % à 21 %, l'avantage conféré par le fait de bénéficier d'un taux de TVA à 10 %, comme c'est le cas pour les restaurateurs par exemple, augmenterait d'autant.

(24) Par exemple, le régime des sociétés mères et filiales ([art. 216 CGI](#)), qui permet d'éviter la double imposition des dividendes et représentait 32 Md€ de moindres recettes de l'impôt sur les sociétés en 2024, est aujourd'hui considéré comme une modalité normale de l'impôt sur les sociétés et non comme une dépense fiscale.

La difficulté apparaît également pour les dispositifs très généraux, applicables à l'ensemble des entreprises sans condition sectorielle ni géographique, pouvant parfois être assimilés à des modalités de calcul de l'impôt sans pour autant être, à ce stade, déclassés. C'est notamment la question que posent les allègements généraux de cotisations sociales

patronales sur les bas salaires (cf. Encadré 4), dont le traitement diverge selon les travaux de chiffrage : d'un côté, ils constituent bien une dérogation au barème général des cotisations sociales ; de l'autre, leur caractère général et structurel les rapproche d'une modalité ordinaire du prélèvement social plutôt que d'une aide ciblée.

Encadré 4 : Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, aide aux entreprises ou modalité de prélèvement ?

Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires constituent le principal dispositif dérogatoire au droit commun des prélèvements sociaux. En 2025, ils prennent la forme d'une réduction dégressive des cotisations patronales, maximale au niveau du SMIC et s'annulant progressivement jusqu'à 1,6 fois le SMIC pour la réduction générale dégressive, complétée par des réductions proportionnelles des cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales applicables jusqu'à respectivement 2,25 et 3,3 SMIC. Leur coût total est estimé à 62 Md€ en 2025 sur le champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, soit 87 % du montant total des exonérations de cotisations^a. Depuis le 1^{er} janvier 2026, ces trois dispositifs ont été fusionnés en une réduction générale dégressive unique (RGDU) applicable aux rémunérations inférieures à 3 SMIC, et les paramètres ont été revus^b.

Les allègements généraux de cotisations sociales ont été progressivement mis en place à partir de 1993, avec pour objectif initial de réduire le coût du travail sur les bas salaires afin de soutenir l'emploi peu qualifié. Leur universalité est précisément ce qui rend leur qualification délicate. Ils s'appliquent en effet à l'ensemble des employeurs privés, sans condition sectorielle, géographique ou de taille : c'est notamment pour cela qu'ils ne sont pas considérés comme des aides d'État par la Commission européenne.

a. Voir l'annexe 4 du Projet de loi de financement de la sécurité sociale.

b. Avec un seuil minimal d'exonération fixé à 2 %, et une convexité renforcée.

4. L'application de ces principes permet de délimiter un périmètre socle des aides publiques aux entreprises et d'identifier des cas dits limites, à qualification incertaine

4.1 Si un périmètre socle de dispositifs consensuellement classés comme aides aux entreprises se dégage des travaux existants, l'inclusion de certains dispositifs reste un débat ouvert

L'application de ces principes de définition permet d'identifier un périmètre socle de dispositifs que l'ensemble des travaux récents inclut sans ambiguïté dans le champ des aides publiques aux entreprises (cf. Graphique 2). Ce consensus tient à ce que ces dispositifs satisfont l'ensemble des critères retenus : leur origine publique ne fait pas de doute, leur bénéficiaire direct, ciblé et incident est bien une entreprise au sens économique du terme, et ils confèrent un avantage économique sans contrepartie équivalente. C'est le cas de certaines aides

budgétaires (aides sectorielles comme le soutien à la filière solaire photovoltaïque, ou aides à l'embauche d'apprentis) et fiscales directes (crédit d'impôt recherche ou option de taxe au tonnage pour les entreprises de transport maritime), ainsi que des exonérations ciblées de cotisations sociales comme celles en faveur des jeunes entreprises innovantes.

À l'autre extrémité du spectre, certains dispositifs semblent devoir être, en accord avec les principes évoqués supra, clairement écartés du champ des aides publiques aux entreprises : c'est le cas notamment des dépenses fiscales déclassées, des investissements réalisés par l'État en investisseur avisé et des aides clairement destinées aux ménages mais pouvant transiter par une entreprise (remboursement du tiers payant par exemple).

Entre les deux, des dispositifs font l'objet de traitements divergents selon les travaux et constituent des cas dits limites, c'est-à-dire sans qualification certaine, au sens des principes développés dans ce document. C'est le cas, entre autres, comme évoqué précédemment des compensations pour charges de service public, des taux réduits de TVA, ou encore des allègements généraux de cotisations sociales. L'inclusion de l'ensemble de ces dispositifs constituerait alors un périmètre *élargi* d'aides publiques aux entreprises.

Le schéma présenté ci-dessous résume ces différentes catégories, en les répartissant par type de soutiens susceptibles ou non d'être considérés comme des aides : aides budgétaires (subventions directes), aides fiscales, aides sociales et enfin aides financières. Ces dernières doivent être traitées à part en ce qui concerne leur montant, comme expliqué en Encadré 2. Enfin, les entreprises bénéficient aussi directement de certaines aides de l'Union européenne (PAC, FEDER, etc.), financées indirectement par les États membres, dont la France.

Graphique 2 : Cartographie du périmètre de définition des aides publiques aux entreprises



Source : DG Trésor.

Note : La cartographie organise les instruments de soutien public en quatre grandes familles (budgétaire, fiscal, social, financier). Au sein de chaque catégorie, certains dispositifs font consensus (encadrés bleus) tandis que d'autres sont sujets à débat selon la définition retenue (encadrés rouges).

4.2 Les travaux engagés visent à faire émerger une définition partagée et un suivi consolidé des aides publiques aux entreprises

Le gouvernement a engagé fin 2025 un plan d'action visant à doter la France d'un suivi consolidé et transparent de ses aides publiques aux entreprises. L'objectif est de produire un document budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2027, qui pourra servir de référence partagée dans le cadre des

discussions budgétaires et permettre un suivi de l'évolution de ces aides publiques dans le temps.

Le Premier ministre a confié, selon les termes d'une lettre de mission²⁵, au Haut-Commissaire à la stratégie et au plan l'organisation d'une « concertation avec les parlementaires et les partenaires sociaux, aboutissant à une cartographie et une définition consensuelle des aides publiques aux entreprises ». Cette concertation constituera notamment le cadre dans lequel les

(25) HCSP (2025), « Aides aux entreprises : une concertation confiée au Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan pour clarifier leur cartographie ».

questions de définition et de périmètre pourront faire l'objet d'un examen collectif. Les principes et les cas limites présentés précédemment ont ainsi vocation à contribuer au débat public sur ce sujet et pourront notamment être mobilisés dans le cadre de cette concertation. Au-delà de ce travail de définition, la lettre de mission charge également le HCSP de « *proposer un cadre d'évaluation de l'efficacité des aides publiques aux entreprises* », en identifiant, sur la base du recensement des aides publiques aux entreprises qui sera produit, les dispositifs n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation suffisante et en proposant un cycle annuel d'évaluations priorisé, en coordination

avec les corps d'inspection et les organismes d'évaluation existants.

Sur la base de la définition ainsi arrêtée, l'administration sera en mesure d'opérer un recensement exhaustif des dispositifs relevant du périmètre retenu, en mobilisant l'ensemble des sources administratives disponibles. Ce recensement alimentera le document budgétaire prévu au PLF 2027, qui offrira pour la première fois une vision transversale et consolidée de l'étendue et du montant des aides publiques aux entreprises.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances et de la
Souveraineté industrielle,
énergétique et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Dorothee Rouzet
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Avril 2026

N° 386 Le nouveau cadre budgétaire européen, de la négociation à la mise en œuvre

Emmanuel Bordellès-Viala, Jacques De la Rue du Can

N° 385 Perspectives mondiales au printemps 2026 : L'économie mondiale à l'épreuve d'un nouveau choc énergétique

Bureaux de la DG Trésor en charge des prévisions internationales

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Pour toute demande presse, merci de vous adresser à presse@dgtresor.gouv.fr (01 44 87 73 24)

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique.