HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

RAPPORT
juillet 2026

Les aides aux entreprises : définition, périmètres, cadre de suivi et d'évaluation

Rapport au Premier ministre

LES AIDES AUX ENTREPRISES : DÉFINITION, PÉRIMÈTRES, CADRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Rapport au Premier ministre

Mission de concertation présidée par

Clément Beaune

Rapporteur

Mohamed Harfi

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

JUILLET 2026

SOMMAIRE

Introduction et synthèse **5**

Partie 1 – Cartographier les aides aux entreprises : un enjeu de transparence, d'efficacité et de lisibilité **11**

1. Les interventions publiques auprès des entreprises, levier essentiel des politiques publiques **11**

1.1. Les décisions des entreprises, et les politiques publiques associées, façonnent notre économie et notre société 11

1.2. Des interventions au service d'objectifs multiples 12

2. Quelles interventions publiques constituent des aides aux entreprises ? **13**

2.1. Une conception restrictive : seules les subventions directes constituent des aides 14

2.2. Une conception extensive : tout soutien public bénéficie aux entreprises 14

2.3. Des montants substantiels et divergents, diversité des périmètres retenus 15

2.4. Les points saillants exprimés lors de la concertation 17

3. L'enjeu central d'une vision d'ensemble **19**

3.1. Pour le débat public 19

3.2. Pour la lisibilité des politiques publiques 19

Partie 2 – Définition et périmètres **21**

1. Définition des aides aux entreprises **21**

1.1. Les principes préalables 21

1.2. Proposition de définition 22

2. Trois critères pour identifier et classer les aides **22**

2.1. Les mesures en recettes : dérogation à une norme de référence 22

2.2. Gradation du caractère d'aides aux entreprises 24

3. L'application des trois critères conduit à distinguer deux périmètres de référence pour le suivi et l'évaluation 26

3.1. Périmètre 1 : les aides directes et ciblées aux entreprises 28

3.2. Périmètre 2 : les soutiens économiques en faveur des entreprises 28

4. Deux agrégats complémentaires, pour des finalités distinctes 30

4.1. L'agrégat des « aides d'État » : un outil de comparaison européenne 30

4.2. L'agrégat macroéconomique des interventions publiques en faveur des activités économiques 31

Partie 3 – Un cadre de suivi et d'évaluation à la hauteur des enjeux 33

1. Proposition d'un cadre de suivi et d'évaluation : sept principes opérationnels 34

2. Trois principes directeurs 35

2.1. Des évaluations proportionnées 35

2.2. Plusieurs concepts d'évaluation 36

2.3. Une évaluation des dispositifs poursuivant le même objectif 36

3. Un cadre de suivi et d'évaluation opérationnel 36

3.1. Un programme pluriannuel d'évaluation : définition et priorités 36

3.2. Une présentation publique et une diffusion large des résultats 37

3.3. Travailler à un cadre européen 38

Annexes 41

Annexe 1 – Lettre de mission 43

Annexe 2 – La concertation organisée par le HCSP 45

Annexe 3 – Les interventions par grandes catégories : présentation synthétique 49

Annexe 4 – Vingt-cinq ans d'estimation des aides aux entreprises en France 55

Annexe 5 – Les taux réduits de TVA non classés comme dépenses fiscales 63

Annexe 6 – Les aides d'État : une approche par le droit de l'Union européenne 65

Annexe 7 – Les aides aux entreprises en Europe 69

Annexe 8 – Deux agrégats macroéconomiques 75

Annexe 9 – Un fonds pour l'évaluation des politiques publiques 79

Annexe 10 – Les prélèvements obligatoires en France au regard des comparaisons européennes 81

INTRODUCTION ET SYNTHÈSE

Des enjeux de transparence, d'efficacité et de lisibilité

Les interventions économiques en faveur des entreprises constituent un levier structurant de l'action économique des administrations publiques. Elles contribuent à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, en matière de compétitivité, d'innovation, d'emploi, de transition écologique ou de cohésion territoriale. Elles peuvent également être utilisées pour accompagner les entreprises lorsque celles-ci font face à des chocs conjoncturels ou pour favoriser les transformations structurelles de l'économie.

Ces dispositifs d'intervention ont acquis une visibilité croissante dans le débat public, par leur importance, par la diversité des moyens mobilisés, qui empêche souvent d'en appréhender la globalité, mais aussi par les interrogations qu'ils soulèvent sur leur efficacité comme sur leur soutenabilité pour les finances publiques. Le débat est marqué par la grande hétérogénéité des estimations disponibles sur le montant global, au gré des définitions retenues pour qualifier ces interventions économiques d'« aides aux entreprises ». En l'absence de définition consensuelle, le coût pour l'État peut s'apprécier selon de multiples critères. Les interventions économiques peuvent en effet prendre des formes différentes (dépenses budgétaires, dispositifs fiscaux, exonérations de cotisations sociales, prêts, garanties ou participations), obéir à des modalités de fonctionnement diverses et poursuivre des objectifs de politique publique variés. Les estimations disponibles, fondées sur des choix hétérogènes, diffèrent ainsi fortement, au point de nourrir incompréhensions et controverses (Partie 1).

Une mission confiée par le Premier ministre au HCSP

Dans ce contexte, le Premier ministre a confié au HCSP une mission complémentaire[1] aux travaux sur ce sujet, notamment du Sénat[2], pour « contribuer aux fondations d'un nouveau cadre d'analyse, de suivi et d'évaluation des aides publiques aux entreprises, au service d'une

[1] Voir la lettre de mission en **Annexe 1**.

[2] Sénat (2025), *Rapport sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants*, rapport de commission d'enquête, par Olivier Rietmann et Fabien Gay, juillet ; voir aussi HCSP (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *La Note d'analyse*, n° 157, juillet.

action publique lisible, plus efficiente et mieux évaluée », en s'attachant à « organiser une concertation avec les parlementaires et les partenaires sociaux et les collectivités locales ».

Dans le cadre de cette mission, le HCSP a réuni une commission de concertation sur les aides publiques aux entreprises (voir **Annexe 2**), avec pour objectif de nourrir une réflexion partagée sur la définition et le périmètre de ces aides. En s'appuyant notamment sur les rapports publics récents et les travaux méthodologiques en la matière (groupe de travail inter-administrations piloté conjointement par les directions générales du Trésor et des Entreprises), des documents de séance ont alimenté la réflexion, en laissant à la commission l'espace d'un large débat. Ces documents explicitaient les enjeux, brossaient un tableau synthétique des grandes catégories d'interventions économiques en faveur des entreprises, présentaient des expériences de pays partenaires au sein de l'Europe et introduisaient des principes généraux et des questions relatives à la définition, au périmètre ainsi qu'à la mesure des aides aux entreprises.

Une définition des aides aux entreprises

De ces travaux, et en tenant compte des échanges au sein de la Commission de concertation (Partie 2), le HCSP propose la **définition des aides aux entreprises** suivante, qui pourrait constituer le **référentiel commun** : « **Une aide publique aux entreprises désigne toute intervention publique qui mobilise des ressources publiques au bénéfice d'une entreprise ou d'une entité exerçant une activité économique, en lui procurant un avantage économique identifiable, sans contrepartie équivalente en biens, services, actif ou mission de service public.** »

Deux périmètres de suivi et d'évaluation des aides aux entreprises

Les interventions publiques reposent sur des critères juridiques, budgétaires et économiques qui ne se recouvrent pas toujours pleinement. L'identification et le classement des dispositifs existants a donc été effectué en retenant trois critères communs et cumulatifs : l'existence d'une **dérogation à une norme de référence,** le **ciblage explicite des entreprises** comme bénéficiaires de la mesure et l'**identification des entreprises comme les bénéficiaires économiques effectifs** de l'intervention publique.

Sur cette base, le président de la commission de concertation Clément Beaune a pris acte qu'il n'y avait pas de consensus au sein de cette commission pour aboutir à un unique périmètre des aides aux entreprises. Il propose en conséquence que soient retenus ***deux périmètres* de référence pour le suivi budgétaire annuel et l'évaluation des dispositifs**. Par ailleurs, il serait utile à l'action publique de calculer **deux agrégats complémentaires**, d'une part **pour la comparaison avec nos partenaires européens** sur une base commune et d'autre part **pour le suivi dans le temps de l'ensemble des interventions publiques en faveur de des activités économiques** (Partie 2).

En publiant ces deux périmètres chaque année dans un document budgétaire public annexé au projet de loi de finances, le débat passerait de « combien ça représente ? » à « comment ça évolue ? » et « comment on évalue ? ».

Un cadre d'évaluation opérationnel et proportionné aux enjeux

Cette proposition de définition et de deux périmètres des aides aux entreprises constituerait donc la base du recensement des dispositifs par les ministères en charge de l'économie et des comptes publics. Le cadre de suivi et d'évaluation est le troisième pilier de ce triptyque pour éclairer les débats budgétaires et les orientations des politiques publiques. Le HCSP propose **un cadre opérationnel de suivi et d'évaluation des aides** aux entreprises.

Tout en tenant compte de l'hétérogénéité des dispositifs, l'approche d'évaluation proposée est homogène et proportionnée aux enjeux financiers. Elle vise à construire un chaînage clair entre **programmation pluriannuelle des évaluations, travaux indépendants et contradictoires et présentation au Gouvernement et au Parlement, susceptible d'éclairer les décisions sur l'évolution des dispositifs et les débats budgétaires associés (Partie 3)**.

Un travail sur un cadre européen

Les règles européennes relatives aux aides d'État (voir **Annexe 6**) constituent aujourd'hui un cadre juridique essentiel pour préserver les conditions de concurrence au sein du marché intérieur. Toutefois, elles ne couvrent qu'une partie des soutiens publics accordés aux entreprises et ne répondent pas aux besoins de comparaison plus larges des politiques nationales. En effet, les exemples allemand, italien et britannique montrent que ces pays poursuivent des réflexions similaires sur la transparence, l'efficacité et l'évaluation des aides, sans disposer d'un langage commun ni d'un référentiel partagé (voir **Annexe 7**).

Dans ce contexte, la France pourrait proposer l'élaboration, au niveau européen, d'un cadre méthodologique non contraignant définissant les principales catégories d'aides aux entreprises, les principes de leur recensement et des standards minimaux d'évaluation. Une telle initiative favoriserait le partage d'expériences, la diffusion des bonnes pratiques et une convergence progressive des méthodes nationales, tout en respectant les compétences budgétaires et économiques de chaque État membre.

Une définition stabilisée, deux périmètres fixés, un cadre de suivi et d'évaluation, un travail au niveau européen : tout cela peut contribuer à la transparence et la compréhension des soutiens publics aux entreprises en France, à une meilleure efficacité des politiques publiques associées, à un débat plus apaisé. L'objectif est double : **mieux connaître les aides aux entreprises et mieux appréhender leur évolution ; définir comment on les évalue pour faire en sorte que les crédits budgétaires soient orientés vers les dispositifs les plus efficaces et les plus efficients.**

Encadré – Définition et cadre de suivi et d'évaluation des aides aux entreprises

Une définition des aides aux entreprises

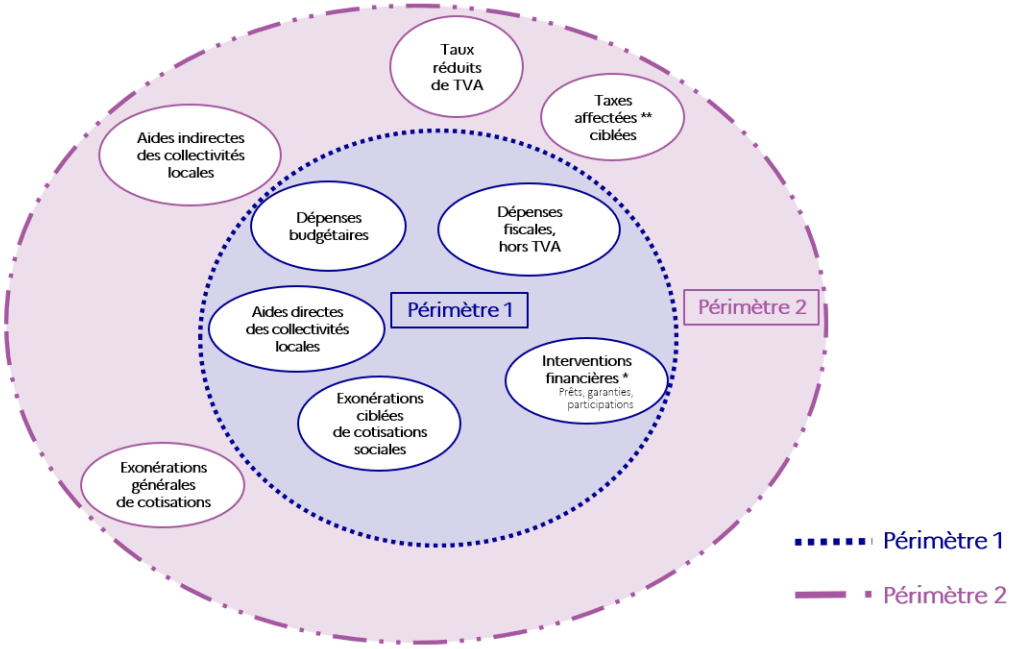
« Une aide publique aux entreprises désigne toute intervention publique qui mobilise des ressources publiques au bénéfice d'une entreprise ou d'une entité exerçant une activité économique, en lui procurant un avantage économique identifiable, sans contrepartie équivalente en biens, services, actif ou mission de service public. »

Deux périmètres de référence pour un suivi d'une année à l'autre, à champ constant (« comment ça évolue ? »)

1) les aides directes et ciblées aux entreprises (Périmètre 1)

2) les soutiens publics économiques en faveur des entreprises (Périmètre 2)

Schéma 1 – Deux périmètres pour le suivi et l'évaluation des aides aux entreprises



* Seules les opérations qui n'ont pas été réalisées en investisseur avisé[1] sont prises en compte ; elles sont estimées en équivalent subvention par la Commission européenne (aides d'État).

** Aides majoritairement financées par taxes affectées, sujettes à reclassement en périmètre 1 en fonction de leur nature (voir point 3.2 de la Partie 2).

Source : HCSP

[1] Les opérations réalisées « en investisseurs avisés » sont des opérations qui ont été menées dans des conditions acceptables pour un investisseur privé dans les conditions de marché du moment.

Une proposition de cadre d'évaluation, fondé sur sept principes (« comment on évalue » ?)

Des investissements sont nécessaires sur la durée

1) Construire une grille standardisée d'évaluation des aides
2) Évaluer la construction possible d'une base individuelle des aides publiques aux entreprises
3) Renforcer l'écosystème public d'évaluation des politiques publiques : un financement socle de laboratoires publics d'excellence dans ce domaine

Des actions seraient à mettre en place chaque année

4) Mettre à jour un programme pluriannuel d'évaluation (sur une période de trois ans)
5) Publier les résultats en toute transparence
6) Appliquer des règles de réexamen liées aux résultats des évaluations
7) Éclairer le débat parlementaire en consolidant annuellement les résultats des évaluations

Un cadre européen fixant un référentiel commun et facilitant les comparaisons

L'élaboration d'un référentiel européen partagé a vocation à définir des principes communs de classement, de suivi et de publication des différentes catégories d'aides.

PARTIE 1

CARTOGRAPHIER LES AIDES AUX ENTREPRISES : UN ENJEU DE TRANSPARENCE, D'EFFICACITÉ ET DE LISIBILITÉ

1. Les interventions publiques auprès des entreprises, levier essentiel des politiques publiques

1.1. Les décisions des entreprises, et les politiques publiques associées, façonnent notre économie et notre société

Emploi, salaires, localisation, formation, innovation, choix industriels… Les décisions des entreprises basées en France façonnent largement les conditions dans lesquelles évoluent les Français, les perspectives de l'économie et du modèle social français, leurs forces et leurs vulnérabilités.

Les interventions économiques à destination des entreprises constituent ainsi un levier important dans la conduite des politiques publiques. En modifiant l'environnement dans lequel elles opèrent, les pouvoirs publics peuvent amener les entreprises à internaliser des objectifs de politique publique. De telles interventions, par les ressources publiques qu'elles allouent, peuvent inciter les entreprises à infléchir leurs décisions.

En présence d'externalités, les pouvoirs publics peuvent en effet vouloir inciter les entreprises à engager certaines décisions (investissements, innovation, recrutements, etc.) qu'elles n'auraient pas prises sur la seule base de la rentabilité financière. Par ailleurs, selon les priorités des pouvoirs publics, des moyens peuvent être alloués au développement de certaines catégories d'entreprises, secteurs ou zones géographiques.

Les moyens publics sont ainsi régulièrement mobilisés pour soutenir la compétitivité, l'emploi, l'innovation, la transition écologique ou la cohésion territoriale, mais aussi pour répondre à des chocs conjoncturels ou accompagner des transitions. Au fil du temps, un ensemble foisonnant de dispositifs d'intervention économique a ainsi été mis en place à l'appui de ces priorités.

Ces interventions économiques peuvent prendre la forme d'incitations financières, mais aussi de normes, de réglementation, etc. Conformément à la mission confiée par le Premier ministre au HCSP, la discussion se restreint ici aux seules interventions qui mobilisent des ressources financières publiques ou d'origine publique.

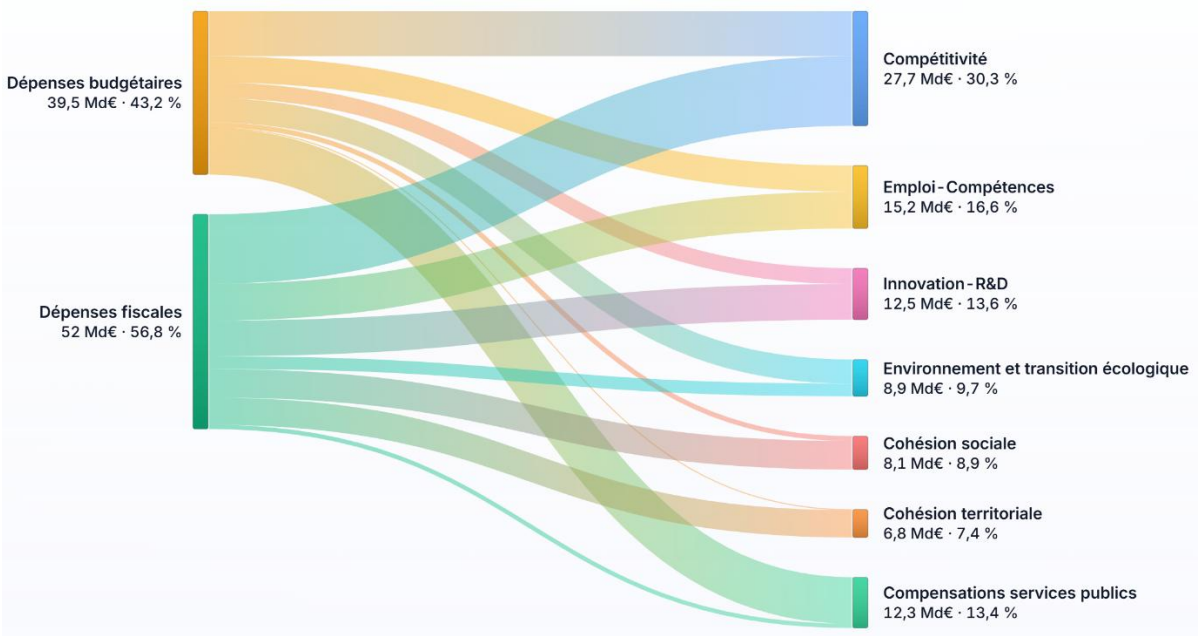
1.2. Des interventions au service d'objectifs multiples

Dans le cadre de leurs activités économiques, les entreprises sont soumises à de nombreuses incitations issues de ces interventions économiques. Mises bout à bout, celles-ci couvrent un large spectre d'objectifs de politique publique, notamment de compétitivité et d'emploi : des incitations pour investir dans la R & D (crédit d'impôt recherche, crédit d'impôt innovation, etc.), pour investir dans la production d'énergies renouvelables et la rénovation énergétique (différentes aides budgétaires ou fiscales), pour recruter davantage de jeunes et les former (aides à l'apprentissage, primes à l'embauche) ou encore pour favoriser l'emploi de certaines populations (aides au recrutement des chômeurs éloignés de l'emploi, allègements de cotisations sociales au niveau du Smic, etc.).

Certains dispositifs ciblent des activités économiques bien spécifiques, à l'instar des réductions de TVA sur certains secteurs (restauration, biens culturels, par exemple) ou des exonérations de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques dont bénéficient certaines activités.

D'autres interventions, dont le poids financier est non négligeable, ont pour objet d'assurer la continuité territoriale des services publics (service universel de la Poste, par exemple), l'entretien des infrastructures publiques (comme la régénération ferroviaire) ou le financement du secteur audiovisuel (subvention à France Télévisions, par exemple).

Figure 1 – Une relecture des données de 2023 des dépenses budgétaires et fiscales en faveur des entreprises, par grands objectifs de politique publique



Source : HCSP, données du budget exécuté 2023 traitées dans Harfi M. (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », La Note d'analyse*, n° 157, HCSP, juillet*

2. Quelles interventions publiques constituent des aides aux entreprises ?

Deux conceptions, qui ont été reprises et exprimées dans le cadre de la concertation, représentent les pôles opposés d'un continuum de définitions. Entre une définition strictement limitée aux subventions directes et une définition englobant l'ensemble des dépenses publiques ou moyens d'intervention publics, la plupart des travaux économiques et institutionnels retiennent généralement des approches intermédiaires, intégrant en partie ou en totalité les différents dispositifs qui procurent un avantage économique jugé identifiable aux entreprises (voir Tableau 1 plus loin).

Il est à noter que le terme même d'aide peut être discuté, car tout soutien destiné ou transitant par les entreprises suit des finalités de politique publique – et non, sauf exception, le redressement ou de sauvetage d'une entreprise. Conformément à la lettre de mission du Premier ministre[1], **nous avons repris ce terme largement installé dans le débat public, tout en cherchant à le définir et à le circonscrire au mieux**.

[1] Voir **Annexe 1**.

2.1. Une conception restrictive : seules les subventions directes constituent des aides

Selon cette perspective, seules doivent être considérées comme des aides les subventions explicitement versées par une autorité publique à une entreprise ou à un groupe d'entreprises identifiées. Ces aides se caractérisent ainsi par un transfert financier direct, visible et traçable dans les comptes publics. Plusieurs arguments sont avancés en appui à cette définition. D'abord, elle présente l'avantage de la clarté et de la transparence. Les subventions directes seraient facilement identifiables, quantifiables et contrôlables. L'évaluation de leur coût budgétaire et de leur efficacité économique serait ainsi facilitée. Ensuite, cette définition permet de distinguer clairement les interventions publiques ciblées des mesures plus générales de politique économique. Selon cette conception, un dispositif fiscal applicable à l'ensemble des entreprises ou une réduction générale des prélèvements obligatoires ne constituent pas une aide mais une modalité du système fiscal ou social.

Ainsi, les défenseurs de cette vision, notamment au sein de la Commission de concertation, considèrent qu'il convient de réserver le terme d'« aide » aux interventions discrétionnaires des administrations publiques qui procurent un avantage financier direct à certains bénéficiaires déterminés. Ils considèrent que si l'on intègre l'ensemble des avantages susceptibles de bénéficier aux entreprises, cela conduirait à diluer excessivement la notion d'aide publique, au point que cette catégorie en perde sa pertinence analytique.

Toutefois, cette définition est souvent critiquée pour son caractère réducteur, notamment parce qu'elle ignore le développement d'instruments de soutien aux entreprises comme les crédits d'impôt, les exonérations de cotisations sociales, les garanties publiques, les prêts à taux préférentiels, la bonification de prêts ou encore les prises de participation publiques. Or ces dispositifs peuvent représenter des montants financiers considérables et produire des effets économiques comparables à ceux des subventions directes.

2.2. Une conception extensive : tout soutien public bénéficie aux entreprises

À l'opposé dans le spectre des définitions, une deuxième approche considère que toute dépense publique – voire tout soutien public – est susceptible de constituer, directement ou indirectement, un soutien aux entreprises dans la mesure où elle contribue à stimuler l'activité économique et la demande globale. Cette vision s'appuie notamment sur les analyses macroéconomiques inspirées de la théorie keynésienne. Selon celles-ci, les dépenses publiques génèrent un effet multiplicateur : même lorsqu'une mesure n'est pas conçue pour soutenir directement le secteur productif, elle finit par bénéficier aux entreprises en augmentant leur chiffre d'affaires, leurs investissements ou leurs débouchés.

Les défenseurs de cette approche soulignent que la frontière entre dépenses publiques générales et aides aux entreprises est souvent artificielle. Par exemple, les soutiens à la formation continue et à l'apprentissage améliorent les qualifications des salariés, les investissements dans les infrastructures de mobilité réduisent les coûts de production et de transport, tandis que le soutien à la recherche privée comme publique favorise l'innovation dont les entreprises tirent profit. Dans cette perspective, l'ensemble de l'action publique participe à la création d'un environnement économique favorable aux activités productives.

Cette conception très extensive présente toutefois des limites. Si toute intervention publique produit, à un degré ou à un autre, des retombées économiques favorables aux entreprises, il devient difficile de distinguer les politiques spécifiquement destinées à soutenir ces dernières des autres missions des administrations publiques. Le risque est dès lors de vider la catégorie d'« aide aux entreprises » de sa capacité descriptive et analytique. En assimilant pratiquement toute dépense publique à une forme d'aide aux entreprises, cette conception tend aussi à rendre la notion « d'aide aux entreprises » difficilement opérationnelle pour tout suivi ou évaluation.

Dans les études existantes, les travaux empruntent des voies intermédiaires entre ces deux pôles (du continuum) de définitions. Le tableau comparatif des estimations illustre la grande diversité des définitions et des périmètres retenus, qui aboutit à des chiffrages différents (voir Tableau 1).

2.3. Des montants substantiels et divergents, diversité des périmètres retenus

Le chiffrage des aides publiques aux entreprises n'est pas nouveau en France. Sur les vingt-cinq dernières années, le HCSP dénombrait plus d'une dizaine d'exercices de ce genre. Le problème n'est donc pas le manque de chiffrage mais la **forte divergence entre les estimations disponibles**. Les montants totaux des aides rapportés par les travaux les plus récents varient du simple au double, voire davantage, selon les périmètres retenus (voir **Annexe 4**).

S'il y a convergence sur le chiffrage de différents dispositifs pris isolément et sur un bloc de dispositifs, intégrés au périmètre par l'ensemble de ces études, le **choix d'inclure ou non certaines interventions économiques explique des écarts importants**. Parmi les points de divergence figurent les exonérations générales de cotisations sociales, les dépenses fiscales dites « déclassées » et le traitement de dispositifs qui touchent les entreprises de manière indirecte. Il existe également des **différences dans les méthodes de valorisation** des instruments financiers. Enfin, **le champ des ressources publiques considérées varie** d'une étude à l'autre, avec notamment l'intégration plus ou moins complète des aides européennes et locales, ou le traitement de certains dispositifs mis en œuvre par des opérateurs pour le compte de l'État. Chaque option méthodologique retenue emporte ainsi des implications fortes en termes de lecture des soutiens publics en faveur des entreprises (voir Tableau 1 page suivante).

Tableau 1 – Diversité des périmètres retenus dans les rapports sur les aides aux entreprises depuis 2020

Catégories de soutiens	Sénat (2025)		HCSP (2025)	IGF (2024)	Commission EU (2025) (1)	Insee (2025) (4)	Irés-CLERSÉ (2022)		France Stratégie (2020)			
	Périmètre 1	Périmètre 2					Périmètre 1	Périmètre 2	Périmètre 1	Périmètre 2	Périmètre 3	Périmètre 4
Dépenses budgétaires												
Subventions pour charges de service public			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (2) (8)	✓ (2) (9)	
Autres subventions	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dépenses fiscales												
Dépenses fiscales (IS)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dépenses fiscales (IR-IS)	✓ (6)	✓ (6)	✓ (6)	✓ (6)	✓ (6)		✓ (6)	✓ (6)				
Dépenses fiscales (Accises)	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dépenses fiscales TVA	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Dépenses fiscales déclassées (hors TVA déclassés)	✓						✓		✓			
Taxes affectées			✓ (7)	✓ (7)					✓			
Exonérations de cotisations sociales												
Exonérations générales	✓	✓					✓	✓	✓	✓	✓	✓
Exonérations ciblées	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
Exemptions d'assiettes												
Prêt, garanties et participations	✓ (6)		✓ (1) (2)	✓ (5)	✓ (1) (2)	✓			✓ (1) (2)	✓ (1) (2)		
Aides des collectivités territoriales (Interventions économiques)	✓ (10)			✓					✓	✓	✓	✓
Aides européennes (a)	✓ (10)			✓					✓ (b)	✓ (b)	✓ (b)	✓ (b)
Soutiens en nature (mise à disposition ou aménagement de terrain, etc.)												
Total en milliards d'euros	**211**	**108**	**112**	**105**	**45**	**64**	**205**	**157**	**223**	**175**	**152**	**139**

(1) Aides ciblées et aides exemptées de notifications ; (2) En équivalent subvention ; (3) Interventions financières de Bpifrance ; (4) Données issues de la comptabilité nationale ; (5) Cout budgétaire à la charge de l'État, lié à la sinistralité des prêts ; (6) Uniquement la part « intérêt en en équivalent subvention » des prêts à taux préférentiels (bonification). (7) quatre sont retenues pour un coût estimé en 2023 à 1,5 milliard d'euros ; (8) hors équivalent subvention des retraites de La Poste et de France Télécom, (9) hors dépenses du (8) et celles d'infrastructures de transport et subventions au service public de l'audiovisuel. (10) Ces aides sont incluses indirectement, car elles font partie de l'ensemble des subventions reçues par les entreprises non financières (données de la comptabilité nationale) sans qu'il soit possible de les isoler (a) Fonds européens pour l'agriculture, la pêche, le développement régional, la transition juste ; (b) seules les aides à la R & D sont comptabilisées.

Source : HCSP, 2026, à partir des rapports publiés par ces institutions

2.4. Les points saillants exprimés lors de la concertation

Les séances de travail de la Commission de concertation ont donné lieu à des échanges nourris, enrichis par des présentations préparées par l'équipe du HCSP et par les nombreuses contributions reçues des membres et des institutions auditionnées. L'ensemble de ces documents sont disponibles en ligne, sur la page dédiée du HCSP.

Un socle de convergence se dégage de ces éléments, malgré des appréciations parfois très différentes sur la notion d'aide aux entreprises et sur les questions de périmètre.

La plupart des participants considèrent que **la définition du périmètre constitue un enjeu important**, en ce qu'elle conditionne à la fois l'information des citoyens et des décideurs sur le montant total des aides retenues, et oriente ainsi les évaluations à mettre en œuvre dans ce cadre comme les éventuelles réformes à envisager. Il existe également un **consensus sur la nécessité d'améliorer la transparence, la lisibilité et l'évaluation des dispositifs**, dans un contexte où le recensement des aides demeure incomplet et où leur efficacité est jugée insuffisamment documentée.

Les contributions convergent aussi sur l'intérêt de **distinguer les différentes catégories d'aides selon leur nature économique et leurs objectifs de politique publique**, ainsi que sur la nécessité de **procéder à des réexamens réguliers des dispositifs**.

Enfin, une majorité des participants estime que **les relations commerciales ordinaires entre les administrations publiques et les entreprises ne doivent pas être assimilées à des aides en ceci qu'elles donnent lieu à une contrepartie équivalente**, comme dans le cas de la commande publique ou des compensations pour charges de service public.

Les divergences portent sur plusieurs points.

Sans surprise, le principal point de divergence porte sur la question du périmètre à retenir. **Aucun consensus ne s'est dégagé pour définir un périmètre unique**. Certains membres défendent une approche large, intégrant l'ensemble des transferts directs et indirects, les dépenses fiscales, les exonérations de cotisations sociales et, dans certains cas, les instruments financiers. D'autres soutiennent une définition plus restrictive, centrée sur les aides directes et ciblées, proche du périmètre européen des aides d'État, en considérant qu'un périmètre trop étendu risque de brouiller l'analyse en agrégeant des dispositifs de nature très différente. Au-delà de ces divergences, **un consensus semble toutefois s'être dégagé sur la nécessité de définir et de suivre plusieurs périmètres d'aides aux entreprises**.

Sur le fond, la question des allègements de cotisations sociales constitue l'un des principaux points de désaccord. Pour les uns, ces dispositifs représentent un renoncement à des recettes publiques destinées à financer le modèle social : selon cette lecture, ces allègements procurent

un avantage économique aux entreprises et doivent donc être intégrés au champ des aides. À l'inverse, d'autres membres considèrent que ces dispositifs relèvent d'un élément structurel de la politique de l'emploi, voire d'une correction du niveau relatif élevé des prélèvements obligatoires, et ne peuvent être assimilés à des aides au sens strict (voir **Annexe 10**).

Le traitement des instruments financiers fait également débat. Plusieurs contributions proposent de les intégrer au périmètre, tout en distinguant leur nature et leurs effets économiques. D'autres recommandent de les exclure ou de les traiter séparément, au motif qu'ils ne correspondent pas toujours à un transfert net et définitif de ressources publiques. Une approche intermédiaire, qui fait davantage consensus, consiste à les apprécier à travers leur équivalent-subvention plutôt qu'à travers leur montant nominal.

Enfin, **des désaccords subsistent sur la prise en compte des aides indirectes, de certaines dépenses fiscales, notamment des taux réduits de TVA**, compte tenu du manque d'analyses solides pour étayer leur intégration ou non au périmètre des aides aux entreprises.

Il convient aussi de rapporter certains points controversés, qui ne relèvent pas de la mission confiée au HCSP, mais qui ont été soulevés à plusieurs reprises. Il s'agit notamment **des conditionnalités associées aux aides**. Certains membres plaident pour un renforcement des critères sociaux, environnementaux ou territoriaux, assortis d'objectifs mesurables et vérifiables. Le respect de ces critères conditionnerait non seulement l'attribution mais aussi le contrôle de l'exécution et, dans le cas d'engagements non tenus par les entreprises, le remboursement des aides reçues. Il a été proposé que le dialogue social joue un rôle dans la vérification de ces conditions. D'autres membres ont rejeté cette approche, rappelant que les dispositifs comportent déjà des conditions d'éligibilité et de sélection suffisantes, et que seules les entreprises et les activités qui les remplissent bénéficient d'aides. Ils considèrent que l'ajout de nouvelles exigences ne peut se justifier que lorsque celles-ci sont directement liées à l'objectif poursuivi par l'aide, dans un cadre d'éligibilité *ex ante*.

Compte tenu de ces points de convergence et de divergence d'une part, et des principes généraux et des critères discutés en séance d'autre part, le HCSP propose **une définition des aides aux entreprises qui constitue le cadre de référence commun**. Sur la base de cette définition, qui s'appuie notamment sur les travaux menés par la DG Trésor et la DGE, et de l'**application de trois critères de classement des dispositifs**, **deux périmètres sont proposés pour le suivi et l'évaluation**. En outre, deux agrégats complémentaires sont définis, d'une part pour permettre des comparaisons avec nos partenaires européens au-delà des aides d'État (voir **Annexe 6**) et, d'autre part, pour une vision macroéconomique d'ensemble des interventions publiques en faveur des activités économiques.

3. L'enjeu central d'une vision d'ensemble

3.1. Pour le débat public

Les aides aux entreprises occupent une place croissante dans le débat public, à la croisée des **enjeux budgétaires, économiques, sociaux et démocratiques**. La multiplication des chiffrages peut alimenter l'idée d'un manque de pilotage et de contrôle effectif de ces aides, jetant le soupçon sur ces dispositifs dans leur ensemble, avec des interrogations sur d'éventuels effets d'aubaine, voire sur des « cadeaux » sans réelle contrepartie de la part des entreprises bénéficiaires. La période de **consolidation budgétaire** dans laquelle se place le présent exercice renforce ces enjeux.

Cette visibilité contraste avec l'**absence de définition consensuelle** sur ce que recouvrent les aides publiques aux entreprises. Selon les définitions retenues dans les différents rapports, les montants avancés varient dans des proportions considérables, alimentant ainsi incompréhensions et controverses.

Si le chiffrage constitue une première étape nécessaire dans le débat public, la légitimité de ces interventions repose sur leur efficacité dans l'atteinte des objectifs fixés : **évolution dans le temps à périmètres constants et évaluation régulière doivent devenir le centre des débats**.

3.2. Pour la lisibilité des politiques publiques

Les aides publiques aux entreprises constituent un levier – avec d'autres moyens d'intervention – pour atteindre des objectifs de politique publique. D'un point de vue normatif, la littérature économique recommande classiquement de se donner un instrument par objectif. En pratique toutefois, il est fréquent que des instruments proposés à la délibération publique se voient assignés différents objectifs ou que les objectifs de plusieurs instruments se recouvrent. Dès lors, il est **difficile d'avoir une vue globale** des politiques publiques déployées pour atteindre un objectif donné, ce qui limite les comparaisons temporelles, complique l'évaluation et peut entretenir une certaine défiance.

Au-delà des enjeux d'information pour le citoyen, la multiplicité des dispositifs, pointée dans différents rapports, constitue un **enjeu de lisibilité pour les acteurs privés**. Lorsque leur enchevêtrement ne produit plus un ensemble d'incitations lisible et cohérent, se posent des **questions d'efficacité des politiques publiques et d'inégalités, voire de non-recours** (au détriment des PME et des ETI). En outre, cette multiplicité est consommatrice de ressources et risque d'avantager les entreprises, souvent les plus grandes, qui investissent le plus dans la maîtrise d'une complexité administrative en constante évolution.

PARTIE 2

DÉFINITION ET PÉRIMÈTRES

1. Définition des aides aux entreprises

1.1. Les principes préalables

Trois questions de définition ont été discutées au sein de la Commission de concertation : quelle définition de l'entreprise adopter ? qu'est-ce qui caractérise une « aide » ? quel périmètre de la sphère publique retenir ?

Le terme d'aide est retenu ici, bien que discuté ou discutable (voir Partie 1).

En tenant compte des échanges au sein de la Commission de concertation, la définition proposée adopte une approche économique.

Ainsi, la définition des entreprises y est large, étendue aux « entités exerçant une activité économique ». Ceci permet d'intégrer les associations, les structures parapubliques et les entreprises publiques, dès lors que leurs activités sont de nature économique.

Le caractère d'aide, quant à lui, doit s'apprécier au regard des contreparties associées aux interventions considérées. Il est ainsi proposé d'exclure du périmètre les aides donnant lieu à des « contreparties équivalentes », étant précisé que cette contrepartie peut être de nature diverse : « biens, services, actifs ou missions de service public **»**. Sont dès lors exclues la commande publique, notamment les achats publics ordinaires et les compensations pour charge de service public, tout comme les opérations financières dès lors qu'elles sont réalisées « en investisseur avisé »[1] selon la doctrine européenne des aides d'État.

[1] Les opérations réalisées « en investisseurs avisés » sont des opérations qui ont été menées dans des conditions acceptables pour un investisseur privé dans les conditions de marché du moment.

Enfin, le périmètre de la sphère publique devrait s'appuyer sur la définition du champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, couvrant notamment leurs opérateurs.

1.2. Proposition de définition

Selon ces principes généraux, compte tenu des arbitrages au sein de la Commission de concertation et des retours des auditions, la définition des aides aux entreprises proposée est la suivante : « **Une aide publique aux entreprises désigne toute intervention publique qui mobilise des ressources publiques au bénéfice d'une entreprise ou d'une entité exerçant une activité économique, en lui procurant un avantage économique identifiable, sans contrepartie équivalente en biens, services, actifs ou missions de service public**. »

En retenant la notion de ressources publiques, qu'elles soient en engagement de dépenses ou sous forme de renoncement à des recettes, cette définition retient comme périmètre de la sphère publique les administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, couvrant leurs opérateurs.

2. Trois critères pour identifier et classer les aides

De cette définition découle un **référentiel commun d'identification** des aides. Il reste pour définir les périmètres à classer les dispositifs selon des critères opérationnels. Les trois critères retenus sont :

- **la norme** : le dispositif déroge-t-il à une norme de référence applicable aux entreprises ?
- **le ciblage** : le dispositif cible-t-il explicitement les entreprises ?
- et **l'identification** : les entreprises peuvent-elles être identifiées de manière vraisemblable comme bénéficiaires économiques effectifs de l'intervention publique ?

Par ailleurs, il convient de s'accorder sur des modalités de chiffrage homogènes, notamment pour les aides financières.

2.1. Les mesures en recettes : dérogation à une norme de référence

Identifier des dépenses fiscales suppose de définir une norme

Les dépenses fiscales sont définies par rapport à un système de référence, qualifié de norme fiscale, qui permet d'identifier les mesures entraînant une perte de recettes pour l'État. Déroger à la norme de référence est donc une condition nécessaire pour pouvoir qualifier une intervention publique comme aide.

La loi de finances pour 1980 a institué une présentation annuelle des dépenses fiscales dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances[1]. Depuis 2008, ces dispositifs sont recensés et évalués chaque année dans le tome II des *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances de l'année.

Du côté des cotisations sociales, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005[2] a renforcé l'information relative aux exonérations, réductions et exemptions d'assiette, sans que soit définie de norme. Ces dispositifs sont désormais recensés dans l'annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui précise leur nature, leur coût et les modalités de compensation financière. Les pertes en recettes, en grande partie compensées à la Sécurité sociale, sont définies par rapport à un système de référence des taux de prélèvement sociaux tels que définis par la loi (voir ci-dessous pour la question de la norme sociale).

L'administration fiscale propose une convention incontournable

Le fait qu'une mesure fiscale conduise à une perte de recettes ne conduit pas automatiquement à son classement parmi les dépenses fiscales. C'est le caractère incitatif de la mesure qui détermine si celle-ci est classée en dépense fiscale, selon les principes définis par le Conseil des impôts en 2003[3]. Ainsi, **certaines dispositions fiscales, bien qu'identifiées et chiffrées, ne sont pas retenues par l'administration fiscale comme dépenses fiscales** : il s'agit de celles dont l'administration considère qu'elles reflètent le nouvel état des principes généraux du droit fiscal. C'est le cas des dépenses fiscales dites « « déclassées », devenues constitutives des normes de référence, comme le « régime des sociétés mères et filiales », dit « régime mères-filles », qui permet aux entreprises de ne pas être imposées sur les produits de participations représentant au moins 5 % du capital d'autres sociétés. **D'autres mesures dérogatoires sont identifiées mais non chiffrées**, comme 22 taux réduits de TVA (par exemple sur l'alimentation humaine ou sur les médicaments, voir la liste exhaustive en **Annexe 5**). Dans une logique générale et redistributive, l'administration fiscale retient essentiellement le critère incitatif pour l'intégration dans les dépenses fiscales, et non les aspects redistributifs.

[1] Article 32 de la loi de finances pour 1980 : « Chaque année dans le fascicule Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances, le Gouvernement retracera l'évolution des dépenses fiscales en faisant apparaître, de manière distincte, les évaluations initiales, les évaluations actualisées, ainsi que les résultats constatés. Les dépenses fiscales seront ventilées de manière détaillée, par nature de mesures, par catégories de bénéficiaires et par objectifs ».

[2] Elle prévoit une annexe « énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, (…) en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu… Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme ».

[3] Conseil des impôts (2023), *La fiscalité dérogatoire. Pour un réexamen des dépenses fiscales*, XXIe rapport au président de la République, septembre.

S'il est proposé, par cohérence, d'adopter la définition implicite de la norme proposée chaque année par l'administration fiscale, il convient toutefois de souligner l'importance de cette définition conventionnelle dans ce cadre.

L'éléphant dans la pièce : quelle norme sociale ?

Les mesures de réductions ciblées semblent pouvoir faire consensus comme partie intégrante du périmètre, et les mesures d'exemptions d'assiette comme pouvant être exclues du périmètre des aides.

En revanche, les mesures d'allègements généraux représentent, sans surprise, la question la plus clivante. Il s'agit de déterminer si elles constituent des aides publiques aux entreprises ou si elles correspondent à une norme déterminant le niveau des prélèvements sociaux qui pèse sur le coût général du travail.

Certains membres de la Commission rappellent ainsi l'importance des prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises françaises, en particulier les cotisations sur les salaires, que ces mesures viennent partiellement modérer[1], et considèrent que ces cotisations allégées sont la norme.

Pour d'autres au contraire, ces mesures constituent une aide par rapport à une norme de contributions sociales inchangée, que vient objectiver la compensation des moindres recettes pour les comptes sociaux recherchée à travers des ressources budgétaires de l'État.

2.2. Gradation du caractère d'aides aux entreprises

Les aides les moins transversales doivent faire partie du champ

Pour être qualifié d'aide aux entreprises, un dispositif doit explicitement avoir comme objectif de bénéficier aux entreprises, en favorisant financièrement leurs conditions d'activité – amont, aval, investissement, production. Les dispositifs répondant le plus clairement à ce critère sont ceux qui soutiennent directement les entreprises comme les dispositifs sectoriels, pour lesquels le lien entre la mesure et l'activité productive des entreprises est explicite et relativement peu contestable.

[1] Voir en **Annexe 10** des éléments de comparaison sur les prélèvements obligatoires et les dépenses sociales en Europe.

Une approche ancrée sur le bénéficiaire direct, qui pourra être étendue au bénéficiaire économique sur la base d'analyses solides

Cette distinction entre bénéficiaire direct et bénéficiaire économique est particulièrement importante car dans certaines situations, l'avantage transite par un tiers mais peut *in fine* améliorer les marges, la compétitivité ou les capacités de financement des entreprises. Certaines mesures affectent des agents autres que des entreprises tout en ayant pour finalité économique de soutenir celles-ci, avec un impact sur le coût des facteurs de production et les marges des entreprises – qui en sont donc un bénéficiaire indirect.

L'application de ce critère soulève toutefois des difficultés méthodologiques importantes. L'incidence économique réelle d'une mesure peut être partagée entre plusieurs catégories d'acteurs et dépend des conditions du marché et des comportements économiques. Un avantage fiscal accordé aux investisseurs peut favoriser, dans une mesure à évaluer, le financement des entreprises ; une baisse de cotisations sociales peut se traduire, à des degrés divers, par des hausses des salaires, des baisses de prix ou une augmentation des marges ; un taux réduit de TVA peut bénéficier aux consommateurs par une baisse des prix ou aux entreprises par une amélioration de leur rentabilité[1]. Ces questions soulèvent plus largement la question de l'impact de mesures affectant en premier lieu d'autres agents que les entreprises[2].

Sur ce dernier point, la Commission a suivi une approche pragmatique, s'en tenant dans un premier temps aux dispositifs impliquant explicitement des entreprises. Ce critère conduit ainsi à exclure *a priori* certaines mesures dont les bénéficiaires principaux sont les ménages, même lorsqu'elles produisent en partie leurs effets sur des entreprises – ceci pourrait s'entendre par exemple pour le dispositif du Pacte Dutreil ou pour le dispositif MaPrimeRénov'.

Dans ces conditions, certaines mesures pourront être intégrées ultérieurement au périmètre des aides aux entreprises à la condition d'expliciter de manière suffisamment robuste que leur incidence économique bénéficie principalement aux entreprises.

La nécessité d'une approche pragmatique

Compte tenu de ces difficultés, le classement des aides nécessite donc une approche conciliant cohérence économique et juridique d'ensemble et lisibilité, pour faciliter la

[1] Par exemple, le taux réduit pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans bénéficie-t-il aux entreprises du secteur du bâtiment ou bien aux ménages ? Si les prix des produits et des prestations baissaient dans les mêmes proportions que la réduction du taux de TVA, l'aide correspondante bénéficierait en totalité aux consommateurs. En revanche, si ce taux réduit ne se répercute pas du tout sur les prix, alors les entreprises (et leurs salariés et actionnaires) en seraient entièrement les bénéficiaires.

[2] Alors que ce taux réduit est aujourd'hui considéré comme bénéficiant aux entreprises, comment justifier de qualifier différemment ce taux réduit de MaPrimeRénov', qui est considérée elle comme une aide aux ménages ?

permanence de la méthode et ainsi garantir la bonne appréhension dans le temps des moyens publics consacrés aux soutiens aux entreprises.

Cette approche pragmatique conduit à privilégier les dispositifs dont l'objet économique est explicitement orienté vers les entreprises, dont l'incidence économique sur les entreprises est suffisamment vraisemblable, et qui permettra leur recensement dans les documents budgétaires.

Au total, le classement des aides aux entreprises repose ainsi sur une articulation entre critères juridiques et économiques, dont **trois critères principaux paraissent déterminants** :

- **la dérogation à une norme fiscale ou sociale de référence** ;
- **le ciblage explicite des entreprises comme bénéficiaires** ;
- **l'identification des bénéficiaires économiques effectifs de la mesure**.

Aucun de ces critères ne suffit isolément à définir le périmètre des aides aux entreprises. Leur combinaison implique nécessairement une part d'appréciation conventionnelle et institutionnelle, notamment s'agissant des mesures indirectes ou des dispositifs à incidence économique partagée.

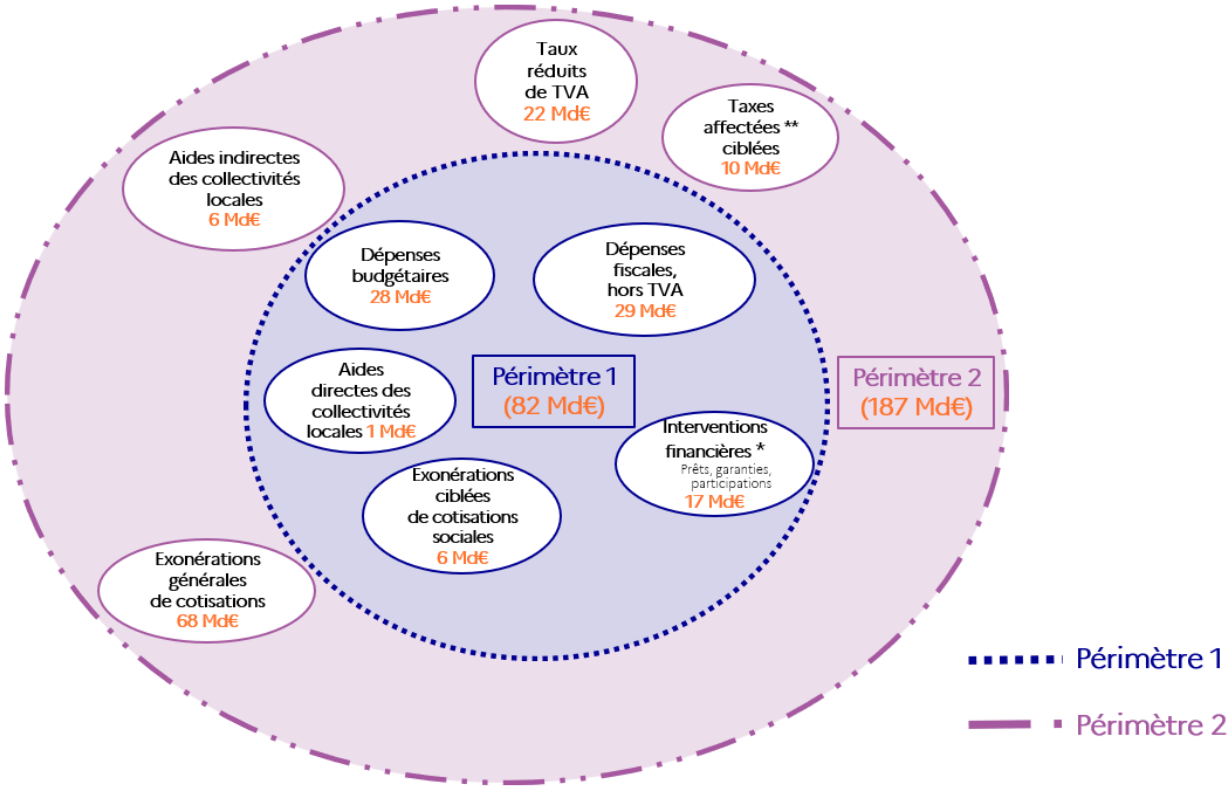
Dans ce contexte, **la stabilité dans le temps des conventions de classement constitue un enjeu essentiel pour garantir la cohérence des travaux de recensement et de chiffrage et permettre tant une comparaison dans le temps des soutiens publics aux entreprises que leur évaluation**.

3. L'application des trois critères conduit à distinguer deux périmètres de référence pour le suivi et l'évaluation

L'application des trois critères de classement – dérogation à la norme, ciblage explicite des entreprises et identification de ces dernières comme bénéficiaires économiques effectifs (voir Tableau 2 *infra*) – conduit à distinguer deux périmètres. Le premier retient une approche restrictive centrée sur les aides directes et ciblées (voir Schéma 2). Le second adopte une lecture plus large des soutiens économiques bénéficiant aux entreprises et intègre les allègements généraux de cotisations. **Ces deux périmètres constitueront les périmètres de références pour le suivi et l'évaluation des aides publiques aux entreprises**.

Schéma 2 – Deux périmètres de référence pour le suivi et l'évaluation des aides aux entreprises – illustration par des données agrégées de 2023

Relecture des données du budget exécuté 2023 du PLF et du PLFSS pour 2025 et du rapport de la Commission européenne sur les aides d'État[1]



[1] Les chiffrages présentés dans le présent rapport s'appuient sur ceux réalisés dans Harfi M. (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *La Note d'analyse*, n° 157, HCSP, juillet. Dans le cadre de cet exercice, centré sur l'élaboration d'une définition et de périmètres de référence, ces chiffrages n'ont pas été mis à jour : ils reposent donc sur les données disponibles au moment de l'élaboration de la note publiée en juillet 2025, et notamment sur le *State Aid Scoreboard 2023*, décrivant l'année 2022.

* Seules les opérations qui n'ont pas été réalisées en investisseur avisé[1] sont prises en compte ; elles sont estimées en équivalent subvention par la Commission européenne (aides d'État).

** Aides majoritairement financées par taxes affectées, sujettes à reclassement en périmètre 1 en fonction de leur nature (voir point 3.2 de la Partie 2).

Source : HCSP

[1] Les opérations réalisées « en investisseurs avisés » sont des opérations qui ont été menées dans des conditions acceptables pour un investisseur privé dans les conditions de marché du moment.

3.1. Périmètre 1 : les aides directes et ciblées aux entreprises

Le premier périmètre correspond à une approche restrictive et directement opérationnelle des aides publiques aux entreprises. Il regroupe les dispositifs qui remplissent simultanément les trois critères : dérogation à la norme, ciblage explicite, identification relativement certaine des entreprises comme bénéficiaires effectifs.

Ce premier périmètre, estimé à 82 milliards selon notre lecture des données du budget exécuté en 2023, comprend des dépenses budgétaires directes ciblées sur les entreprises, des dépenses fiscales classées, des exonérations ciblées de cotisations sociales[1], les « prêts, garanties et participations » en équivalent-subvention et les aides directes des collectivités territoriales (voir Tableau 2 *infra*)[2].

Ce périmètre constitue une lecture restreinte principalement juridique et budgétaire des aides publiques aux entreprises. Il présente deux principaux avantages : il repose sur des critères permettant d'identifier des dispositifs de manière claire et permet un suivi annuel stable.

3.2. Périmètre 2 : les soutiens économiques en faveur des entreprises

Ce deuxième périmètre élargit l'approche et procède à une application plus extensive des critères de ciblage économique et d'identification des bénéficiaires effectifs. Il intègre des dispositifs dont les entreprises ne constituent pas toujours les bénéficiaires juridiques directs, mais dont les effets économiques contribuent au soutien de l'activité, de l'emploi, du financement ou de la compétitivité des entreprises. **Ce périmètre adopte une approche qui conjugue une appréciation plus économique du bénéficiaire effectif et une conception plus large du ciblage économique.**

Chiffré à 187 milliards, selon notre relecture des données budgétaires exécutées en 2023, le périmètre 2 inclut les dispositifs du périmètre 1 ainsi que les exonérations générales de cotisations sociales, les taux réduits de TVA à finalité sectorielle identifiable, et les interventions indirectes des collectivités territoriales. En outre, eu égard aux documents sur la base desquels ces premiers travaux ont été menés, il convient de veiller à l'intégration de certaines aides, majoritairement subventionnelles, portées par des entités financées par taxes affectées. En effet, la ventilation des recettes issues des taxes affectées selon la modalité d'aide aux entreprises (essentiellement des subventions) ne peut être faite qu'à partir de données de

[1] Il s'agit de 28 mesures d'exonérations de cotisations sociales compensées par l'État à la Sécurité sociale. Voir Harfi M. (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *La Note d'analyse*, n° 157, HCSP, juillet.

[2] Les aides directes des collectivités territoriales, identifiées comme des aides d'État au sens européen, peuvent recouvrir une grande partie des différentes catégories d'aides identifiées pour l'État – aides subventionnelles, subventions ou avances remboursables, dépenses fiscales, outils financiers (comme des prêts, des garanties, des bonifications d'intérêt ou des participations).

recensement à une maille fine au niveau des versements aux entreprises. Leur traitement à cette maille pourra aboutir à un classement d'une partie de ces mesures au sein du périmètre 1.

Tableau 2 – Deux périmètres des soutiens aux entreprises pour le suivi et l'évaluation

Périmètres et catégories de soutiens	Déroge à une norme de référence	Cible explicitement des entreprises	Identifie de manière vraisemblable les entreprises comme bénéficiaires économiques effectifs
Périmètre 1 **Aides directes et ciblées aux entreprises**	✓	✓	✓
Dépenses budgétaires directes ciblées sur les entreprises	✓	✓	✓
Dépenses fiscales classées	✓	✓	✓
Exonérations ciblées de cotisations sociales [(a)]	✓	✓	✓
Prêts, garanties et participations en équivalent-subvention [(b)]	✓	✓	✓
Aides directes des collectivités territoriales	✓	✓	✓
Périmètre 2 **Soutiens en faveur des activités économiques**	≈	✓	≈
Dispositifs du périmètre 1	✓	✓	✓
Exonérations générales de cotisations sociales		✓	◐
Taux réduits de TVA à finalité sectorielle identifiable [(c)]	✓	✓	◐
Interventions indirectes des collectivités territoriales	◐	✓	✓
Taxes affectées finançant des politiques économiques [(d)]	◐	✓	✓

✓ : critère vérifié en totalité ; ◐ : critère vérifié de manière indirecte, conventionnelle ou nécessitant une analyse complémentaire ; ≈ : critère généralement vérifié, mais pouvant varier selon les dispositifs.

Notes : (a) Il s'agit de quatre dispositifs de « participation financière et actionnariat salarié » et de trois dispositifs « indemnités de rupture » (Harfi M. [2025], « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *La Note d'analyse*, n° 157, HCSP, juillet). (b) Seules les opérations qui n'ont pas été réalisées en investisseur avisé sont prises en compte, estimées en équivalent subvention par la Commission européenne (aides d'État). (c) Sont exclus 22 taux réduits de TVA, déclassés par l'administration fiscale, comme le taux réduit à 2,1 % sur les médicaments ou le taux réduit à 5,5 % des produits destinés à l'alimentation humaine. Leur liste exhaustive figure en pages 10 et 11 du tome 2 « dépenses fiscales », Évaluation des voies et moyens, annexe au projet de loi de finances pour 2025. (d) Sur la base d'un recensement à une maille fine (au niveau des versements aux entreprises) qui permettrait d'identifier les modalités d'intervention, les montants correspondant à des subventions pourraient être intégrés au périmètre 1 (voir point 3.2 de la Partie 2).

Source : HCSP

Au total, **la principale différence avec le périmètre 1 réside dans la prise en compte des allègements généraux de cotisations sociales**.

Ce périmètre permet d'appréhender plus largement la manière dont les finances publiques sont mobilisées au service des activités économiques. La différence avec le périmètre 1 ne réside pas dans l'abandon du critère normatif, mais dans un degré d'ouverture plus large pour apprécier le ciblage économique des dispositifs et l'incidence effective des soutiens publics sur les entreprises. Toutefois, par simplicité, ce périmètre n'ouvre pas la porte, à ce stade, à l'inclusion de dispositifs dont les bénéficiaires directs sont d'autres acteurs économiques que les entreprises au sens large.

4. Deux agrégats complémentaires, pour des finalités distinctes

L'application des trois critères conduit aussi à identifier deux agrégats complémentaires qui répondent à des objectifs distincts (voir Tableau A2 en **Annexe 8**) :

- un agrégat pour les comparaisons harmonisées au niveau européen (aides d'État) ;
- une mesure macroéconomique très large des **interventions publiques** en faveur des activités économiques.

4.1. L'agrégat des « aides d'État » : un outil de comparaison européenne

Le premier agrégat complémentaire correspond aux aides d'État au sens du droit européen, soit environ 45 milliards d'euros en France en 2023, selon les estimations mobilisées dans le cadre de la note du HCSP en juillet 2025[1]. Il regroupe les dispositifs considérés par la Commission européenne comme susceptibles de fausser la concurrence au sein du marché intérieur. Cet agrégat présente plusieurs caractéristiques :

- il repose sur une doctrine juridique harmonisée au niveau européen ;
- il permet des comparaisons européennes homogènes ;
- il constitue l'indicateur de référence utilisé par les institutions européennes.

Son périmètre est toutefois plus étroit que celui des aides économiques nationales, dans la mesure où de nombreuses interventions économiques ne relèvent pas juridiquement des aides d'État. En effet, le concept européen d'« aides d'État » trouve à s'appliquer dans le

[1] Harfi M. (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *op. cit*. Ces chiffrages reposent sur les données disponibles au moment de l'élaboration de la note publiée en juillet 2025, et notamment sur le *State Aid Scoreboard 2023* d'avril 2024, décrivant l'année 2022.

contexte précis de l'examen par la Commission européenne de la compatibilité des soutiens publics aux entreprises avec les règles de concurrence sur le marché des biens et des services de l'Union, enjeu ciblé et distinct de l'objet de la présente concertation.

Pour autant, il contient un certain nombre d'éclairages utiles et des éléments de définition robustes (voir **Annexe 6**). **Il permet aussi d'effectuer des comparaisons entre pays, sur un périmètre identique**. Si l'article 107 §1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reste relativement général[1], les communications de la Commission européenne[2] et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE explicitent les éléments de définition.

4.2. L'agrégat macroéconomique des interventions publiques en faveur des activités économiques

Cet agrégat complémentaire correspond à une logique macroéconomique large. Il vise à mesurer l'ampleur globale de l'intervention publique dans le fonctionnement de l'économie. Il correspond à l'ensemble des interventions économiques publiques susceptibles de bénéficier aux entreprises. Il constitue ainsi l'agrégat le plus large, avec notamment :

- les dispositifs classés dans les deux périmètres de référence ;
- l'ensemble des dépenses fiscales sur les prélèvements des entreprises déclassées par l'administration fiscale mais produisant des effets économiques comparables à des aides ;
- les aides européennes ;
- des exemptions d'assiette des cotisations sociales bénéficiant principalement aux ménages mais avec de probables effets indirects sur l'activité des entreprises.

[1] Il dispose en effet que « sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Voir **Annexe 6**.

[2] Par exemple, la Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » mentionnée à l'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2016/C 262/01), JOUE C 262 du 19/07/2016.

PARTIE 3

UN CADRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Une fois définis les aides aux entreprises et deux périmètres de référence qui pourront fournir la base du recensement des aides par les ministères en charge de l'économie et des comptes publics, il convient de proposer un cadre de suivi et d'évaluation pour éclairer les débats sur les politiques et les finances publiques. **Les membres de la Commission de concertation ont tous souligné l'importance de l'évaluation des aides aux entreprises**. Cela a donné lieu à des échanges approfondis, nourris par les contributions écrites des membres[1] et les propositions formulées dans différents rapports, notamment celui du Sénat[2].

Dans cette partie, sur la base de principes méthodologiques[3], **est donc proposé un cadre de suivi et d'évaluation des aides aux entreprises et de mise en œuvre qui permette d'inscrire les évaluations dans la procédure budgétaire et le débat parlementaire sur le PLF**. Tout en tenant compte de l'hétérogénéité des dispositifs, l'approche d'évaluation proposée est cohérente et proportionnée aux enjeux financiers.

Ce cadre vise à construire un chaînage clair entre programmation pluriannuelle des évaluations, travaux indépendants et contradictoires, présentation au Gouvernement et au Parlement et traduction dans les arbitrages budgétaires. **L'objectif est double : mieux suivre les aides aux entreprises, au bénéfice de politiques publiques plus efficaces et plus efficientes.**

[1] Les contributions des membres de la commission sont disponibles sur le site du HCSP.

[2] Sénat (2025), *Rapport sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants*, rapport de commission d'enquête, par Olivier Rietmann et Fabien Gay, juillet.

[3] Des éléments s'inspirent de la logique de la méthode d'évaluation des dépenses fiscales issue des travaux préparatoires, notamment de la mission de l'IGF, du rapport de 2011 du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

1. Proposition d'un cadre de suivi et d'évaluation : sept principes opérationnels

À partir des recommandations du rapport du Sénat et des contributions des membres de la commission de concertation, le HCSP propose un cadre de suivi et d'évaluation qui s'articule autour des sept piliers suivants.

Des investissements sont nécessaires sur la durée :

1. **Construire une grille standardisée d'évaluation des aides** : cette grille de base commune à tous les dispositifs se traduirait notamment par une fiche standard pour toutes les aides significatives : coût, bénéficiaires, efficacité, efficience, pertinence.
2. **Évaluer la construction d'une base individuelle des aides publiques aux entreprises.** La plateforme de la Direction générale des Entreprises a pour ambition de regrouper les informations sur chaque aide d'État, au sens juridique européen, et de pouvoir les partager entre organismes qui octroient de telles aides. À terme, ce partage permettra de réaliser des évaluations sur l'ensemble des aides d'État qui ont un même objectif. Par ailleurs, en réponse aux recommandations du rapport du Sénat de juillet 2025[1], l'Insee a lancé un chantier pour ventiler les aides aux entreprises par taille d'entreprise.
3. **Renforcer l'écosystème public d'évaluation des politiques publiques** : comme évoqué dans la lettre de mission du Premier ministre, le financement socle de laboratoires publics d'excellence en matière d'évaluation des politiques publiques, initié en mai 2026 et doté de 4 millions d'euros par an par redéploiement de crédits, sera un atout important puisque l'une de ses priorités est l'évaluation des aides aux entreprises (voir **Annexe 9**).

Des actions seraient à mettre en place chaque année :

4. **Mettre à jour un programme pluriannuel d'évaluation** (sur une période de trois ans), sur proposition initiale du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan. Ce programme, dont les priorités seraient définies notamment au regard des enjeux budgétaires et stratégiques (voir point suivant), établira les contours de travaux d'évaluation à mener, en prenant en compte les évaluations déjà disponibles et les évaluations déjà prévues par ailleurs.
5. **Publier les résultats en toute transparence**. Il s'agit de rendre publics les résultats des évaluations menées au sein de ce programme, sauf exception justifiée, et d'en tirer une synthèse accessible à tous les citoyens intégrant l'ensemble des évaluations pertinentes disponibles, ainsi que des données agrégées.

[1] Sénat (2025), *Rapport sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants*, *op. cit.*

6. **Appliquer des règles de réexamen liées aux résultats des évaluation**s (voir point 3.2 *infra*) : de telles règles pourraient être prévues pour inviter le Parlement à se prononcer sur les suites à donner aux de ces évaluations.
7. **Éclairer la procédure budgétaire et le débat parlementaire, en consolidant annuellement les résultats des évaluations, le plus en amont possible des choix et votes budgétaires.** Il s'agit de favoriser l'appropriation de ces résultats en vue des débats budgétaires, afin de tenir compte de l'efficacité et de l'efficience mesurées des aides.

2. Trois principes directeurs

2.1. Des évaluations proportionnées

Les dispositifs ne nécessitent pas tous de nouvelles analyses approfondies pour apprécier leur efficacité, voire leur efficience. En particulier, dès lors que leurs résultats sont jugés robustes, **les évaluations déjà effectuées** feront référence dans la mise en œuvre de la stratégie d'évaluation. Au-delà :

- **Les aides à fort enjeu budgétaire, stratégique ou concurrentiel** feraient l'objet d'une évaluation approfondie, avec analyse d'impact, construction de contrefactuels et mesure de l'efficacité des ressources publiques mobilisées si possible.
- **Les aides de faible montant ou dispositifs non récurrents** feraient l'objet d'évaluations simplifiées.
- **Les aides d'un montant significatif** feraient l'objet d'une évaluation plus complète, avec des indications de coût, une description des bénéficiaires et des résultats.
- **Pour l'ensemble des aides poursuivant le même objectif de politique publique**, des évaluations transversales seraient conduites, pour apprécier l'efficacité et l'efficience des dispositifs dans leur ensemble, leur combinaison et leurs modalités d'intervention. Cette approche transversale pourrait également être déployée dans une perspective sectorielle.

Tableau 3 – Une évaluation proportionnée des dispositifs dont il n'existe pas d'évaluation robuste

Type d'aide	Niveau d'évaluation
Faible montant / ponctuelle	Évaluation simplifiée
Récurrente ou significative	Évaluation complète
Fort enjeu budgétaire ou stratégique	Analyse d'impact approfondie

2.2. Plusieurs concepts d'évaluation

Une aide aux entreprises ne doit pas être jugée uniquement sur la consommation des crédits ou la réalisation des projets financés. Elle doit être appréciée au regard de son impact sur les comportements et de sa contribution à l'atteinte des objectifs de politique publique qui lui ont été fixés. Mais au-delà de l'efficacité, l'efficience permet de comparer les ressources mobilisées par les différents dispositifs en faveur d'un objectif donné. Pour cela, il convient en toute rigueur de comparer la situation des entreprises bénéficiaires d'une politique publique à celle qu'elle aurait été en l'absence d'intervention – situation hypothétique qu'on appelle « contrefactuelle » –, ce qui nécessite des méthodes adaptées[1].

2.3. Une évaluation des dispositifs poursuivant le même objectif

Les différents recensements montrent que les aides aux entreprises sont rarement isolées. Une même entreprise peut bénéficier d'une subvention, d'un crédit d'impôt, d'une exonération de cotisations sociales, d'un prêt garanti, d'une aide régionale ou d'un financement européen. Différents dispositifs selon une variété de modalités (subvention, mesures fiscales, etc.) peuvent aussi poursuivre le même objectif de politique publique. L'évaluation doit donc s'appuyer sur un recensement des instruments mobilisés, de diverse nature, concourant au même objectif de politique publique. Ce recensement devrait concerner aussi les aides des collectivités locales et les aides européennes.

3. Un cadre de suivi et d'évaluation opérationnel

3.1. Un programme pluriannuel d'évaluation : définition et priorités

Un programme pluriannuel serait **proposé au Premier ministre par le Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan, sur la base de quatre sources** :

- **les priorités gouvernementales** : souveraineté, réindustrialisation, transition écologique, innovation, emploi, etc. ;
- **les demandes du Parlement (commissions des finances et commissions concernées)** ;
- **l'analyse des données budgétaires** : volume de crédits, croissance de la dépense, etc. ;
- **les signaux identifiés** : faible ciblage ou au contraire forte concentration, faible taux de recours, effets d'aubaine significatifs, disponibilité des évaluations.

[1] Pour une revue, voir notamment Desplatz R. et Ferracci M. (2017), *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et des praticiens*, rapport, France Stratégie, septembre.

Le programme arrêté **serait pluriannuel, par exemple sur trois ans, avec une actualisation annuelle**. **Les critères de sélection des évaluations** seraient :

- le montant budgétaire ou estimé (priorité aux dispositifs les plus coûteux) ;
- la croissance rapide de la dépense (risque de dérive budgétaire ou de mauvais calibrage) ;
- l'enjeu stratégique (souveraineté, transition écologique, industrie, emploi, etc.) ;
- les dispositifs anciens non évalués ou à forte concentration sur quelques bénéficiaires ;
- les dispositifs de crise (évaluation du maintien de tels dispositifs) ;
- l'empilement de dispositifs (besoin d'évaluation transversale de politiques publiques).

Certaines contributions des membres ont souligné l'intérêt de croiser les critères, par exemple le coût des dispositifs et le nombre de bénéficiaires.

Le programme devrait distinguer :

- les revues rapides de dépenses, pour les dispositifs nouveaux ou de crise, avant reconduction ;
- les revues approfondies de dépenses pour des dispositifs de montant intermédiaire ou récurrents ;
- les revues transversales (par exemple pour l'ensemble des aides aux PME, les aides sectorielles ou les aides pour la transition écologique) ;
- les évaluations approfondies de politique publique (les aides à la réindustrialisation, à l'innovation, à l'emploi, etc.).

3.2. Une présentation publique et une diffusion large des résultats

Les conclusions et les résultats des évaluations pourraient être présentées à **deux niveaux**.

Une présentation en début d'année, en amont de la préparation des projets de lois financières de l'année

Les conclusions ayant un impact budgétaire devraient être transmises aux ministres chargés du budget et de l'économie et au ministre sectoriel concerné le plus en amont possible des arbitrages budgétaires.

Une présentation au Parlement

Différentes modalités peuvent permettre une présentation des résultats au Parlement.

- **Un rapport annuel** rendant compte de la mise en œuvre du programme d'évaluation et synthétisant le résultat des évaluations conduites dans l'année ; la voie la plus simple et la plus lisible serait de l'intégrer au document budgétaire recensant les aides (selon les périmètres de référence recommandés).
- **Des rapports d'évaluation complets des dispositifs** seraient transmis aux commissions des finances et aux commissions compétentes.
- **Un débat en commission** : audition des administrations, opérateurs des dispositifs concernés et des évaluateurs.

Une présentation annuelle pourrait avoir lieu **devant les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat**.

Sauf exceptions liées au secret des affaires, à la défense nationale ou à des données individuelles protégées, les évaluations devraient être publiées selon **deux formats** :

- **une synthèse pédagogique** courte à destination des citoyens (présentation type de celle du site « service public » : descriptif du dispositif, données agrégées, résultats des évaluations au regard des objectifs et limites de l'évaluation, les questions soulevées et suites décidées, le cas échéant) ;
- **le rapport d'évaluation complet**.

3.3. Travailler à un cadre européen

Au-delà des règles communes relatives aux aides d'État, qui couvrent un périmètre très restreint et répondent à un objectif différent, il serait utile d'élaborer **un référentiel commun sur les aides publiques aux entreprises dans une mesure plus large**. **La France pourrait porter une initiative européenne pour favoriser une convergence de définition**, afin de rendre possible une comparaison élargie des pratiques nationales.

En effet, notre travail de comparaison montre que le débat est présent chez nos voisins européens (voir Annexe 7). **L'analyse comparée souffre ainsi d'une absence de définition exhaustive et homogène des aides publiques aux entreprises**, au sens de la présente mission**.** Chacun retient un périmètre propre, qui reflète ses choix institutionnels, budgétaires et juridiques. En plus de la définition des aides d'État, dans un rapport du ministère fédéral en charge de l'économie, l'Allemagne privilégie une définition centrée sur les subventions budgétaires et les dépenses fiscales, laissant de côté une partie importante des instruments financiers. L'Italie adopte une approche davantage alignée sur le droit européen des aides

d'État, tout en y intégrant certaines mesures qui n'en relèvent pas strictement. Le Royaume-Uni, enfin, s'appuie depuis le Brexit sur une définition juridique des *subsidies*, couvrant un large éventail d'instruments, sans produire de consolidation annuelle des soutiens publics. **Cette diversité des approches rend les comparaisons internationales particulièrement délicates, qui pourraient pourtant utilement éclairer les débats nationaux**.

Un cadre européen commun permettrait d'améliorer la transparence, l'évaluation et le pilotage des politiques publiques sans remettre en cause les compétences nationales.

L'expérience des pays étudiés montre également que les enjeux ne portent pas uniquement sur le volume des aides, mais aussi sur leur lisibilité et leur gouvernance. **Tous ces pays ont développé des dispositifs de suivi ou d'évaluation, mais selon des méthodes différentes** : rapports biennaux en Allemagne, registre national et évaluations d'impact en Italie, obligations d'analyse *ex ante* et de transparence au Royaume-Uni. Chacun présentant des angles morts, notamment concernant les fonds extrabudgétaires, les exonérations de cotisations sociales, les garanties publiques ou les interventions en capital.

Dans ce contexte, **l'élaboration d'un référentiel européen commun n'aurait pas vocation à harmoniser les politiques nationales de soutien, mais à définir des principes communs de classement, de suivi et de publication des différentes catégories d'aides**. Une telle démarche renforcerait la comparabilité des données, faciliterait les évaluations et offrirait aux décideurs publics comme aux citoyens une meilleure compréhension des politiques mises en œuvre, à l'échelle du marché intérieur européen.

ANNEXES

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 28 novembre 2025

Monsieur le Haut-commissaire,

Depuis l'ouverture de la commission d'enquête sénatoriale sur les aides aux entreprises, un large débat a été engagé sur l'efficacité, le ciblage, le suivi et la transparence de ces dispositifs. Ces travaux ont permis de questionner utilement l'usage des ressources publiques, mais aussi, plus généralement, notre capacité collective à assurer une gestion rigoureuse et lisible des deniers publics, renforçant l'exigence de clarté, de pilotage et d'évaluation.

Dans leur rapport, les sénateurs Gay et Rietmann ont formulé plusieurs volets de recommandations, dont deux font écho aux travaux du Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan (HCSP) :

- Le premier volet propose un « **choc de transparence** », et appelle à l'élaboration d'une nomenclature stabilisée des aides aux entreprises, ainsi qu'à la mise en place d'un registre des entreprises bénéficiaires. Les sénateurs recommandent que le HCSP participe à ces travaux, en cohérence avec l'expertise développée par le HCSP sur ce sujet. En effet, le rapport publié par le HCSP en juillet 2025 a permis de poser un premier diagnostic robuste sur l'architecture des aides aux entreprises. Il rappelle la grande diversité des instruments mobilisés, l'absence de définition stabilisée de ce que recouvre une « aide aux entreprises », et les différences de chiffrage qui en résultent. Il souligne également que la majorité de ces aides demeurent non évaluées, ce qui fait obstacle à un pilotage stratégique et à une appréciation fine de leur efficacité.
- Le second volet propose un « **choc d'évaluation** » soutenu par l'élaboration d'un cadre méthodologique d'évaluation confié au HCSP. Cette recommandation fait également écho à l'expertise du HCSP en matière d'évaluation, puisqu'il assure depuis 2013 le secrétariat de nombreux comités d'évaluation et de suivi, par exemple le Comité d'évaluation de la loi Pacte, la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) et le Comité d'évaluation du plan France Relance.

Alors que l'État doit faire la démonstration de la cohérence et de la soutenabilité de son action en matière de soutien aux entreprises, je souhaite vous confier une mission complémentaire aux travaux antérieurs, qui devra **contribuer aux fondations d'un nouveau cadre d'analyse, de suivi et d'évaluation des aides publiques aux entreprises**, au service d'une action plus lisible, plus efficiente et mieux évaluée.

M. Clément BEAUNE
Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan
19 rue de Constantine
75007 PARIS

Cette mission s'attachera à :

- **organiser une concertation avec les parlementaires et les partenaires sociaux, aboutissant à une cartographie et une définition consensuelles des aides publiques aux entreprises.** Ce travail devra s'appuyer sur le recensement en cours des aides publiques piloté par la direction du Budget et les travaux méthodologiques préalables entourant leur définition co-pilotés par la direction générale du Trésor et la direction générale des Entreprises au sein des ministères financiers, chantiers auxquels vous serez associé. Sur la base des conclusions de ces chantiers, vous pourrez lancer une concertation avec les partenaires sociaux et les commissions parlementaires concernés. La définition ainsi concertée servira de base pour la publication d'un document budgétaire public, dès le projet de loi de finances pour 2027, qui consolide une liste de dispositifs de soutiens aux entreprises, et permette de suivre l'évolution de leur coût dans le temps et de renforcer la compréhension des politiques de soutien par le grand public ;
- **proposer un cadre d'évaluation de l'efficacité des aides publiques aux entreprises.** L'objectif sera dans un premier temps de construire une stratégie pluriannuelle d'évaluation de ces dispositifs. Pour ce faire, le HCSP identifiera les dispositifs qui n'ont pas suffisamment fait l'objet d'une évaluation, et proposera un cycle annuel d'évaluations priorisé pour consolider progressivement l'évaluation de ces dispositifs. Dans un second temps, il s'agira de coordonner les travaux d'évaluation nécessaires, en tenant compte également des missions d'inspection et d'audit conduites par la Cour des comptes et les différents corps d'inspection, par exemple l'IGF ou l'IGAS. Vous pourrez également identifier les leviers à privilégier pour contribuer à l'atteinte de nos objectifs de politiques publiques tout en minimisant le coût pour les finances publiques.

Cette mission s'appuiera, outre les ministères économiques et financiers, sur l'ensemble des autres ministères concernés (notamment les ministères en charge des affaires sociales, des territoires, de la décentralisation et de la transition écologique), sur les institutions publiques et privées compétentes, notamment l'Institut national de la statistique et des études économiques, les organismes d'évaluation des politiques publiques et le Conseil d'analyse économique, et associera **les partenaires sociaux et les commissions compétentes des assemblées, ainsi que les associations de collectivités locales intéressées**.

Cette mission devra également s'articuler avec la mise en œuvre du financement socle prévu des organismes d'évaluation des politiques publiques que je souhaite lancer en 2026.

Ce travail constituera **une composante essentielle de la modernisation de notre action publique**, en dotant l'État d'outils d'analyse et de pilotage permettant d'objectiver les choix politiques et de répondre à l'exigence croissante de redevabilité démocratique.

Je souhaite que cette mission donne lieu à un rapport à l'issue de la phase de concertation que vous me remettrez au **printemps 2026**.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Haut-commissaire, l'expression de mes respectueuses salutations.

Sébastien LECORNU

ANNEXE 2

LA CONCERTATION ORGANISÉE PAR LE HCSP

Dans le sillage de précédents travaux publiés en juillet 2025 par le Sénat et le HCSP, le Premier ministre a chargé le Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan de mener un travail de définition des « aides aux entreprises » et de leur périmètre, pour proposer ensuite un cadre d'évaluation de leur efficacité. Ce travail s'est appuyé sur une large concertation impliquant les partenaires sociaux, les parlementaires et les collectivités locales, et associant les administrations concernées (voir ci-dessous la composition de la commission). La concertation s'est tenue entre le 15 avril et le 16 juin 2026. **Trois séances de travail** ont réuni les participants :

- *Une première séance de discussion* a eu lieu le 15 avril 2026, sur la base d'un document de concertation qui a posé un cadre conceptuel. S'appuyant notamment sur les travaux des ministères financiers (voir la publication Trésor Éco / Théma de la DG Trésor et de la DGE), ce document proposait les grands principes et les questions relatives à la définition, au périmètre et à la mesure des aides aux entreprises. Il comportait également une analyse rétrospective et comparative des définitions et des périmètres et les travaux méthodologiques en la matière, ainsi qu'une présentation synthétique des grandes catégories d'interventions économiques en faveur des entreprises.
- *Une deuxième séance*, le 6 mai 2026, a permis d'approfondir la discussion sur la base des retours des participants ainsi que d'autres contributions extérieures. Cette séance a été élargie à la question de l'évaluation, largement évoquée lors de la première séance.
- *Lors d'une séance de synthèse*, le 16 juin 2026, ont été présentées et discutées les propositions du HCSP de définition et de périmètres de suivi et d'évaluation des aides aux entreprises.

Les débats ont été enrichis par les contributions des membres de la commission (voir ci-dessous la liste et les liens) et, après une série d'auditions, par des contributions extérieures qui ont été portées à la connaissance de la commission (voir ci-dessous la liste et les liens). À l'issue de cette concertation, le Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan a remis le présent rapport au Premier ministre.

Les contributions des membres[1]

Les parlementaires

Éric Coquerel, président de la commission des finances, Assemblée nationale

Fabien Gay, sénateur de la Seine-Saint-Denis, vice-président de la commission des affaires économiques

Mathilde Feld, députée de la Gironde

Les partenaires sociaux

Medef, CPME (Les Entrepreneurs, depuis le 25 juin 2026), U2P, CFDT, CGT, FO, CFTC, CFE-CGC

Les représentants des collectivités locales

Régions de France, Départements de France, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

Les auditions et contributions externes

France Industrie, Union nationale des syndicats autonomes (Unsa), ESS France, Fédération des entreprises d'insertion, Centre des jeunes dirigeants (CJD)

Auditions d'experts

Anne-Laure Delatte, université Dauphine

François Écalle, Fipeco

Frédéric Lerais, Ires

Jordan Melmiès, université de Lille, Clersé

Olivier Redoules, Rexecode

Composition de la commission de concertation (membres invités)

Président de la commission

Clément Beaune, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan

Rapporteur

Mohamed Harfi, expert référent, département Travail Emploi Compétences, HCSP

Membres de la commission

[1] L'ensemble des contributions sont téléchargeables sur le site du HCSP.

Thibault Bazin, rapporteur général de la commission des affaires sociales, Assemblée nationale

Sophie Binet, secrétaire générale, CGT

Cyril Chabanier, président, CFTC

Éric Coquerel, président de la commission des finances, Assemblée nationale

Carole Delga, présidente des Régions de France

Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission des affaires sociales, Sénat

Mathilde Feld, députée de la Gironde

Marc Ferraci, député des Français établis hors de France

Fabien Gay, sénateur de la Seine-Saint-Denis, vice-président de la commission des affaires économiques

François Hommeril, président, CFE-CGC

Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances, Sénat

Philippe Juvin, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Assemblée nationale

Marylise Léon, secrétaire générale, CFDT

David Lisnard, président de l'Association des Maires de France

Patrick Martin, président, MEDEF

Jean-Paul Matteï, député des Pyrénées-Atlantiques

Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales, Sénat

Michel Picon, président, U2P

Claude Raynal, président de la commission des finances, Sénat

Amir Reza Tofighi, président, CPME

Olivier Rietmann, sénateur de la Haute-Saône, président de la délégation sénatoriale aux entreprises

François Sauvadet, président de l'Assemblée des départements de France

Frédéric Souillot, secrétaire général, FO

Frédéric Valletoux, président de la commission des affaires sociales, Assemblée nationale

Membres observateurs

Direction générale du Trésor, Direction générale des entreprises, Direction du Budget, Direction générale des finances publiques, Direction de la législation fiscale, Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, Inspection générale des finances, Direction de la Sécurité sociale, Direction générale des collectivités locales, Insee, Cour des comptes

ANNEXE 3

LES INTERVENTIONS PAR GRANDES CATÉGORIES : PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE

Les dépenses budgétaires

Il s'agit, pour l'État, des mesures structurelles ou conjoncturelles inscrites sous forme majoritairement de subventions ou d'avances remboursables en dépenses dans les budgets des différentes missions et programmes des projets de loi de finances, distinctes d'instruments spécifiques comme les prêts, bonifications, garanties, prise de participation. Ces mesures sont à la charge de l'État, directe ou indirecte via ses opérateurs. La diversité des dispositifs budgétaires, qui traduit la pluralité des missions et des finalités, est illustrée ici par quelques exemples.

Le niveau d'information proposé actuellement dans les documents budgétaires, permet de dénombrer plus de 200 mesures bénéficiant aux entreprises. Elles peuvent être ciblées sur certains publics comme les aides à l'emploi des jeunes (aide à l'embauche d'apprentis) ou certains services publics comme le transport ferroviaire (régénération du réseau). D'autres mesures sont des subventions à des entreprises, comme les aides à la R & D (par exemple certaines actions dans le cadre de France 2030). D'autres constituent des compensations pour charges de service public (par exemple, la compensation de la mission de service universel postal). Certaines sont sectorielles (par exemple, « industrialisation et redéploiement » de la mission France 2030) ou en faveur de certaines activités comme le « soutien aux professionnels du livre ». Le soutien à l'innovation passe, outre les actions de la mission « Investir pour la France 2030 », par des mesures ciblées, comme le « concours d'innovation » qui relève aussi du plan France 2030, ou l'appui à la « mission French Tech ».

Les dépenses fiscales

Des dérogations à la norme d'imposition, introduites par des dispositions législatives ou réglementaires, se traduisent pour les entreprises par un allègement de leur charge fiscale par

rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme. Pour l'État, elles entraînent des pertes de recettes. La loi de finances pour 1980 a introduit une présentation de ces « dépenses fiscales », qui figure en annexe du projet de loi de finances depuis 2008[1]. Ces dépenses fiscales sont listées et chiffrées par l'administration fiscale dans le tome II des *Voies et moyens* du PLF, dont certaines sont considérées par l'administration fiscale comme bénéficiant aux entreprises et sont regroupées en **quatre sous-catégories** : **modalités de calculs de l'impôt, taux réduits de TVA, mesures de réduction de taxes sur les énergies (l'accise sur les énergies) et mesures de réductions d'impôts locaux, de droits d'enregistrement et autres droits compensés.**

Les dépenses fiscales liées au calcul de l'impôt sur les sociétés

Les impôts des entreprises font l'objet d'aménagements du fait de mesures dérogatoires. Il en résulte des diminutions de recettes pour les administrations publiques au titre de l'impôt sur les sociétés, soit plus de 100 mesures, comme le « crédit d'impôt recherche », la « détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires » ou la « taxation au taux de 10 % des revenus issus de certains actifs de propriété industrielle ».

L'administration fiscale présente également différentes dépenses fiscales chiffrées mais considérées comme des « dépenses fiscales déclassées ». C'est le cas notamment d'un dispositif qui vise à éliminer les doubles impositions, le « régime des sociétés mères et filiales : non-imposition, sur option, des produits de participations représentant au moins 5 % du capital d'autres sociétés », régime dit « mères-filles », et du régime d'intégration fiscale des résultats des groupes de sociétés françaises, que l'administration considère comme des principes de calcul de l'assiette constitutifs de la norme.

Par ailleurs, certaines ressources fiscales sont affectées explicitement à des personnes morales autres que l'État, en application de l'article 2 de la LOLF, qui encadre les exceptions au principe d'universalité budgétaire, et peuvent contribuer à financer des dispositifs d'intervention en faveur des entreprises. Ces ressources, appelées « taxes affectées »[2], peuvent par exemple financer des organismes techniques ou professionnels (les centres techniques industriels et les comités professionnels du développement économique), les organismes consulaires, en particulier les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et de l'artisanat ou encore le Centre national du cinéma.

[1] Article 32 de la loi de finances pour 1980 : « Chaque année dans le fascicule *Voies et Moyens* annexé au projet de loi de finances, le Gouvernement retracera l'évolution des dépenses fiscales en faisant apparaître, de manière distincte, les évaluations initiales, les évaluations actualisées, ainsi que les résultats constatés. Les dépenses fiscales seront ventilées de manière détaillée, par nature de mesures, par catégories de bénéficiaires et par objectifs ».

[2] Sujet à reclassement en périmètre 1 ou 2, voir point 3.2 de la Partie 2.

Les réductions de TVA

Des taux réduits de TVA sont classées par l'administration fiscale comme des dépenses fiscales, parmi lesquelles notamment le « taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % ». Par ailleurs, **22 taux de TVA réduits ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales** car selon l'administration fiscale, ils contribuent « à rendre supportable cet impôt sur la consommation ou [...] ont pour effet de préserver l'accès de tous à certains produits ou services » (voir **Annexe 5**). C'est le cas par exemple du « taux de 5,5 % sur l'eau, les boissons non alcooliques, les produits destinés à l'alimentation humaine », ou encore du « taux de 2,1 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins ».

Les mesures de réduction de l'accise sur les énergies et des impôts locaux

Les énergies sont soumises à différentes taxes (l'accise), qui sont réparties en 14 catégories fiscales. Selon l'administration fiscale, des mesures de réduction de ces taxes via des dérogations au tarif normal bénéficient aux entreprises. C'est le cas de tarifs réduits, notamment au bénéfice de certains secteurs d'activité comme le « tarif réduit, remboursement, pour les gazoles utilisés comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes », des tarifs particuliers au bénéfice de certains produits (par exemple le « tarif réduit pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers » et le « tarif réduit des gazoles non routiers autres que celui utilisé pour les usages agricoles », ou encore des modulations géographiques).

Par ailleurs, certaines mesures d'allègements qui sont applicables en matière d'impôts directs locaux, de droits d'enregistrement et de timbre sont considérées comme dérogatoires à la norme fiscale. L'administration fiscale liste certaines d'entre elles comme bénéficiant aux entreprises. C'est le cas par exemple de « l'exonération de la cotisation minimum de cotisation foncière des entreprises (CFE) des redevables réalisant un très faible chiffre d'affaires », ou encore de « réductions de taxe sur activités polluantes et malus » et de « réduction des émissions, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 80 grammes par kilomètre, ou de 4 CV, pour les véhicules comportant au moins 8 places assises dont disposent les personnes morales ».

Les exonérations de cotisations sociales

Depuis les années 1990, l'État a mis en place des dispositifs de réduction des cotisations sociales. Leur recensement et leur chiffrage sont encadrés par la loi organique relative aux lois

de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005[1], qui prévoit une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) détaillant leur nature, branche et régime, leur montant et les modalités de leur compensation par l'État. Ces dispositifs dérogatoires prennent trois formes qui traduisent des logiques distinctes : les exonérations et réductions générales de cotisations sociales, qui visent une baisse large du coût du travail, en particulier autour du SMIC (dont la quasi-totalité des pertes de recettes sont compensées par l'État à la sécurité sociale), les dispositifs ciblés qui poursuivent des objectifs économiques ou territoriaux spécifiques, tandis que les exemptions d'assiette modifient la base même de prélèvement (non compensées) :

- **Les exonérations et réductions générales** : introduites dans une logique de baisse du coût du travail, elles s'appliquent largement à la plupart des employeurs et concernent principalement les bas et moyens salaires. Historiquement, elles reposaient sur plusieurs dispositifs : la réduction générale des cotisations patronales (exonération totale au niveau du SMIC et dégressive jusqu'à 1,6 Smic), la réduction des cotisations d'assurance maladie (baisse de 6 points pour les salaires jusqu'à 2,5 Smic, issue de la transformation du CICE en exonération de cotisations) et de la réduction des cotisations familiales (exonération jusqu'à 3,5 Smic, introduit en 2015 dans le cadre du Pacte de responsabilité). Depuis le 1er janvier 2026, ces trois dispositifs ont été fusionnés dans une réduction générale dégressive unique (RGDU), reposant sur un barème unifié et une exonération continument dégressive jusqu'à 3 Smic, avec un niveau minimal d'exonération fixé à 2 %. Toutefois, les dispositifs antérieurs associés aux anciens seuils de 1,6 de de 2,5 Smic sont maintenus pour les bénéficiaires d'exonérations spécifiques dégressives (voir paragraphe suivant).
- **Les exonérations et réductions ciblées** : certaines concernent les employeurs situés dans les départements et régions d'outre-mer (dispositif « Lodeom »), le secteur agricole à travers le dispositif TO-DE (travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi), ou encore certaines zones prioritaires telles que les zones de restructuration de la défense (ZRD) et les zones de revitalisation rurale renforcées (ZFRR). Ces dispositifs dérogent à la RGDU (conservent les anciens seuils d'exonérations générales de 1,6 et 2,5 Smic). D'autres dispositifs ciblent les rémunérations complémentaires (par exemple la « déduction patronale sur les heures supplémentaires, dite TEPA »).
- **Les exemptions d'assiette** : contrairement aux deux catégories précédentes, il s'agit de sortir certaines rémunérations de l'assiette des cotisations. Elles ne sont pas compensées par l'État et portent sur des formes spécifiques de rémunération (par exemple, la participation, l'intéressement et la protection sociale complémentaire)[2].

[1] Article LO 111-4 du code de la sécurité sociale.

[2] Chapitre V « Les niches sociales des compléments de salaire : un nécessaire rapprochement du droit commun », Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2024.

Les interventions financières

D'autres sources d'informations permettent de recenser des soutiens publics en faveur des entreprises mis en œuvre par d'autres modalités, comme des prêts bonifiés ou à taux zéro, des garanties de prêts ou d'assurances, ou encore des participations dans le capital des entreprises. Ces soutiens peuvent être octroyés par l'État directement ou via ses opérateurs. Le chiffrage de ces soutiens, dont la nature diffère fondamentalement des autres modalités, nécessite une analyse rigoureuse et une méthodologie adaptée, notamment pour déterminer leur équivalent subvention[1].

Les soutiens des collectivités locales

Parmi les soutiens des collectivités locales en faveur des entreprises, quatre catégories peuvent être distinguées : les aides budgétaires qui ciblent les entreprises ; les aides qui transitent par leurs opérateurs locaux (aides transitant par les sociétés mixtes notamment) ; les aides fiscales en faveur des entreprises, notamment celles liées aux taux réduits ou aux exonérations de fiscalité locale (dont celles décidées et compensées par l'État, qui nécessitent un traitement particulier pour éviter tout double compte) ; et enfin les dépenses spécifiques d'accompagnement des entreprises.

D'autres soutiens indirects ne sont pas toujours identifiés et sont difficilement chiffrables, comme la mise à disposition de terrains ou l'aménagement d'infrastructures publiques en faveur de l'installation des entreprises (pépinières d'entreprises, par exemple).

Les aides européennes

La France bénéficie de retours financiers au titre des principales politiques communes pour l'ensemble des bénéficiaires, notamment les entreprises[2]. Ces retours concernent aussi les entreprises agricoles via les financements de la politique agricole commune (PAC).

Par ailleurs, les financements au titre des rubriques « compétitivité » et « cohésion sociale » ne permettent pas d'identifier précisément la part européenne dont bénéficient les entreprises : certaines aides européennes sont gérées directement par l'État ou par les régions, ce qui nécessite d'une part de les identifier au sein des dépenses des régions et d'autre part ne pas les comptabiliser en double.

[1] Harfi M. (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *La Note d'analyse*, n° 157, HCSP, juillet.

[2] Jaune 2025 « Relations financières avec l'Union européenne », Annexe au PLF pour 2025.

ANNEXE 4

VINGT-CINQ ANS D'ESTIMATION DES AIDES AUX ENTREPRISES EN FRANCE

Le chiffrage des aides aux entreprises n'est pas un exercice nouveau en France. Sur les vingt dernières années, le HCSP en a dénombré plus d'une dizaine. Le problème n'est donc pas le manque de chiffrage mais la forte divergence entre les estimations disponibles. Pour les travaux les plus récents, le montant total des aides estimé varie du simple au double, voire davantage, selon les périmètres retenus.

Ces écarts traduisent moins des différences de chiffrage que des choix différents de périmètre et de méthode. Parmi les principaux facteurs d'écarts figurent l'inclusion ou non des exonérations générales de cotisations sociales, le traitement des dépenses fiscales déclassées, les méthodes de valorisation des instruments financiers et l'intégration plus ou moins complète des aides européennes et territoriales. Chaque option méthodologique retenue emporte ainsi des implications fortes en termes de lecture de l'effort public en faveur des entreprises (voir Partie 2 et Tableau A1 ci-après).

Durant les vingt-cinq dernières années, douze travaux en France ont été menés sur le sujet, couvrant différents périmètres.

Un travail de recensement a été entamé grâce à la création par la loi du 4 janvier 2001[1] de la Commission nationale des aides publiques aux entreprises (CNAPE). Elle avait pour mission d'évaluer les impacts économiques et sociaux, quantitatifs et qualitatifs des aides publiques de toutes natures accordées par l'État et les collectivités locales ou leurs établissements publics, et de contrôler leur utilisation. Elle a été supprimée deux ans plus tard par le Parlement le 20 décembre 2002. Le Commissariat général au Plan, qui en assurait le secrétariat, a publié en 2003

[1] Présidée par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, cette commission était composée de trois députés, de trois sénateurs, de six ministres, des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations d'employeurs et de personnalités qualifiées.

la synthèse des premiers travaux réalisés en appui à cette commission. Il y estime à 12 milliards d'euros le total des aides aux entreprises du budget de l'État en 2002, hors Outre-mer, et à 15 milliards les aides directes des collectivités locales et les ressources propres des organismes[1].

En 2006, le Conseil d'orientation de l'emploi a cherché dans son rapport au Premier ministre, qui portait sur les contreparties des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, à disposer d'éléments de cadrage global sur les aides publiques aux entreprises. Il a retenu une estimation comprise dans une fourchette large, comprise entre 1,8 % et 3,5 % du PIB. Le bas de cette fourchette correspond à l'ajout des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires (soit 0,8 % du PIB) à l'estimation donnée par le Commissariat général au Plan en 2003 (1 % du PIB). Le haut de la fourchette est issu du rapport d'une étude du groupe de travail de l'École nationale des Ponts et Chaussées « rapport *relatif aux aides versées par l'État aux entreprises : recensement et justifications économiques* ». Le nombre d'aides publiques aux entreprises y a été estimé à 335 (projets de loi de finances pour 2004 et pour 2005) mobilisant une dépense publique de 59,5 milliards d'euros en 2005 et 56,6 milliards en 2004, soit respectivement 3,7 % et 3,5 % du PIB. L'estimation intègre « les aides à des entreprises publiques (hors contrats de service public et subventions d'investissements), ainsi que les allègements de cotisations sociales (estimés à 21 milliards), les dépenses fiscales (y compris les aides aux investisseurs – fiscalité de l'épargne – et les avantages en matière de TVA et TIPP. »

En 2007, le rapport de la Mission d'audit de modernisation sur « les aides publiques aux entreprises »[2], les estimait à 65 milliards d'euros en 2005. Les auteurs expliquent l'écart très important avec l'estimation réalisée quatre ans plutôt par le Commissariat général du Plan par un plus large périmètre. Ce dernier comprend les allègements de cotisations sociales (près de 17 milliards d'euros), les aides aux investisseurs financiers (6,4 milliards, dont 4 milliards d'avoir fiscal attaché aux dividendes), certaines aides aux entreprises publiques (6,1 milliards au titre des charges de retraite et du désendettement) et les aides à l'acheteur (par des baisses de TVA ou des réductions d'impôt liées à l'achat de certains produits, pour 6,7 milliards)[3]. Le reste provient de l'intégration des aides européennes, des aides des collectivités locales et des aides des organismes nationaux non-étatiques. En part relative, ce montant correspondait à 8 % des prélèvements obligatoires des administrations publiques (752 milliards d'euros) et à 20 % des prélèvements obligatoires destinés à l'État (278 milliards)[4].

---

[1] Commissariat général du Plan (2023), *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, sous la direction de Jean-Louis Levet, octobre.

[2] IGF-IGAS-IGA (2007), *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, mission d'audit de modernisation, rapport établi par Alain Cordier, Alain Fouquet, Michel Casteigt, Olivier Ferrand et Jérôme Letier, janvier.

[3] Le rapport intègre les réductions de TVA aux acheteurs dans la mesure où cette taxe est considérée par les auteurs comme ayant pour objectif principal le soutien à un secteur productif.

[4] IGF-IGAS-IGA (2007), *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, *op. cit.*

En 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a estimé l'ensemble des aides en faveur des entreprises à plus de 170 milliards d'euros[1]. C'est le premier exercice qui a couvert un champ large, en intégrant aussi les dépenses fiscales déclassées (mode de calcul dérogatoire de l'impôt), mais sans toutefois tenir compte des interventions financières (participations, prêts, garanties, avances remboursables) ni de certaines aides des Régions (notamment celles non compensées par l'État).

En 2011, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume[2] a conduit dans le cadre de la préparation du projet de Loi de finances pour 2012 un exercice d'évaluation sur un périmètre plus réduit. Il concerne 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales, dont le volume financier a été évalué par le Comité à 104 milliards d'euros.

En 2013, la mission Demaël, Jurgensen et Queranne[3] a produit un rapport dans le cadre de l'exercice de modernisation de l'action publique (MAP) qui a estimé les interventions en faveur des entreprises à 110 milliards d'euros, hors dépenses fiscales déclassées et hors interventions financières. Cette estimation intègre 6 milliards de financement par les collectivités territoriales. Toutefois, la mission a limité son analyse à un champ très restreint (correspondant à sa lettre de mission), estimé à 40 milliards d'euros d'interventions économiques, excluant notamment des dispositifs qui devaient être pérennes, comme les allègements de charges sur les bas salaires ainsi que des dépenses fiscales tels le crédit impôt compétitivité emploi (CICE) et le crédit impôt recherche (CIR).

En 2020, dans le cadre d'un rapport sur les politiques industrielles, France Stratégie a recensé les interventions économiques en faveur des entreprises à partir de sources budgétaires et extrabudgétaires, y compris celles qui émanent des Régions. L'estimation du total des interventions en faveur des entreprises en 2019 a été réalisée en définissant quatre périmètres. Le montant de ces interventions s'élève à 223 milliards selon le périmètre le plus large et 139 milliards d'euros selon le périmètre le plus restreint, qui exclut les dépenses fiscales déclassées, les interventions financières, les dépenses d'infrastructures de transport ainsi que les aides directes à certaines entreprises (par exemple la prise en charge des pensions de retraite des entreprises La Poste et France Télécom) ou à des services publics (notamment les aides au service public de l'audiovisuel).

[1] Conseil des prélèvements obligatoires (2010), *Entreprises et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux*, rapport, octobre.

[2] Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011), *Rapport*, comité présidé par Henri Guillaume.

[3] IGF (2013), *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, rapport établi par Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jacques Queyranne, n° 2013-M-016-02, juin.

En 2022, le rapport pour l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires)[1] réalisé par des chercheurs de l'université de Lille estime à 157 milliards d'euros le montant global des aides publiques aux entreprises en 2019. Si les dépenses fiscales sont bien issues de l'annexe budgétaire, les dépenses budgétaires sont quant à elles estimées à partir des données de la comptabilité nationale publiées par l'Insee. Précisément, l'étude retient les subventions sur la production et les subventions à l'investissement des entreprises. Elle ne prend pas en compte les prêts, les garanties et les participations au capital.

En 2024, l'Inspection générale des finances a procédé à une revue des dépenses consacrée aux aides aux entreprises[2]. Le périmètre se limite aux aides ciblées sur certaines entreprises et certaines activités et exclut les allègements de cotisations sociales. Selon ce périmètre, les aides aux entreprises financées par le budget de l'État et celui des organismes de sécurité se sont élevées en 2022 à environ 88 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les aides versées par les administrations publiques locales qui sont évaluées à au moins 7 milliards en 2021. Ce montant est considéré par la mission comme un minimum car « n'y figurent ni la totalité des dispositifs budgétaires – en particulier les dépenses qui transitent par des opérateurs locaux comme les sociétés d'économie mixte – ni les dispositifs fiscaux en faveur des entreprises – comme des taux réduits ou des exonérations de fiscalité locale – ni les dispositifs d'accompagnement des entreprises ». La mission identifie par ailleurs des aides de l'ordre de 9 à 10 milliards d'euros d'aides aux entreprises via les fonds européens, dont 9 milliards au titre de la politique agricole commune (PAC)[4], qui repose sur deux fonds structurels : le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

D'autres travaux ont cherché à analyser les interventions économiques dans certains secteurs ou domaines d'activité des entreprises ou certaines dépenses fiscales[3]. Des rapports du CPO se sont focalisés sur certaines catégories de dépenses, comme le rapport de 2018 sur les

[1] IRES/CGT/CLERSÉ (2022), *Un capitalisme sous perfusion. Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises*, UMR 8019, université de Lille, octobre.

[2] IGF (2024), *Revue de dépenses : les aides aux entreprises*, rapport établi par Marc Auberger, Claire Bayé, Louise Anfray et Ilyes Bennaceur, mars.

[3] Des travaux ont été menés avant l'année 2000, cités dans le rapport 2003 du Commissariat général au Plan. Il s'agit notamment : 1) *Aides à l'industrie*, Commissariat général du Plan, document interne, avril 1982 ; 2) « Les aides financières à l'industrie », dans *Une politique industrielle pour la France*, Actes des Journées de travail des 15 et 16 novembre 1982, ministère de la Recherche et de l'Industrie, La Documentation française, 1988 ; 3) *Les aides aux entreprises : technologie, innovation, investissement, qualité et entreprises en difficulté*, rapport et propositions au Premier ministre par le député en mission Bernard Carayon, août 1996 ; 4) *Les aides publiques aux entreprises en matière d'emploi. Bilan et perspectives*, rapport du député Gérard Bapt, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, 1999 ; 5) *Rapport de synthèse sur la mission d'évaluation des aides nationales à la création d'entreprises*, Inspection générale des Finances et Inspection générale, 2001.

dépenses fiscales déclassées[1]. En 2013, une mission de l'IGF en appui à un groupe de travail du Conseil national de l'industrie (CNI) a mené un travail d'analyse des interventions économiques en faveur de l'industrie, estimées à 15 milliards d'euros[2]. En 2016, la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation a produit une cartographie des aides publiques à la R & D et à l'innovation dont le montant total a été estimé à 10 milliards d'euros[3], soit l'équivalent de près d'un demi-point du PIB. Ce travail a été actualisé en 2020 dans le cadre du rapport sur les politiques industrielles[4].

En 2025, le Sénat, dans le rapport de juillet de la mission Rietmann-Gay, retient quant à lui deux périmètres : le plus restreint ne comptabilise ni les dépenses fiscales liées aux taux réduits de TVA ni les interventions de Bpifrance, alors que le plus large intègre notamment les « dépenses déclassées ».

Dans sa note d'analyse de juillet 2025[5], le HCSP a proposé deux périmètres illustratifs. Le premier est celui des aides d'État selon la définition européenne. Le second retient les aides budgétaires, les aides fiscales classées, les aides financières (prêt, garanties et participation, estimés en équivalent subvention) ainsi que les exonérations de cotisations ciblées compensées par l'État[6]. Ces deux périmètres ne prennent pas en compte les exonérations générales de cotisations sociales, les aides des collectivités locales et les aides européennes.

[1] Conseil des prélèvements obligatoires (2018), « Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer » rapport, juillet. Les rapports particuliers 1 « Le panorama des taxes affectées » Christophe Strassel et Alain Levionnois avec l'appui de Yannis Kemel, centre d'appui métier de la Cour des comptes et Yoann Troulet, avril 2018 et n° 3 « Analyse économique et financière de la fiscalité affectée » Florian Bosser, Thomas Cargill avec la collaboration de Thomas Deloeil et François-Emmanuel Lacassagne, mai 2018.

[2] Conseil national de l'Industrie (2013), *Rapport annuel*, décembre, partie « Section thématique – Concours publics à l'industrie », p. 187-258. Cette section thématique du rapport annuel a été rédigée par : Philippe Jurgensen (IGF), Président, Serge Catoire (CGEIET), Copilote ; Rapporteurs : Benjamin Bertrand (DGCIS) et Christophe Witchitz (IGF).

[3] Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation – CNEPI (2016), *Quinze ans de politique d'innovation en France*, rapport, janvier.

[4] France Stratégie (2020), *Les politiques industrielles en France : évolutions et comparaisons internationales*, rapport, novembre. Voir les Chapitres 4 et 5.

[5] Harfi M. (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *La Note d'analyse*, n° 157, HCSP, juillet.

[6] Il s'agit de 28 mesures d'exonérations de cotisations sociales compensées par l'État à la Sécurité sociale.

Tableau A1 – La diversité des périmètres retenus dans les rapports sur les aides aux entreprises depuis 2020

ORGANISME ou AUTEUR	En Md€	PÉRIMÈTRE
2003 Commissariat général au Plan (CGP) *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*	**15**	Seules ont été recensées les subventions aux entreprises ministère par ministère, à l'exception du ministère chargé des Outre-mer, telles qu'elles sont récapitulées dans les documents budgétaires annuels (12 milliards d'euros), y compris les bonifications de prêts inscrites dans le budget de l'État. L'estimation exclut la totalité des exonérations de cotisations sociales et les dépenses fiscales. À ce montant sont ajoutées les aides directes des collectivités locales et les ressources propres des organismes gestionnaires d'aides (estimées entre 2 et 3 milliards d'euros), soit un total des aides de 15 milliards.
2006 COE *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*	**56,6-59,5**	Le COE a ajouté au périmètre du CGP (2003) les exonérations générales de cotisations sociales ainsi que les dépenses fiscales. Cette estimation ne prend pas en compte les aides financières (participations, prêts et garanties).
2007 IGF/IGAS/IGA Mission d'audit de modernisation *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*	**65**	Cette mission d'audit, conjointe aux inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, a ajouté au périmètre du CGP (2003) les allègements de cotisations sociales (près de 17 milliards d'euros), les aides aux investisseurs financiers (6,4 milliards, dont 4 milliards d'avoir fiscal attaché aux dividendes), certaines aides aux entreprises publiques (6,1 milliards au titre des charges de retraite et du désendettement) et les aides à l'acheteur (ciblées sur un secteur productif, par des baisses de TVA ou des réductions d'impôt liées à l'achat de certains produits, pour 6,7 milliards), les aides européennes, les aides des collectivités locales et les aides des organismes nationaux non étatiques.
2010 Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), rattaché à la Cour des comptes *Entreprises et niches fiscales et sociales*	**170-200**	Le champ du CPO est large. Il comprend l'ensemble des dépenses fiscales, y compris des mesures dérogatoires de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), les niches sociales (exonérations de cotisations sociales) et les dépenses fiscales déclassées. En revanche, ce périmètre n'inclut pas les interventions financières (participations, prêts et garanties), les entreprises agricoles, les aides en provenance de l'Europe et une partie des aides des collectivités locales.
2011 Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales	**104**	Le périmètre retenu est centré sur les mesures dérogatoires fiscales et sociales faisant l'objet d'examen dans le cadre de la modernisation de l'action publique. L'estimation n'inclut pas les dépenses fiscales dérogatoires déclassées, mais intègre les périmètres des opérateurs publics (Oséo notamment) et hors de la sphère des comptes publics (notamment la Caisse des dépôts et des consignations et l'Agence française de développe- ment) et le secteur agricole.
2013 Mission Demaël, Jurgensen et Queyranne *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*	**110**	Définition large qui regroupe les dépenses budgétaires et fiscales, y compris les TVA à taux réduit (18 milliards d'euros), les exonérations générales de cotisations sociales (21 milliards), ainsi que les aides financières (prêts, garanties et fonds propres pour 12,5 milliards). Les dépenses fiscales intègrent aussi certaines taxes affectées (formation professionnelle pour 4 milliards et logement pour 4,4 milliards) mais ne prennent pas en compte les dépenses fiscales déclassées. L'estimation de 110 milliards inclut les aides des collectivités territoriales (6,5 milliards).

ORGANISME ou AUTEUR	En Md€	PÉRIMÈTRE
2020 France Stratégie *Les politiques industrielles en France : évolutions et comparaisons internationales*	**139-223**	Selon quatre périmètres, estimations à partir des données budgétaires et fiscales, des données sur les budgets des collectivités locales ainsi que des données extrabudgétaires (sur les prêts et les participations, notamment). Les estimations intègrent les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales (y compris dans le périmètre le plus large les dépenses déclassées et les taxes affectées bénéficiant aux entreprises), les exonérations de cotisations sociales (hors exonérations d'assiette) et les aides financières (prêts, garanties et participations), les aides régionales, correspondant à l'action économique des régions, ainsi qu'une partie des aides en provenance de l'Union européenne (aides à la R & D).
2022 Ires, d'après le rapport de l'équipe universitaire CLERSÉ, université de Lille *Un capitalisme sous perfusion*	**157-205**	L'estimation est fondée sur les données de la comptabilité nationale. Le périmètre le plus large, soit 205 milliards d'euros d'aides aux entreprises, comporte l'ensemble des aides budgétaires et fiscales, et les exonérations de cotisations sociales ainsi que les dépenses fiscales déclassées par l'administration fiscale. L'estimation des aides aux entreprises est de 157 milliards, hors dépenses déclassées. Les deux périmètres n'intègrent pas les aides financières (prêts, garanties et participations).
2024 Inspection générale des finances *Revue de dépenses : les aides aux entreprises*	**88-105**	Le périmètre comporte les aides budgétaires et fiscales, hors dépenses fiscales déclassées. Il n'intègre pas les allègements généraux de cotisations sociales et les autres exonérations de cotisations sociales, à l'exception de celles qui sont ciblées et compensées par l'État aux administrations de sécurité sociale (soit 7 milliards). En ce qui concerne les aides financières, seul le coût budgétaire des prêts garantis par l'État est pris en compte (1,4 milliard). Selon ce périmètre, les aides aux entreprises s'élèvent à 88 milliards d'euros. En élargissant aux aides budgétaires des administrations publiques locales (7 milliards) et une partie des aides européennes (10 milliards), le total des aides aux entreprises estimé passe à 105 milliards d'euros.
2024 Commission européenne Données annuelles *State Aid Scoreboard 2023*	**45**	Le périmètre de la Commission européenne est restreint aux seules aides d'État, définies selon le droit communautaire (45 milliards d'euros en 2022, 25 milliards hors aides liées aux crises du Covid et de la guerre en Ukraine). En conséquence, sont exclues de ce périmètre la totalité des exonérations générales de cotisations sociales ainsi que les autres exonérations ciblées mais ne constituant pas une entrave à la concurrence. Les aides financières sont comptabilisées à hauteur de leur équivalent subvention selon des méthodes spécifiques.
2025 Commission d'enquête du Sénat *Rapport sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants*	**108-211**	Deux estimations sont proposées pour l'année 2023. La première, à 211 milliards d'euros, retient pour périmètre les subventions de l'État (7 milliards), hors compensations pour charges de service public et les sommes assimilées, les aides versées par Bpifrance (41 milliards), les dépenses fiscales liées à la taxe sur la valeur ajoutée et les dépenses fiscales « déclassées » (88 milliards) ainsi que les allègements de cotisations sociales (75 milliards). La seconde estimation, à 108 milliards, est plus restreinte. Elle exclut les interventions financières de Bpifrance (41 milliards) et 62 milliards de dépenses fiscales déclassées et de dépenses fiscales liées à la TVA.
2025 HCSP Mohamed Harfi « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? »	**45-112**	Deux périmètres illustratifs. Le premier est celui des aides d'État selon la définition européenne (45 milliards). Le second retient les aides budgétaires, les aides fiscales classées, les aides financières (estimés en équivalent subvention) et les exonérations de cotisations ciblées (112 milliards). Estimations hors exonérations générales de cotisations sociales, exemptions d'assiettes, dépenses fiscales déclassées, aides des collectivités locales et aides européennes.

Source : HCSP

ANNEXE 5

LES TAUX RÉDUITS DE TVA NON CLASSÉS COMME DÉPENSES FISCALES

1) Taux de 2,1 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins.
2) Taux de 5,5 % sur l'eau, les boissons non alcooliques, les produits destinés à l'alimentation humaine.
3) Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers mentionnés à l'article L.633-1 du code de la construction et de l'habitation et les établissements mentionnés au b du 5° et aux 8° et 10° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, les résidences hôtelières à vocation très sociale.
4) Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ou départementale.
5) Taux de 10 % pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles.
6) Taux de 10 % sur les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation.
7) Taux de 10 % sur les préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques non visés par l'article 281 octies (taux à 2,1 %).
8) Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés.
9) Taux de 10 % sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement.
10) Taux de 10 % sur les taxes, surtaxes et redevances perçues sur les usagers des réseaux d'assainissement.
11) Taux de 10 % sur les transports de voyageurs.

12) Taux réduit à 10 % sur les cessions de droits patrimoniaux reconnus par la loi aux auteurs des œuvres de l'esprit et aux artistes-interprètes ainsi que de tous droits portant sur les œuvres cinématographies et sur les livres.
13) Taux réduit à 10 % sur les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets.
14) Taux réduit de 10 % sur les rémunérations versées par les communes ou leurs groupements pour la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs et de moyen correspondant à l'édition d'un service de télévision locale.
15) Taux réduit de 10 % sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de balayage des caniveaux et voies publiques lorsqu'elles se rattachent au service public de voirie communale.
16) Taux réduit dans les DOM (2,1 %) sur les travaux de construction de logements évolutifs sociaux, financés dans les conditions prévues par arrêté interministériel en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation et facturés aux personnes physiques accédant directement à la propriété à titre de résidence principale et qui concourent à la production ou à la livraison d'immeubles au sens du I de l'article 257 du CGI.
17) Taux réduit dans les DOM (2,1 %) sur les ventes de logements évolutifs sociaux mentionnés au a du 296 ter et qui entrent dans le champ d'application du I de l'article 257, lorsque l'acquéreur bénéficie pour cette acquisition des aides de l'État dans les conditions prévues par l'arrêté.
18) Taux réduit à 5,5 % sur les livres.
19) Taux réduit de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA.
20) Taux réduit de 5,5 % pour les prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir, fournies par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du même code, dont la liste est fixée par décret, à titre exclusif, ou à titre non exclusif pour celles qui bénéficient d'une dérogation à la condition d'activité exclusive selon l'article L. 7232-1-2 du même code.
21) Taux réduit de 5,5 % pour les masques et les tenues de protection adaptés à la lutte contre la propagation du Covid-19.
22) Taux réduit de 5,5 % pour les produits destinés à l'hygiène corporelle et adaptés à la lutte contre la propagation du Covid-19.

Source : PLF 2025

ANNEXE 6

LES AIDES D'ÉTAT : UNE APPROCHE PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Cette annexe a été préparée à partir de la fiche n °1 du Vade-mecum 2020[1] et des échanges avec la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers

La notion d'entreprise

Le droit européen des aides d'État ne s'applique que lorsque les entités bénéficiaires sont des entreprises. L'entreprise s'appréhende suivant :

(i) **un critère matériel**, soit comme « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement »[2]. Constitue une activité économique l'offre de biens ou de services sur un marché donné. Sont en revanche exclues les activités relevant exclusivement de missions sociales ou de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

(ii) **un critère « organique »** : plusieurs entités juridiques distinctes peuvent être considérées comme formant une seule unité économique aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'État.

Critères de qualification d'une aide d'État

L'article 107, paragraphe 1, TFUE prohibe, sauf dérogation, les aides accordées *sous quelque forme que ce soit* par *les États ou au moyen de ressources d'État* qui favorisent certaines

[1] Gouvernement (2020), *Vade-mecum des aides d'État - Édition 2020*. En cours d'actualisation par les services de la DAJ.

[2] CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90.

entreprises, faussent ou menacent de fausser la concurrence et affectent les échanges entre États membres.

La Cour de justice retient une conception objective de la notion d'aide d'État reposant sur **cinq critères cumulatifs**, précisés par la **communication de la Commission européenne sur la notion d'aide d'État**[1]**.**

Les modalités d'application exactes de ces critères sont précisées dans :

1. L'octroi d'un avantage

Constitue un avantage tout bénéfice économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. L'appréciation repose sur les effets de la mesure (voir communication de 2016[2] de la Commission). Sont notamment concernés les subventions, apports en capital, garanties, exonérations fiscales ou sociales ou toute mesure allégeant les charges normalement supportées par une entreprise.

À l'inverse, il n'y a pas d'avantage lorsque l'autorité publique agit comme un opérateur privé en économie de marché. Les compensations versées au titre d'un service d'intérêt économique général satisfaisant aux critères de la jurisprudence *Altmark*, ainsi que les indemnités réparant un préjudice (*Asteris*[3]), ne constituent pas des aides.

2. Le caractère public de l'aide

L'aide doit être d'origine étatique. Une jurisprudence désormais bien établie retient la réunion de deux sous-critères cumulatifs :

i) la mesure doit être imputable à l'État, entendu largement (État, collectivités territoriales, établissements publics), et financée au moyen de ressources d'État.

ii) la mesure doit être accordée directement ou indirectement au moyen de ressources d'État. Des fonds gérés par des organismes publics ou privés distincts de l'autorité publique peuvent donc également constituer des ressources d'État lorsqu'ils sont alimentés par des prélèvements obligatoires ou demeurent sous contrôle public. Constituent ainsi de telles

[1] Communication de la Commission européenne relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces modalités sont également exposées de façon détaillée au sein du **Vade-mecum des aides d'État élaboré par la Direction des affaires juridique des ministères économiques et financiers**, consultable ICI dans son édition de 2020, actuellement en cours d'actualisation (cf. fiche n° 1 sur la notion d'aide d'État).

[2] Communication de la Commission européenne relative à la notion d'« aide d'État », point 67.

[3] CJCE, 27 septembre 1988, *Asteris AE e.a. c/ Grèce*, aff. jointes 106/87 à 120/87, point 23 et 24.

ressources selon deux critères dégagés par la Cour de justice[1] : des fonds alimentés par une taxe ou d'autres prélèvements obligatoires en vertu de la législation nationale et gérés et répartis conformément à cette législation ; ou des fonds qui demeurent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes.

3. Le caractère sélectif de l'aide

Une mesure est sélective lorsqu'elle avantage certaines entreprises par rapport à d'autres placées dans une situation comparable. Au fil de la jurisprudence, le critère de sélectivité connaît plusieurs applications. La sélectivité peut être :

- matérielle, lorsque la mesure en cause n'avantage que certaines entreprises (ou catégories d'entreprises) ou que certains secteurs de l'économie dans un État membre donné. Elle est :
  - de jure, lorsque les critères juridiques désignent formellement certaines catégories d'entreprises (PME, par exemple) ;
  - de facto, lorsque des critères apparemment généraux produisent en pratique un avantage ciblé sur un groupe particulier d'entreprises ;
- régionale, lorsque la mesure est limitée à une partie du territoire, sous réserve des exceptions admises par la jurisprudence.

Pour les mesures fiscales, la Cour applique la méthode du **cadre de référence**, consistant à (i) identifier le régime de référence, (ii) apprécier l'existence d'une dérogation puis, le cas échéant, (iii) rechercher si celle-ci est justifiée par la nature ou l'économie générale du système.

4. Le fait de fausser ou de menacer de fausser la concurrence

Il peut s'agir de la concurrence interne à l'État membre, comme intra-Union européenne. La prise en charge par l'État de coûts incombant normalement à une entreprise avantage cette dernière par rapport à ses concurrents directs. De même, les aides aux entreprises en difficulté, qui permettent de maintenir artificiellement en vie une entreprise vouée à la liquidation. En particulier, la Cour a jugé qu'un transfert d'une participation au capital d'une entreprise publique se trouvant dans de graves difficultés financières à une autre entreprise

[1] Dès CJUE, 12 janvier 2023, gde ch., *DOBELES HES*, aff. jtes C-702/20 et C-17/21, points 34 à 43 ; pour une clarification explicite, voir : CJUE, 26 septembre 2024, *Covestro Deutschland*, aff. jtes C-790/21 P et C-791/21 P, point 148 ; CJUE, 26 septembre 2024, *AZ,* aff. jtes. C-792/21 P et C-793/21 P, point 131 ; CJUE, 26 septembre 2024, *Infineon Technologies Dresden,* aff. jtes. C-794/21 P et C-800/21 P, point 104 ; CJUE, 26 septembre 2024, *WEPA Hygieneprodukte et WEPA Deutschland*, aff. C-795/21 P et C-796/21 P, point 122.

publique, sans contrepartie, mais moyennant l'obligation, pour cette dernière, de remédier au déséquilibre de l'entreprise publique en difficulté, est susceptible de fausser la concurrence[1].

5. Le fait d'affecter les échanges intra-Union européenne

Une aide est présumée affecter les échanges lorsqu'elle renforce la position concurrentielle d'une entreprise sur un marché ouvert aux échanges entre États membres. En revanche, les mesures ayant une incidence purement locale, sans effet prévisible sur les investissements transfrontaliers ni sur l'établissement d'entreprises d'autres États membres, échappent à cette qualification[2].

Cas particuliers. Les aides *de minimis* sont régies par le **règlement (UE) n° 2023/2831 entré en vigueur le 1er janvier 2024**. Ce règlement dispose que les aides inférieures à 300 000 euros, accordées à une entreprise unique sur une période de trois ans, n'ont pas à être notifiées. Les aides inférieures à ce seuil « *de minimis* » n'entrent pas dans le champ de l'article 107 § 1 TFUE, car elles n'affectent ni la concurrence, ni les échanges entre États. Elles ne sont, par conséquent, pas soumises à l'obligation de notification.

[1] CJUE, 19 décembre 2019, *Arriva Italia*, aff. C-385/18, point 76.

[2] Tel qu'explicité par le Tribunal dans TUE, 19 octobre 2022, *Ighoga Region*, aff. T-582/20, point 143 (pas de pourvoi).

ANNEXE 7

LES AIDES AUX ENTREPRISES EN EUROPE

Cette annexe a été préparée par Sarah Bronsard (HCSP)[1] et Aymeric Ortmans[2]

En Allemagne : un système structuré mais partiellement visible

Depuis l'adoption de la loi sur la stabilité et la croissance en 1967, **l'État fédéral publie un rapport biennal sur les subventions**, qui vise à recenser et analyser les aides accordées aux entreprises. L'Allemagne se distingue par un cadre particulièrement structuré et ancien en matière de suivi des aides, reposant sur une définition juridique précise et un dispositif d'évaluation régulier. Toutefois, ce cadre s'appuie sur une définition restrictive qui ne couvre pas l'ensemble des formes de soutien public.

Un cadre juridique ancien et une définition structurée des aides

L'article 12 de la loi sur la stabilité et la croissance de 1967 constitue un socle juridique solide du système allemand d'aides aux entreprises. Il impose la publication d'un rapport sur les subventions (*Subventionsbericht*), qui constitue l'outil principal de suivi des aides publiques. Publié tous les deux ans, ce rapport est coordonné par le ministère fédéral des Finances et s'appuie sur les contributions des ministères sectoriels. Il traduit une volonté de transparence et de rationalisation de l'action publique.

Selon le rapport du ministère des finances, le système allemand repose sur des principes structurants : **les aides doivent être justifiées, temporaires et évaluées régulièrement**. Cette exigence vise à limiter les effets négatifs potentiels des subventions, tels que les distorsions de concurrence ou l'installation d'une « dépendance aux aides ».

[1] Le cas de l'Allemagne.

[2] Les cas de l'Italie et du Royaume-Uni.

La définition retenue par les autorités allemandes est toutefois volontairement restrictive. Elle distingue **deux grandes catégories** :

- les **aides budgétaires directes** (*Finanzhilfen*), correspondant à des transferts financiers vers les entreprises ou les secteurs économiques. Une part importante du volume des « Finanzhilfen » est associée aux objectifs environnementaux et climatiques de la « *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie* » : **52,3 milliards d'euros en 2025 pour 89 mesures sur 139 aides budgétaires pour un volume total de 77,8 milliards en 2026** ;
- les **avantages fiscaux** (*Steuervergünstigungen*), qui prennent la forme de dérogations fiscales entraînant une perte de recettes pour l'État, estimée à 18,4 milliards d'euros. **Il existe 107 mesures fédérales d'avantages fiscaux,** dont une vingtaine sont associés aux objectifs environnementaux et climatiques.

Le modèle allemand apparaît comme un système structuré et encadré juridiquement, mais reposant sur une définition étroite des aides publiques.

Une diversité d'instruments qui dépasse le périmètre officiel

Le rapport sur les aides ne reflète qu'une partie des instruments mobilisés par les pouvoirs publics. En effet, **de nombreux dispositifs ayant un impact économique significatif ne sont pas intégrés dans le périmètre officiel**. Parmi ces instruments figurent notamment les exonérations de cotisations sociales, les garanties publiques de prêts ; les bonifications de taux d'intérêt ; les interventions en capital. Ces dispositifs sont souvent exclus des statistiques officielles en raison de leur nature particulière.

Deux fonds « spéciaux » *(Sondervermögen)* sont devenus centraux dans la politique économique allemande.

- Le ***Klima- und Transformationsfonds*** **(KTF)** finance des investissements massifs dans la transition énergétique et les technologies stratégiques. Cet instrument est devenu central pour la mise en œuvre des politiques structurelles, notamment dans les secteurs industriels prioritaires (hydrogène, électromobilité, semi-conducteurs), les programmes d'innovation verte, infrastructures décarbonées) et la participation à des initiatives européennes telles que les IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*).
- Le ***Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)*** a permis de soutenir les entreprises face aux crises récentes, notamment en plafonnant les prix de l'énergie. Ils mobilisent des volumes financiers considérables, mais ils échappent en partie aux catégories traditionnelles du *Subventionsbericht*, à l'exception des moyens qui prennent la forme de subventions. Ils illustrent une évolution du modèle allemand vers des formes de soutien plus flexibles.

En outre, **le système allemand se caractérise par une forte décentralisation**, les Länder disposant d'une autonomie budgétaire leur permettant de financer leurs propres aides aux entreprises.

Des montants significatifs mais difficiles à appréhender

L'analyse des montants confirme cette complexité. Selon la définition nationale allemande, les aides budgétaires directes (*Finanzhilfen*) ont fortement augmenté, passant d'environ 45 à 48 milliards d'euros en 2023 à 77,8 milliards d'euros en 2026. Cette progression s'explique en grande partie par la montée en puissance de financement en lien avec les politiques climatiques. Les avantages fiscaux, quant à eux, s'élèvent à 18,4 milliards d'euros, un niveau relativement stable entre 2023 et 2026. Les aides des Länder complètent ce dispositif, avec 13,6 milliards d'euros en 2025.

À ces montants s'ajoutent ceux des fonds spéciaux, particulièrement élevés mais dont les montants annuels mobilisés ne figurent pas dans les estimations publiées. Seules le montant global des fonds est rendu public : le **KTF représente plus de 200 milliards d'euros sur la période 2025-2027**, tandis que **le WSF a été doté de 200 milliards d'euros**. Ces chiffres illustrent l'importance des instruments hors budget dans le soutien à l'économie.

Toutefois, ces montants sont aussi à mettre en comparaison avec ceux issus des estimations selon la définition européenne des aides d'État (cf. annexe, paragraphe 4).

Ainsi, **les estimations disponibles ne reflètent qu'une partie du soutien public réel car l**e système allemand se caractérise par la coexistence de plusieurs instruments hors périmètre retenu par le ministère fédéral de l'économie (notamment les exonérations de cotisations sociales, les instruments financiers via des fonds spéciaux).

En Italie : une définition adossée à celle des aides d'État

Une obligation récente, inscrite dans la loi depuis 2017

D'après le rapport du Ministero delle Imprese e del Made In Italy (MIMIT)[1], les aides aux entreprises en Italie désignent l'ensemble des instruments publics (financiers, fiscaux ou de garantie) utilisés par l'État pour soutenir l'activité économique, en cohérence avec les règles européennes des aides d'État. En effet, le rapport insiste sur le fait que les aides aux entreprises sont majoritairement des aides d'État (autorisées) au sens des règles européennes, même si elles incluent aussi des « non-aides », mesures publiques qui ne remplissent pas tous les critères des aides d'État (par exemple, certains crédits d'impôt). Ces aides recouvrent un ensemble d'interventions publiques avec plusieurs objectifs : investissements, recherche, développement et innovation (R & D & I), emploi, transition énergétique, et réduction des inégalités territoriales

[1] Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) (2025), *Relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (anno 2024)*, Rome.

(notamment entre le Centre-Nord de l'Italie et le Mezzogiorno), objectif principal de la conditionnalité des aides aux entreprises en Italie.

Plus de 2 300 dispositifs, dont une majorité au niveau régional

Le système italien d'aides aux entreprises couvre un ensemble d'interventions publiques pilotées principalement par l'État et les régions, telles que les aides d'État au sens européen, les « non-aides » (mesures de soutien hors champs strict des aides d'État) comme certaines aides fiscales (crédit d'impôt notamment) et les garanties publiques (notamment via le *Fondo di garanzia per le PMI* – le Fonds de garantie pour les PME). Pour l'année 2024, le rapport fait mention d'environ **2 374 dispositifs** (dont une grande majorité au niveau régional), **auxquels s'ajoutent des dispositifs fiscaux et des instruments de garantie traités séparément**.

Concernant les montants, **l'ordre de grandeur des aides aux entreprises est proche de 20 milliards d'euros en 2024** (hors garanties) : sur 17,2 milliards d'aides accordées, 11,3 milliards ont été versées. À ces montants s'ajoutent 6,1 milliards d'euros d'aides fiscales (principalement sous la forme de crédit d'impôt) et des garanties publiques importantes de plusieurs dizaines de milliards d'euros d'engagements en équivalent subvention (notamment via le fonds de garantie pour les PME).

Au cours des dernières années, l'Italie a renforcé ses outils d'évaluation, avec des évaluations obligatoires pour certains régimes (notamment cofinancés par l'UE), le développement d'analyse économétriques et de contrefactuels, et la mise en place d'un récent plan d'analyse et d'évaluation de la dépense (PAVS). **Une revue systématique recense désormais 105 études d'impact sur les aides aux entreprises**. Les résultats convergent vers un diagnostic globalement positif de l'efficacité des aides aux entreprises, notamment sur l'investissement, l'emploi, le chiffres d'affaires (de 15 % à 20 % plus élevé à moyen terme pour certaines entreprises), la productivité, ainsi que l'accès au crédit. Cet impact significatif serait particulièrement marqué pour les PME et pour les régions moins développées. Les évaluations soulignent aussi la forte efficacité des aides à la R & D notamment sur l'innovation et l'emploi.

Malgré ces résultats positifs, le rapport du MIMIT souligne cependant certaines limites du dispositif d'aides aux entreprises en Italie : **une forte fragmentation du système** (multiplicité des dispositifs), des **risques de chevauchement et de duplication** de ces dispositifs, et une **lisibilité limitée** pour les entreprises. Par ailleurs, ce rapport donne **une vision partielle des aides**. En effet, les exonérations de cotisations sociales ne sont pas chiffrées. De même, les aides via certains fonds, notamment de garantie par exemple en faveur de « l'industrie 4.0 », n'y figurent pas.

Au Royaume-Uni : un nouveau cadre juridique post-Brexit

Des critères proches de ceux des aides d'État

Au Royaume-Uni, la définition des aides aux entreprises a évolué avec la période post-Brexit à travers le ***Subsidy Control Act 2022*** qui offre un cadre juridique autonome, entré en vigueur en janvier 2023, selon lequel **une aide aux entreprises correspond à toute intervention publique conférant un avantage sélectif susceptible d'affecter la concurrence ou l'investissement**. Le système est décentralisé : ce sont les autorités publiques (États, collectivités, agences) qui accordent les aides, sous un régime de responsabilité et d'auto-évaluation.

La notion d'aide aux entreprises repose sur une définition juridique en quatre critères : une aide est une *subsidy* si elle constitue une aide financière qui *(i)* provient de ressources publiques (accordée directement ou indirectement par une autorité publique), *(ii)* confère un avantage économique (qui suppose que l'entreprise reçoit un bénéfice plus favorable que les conditions de marché), *(iii)* est spécifique, et *(iv)* affecte la concurrence ou les échanges.

Une consolidation non systématique et une évaluation davantage ex ante

Le périmètre de ces aides est large : il couvre les subventions directes (*grants*), les prêts, les garanties et avantages fiscaux, les participations publiques et les aides individuelles. Par rapport à la plupart des pays européens, le Royaume-Uni utilise moins de subventions directes, mais compense par davantage de financement (*loans* et *guarantees*, via la *British Business Bank* par exemple pour les PME) et la fiscalité (par exemple les *R & D tax credits*).

Le Royaume-Uni ne publie pas de montant agrégé unique annuel des aides aux entreprises. Ceci est lié en partie au caractère fragmenté et décentralisé du système d'aides, qui sont renseignées au cas par cas dans une base de données commune[1]. Selon ces données, **environ 58 milliards de livres de subventions ont été accordées entre 2021 et début 2023, soit un ordre de grandeur de 25 à 30 milliards de livres par an**. Cependant, ce montant est à nuancer, car il prend en compte des mesures exceptionnelles liées à la crise du Covid.

L'évaluation est au cœur du dispositif, mais il s'agit d'une évaluation *ex ante* des aides attribuées, plutôt qu'une évaluation *ex post*. Dès la conception de l'aide, le système impose l'obligation d'adopter un cadre analytique structuré autour d'une logique coût/bénéfice, et des questions de distorsions et d'incitations. La transparence des aides accordées via le *reporting* dans la base de données permet un bon suivi.

L'une des principales limites du système d'aide aux entreprises au Royaume-Uni vient du fait qu'il repose sur l'**auto-évaluation de ces aides**, et dépend donc fortement de la qualité des administrations. Une limite importante provient aussi du **manque d'évaluation *ex post***.

[1] Cette base de données est disponible ici : https://www.gov.uk/guidance/view-subsidies-awarded-by-uk-government.

ANNEXE 8

DEUX AGRÉGATS MACROÉCONOMIQUES

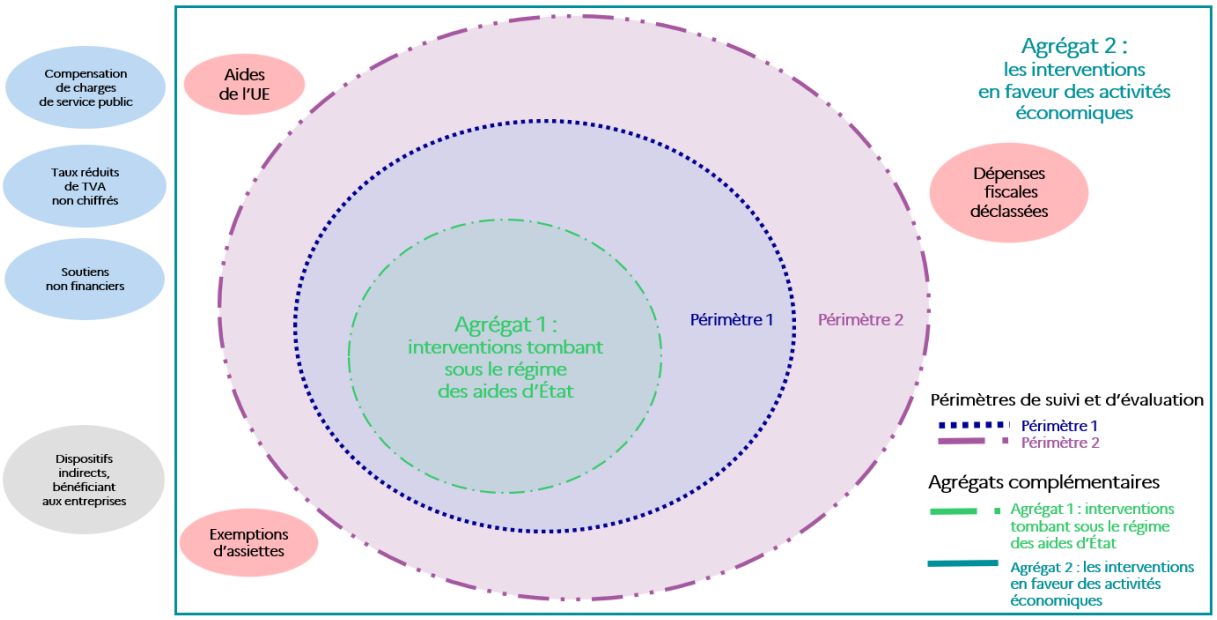
Le schéma A1 illustre les deux périmètres 1 et 2 de référence pour le suivi et l'évaluation et les deux agrégats complémentaires. Le tableau A2 présente les deux agrégats complémentaires.

Le premier agrégat complémentaire, correspond aux aides d'État au sens du droit européen, soit environ 45 milliards d'euros en France en 2023, selon les estimations mobilisées dans le cadre de la note du HCSP en juillet 2025[1].

Le second agrégat complémentaire, qui constitue une mesure globale des soutiens publics en faveur des activités économiques, est évalué à 259 milliards d'euros, selon notre relecture des données budgétaires exécutées en 2023 prises en compte dans la note du HCSP (2025).

[1] Harfi M. (2025), « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *La Note d'analyse*, n° 157, HCSP, juillet. Ces chiffrages reposent sur les données disponibles au moment de l'élaboration de la note publiée en juillet 2025, et notamment sur le *State Aid Scoreboard 2023* d'avril 2024, décrivant l'année 2022.

Schéma A1 – Présentation générale des deux périmètres de référence pour le suivi et l'évaluation des aides aux entreprises et des deux agrégats complémentaires



Source : HCSP, 2026

Tableau A2 – Deux agrégats pour la comparaison européenne et la mesure globale des soutiens publics en faveur des activités économiques

Agrégats et catégories de soutiens	Déroge à une norme de référence	Cible explicitement des entreprises	Identifie de manière vraisemblable les entreprises comme bénéficiaires économiques effectifs
Agrégat 1 – Aides d'État	✓	✓	✓
Dépenses budgétaires directes ciblées sur les entreprises	✓	✓	✓
Dépenses fiscales classées ciblées	✓	✓	✓
Exonérations ciblées de cotisations sociales	✓	✓	✓
Prêts, garanties et participations en équivalent-subvention [(a)]	✓	✓	✓
Aides directes des collectivités territoriales	✓	✓	✓
Agrégat 2 – Interventions publiques en faveur des activités économiques			
Dispositifs des périmètres 1 et 2	≈	✓	≈
Dépenses fiscales déclassées	*	✓	✓
Exemptions d'assiettes des cotisations sociales [(b)]	✓	◐	◐
Aides européennes	✓	◐	◐

✓ : critère vérifié en totalité ; ◐ : critère vérifié de manière indirecte, conventionnelle ou nécessitant une analyse d'incidence économique ; ≈ : critère généralement vérifié, mais pouvant varier selon les dispositifs.

* Non vérifié selon le classement opéré par l'administration fiscale, voir tome 2 *Voies et moyens* du PLF.

Notes : (a) Seules les opérations qui n'ont pas été réalisées en investisseur avisé sont prises en compte, estimées en équivalent subvention par la Commission européenne (aides d'État). (b) Il s'agit de quatre dispositifs de « participation financière et actionnariat salarié » et de trois dispositifs « indemnités de rupture » (Harfi M. [2025)], « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? », *La Note d'analyse*, n° 157, HCSP, juillet).

Source : HCSP

ANNEXE 9

UN FONDS POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Conformément aux termes de la mission confiée au HCSP sur l'évaluation des aides aux entreprises, et faisant suite aux recommandations du rapport Tavernier-Veron[1], un fonds de financement socle a été mis en place. Il dotera des centres publics d'un label « centre d'excellence » sur l'analyse économique et l'évaluation des politiques publiques (EPP), qui vise à faire reconnaître des pôles d'excellence nationaux dans ces domaines.

En dotant ces « centres d'excellence » d'une capacité de ressourcement scientifique et en améliorant leur professionnalisation, ce financement a pour objectif de développer leur capacité de réponse à une demande croissante d'évaluation de politiques publiques émanant des pouvoirs publics, d'améliorer la qualité de la réponse aux commandes des administrations pour l'évaluation de leurs dispositifs et de contribuer au rayonnement de la recherche française en matière d'évaluation des politiques publiques sur la scène européenne et internationale.

Ces financements ont ainsi vocation à renforcer l'environnement scientifique de l'activité d'évaluation des politiques publiques notamment pour assurer une production scientifique de haut niveau, valoriser et diffuser des travaux auprès des décideurs publics et du grand public selon des standards de neutralité, de transparence et de pluralisme.

Pour organiser selon les standards internationaux la sélection des centres bénéficiaires, l'organisation de l'appel à projets a été déléguée à l'Agence nationale de la recherche. Les

[1] Tavernier et Véron N. (2023), *Analyse économique et évaluation des politiques publiques*, rapport à la Première ministre, décembre.

documents qui exposent plus en détail les objectifs et les modalités de cet appel à projet sont consultables sur le site de l'agence.

Comme le précise le cahier des charges, les financements sont ouverts aux diverses méthodes d'évaluation, notamment « le recours à des outils quantitatifs (raisonnement contrefactuel, *matching*, régression par discontinuité, doubles différences, modèles de micro- et de macro-simulation, etc.) ; et le recours à des méthodes mixtes associant les approches quantitative et qualitative, dans une visée pluridisciplinaire ». Il répond aussi à un besoin identifié, et confirmé par les auditions de la mission, d'enrichir les méthodes microéconométriques qui permettent d'évaluer *ex post* des mesures où le contrefactuel est difficile à isoler.

ANNEXE 10

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE AU REGARD DES COMPARAISONS EUROPÉENNES

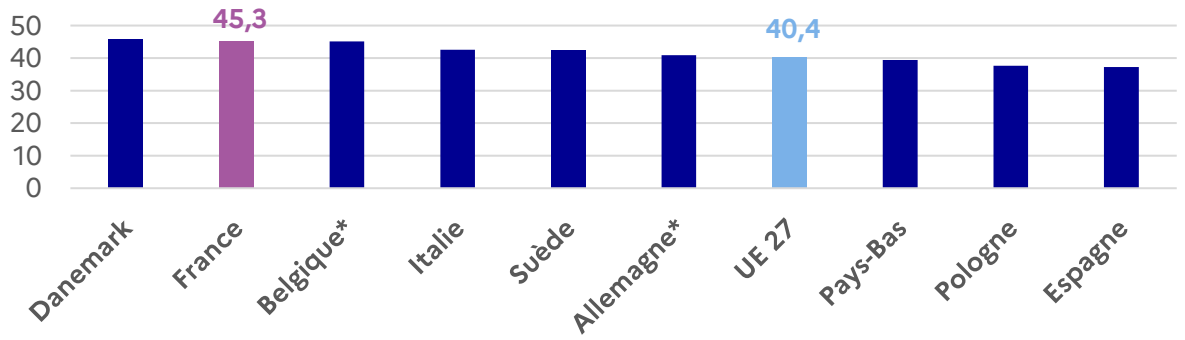
Selon les données d'Eurostat, les comparaisons européennes montrent que la France demeure l'un des pays où le niveau des prélèvements obligatoires est le plus élevé. Ce constat est vérifié tant au niveau macroéconomique qu'au niveau des entreprises, et s'explique en partie par les caractéristiques du modèle social français.

Une position parmi les pays les plus fortement prélevés en Europe

En 2024, les prélèvements obligatoires représentent 45,3 % du produit intérieur brut (PIB) en France, soit près de 5 points de plus que la moyenne de l'Union européenne (40,4 %). La France se situe ainsi parmi les pays les plus fortement prélevés, derrière le Danemark mais devant la plupart de ses principaux partenaires, notamment l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne et la Pologne. La position de la France traduit une mobilisation importante des ressources publiques pour financer les politiques publiques et la protection sociale.

Ce constat se confirme aussi par l'analyse des prélèvements supportés par les seules sociétés non financières. En effet, rapportés à leur valeur ajoutée, les prélèvements obligatoires atteignent 25,2 % en France en données brutes. Et même après prise en compte des subventions et aides à l'investissement, le niveau demeure élevé à 20,4 % de la valeur ajoutée, soit l'un des plus importants de l'échantillon européen. Si la prise en compte des dispositifs de soutien publics réduit partiellement la charge apparente pesant sur les entreprises, elle ne remet pas en cause le constat d'un niveau de prélèvements supérieur à celui observé dans la plupart des économies européennes.

Graphique A1 – Part des prélèvements obligatoires totaux dans le PIB en 2024 (en %)



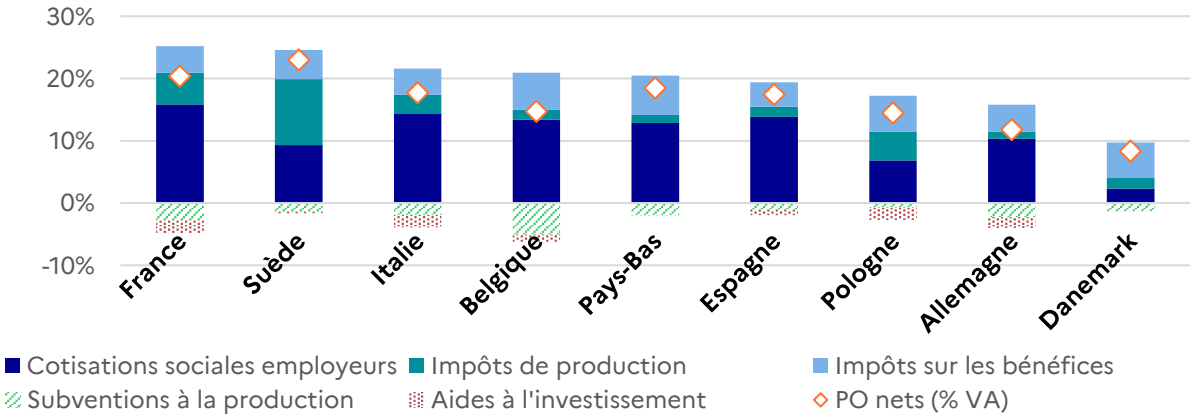
* Données provisoires

Source : Eurostat, 2024. Pour plus de détails, voir Tax revenue statistics - Statistics Explained - Eurostat

Une spécificité française : le poids des cotisations employeurs et des impôts de production

C'est moins le niveau de l'impôt sur les bénéfices que la structure même des prélèvements pesant sur les entreprises qui constitue une singularité française. Les comparaisons européennes montrent que l'écart avec les autres pays est principalement lié à l'importance des cotisations sociales patronales et des impôts de production. Ces prélèvements qui interviennent en amont de la réalisation du résultat de l'entreprise affectent directement le coût du travail et les coûts de production. Les dispositifs de subventions et d'aides à l'investissement atténuent partiellement la charge, mais sans modifier fondamentalement la position relative de la France au sein de l'Union européenne.

Graphique A2 – Décomposition des PO (bruts et nets) des sociétés non financières en % de leur VA en 2024



PO nets = nets des subventions et aides à l'investissement reçues par les SNF.
Champ : sociétés non financières.

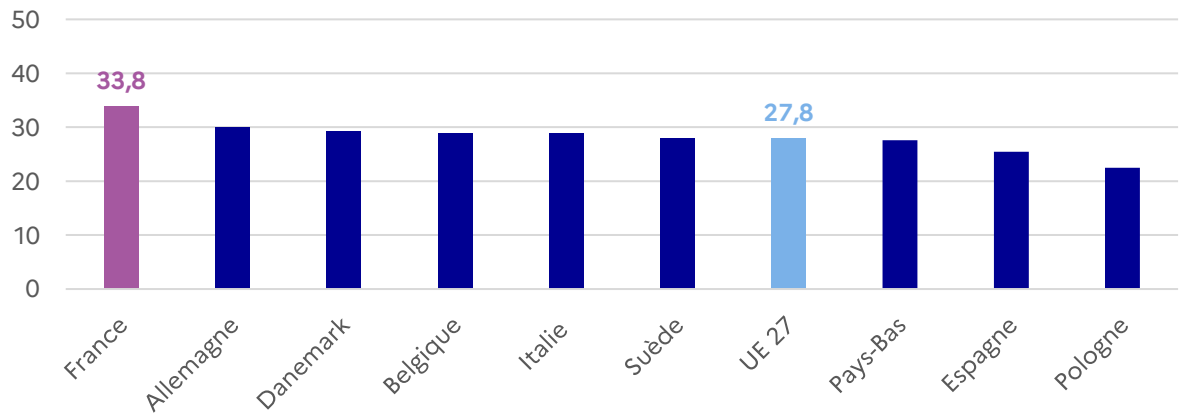
Source : Eurostat, 2024

Un niveau de prélèvements à mettre en regard de l'importance des dépenses sociales

L'analyse des prélèvements obligatoires ne peut être dissociée de celle des dépenses qu'ils financent. La France se distingue également par le niveau particulièrement élevé de ses dépenses de protection sociale, qui représentent 33,8 % du PIB en 2023, soit le niveau le plus élevé parmi les pays comparés et nettement au-dessus de la moyenne européenne.

Cette situation traduit un choix collectif de financement d'un système de protection sociale étendu couvrant les risques liés à la santé, à la retraite, au chômage ou encore à la famille. Dès lors, le niveau élevé des prélèvements obligatoires doit être interprété non seulement comme une caractéristique du système fiscal français, mais également comme la contrepartie du financement d'un modèle social plus développé que dans la plupart des autres pays européens.

Graphique A3 – Dépenses de protection sociale en % du PIB 2023



Note : données provisoires.

Source : Eurostat, 2023

Directeur de la publication
Clément Beaune, Haut-commissaire
Directeur de la rédaction
Antonin Aviat, Haut-commissaire adjoint
Secrétaires de rédaction
Olivier de Broca et Gladys Caré
Contact
Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements
06 10 56 56 75, matthias.lefur@strategie-plan.gouv.fr

Retrouvez les dernières actualités du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan

@StrategiePlan

@StrategiePlan

Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan

francestrategie

@strategieplan

StrategieGouv

Le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Il éclaire les choix collectifs sur les enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen.

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

HAUT-COMMISSARIAT À LA STRATÉGIE ET AU PLAN – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00