



HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LES AIDES AUX ENTREPRISES EN FRANCE

Commission de concertation sur les aides aux entreprises

Séance 1

Mercredi 15 avril 2026

Document de séance

Note du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan

8 avril 2026

SOMMAIRE

Introduction	3
PARTIE 1 – CARTOGRAPHIER LES AIDES AUX ENTREPRISES : ENJEUX DE TRANSPARENCE, D’EFFICACITÉ ET DE LISIBILITÉ	4
1 Les interventions publiques auprès des entreprises, levier essentiel des politiques publiques	4
1.1 Les décisions des entreprises, sous l’influence des politiques publiques, façonnent notre économie et notre société.....	4
1.2 Des interventions au service d’objectifs multiples	4
2 Des montants substantiels et divergents, reflet de la diversité des périmètres retenus	5
3 L’enjeu central d’une vision d’ensemble	6
3.1 Pour le débat public.....	6
3.2 ... et pour la lisibilité des politiques publiques.....	6
3.3 Une définition pour un suivi à la hauteur des enjeux.....	6
PARTIE 2 – LE CHAMP DE LA CONCERTATION	8
1 Catégorisation des interventions économiques	8
2 Des difficultés structurelles de définition	9
2.1 Les conventions budgétaires et fiscales insuffisantes	9
2.2 Le cadre des aides d’État : des bases solides de définition	10
2.3 Un cadre statistique robuste mais qui n’est pas adapté	11
3 Quels choix ont été proposés dans les rapports récents ?	11
PARTIE 3 – DÉFINITION ET PÉRIMÈTRES : QUESTIONS CLÉS SOUMISES À LA CONCERTATION	14
1 Définir les acteurs du champ pertinent	14
1.1 Quelle définition de l’entreprise au regard des aides publiques ?	14
1.2 La source du financement : quel périmètre de la sphère publique ?	15

1	Qu'est-ce qu'une aide ?	16
1.1	Principes généraux	16
1.2	Relations financières donnant lieu à des contreparties équivalentes	16
1.3	Mesures en recettes : quelle est la norme ?	17
1.4	Questions d'incidence : de l'impact direct ou indirect des aides	17
2	Deux questions particulières	18
2.1	Quelles modalités de chiffrage pour les aides financières ?	18
2.2	Faut-il un traitement particulier pour les aides temporaires ?	19
	ANNEXES	20
1	Les interventions par grandes catégories : présentation synthétique	20
1.1	Les dépenses budgétaires	20
1.2	Les dépenses fiscales	20
1.3	Les exonérations de cotisations sociales	22
1.4	Les interventions financières	23
1.5	Les soutiens des collectivités locales	23
1.6	Les aides européennes	23
2	Vingt-cinq ans d'estimation des aides aux entreprises en France	24
2.1	Des estimations très contrastées, reflet de la diversité des périmètres	24
2.2	Les limites inhérentes au chiffrage	30
3	Les aides aux entreprises en Europe	30
3.1	En Allemagne : un système structuré mais partiellement visible	30
3.2	En Italie : une définition adossée à celle des aides d'Etat	32
3.3	Au Royaume-Uni : un nouveau cadre juridique post-Brexit	34
4	Comparaisons selon la définition des aides d'État par la Commission européenne	35
4.1	Les aides d'État en France s'élèvent à 34,2 milliards d'euros en 2024	35
4.2	Les aides d'État en France représentent 1,1 % du PIB en 2024	36
4.3	Hors crises récentes, elles ont augmenté moins vite que le total des aides d'Etat en Europe	36
	LETRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU HAUT-COMMISSAIRE	38
	COMPOSITION DE LA COMMISSION	40

INTRODUCTION

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, par la difficulté d'en appréhender la globalité, mais aussi par les interrogations qu'ils soulèvent sur leur efficacité et sur leur soutenabilité pour les finances publiques.

Le débat est marqué par la grande hétérogénéité des estimations disponibles, liée aux différentes définitions retenues pour qualifier ces interventions économiques d'« aides aux entreprises ». En l'absence de définition consensuelle, les critères peuvent s'apprécier en fonction de multiples dimensions. 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.

Dans ce contexte, et dans le cadre de la mission que le Premier ministre lui a confiée, le Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan a souhaité réunir une commission de concertation sur les aides publiques aux entreprises. Cette concertation a pour objectif de nourrir une réflexion partagée sur la définition et le périmètre de ces aides. La démarche vise à améliorer la transparence et la compréhension des soutiens publics aux entreprises, à favoriser leur évaluation et à contribuer à une meilleure articulation des politiques publiques associées.

Ce document de séance se propose d'éclairer la réflexion de la commission, en lui laissant l'espace d'un large débat. En s'appuyant notamment sur les rapports publics récents et sur les travaux méthodologiques en la matière (groupe de travail inter-administrations piloté conjointement par les directions générales du Trésor et des Entreprises), il explicite les enjeux de définition, brosse un tableau synthétique, illustré par l'exemple, des grandes catégories d'interventions économiques en faveur des entreprises, et introduit quelques principes et questions relatives à la définition, au périmètre ainsi qu'à la mesure des aides aux entreprises.

Des réponses qu'apportera la commission à ces questions structurantes dépendra la cartographie qui pourra être dressée de ces aides, mais aussi sa mise à jour, année après année, à la lumière des textes financiers, ainsi que le suivi qui sera disponible pour le grand public. Le HCSP travaillera dans un deuxième temps à une stratégie pluriannuelle d'évaluation.

PARTIE 1

CARTOGRAPHIER LES AIDES AUX ENTREPRISES : ENJEUX 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, sous l'influence des politiques publiques, 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.

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 politiques publiques, 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 ou médicaments 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 Télévision par exemple).

2 Des montants substantiels et divergents, reflet de la 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).

S'il existe une convergence sur un bloc de dispositifs, intégrés au périmètre par l'ensemble de ces études (voir partie 2), les **choix d'inclure ou non certaines interventions économiques** expliquent des écarts importants. Parmi les principaux 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 de 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 Partie 2 et les annexes).

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** de ce que recouvrent les aides publiques aux entreprises. Selon les définitions retenues dans les différents rapports dédiés, 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** : la question sera abordée dans un deuxième temps, sur la base des conclusions de la concertation.

3.2 ... et pour la lisibilité des politiques publiques

Les aides publiques aux entreprises constituent un des leviers, au côté d'autres moyens d'intervention, pour atteindre des objectifs de politiques publiques. D'un point de vue normatif, la littérature économique recommande classiquement de se donner un instrument par objectif de politique publique. 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 favoriser 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, cela pose des **questions d'efficacité des politiques publiques**. En outre, cette multiplicité est consommatrice de ressources et risque d'avantager les entreprises, souvent les plus grandes, qui investissent dans la maîtrise d'une complexité administrative en constante évolution.

3.3 Une définition pour un suivi à la hauteur des enjeux

Ces fortes divergences appellent à l'élaboration d'une définition partagée.

Pour être robuste et permettre un suivi cohérent dans le temps, cette définition devra reposer sur **un ensemble de principes généraux caractérisant le champ des aides publiques aux entreprises**. En effet, plus encore qu'une estimation ponctuelle du

champ concerné, il s'agira de permettre **une stabilité dans le temps des périmètres** des chiffrages, tenant compte des nouveaux dispositifs introduits année après année et de l'évolution des dispositifs existants. L'élaboration de ces grands principes permettra dans un premier temps aux administrations en charge du suivi des aides d'en faire évoluer le champ en cohérence, et de retracer précisément leur évolution dans le temps.

Dans un second temps, ce travail de définition permettra d'**évaluer l'efficacité de ces aides** pour atteindre les objectifs de politiques publiques poursuivis et pour recentrer le débat sur cet enjeu crucial. Ce sera l'objet du deuxième volet de la mission confiée au HCSP : élaborer et piloter une stratégie pluriannuelle d'évaluation de ces aides.

Travailler à une définition et un périmètre concertés est essentiel pour permettre aux administrations en charge de l'économie de produire un chiffrage global et une mesure plus lisible de l'effort public consenti en faveur des entreprises, appuyés sur une image d'ensemble (niveau de fiscalité, etc.). Il est proposé dans cette perspective de fonder les réflexions de la Commission non pas sur un passage en revue des différents dispositifs susceptibles d'entrer dans le champ, mais sur les grands principes qui permettront, à partir d'une lecture économique des dispositifs, de déterminer le champ des interventions économiques en faveur des entreprises. Cela permettra notamment de suivre ce champ année après année, à la lumière des textes financiers, notamment en intégrant les nouveaux dispositifs votés.

PARTIE 2

LE CHAMP DE LA CONCERTATION

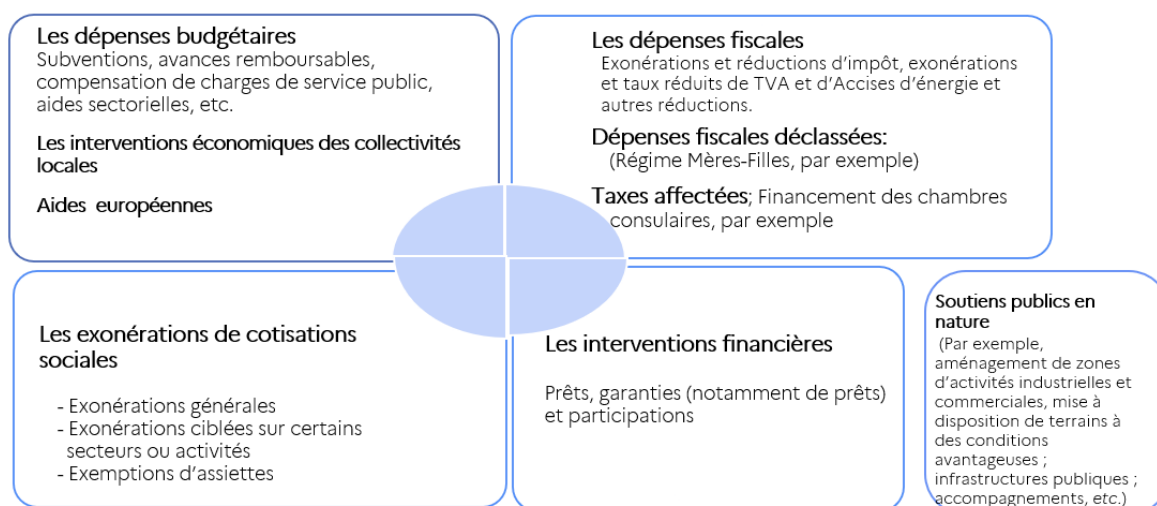
La compilation des plus récents rapports sur le sujet permet de dégager certaines dimensions de convergence concernant les définitions et les périmètres. Sur la base d'une présentation synthétique des différentes catégories d'interventions économiques en faveur des entreprises (cf. annexe, paragraphe 1), les membres de la Commission de concertation pourront échanger sur les pistes d'une définition et de(s) périmètre(s) concertés des aides aux entreprises en France.

1 Catégorisation des interventions économiques

Sans faire référence à une définition ou à un périmètre donné des aides aux entreprises, différents types d'interventions économiques en faveur des entreprises peuvent être distingués (cf. schéma et en annexe pour une présentation synthétique des catégories).

Par nature, les aides peuvent être regroupées en quatre grandes catégories : les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales, les allègements de cotisations sociales et les soutiens par des instruments financiers. Ces soutiens peuvent provenir de l'État, des collectivités locales, des administrations de sécurité sociale ou de l'Union européenne. Les interventions économiques en nature (mise à disposition ou aménagement des terrains en faveur d'activité de production ou commerciales par exemple) ne sont pas retracées ici.

Schéma des interventions économiques en faveur des entreprises en France Quel périmètre de convergence ?



Source : HCSP

Les aides d'État selon la définition de l'Union européenne

Source : schéma inspiré de la note d'analyse 157 du HCSP, juillet 2025

2 Des difficultés structurelles de définition

En l'absence de définition institutionnelle unique, la définition même de ce qu'est une aide aux entreprises fait débat. Ainsi comme le soulignait le rapport de 2007 de la mission d'audit et de modernisation, « *définir les aides publiques aux entreprises et en délimiter le périmètre constituent nécessairement des **choix conventionnels*** »¹.

La notion d'aides aux entreprises existe dans certains cadres juridiques et statistiques, en France et aux niveaux européen et international, mais s'inscrit alors dans des contextes bien précis, qui ne répondent pas aux enjeux soulevés dans le présent exercice. Toutefois, l'examen conjoint de ces différents cadres permet d'identifier un certain nombre de dimensions importantes.

2.1 Les conventions budgétaires et fiscales insuffisantes

Une approche reposant sur l'identification des flux financiers entre le budget de l'État et les entreprises n'est pas satisfaisante. En effet, certains dispositifs transitant financièrement par d'autres entités peuvent avoir des effets indirects sur les entreprises. Cela peut notamment être le cas de dispositifs qui concernent les clients des entreprises (taux réduits de TVA dans certains secteurs ou sur certains produits de consommation), leurs investisseurs (Pacte Dutreil, IR PME), voire des entreprises elles-mêmes, mais à travers les individus qui les portent (aides à la création d'entreprises ou les ménages employeurs). **Ces dispositifs pourront ainsi poser des questions d'identification du bénéficiaire effectif : une approche strictement budgétaire, fondée uniquement sur les bénéficiaires directs, est dès lors partielle.**

En recettes, les aides sont le plus souvent définies comme des dérogations à une norme de référence (fiscale, sociale ou réglementaire). Or cette norme n'est ni neutre ni stable dans le temps, et les critères retenus pour la définir – et donc, en creux, pour qualifier une mesure de dépense fiscale – ont varié dans le temps. Ainsi, dans son rapport de 2010,² le Conseil des prélèvements obligatoires interprète la pratique de l'administration fiscale entre 1980 et 1998 pour définir la norme en termes de fiscalité des entreprises comme s'appuyant sur quatre critères (non cumulatifs) : un critère de généralité³, l'absence de caractère incitatif, un critère d'ancienneté (sont considérés comme une norme les dépenses fiscales après plusieurs années d'application), ou la capacité de rattacher ces mesures à une doctrine fiscale, définie par l'administration fiscale. Il relève également qu'à partir de 1999, seuls les deux critères d'ancienneté et de généralité étaient retenus. Mais, devant les critiques du législateur sur le critère d'ancienneté, qui risquait de conduire à la réintégration dans la norme de certaines mesures fiscales ciblées, **depuis 2009, seul le critère de généralité de la mesure est utilisé.** À noter par ailleurs que, s'agissant des dépenses fiscales sur la TVA

¹ Mission d'audit et de modernisation sur « les aides publiques », Rapport IGF et IGAS, janvier 2007.

² Conseil des prélèvements obligatoires (2010), Entreprises et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux rapport, octobre.

³ « Une disposition concernant la grande majorité des contribuables ou des opérations assujettis peut être considérée comme la norme, alors qu'à l'inverse un avantage accordé à une catégorie particulière de contribuables ou d'opérations peut constituer une dépense fiscale. »

cette fois-ci, les critères de définition des dépenses fiscales incluent également un critère d'objectif social des mesures⁴.

À l'inverse, les échanges marchands entre l'État et ses contreparties privées, comme les achats, les commandes publiques ou les partenariats public-privé sont en général exclus des rapports et études car ils sont considérés comme des relations commerciales « classiques », dont les entreprises ne tirent pas un avantage particulier par rapport à l'activité qu'elles effectuent sur le marché.

Concernant le champ, une approche fondée sur le droit fiscal et social considère comme entreprise toute personne morale ou physique exerçant une activité économique, assujettie à l'impôt (IR ou IS) ou à des prélèvements sociaux – et donc susceptible de bénéficier de dispositifs fiscaux ou sociaux dérogatoires (dépenses fiscales, exonérations de cotisations sociales).

2.2 Le cadre des aides d'État : des bases solides de définition

Le concept européen d'« aides d'État » trouve à s'appliquer dans le contexte bien 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, bien distinct de l'objet de la présente concertation.

Pour autant, il contient un certain nombre d'éclairages utiles (cf. annexe), et des éléments de définition robustes. **Il permet aussi d'effectuer des comparaisons entre pays, sur un périmètre identique.** Si l'article 107 § 1 du TFUE reste relativement général⁵, les communications de la Commission européenne⁶ et la jurisprudence de la Cour de justice européenne explicitent les éléments de définition.

Notamment, la notion d'entreprise y est entendue dans une acception large, fondée sur l'activité économique, indépendamment de sa forme juridique⁷. Par ailleurs, le caractère public des aides s'apprécie notamment en fonction du caractère public des ressources mobilisées *in fine*, et non seulement par leur origine immédiate. Enfin, pour qu'il existe une aide, il faut mettre en évidence une amélioration de la situation financière d'une entreprise en raison d'une intervention publique effectuée à des conditions autres que celles du marché.

⁴ L'administration fiscale exclut aujourd'hui de la dépense fiscale 22 taux de TVA réduits car elle considère que ces mesures contribuent « à rendre supportable cet impôt sur la consommation ou [...] ont pour effet de préserver l'accès de tous à certains produits ou services ». C'est le cas par exemple des taux réduits de TVA sur la consommation des produits à destinés à l'alimentation humaine, les médicaments ou des biens culturels. Ce sont des cas de dépenses fiscales dont bénéficient les ménages, tout en ayant des effets indirects sur les entreprises.

⁵ 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.* ».

⁶ 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.

⁷ Cf. l'arrêt en date du 23 avril 1991 dit « Höfner et Elser » : « ... toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique ou de son mode de financement ».

Les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui régissent les subventions rejoignent ces grandes lignes.⁸

2.3 Un cadre statistique robuste mais qui n'est pas adapté

La comptabilité nationale est conçue pour retracer fidèlement, d'un point de vue économique, les flux monétaires et financiers entre les différents secteurs institutionnels de l'économie. Ainsi, elle propose un cadre conceptuel utile pour caractériser les entreprises : unités institutionnelles dont la fonction principale consiste à « produire des biens et des services ». Les opérations de répartition et les opérations financières y sont séparées de celles de leurs propriétaires. C'est d'ailleurs au cadre de la comptabilité nationale que se réfère la loi de modernisation de l'économie de 2008 pour définir l'entreprise : le décret d'application n° 2008 1354 du 18 décembre 2008 s'appuie sur le règlement européen CEE n° 696/93 du Conseil du 15 mars 1993⁹ relatif aux unités statistiques d'observation et d'analyse du système productif et définit l'entreprise comme la plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision. Le manuel sur la dette et le déficit publics, mis à jour régulièrement¹⁰, codifie par ailleurs les règles d'enregistrement des opérations concernant le secteur public.

En revanche, ce cadre n'offre pas un suivi granulaire des interventions économiques. **Notamment, les chiffres de la comptabilité nationale ne permettent pas de retracer les avantages liés à des taux réduits**, notamment de TVA : seuls sont comptabilisés les montants des impôts et cotisations effectivement versés, intégrant ces taux réduits – la réduction en soi ne fait pas l'objet d'un enregistrement¹¹. De même, les garanties de prêts ne faisant pas l'objet de transferts financiers des administrations vers les entreprises, elles ne sont pas intégrées dans la comptabilité nationale au moment de leur octroi.

3 Quels choix ont été proposés dans les rapports récents ?

Les définitions et les périmètres retenus récemment par les institutions étant très différents, les estimations auxquelles elles aboutissent sont divergentes.

⁸ L'Organisation mondiale du commerce (OMC) définit la notion d'aides aux entreprises dans le cadre des règles qui régissent les subventions, notamment dans l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, annexé à l'accord GATT de Marrakech de 1994, visant à limiter les distorsions de concurrence au sein de l'OMC. Trois caractéristiques y définissent une subvention : il s'agit d'une contribution financière, allouée par les pouvoirs publics ou par tout organisme public du ressort territorial d'un État membre, qui confère un avantage à une entreprise, à une branche ou à un groupe d'entreprises ou de branches.

⁹ Règlement 696/93 du 15 mars 1993 : « L'entreprise correspond à la plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes. Une entreprise exerce une ou plusieurs activités dans un ou plusieurs lieux. Une entreprise peut correspondre à une seule unité légale. »

¹⁰ Manual on Government Deficit and Debt — Implementation of ESA 2010 — 2019 edition

Le rapport de l'IGF (2024) ne retient pas les exonérations générales de cotisations sociales et les participations. En revanche, il intègre les exonérations de cotisations sociales ciblées, certaines taxes affectées, et inclut une estimation des aides des collectivités locales, à partir de leurs interventions économiques, et les aides européennes.

Le Sénat, dans le rapport de juillet 2025 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 fiscales déclassées hors TVA déclassés ».

Dans sa note de juillet 2025¹², le HCSP a proposé un périmètre illustratif, au-delà des aides d'État, qui retient les aides budgétaires, les aides fiscales classées, les aides financières (prêts, garanties et participations, estimés en équivalent subvention) ainsi que les exonérations de cotisations ciblées. Ce périmètre ne prend en compte ni les exonérations générales de cotisations sociales, ni les aides des collectivités locales ni les aides européennes.

Les données disponibles à travers la comptabilité nationale sont retracées dans la colonne INSEE. Ces normes sont conçues avant tout pour retracer fidèlement les flux monétaires et financiers (cf. paragraphe 1.3, partie 2). Si les crédits d'impôts, assimilés à des subventions, apparaissent en dépenses, les chiffres de la comptabilité nationale ne permettent pas de retracer les avantages liés à des taux réduits : seuls sont comptabilisés les montants des impôts et cotisations intégrant ces taux réduits. De même, les garanties de prêts ne faisant pas l'objet de transferts financiers des administrations vers les entreprises, elles ne sont pas intégrées dans la comptabilité nationale au moment de leur octroi.

¹² Mohamed HARFI, « [Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ?](#) », *La Note d'analyse* n°157, HCSP, juillet 2025

Illustration de la diversité des périmètres retenus

Les périmètres retenus dans les rapports récents sur les aides aux entreprises

Catégories de soutiens	Sénat (2025)		HCSP (2025)	IGF (2024)	Commission européenne (2025)	Insee (2025)
	Périmètre 1	Périmètre 2			(1)	(4)
Dépenses budgétaires						
Subventions pour charges de service public			✓	✓	✓	✓
Autres subventions	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dépenses fiscales						
Dépenses fiscales (IS)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dépenses fiscales (IR-IS)	✓ (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	✓ (3)		✓ (1) (2)	✓ (5)	✓ (1) (2)	✓
Aides des collectivités territoriales (Interventions économiques)				✓		
Aides européennes (a)				✓		
Soutiens en nature (mise à disposition ou aménagement de terrain, etc.)						
Total en milliards d'euros	211	108	112	105	45	64

(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'Etat, lié à la sinistralité des prêts ; (6) Les estimations ne précisent pas toutes les mesures retenues. (7) quatre sont retenues pour un coût estimé en 2023 à 1,5 milliard d'euros ; (a) Fonds européens pour l'agriculture, la pêche, le développement régional, la transition juste

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

PARTIE 3

DÉFINITION ET PÉRIMÈTRES : QUESTIONS CLÉS SOUMISES À LA CONCERTATION

Cette partie vise à proposer une **grille d'analyse partagée pour éclairer la concertation relative à la définition et au(x) périmètre(s) des aides aux entreprises**. Après avoir constaté l'absence de cadre satisfaisant, elle propose d'élaborer un **ensemble de principes** permettant de définir le champ des aides aux entreprises. Ce faisant, **elle s'appuie notamment sur les travaux menés par les administrations, coordonnés par les ministères en charge de l'économie et du budget, et sur les rapports publics récents, en en prolongeant les implications méthodologiques et opérationnelles**.

Proposer une définition et un périmètre concertés des aides publiques aux entreprises nécessite dans un premier temps d'en fixer les grands principes généraux. Trois grands choix sont identifiés et soumis à la Commission de concertation. Ils concernent *i)* la définition du champ des entreprises à considérer au regard des aides publiques, *ii)* les critères pour déterminer qu'une intervention économique est de nature publique, et enfin *iii)* les principes permettant d'établir qu'une intervention publique constitue une aide ou un soutien.

Un dispositif pourrait être considéré comme aide publique aux entreprises lorsqu'il cumule trois conditions tenant respectivement à la nature publique de l'intervention, à la qualité du bénéficiaire en tant qu'entreprise et à la caractérisation de l'existence d'une aide.

1 Définir les acteurs du champ pertinent

1.1 Quelle définition de l'entreprise au regard des aides publiques ?

Les différentes approches évoquées plus haut adoptent une lecture large, qu'il est proposé de suivre pour la définition des entreprises dans le contexte de la présente mission : **une entreprise serait ainsi une entité exerçant une activité économique liée à la production de biens et services sur un marché**.

Selon la lecture qui est choisie de cette définition, ce champ inclurait donc potentiellement, selon les conclusions de la concertation :

- les entreprises publiques, parapubliques ou associatives ;
- mais aussi les entreprises individuelles (les entrepreneurs individuels peuvent bénéficier d'aides comme les aides à la création d'entreprises, ou de soutiens par les chambres consulaires, notamment de commerce et de l'industrie), particulièrement importantes dans certains secteurs (agriculture) mais qui bénéficient plus largement

d'aides spécifiques comme les incitations à la création d'entreprise (y compris pour les chômeurs) ;

- ou encore les ménages employeurs, qui bénéficient d'aides liées aux services à la personne.

1.2 La source du financement : quel périmètre de la sphère publique ?

Le financement des interventions en faveur des entreprises peut être d'origine diverse, et impliquer plusieurs acteurs simultanément :

- Les financements directs par l'Etat et indirects via ses opérateurs ;
- Les soutiens directs par les collectivités locales et indirects via leurs opérateurs, y compris les sociétés mixtes ;
- Les dépenses sociales liées aux exonérations de cotisations sociales et aux exemptions d'assiettes sociales ;
- Des aides en provenance de l'Union européenne, dont une grande majorité bénéficient aux agriculteurs. Faut-il intégrer les aides européennes ou se limiter aux aides octroyées par les administrations publiques françaises dans le cadre de la présente concertation ? Le cas échéant, sachant que la quasi-totalité des aides à l'agriculture, notamment via les fonds FEADER et FEAGA¹³, bénéficient aux entreprises agricoles, qui dans leur grande majorité sont des exploitations individuelles, faudrait-il pour autant les intégrer au périmètre des aides aux entreprises ?

Pour être une aide publique aux entreprises, **une intervention économique doit être imputable à l'action publique**. Reste à délimiter le périmètre de la sphère publique pertinent, question sur laquelle sont proposés deux principes :

- **une aide publique peut être accordée de manière directe ou indirecte**, notamment via une administration ou un organisme relevant de la sphère publique ; dans le cas d'une intermédiation, l'identification de l'aide publique suppose de retracer l'imputabilité et la part du financement public qui est effectivement transférée aux entreprises bénéficiaires ;
- **le périmètre de référence proposé est celui des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale¹⁴**, c'est-à-dire les administrations dont le déficit est comptabilisé au sens de Maastricht : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale ; ce périmètre constitue une base cohérente et largement éprouvée par les principes de comptabilité nationale.

¹³ Fonds européen agricole pour le développement rural et Fonds européen agricole de garantie

¹⁴ les établissements publics entrant dans le périmètre des APU en fonction de l'applicabilité des trois critères du SEC 2010 (entité institutionnelle, sous contrôle public, producteur non marchand).

Quel que soit le périmètre retenu par la Commission, l'exercice de chiffrage nécessitera de bien identifier les sources de financement publiques effectives, et de traiter les compensations et intermédiations en transparence.

1 Qu'est-ce qu'une aide ?

1.1 Principes généraux

Il est proposé de définir une aide comme **une intervention économique qui procure un avantage économique pour l'entreprise sans contrepartie équivalente (cf. infra)**. Au plan méthodologique, il est ainsi proposé de chiffrer le montant d'une aide aux entreprises comme **l'avantage économique qu'il procure aux entreprises par rapport à la situation que celles-ci auraient connue en son absence, dans des conditions de marché**, toutes choses égales par ailleurs.

Cette définition vise à identifier et à documenter l'ensemble des soutiens publics aux entreprises. Elle est donc plus large que la qualification d'aide d'État au sens de la Commission européenne, qui poursuit une finalité propre (cf. paragraphe 1.2, partie 2).

1.2 Relations financières donnant lieu à des contreparties équivalentes

À l'aune de ces principes, **il est proposé d'exclure du champ les relations entre le secteur public et les entreprises qui sont associés à des contreparties équivalentes**, au sens où elles sont indiscernables de transactions effectuées sur un marché. Différents cas peuvent être distingués :

- Le cas de produits ou de services publics qui sont rendus par une entreprise publique (cf. aides au service public de l'audiovisuel par exemple) ;
- Le cas de produits ou services relevant d'une compensation de service public (service universel de la Poste par exemple) ou les services publics d'intérêt général (SIEG)¹⁵ ;
- Le cas de la commande publique ;
- Le cas de transactions financières effectuées en « investisseur avisé » selon les règles d'aides d'Etat.¹⁶

L'absence de surcompensations par rapport à des conditions de marché ou aux coûts supportés par les fournisseurs est assurée par l'ensemble des procédures existantes de bonne gestion et, s'agissant des transactions financières, de la conclusion d'absence d'aide d'Etat par la Commission européenne.

¹⁵ Relèvent notamment de cette catégorie les services fournis par les hôpitaux, les services de garde d'enfant, les services sociaux d'accès et de réinsertion sur le marché du travail, les services sociaux de logement, de soin et d'inclusion des groupes vulnérables, les services de la jeunesse et de la vie associative, de la normalisation (AFNOR), la métrologie, la culture, etc...

¹⁶ Dans le cadre de l'examen qu'elle effectue au regard de la réglementation européenne des aides d'Etat, lorsque la Commission européenne estime que des opérations ont été menées dans des conditions acceptables pour un investisseur privé dans les conditions de marché du moment, alors elle considère que l'Etat a adopté un comportement d' « investisseur avisé » et ces opérations ne sont pas qualifiées d'aides d'Etat.

Certains dispositifs définissent des critères d'octroi reflétant l'intention des pouvoirs publics (compétitivité, emploi des jeunes, emploi des seniors, innovation, etc.) qui peuvent être considérés comme une contrepartie.

1.3 Mesures en recettes : quelle est la norme ?

En recettes, l'identification d'un soutien repose implicitement sur la définition de la norme : est une aide une mesure qui, s'écartant de la norme, entraîne une perte de recettes fiscales. Ainsi, la définition de la norme est un enjeu en soi.

Chaque année dans le Tome II des Voies et moyens, l'administration fiscale procède à un recensement des « dépenses fiscales », et propose en creux une définition de cette norme, selon des conventions qui ont fluctué dans le temps (cf. paragraphe 2.1, partie 1). En matière d'impôts sur les sociétés, la norme semble reposer aujourd'hui principalement sur la consolidation des règles de calcul de l'impôt au sein de la norme d'une part, et l'intégration des mesures générales (cf. supra).

Le rapport de 2010 du Conseil des prélèvements obligatoires consacré aux niches fiscales et sociales soulignait déjà le **caractère conventionnel du périmètre des dépenses fiscales**, et leur utilisation de plus en plus importante en tant qu'instruments de politique publique. Fin 2021, la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoit ainsi un suivi des dépenses fiscales déployées par mission, leur conférant donc un objectif de politique publique.

Les exonérations, réductions et exemptions d'assiette de cotisations sociales sont quant à elles documentées dans l'annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).¹⁷

⇒ Dès lors, selon quels principes convient-il d'établir la norme fiscale et sociale dans le contexte des aides aux entreprises ? Convient-il de considérer que les allègements de cotisations sociales sont une politique générale et donc intègrent la norme, ou bien qu'il s'agit là d'un dispositif de soutien spécifique aux entreprises ? La norme décrite en creux du classement des dépenses fiscales par l'administration fiscale répond-elle aux enjeux soulevés par la présente concertation ?

1.4 Questions d'incidence : de l'impact direct ou indirect des aides

Parmi les interventions économiques, on peut distinguer, d'une part, celles qui bénéficient directement et explicitement aux entreprises (les aides directes), et d'autre part, celles dont les effets sont indirects (les aides indirectes). Les aides qui affectent indirectement les entreprises peuvent transiter via des dispositifs ciblant :

¹⁷ En effet, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 a précisé et amélioré l'information sur le montant de ces dispositifs dérogatoires en matière de recettes affectées à la sécurité sociale. 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 ».

- **leurs salariés** : certains dispositifs ont des effets indirects sur les entreprises qui les emploient ; c'est le cas par exemple des exonérations de cotisations sociales, ou des exemptions d'assiette (tickets restaurant, mutuelles, etc.) qui affectent la rémunération des salariés, avec un impact sur le coût du travail et les marges des entreprises ;
- **leurs clients** : des taux réduits de TVA sectoriels (sur la restauration, sur la rénovation des bâtiments, sur les médicaments, etc.) qui, tout en bénéficiant à leurs clients, ont des effets sur l'activité des entreprises dont l'impact dépend des conditions de marché ;
- **leurs investisseurs** : des mesures fiscales dérogatoires portant sur certaines valeurs mobilières et leurs revenus, avec pour objectif de faciliter la mobilisation de capitaux pour certaines entreprises (le dispositif FCPI par exemple), ou encore la protection des PME et des entreprises de taille intermédiaire contre un éventuel démembrement (Pacte Dutreil par exemple).

La **détermination de l'incidence économique** et de sa répartition entre entreprises et les autres bénéficiaires – passe-t-elle par les prix, l'emploi, les salaires, l'investissement, etc. ? – est toutefois une question délicate, dont la réponse reposera sur un faisceau d'indices.

- ⇒ Dans quelle mesure convient-il d'aller au-delà des aides dont le bénéficiaire direct est une entreprise ? Ou inversement considérer que certaines aides transitant par les entreprises bénéficient principalement à d'autres acteurs ? Faudrait-il retenir les soutiens indirects ou bien conviendrait-il de retenir une classification plus fine, intégrant les aides dont il est documenté qu'elles emportent effectivement des gains significatifs pour les entreprises ?

2 Deux questions particulières

2.1 Quelles modalités de chiffrage pour les aides financières ?

Parmi les modalités de soutiens aux entreprises, les transactions financières (prêts, garanties, participations, etc.) soulèvent des questions techniques : faudrait-il les comptabiliser alors même qu'*in fine* elles seront quasiment toutes remboursées par les entreprises ? Quel traitement pour les garanties de prêt, qui ne donnent lieu initialement à aucune dépense de la part des pouvoirs publics, à l'exception des cas de défaut de paiement constatés à terme ? Quid des participations aux capitaux des entreprises qui, même si elles donnent lieu à des engagements financiers au moment de l'acquisition, peuvent être considérées comme des actifs disponibles pour les pouvoirs publics ?

Pour les transactions qui ne sont pas réalisées en « investisseur avisé » (cf. supra), les aides financières font l'objet d'un examen détaillé et de discussions techniques avec la Commission européenne, qui aboutissent à une estimation de l'équivalent subvention reposant sur une méthodologie dédiée, en vue de leur notification le cas échéant. **Il est donc proposé de se référer, pour ces aides, à leur évaluation notifiée.**

2.2 Faut-il un traitement particulier pour les aides temporaires ?

Les **aides temporaires** liées à une réponse aux crises conjoncturelles ou à des situations de catastrophes naturelles, non reconduites, sont identifiées au sein des aides d'État de la Commission européenne.

- ⇒ Faudrait-il les isoler, pour faciliter la lisibilité des évolutions dans le temps ? Le cas échéant, comment les définir ?

1 Les interventions par grandes catégories : présentation synthétique

1.1 Les dépenses budgétaires

Il s'agit, pour l'État, des mesures structurelles ou conjoncturelles inscrites en dépenses dans les budgets des différentes missions et programmes des projets de loi de finances. 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 finalités, est illustrée ici par quelques exemples.

Dans les documents budgétaires, on dénombre 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 France 2030, par d'autres mesures ciblées, comme le « concours d'innovation », ou à l'appui à la « mission French Tech ».

1.2 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 2008¹⁸. 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.**

¹⁸ 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 ».

1.2.1 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 (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* » et 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. Ces ressources, appelées « *taxes affectées* », concernent notamment le financement 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.

1.2.2 Les réductions de TVA

Des taux réduits de TVA sont classés 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* ». 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* ».

1.2.3 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 par rapport à la norme fiscale. L'administration fiscale liste certaines d'entre elles comme bénéficiant aux entreprises. C'est le cas par exemples 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 ».

1.3 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 2005¹⁹, 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'Etat. 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 1^{er} 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

¹⁹ Article LO 111-4 du code de la sécurité sociale.

restructuration de la défense (ZRD) et les zones de revitalisation rurale renforcées (ZFRR). Ces dispositifs dérogent à la RGDU (conserver 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)²⁰.

1.4 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 (cf. annexe, paragraphe 2.2).

1.5 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 (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'Etat, 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).

1.6 Les aides européennes

La France bénéficie de retours financiers au titre des principales politiques communes pour l'ensemble des bénéficiaires, notamment les entreprises²¹. 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'Etat 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.

²⁰ 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

²¹ Jaune 2025 « Relations financières avec l'Union européenne », Annexe au PLF pour 2025.

2 Vingt-cinq ans d'estimation des aides aux entreprises en France

2.1 Des estimations très contrastées, reflet de la diversité des périmètres

Le chiffrage des aides aux entreprises n'est pas un exercice nouveau en France. Sur les vingt dernières années, le HCSP en dénombrait 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 (cf. Partie 2 et Tableau en annexe).

Durant les 25 dernières années, 12 travaux en France ont été menés sur le sujet, couvrant différents périmètres (Tableau 1).

Un travail de recensement a été entamé grâce à la création par la loi du 4 janvier 2001²² 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 la synthèse des premiers travaux réalisés en appui à cette commission. Il y estime à 12 Md€ le total des aides aux entreprises du budget de l'État en 2002, hors Outre-mer, et 15 Md€ les aides directes des collectivités locales et les ressources propres des organismes²³.

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

²² La Commission était présidée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et elle 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. Son secrétariat était assuré par le Commissariat général au Plan.

²³ Commissariat général au Plan, Rapport « Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie », établi par J.-L. Levet, (sous la direction de), Ch. Astié-Griffith, Ch. Gavini, J. Guellec, A. Maisonneuve et D. Namur, octobre 2003,

« 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 Md€ en 2005 et 56,6 Md€ 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 Md€), 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 »²⁴, les estimait à 65 Md€ 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 Md€), les aides aux investisseurs financiers (6,4 Md€, dont 4 Md€ d'avoir fiscal attaché aux dividendes), certaines aides aux entreprises publiques (6,1 Md€ 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 Md€)²⁵. 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 Md€) et à 20% des prélèvements obligatoires destinés à l'État (278 Md€)²⁶.

En 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a estimé l'ensemble des aides en faveur des entreprises à plus de 170 Md€²⁷. 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 Guillaume²⁸ 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 Md€.

En 2013, la mission Demaël, Jurgensen et Queranne²⁹ 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 Md€, hors dépenses fiscales déclassées et hors

²⁴ IGF-IGAS-IGA, Mission d'audit de modernisation « Rapport sur les aides publiques aux entreprises », A. Cordier, A. Fouquet, M. Casteigt et Jérôme Letier et O. Ferrand, janvier 2007

²⁵ Le rapport intègre les réductions de TVA aux acheteurs dans la mesure où elle est considérée par les auteurs comme ayant un objectif principal un soutien d'un secteur productif.

²⁶ Rapport de Mission d'audit de modernisation, 2007, op. cit.

²⁷ Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux » Rapport, octobre 2010.

²⁸ Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, Henri Guillaume, Président et Mickaël OHIER, rapporteur, Rapport, 2011.

²⁹ Rapport de la mission Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jacques Queranne « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité », IGF rapport 2013-M-016-02, juin 2013.

interventions financières. Cette estimation intègre 6 Md€ 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 Md€ 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 Md€ selon le périmètre le plus large et 139 Md€ 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).

En 2022, le rapport pour l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires)³⁰ réalisé par des chercheurs de l'université de Lille estime à 157 Md€ 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 entreprises³¹. 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 Md€ auxquels s'ajoutent les aides versées par les administrations publiques locales qui sont évaluées à au moins 7 Md€ 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 Md€ d'aides aux entreprises via les fonds européens, dont 9 Md€ 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).

³⁰ IRES, « Un capitalisme sous perfusion : Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises », octobre 2022, rapport établi par Aïmane Abdelsalam, Florian Botte, Laurent Cordonnier, Thomas Dallery, Vincent Duwicquet, Jordan Melmies, Simon Nadel, Franck Van Ds Velde, Loïck Tange, l'université de Lille.

³¹ Inspection générale des finances, « Revue de dépenses : les aides aux entreprises », Marc Auberger, Claire Bayé, Louise Anfray, Ilyes Bennaceur, mars 2024.

D'autres travaux ont cherché à analyser les interventions économiques dans certains secteurs ou domaines d'activité des entreprises ou certaines dépenses fiscales³². Des rapports du CPO se sont focalisés sur certaines catégories de dépenses, comme le rapport de 2018 sur les dépenses fiscales déclassées³³. 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 Md€³⁴. 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 Md€³⁵, 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 industrielles³⁶.

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 (juillet 2025³⁷), le HCSP a proposé deux périmètres illustratifs. Le premier est celui des aides d'Etat 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. Ces deux périmètres ne prennent pas en compte les exonérations générales de cotisations sociales, les aides des collectivités locales et les aides européennes.

³² 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 », in « 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, Inspection générale, 2001.

³³ Conseil des prélèvements obligatoires « Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer » Rapport, Juillet 2018. 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 Bossier, Thomas Cargill avec la collaboration de Thomas Deloëil et François-Emmanuel Lacassagne, Mai 2018.

³⁴ Section thématique « Concours publics à l'industrie », Philippe Jurgensen (IGF), Président, Serge Catoire (CGEJET), Copilote ; Rapporteurs : Benjamin Bertrand (DGCIS) et Christophe Witchitz (IGF), décembre 2013.

³⁵ « Quinze ans de politique d'innovation en France », Rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, janvier 2016.

³⁶ Chapitres 4 et 5 du rapport « Les politiques industrielles en France : évolutions et comparaisons internationales », France stratégie, 2020.

³⁷ Mohamed HARFI, « Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? » Note d'analyse n°157, HCSP, juillet 2025

**Tableau 1 – Tableau comparatif des périmètres et des estimations
des aides aux entreprises en France (2003-2025)**

ORGANISME/AUTEUR	En MDS€	PÉRIMÈTRE
2003 Commissariat général au Plan (CGP) <i>Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie</i>	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 <i>Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques</i>	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, <i>Rapport sur les aides publiques aux entreprises</i>	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 <i>Entreprises et niches fiscales et sociales</i>	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 développement) et le secteur agricole.
2013 Mission Demaël, Jurgensen et Queyranne <i>Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité</i>	110	Définition large des interventions économiques qui regroupent 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).

<p>2020 France Stratégie <i>Les politiques industrielles en France : évolutions et comparaisons internationales</i></p>	<p>139-223</p>	<p>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).</p>
<p>2022 Ires, d'après le rapport de l'équipe universitaire CLERSÉ, université de Lille, <i>Un capitalisme sous perfusion</i></p>	<p>157-205</p>	<p>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).</p>
<p>2024 Inspection générale des finances <i>Revue de dépenses : les aides aux entreprises</i></p>	<p>88-105</p>	<p>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.</p>
<p>2024 Commission européenne Données annuelles <i>State Aid Scoreboard 2023</i></p>	<p>45</p>	<p>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.</p>
<p>2025 Commission d'enquête du Sénat <i>Rapport sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants</i></p>	<p>108-211</p>	<p>Deux estimations sont proposées pour l'année 2023. La première, à 211 milliards d'euros, retient comme 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.</p>
<p>2025 HCSP (2025) Mohamed Harfi <i>Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ?</i></p>	<p>45-112</p>	<p>Deux périmètres illustratifs. Le premier est celui des aides d'Etat 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.</p>

Source : HCSP

2.2 Les limites inhérentes au chiffrage

Les chiffrages disponibles sont souvent incomplets et exprimés en coût brut. Ils ne tiennent que rarement compte des effets comportementaux, des retours fiscaux ou des impacts macroéconomiques et doivent être interprétés comme des ordres de grandeur. Ils doivent s'inscrire aussi dans un cadre économique plus global (niveau de fiscalité, ...).

Les méthodes d'estimation des coûts de ces aides pour les deniers publics présentent des limites, dont les trois principales sont les suivantes :

- **La première réside dans le nombre important de mesures fiscales à chiffrer.** En effet, chaque année, l'administration fiscale présente en annexe du Projet de loi de finances un chiffrage de plus de 470 mesures fiscales (entreprises et ménages), tout en indiquant que 60 d'entre-elles sont non chiffrables et que pour 25 autres le chiffrage n'est qu'un ordre de grandeur.
- **Une deuxième difficulté réside dans l'estimation même du coût des mesures.** Les cas par exemple des prêts bonifiés, des garanties de prêts et des participations de l'État dans les entreprises illustrent bien les difficultés de l'exercice. Dans le cadre du contrôle des aides d'État, les échanges entre les Etats et la Commission européenne et les méthodes techniques mobilisées par cette dernière pour calculer l'équivalent subvention de ces différentes modalités permettent d'appréhender l'ampleur de ce type d'aides.
- **La troisième limite concerne le manque de calcul économique** dans les chiffrages existants des dépenses fiscales et sociales. Mais compte tenu des difficultés méthodologiques, **il est proposé que le coût pour l'État ou les administrations soit mesuré, toutes choses égales par ailleurs, par le simple écart entre les recettes effectives issues de l'application des taux dérogatoires et celles théoriquement issues des prélèvements au taux de la norme des prélèvements obligatoires.**

Compte tenu de ces limites, peut-on agréger l'ensemble des aides malgré leur hétérogénéité ? Le Conseil des impôts avait déjà relevé en 1979 que malgré la fragilité d'une totalisation d'un ensemble trop vaste, fournir des données agrégées est utile mais il convient de mettre en garde le lecteur sur ce point.

3 Les aides aux entreprises en Europe

3.1 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 repose sur **une définition restrictive qui ne couvre pas l'ensemble des formes de soutien public.**

3.1.1 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 ».

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 en 2025 pour 89 mesures sur 139 aides budgétaires pour un volume total de 77,8 milliards d'euros 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 environ 24 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**.

3.1.2 Une diversité d'instruments qui dépasse le périmètre officiel

Le rapport sur les aides ne reflète en effet 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*) 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 allemandes notamment dans les secteurs industriels prioritaires (hydrogène, électromobilité, semi-conducteurs), programmes d'innovation verte, infrastructures décarbonées) et

pour 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.

3.1.3 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 le 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).

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

3.2.1 Une obligation récente, inscrite dans la loi depuis 2017

D'après le rapport du Ministero delle Imprese e del Made In Italy (MIMIT)³⁸, les aides aux entreprises en Italie désignent l'ensemble des instruments publics (financiers, fiscaux ou de garantie) utilisés par l'Etat pour soutenir l'activité économique, en cohérence avec les règles européennes des aides d'Etat. En effet, le rapport insiste sur le fait que les aides aux entreprises sont majoritairement des aides d'Etat (autorités) au sens des règles

³⁸ Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT). 2025. *Relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (anno 2024)*. Rome.

européennes, même si elles incluent aussi des « non-aides », mesures publiques qui ne remplissent pas tous les critères des aides d'Etat (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 (notamment entre le Centre-Nord de l'Italie et le Mezzogiorno), objectif principal de la conditionnalité des aides aux entreprises en Italie.

3.2.2 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'Etat et les régions, telles que les aides d'Etat au sens européen, les « non-aides » (mesures de soutien hors champs strict des aides d'Etat) 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.** A 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 soulève cependant quelques limites au 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.

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

3.3.1 Des critères proches de ceux des aides d'Etat

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 (Etats, 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.

3.3.2 Une consolidation non systématique et une évaluation davantage *ex ante*

Le périmètre de ces aides est large, et couvre les subventions directes (*grants*), les prêts, 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.³⁹ 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***.

³⁹ Cette base de données est publiquement disponible ici : <https://www.gov.uk/guidance/view-subsidies-awarded-by-uk-government>

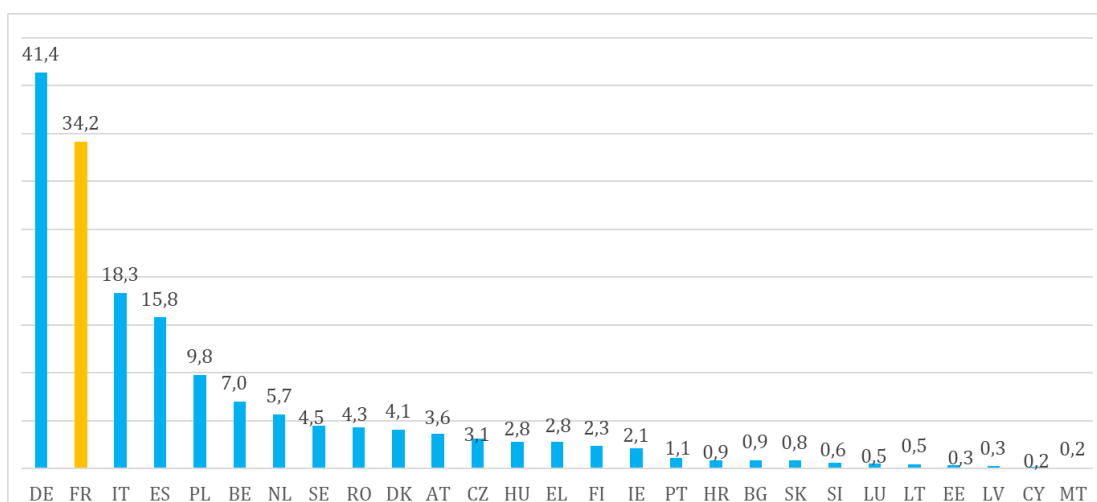
4 Comparaisons selon la définition des aides d'État par la Commission européenne

Les aides d'État constituent un instrument central des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Elles permettent de soutenir certaines activités ou secteurs jugés stratégiques, tout en étant encadrées afin de préserver la concurrence au sein du marché intérieur. Selon la définition juridique de l'UE, et à partir des données publiées dans son rapport en 2026⁴⁰, **la Commission européenne estime que les aides d'État dans l'Union européenne s'élèvent à 168,2 milliards d'euros, soit 0,94 % du PIB de l'UE. 90 % de ce montant (151,9 milliards d'euros) sont consacrés aux priorités de l'UE, 10 % (16,3 milliards) correspondent aux aides liées aux crises (COVID et guerre en Ukraine).** Ainsi, les aides d'État enregistrent une **forte baisse par rapport aux années de crise**, avec un retour proche des niveaux d'avant 2020.

4.1 Les aides d'État en France s'élèvent à 34,2 milliards d'euros en 2024

En termes nominaux, les aides d'État en France sont estimées à 34,2 milliards d'euros, soit environ 20 % du total des aides d'État des 27 pays de l'UE (Graphique 1). Ce montant est en forte baisse (- 25%) par rapport à 2022 (45 milliards d'euros), ce qui s'explique principalement par la disparition progressive des dispositifs exceptionnels liés aux crises. La France occupe la deuxième place après l'Allemagne (41,4 milliards, soit 25 % du total des aides d'État dans l'UE), mais nettement devant l'Italie (18,3 milliards d'euros, 11 %) et l'Espagne (15,8 milliards d'euros, 9,5%). La répartition des aides reste concentrée entre les grandes économies européennes. L'Allemagne, la France et l'Italie et l'Espagne représentent à elles seules les deux tiers des aides d'État de l'Union européenne. Cette concentration s'explique par la taille de leurs économies, mais aussi par leur capacité budgétaire plus importante.

Graphique 1 – Les aides d'État dans l'Union européenne en 2024 en milliards euros



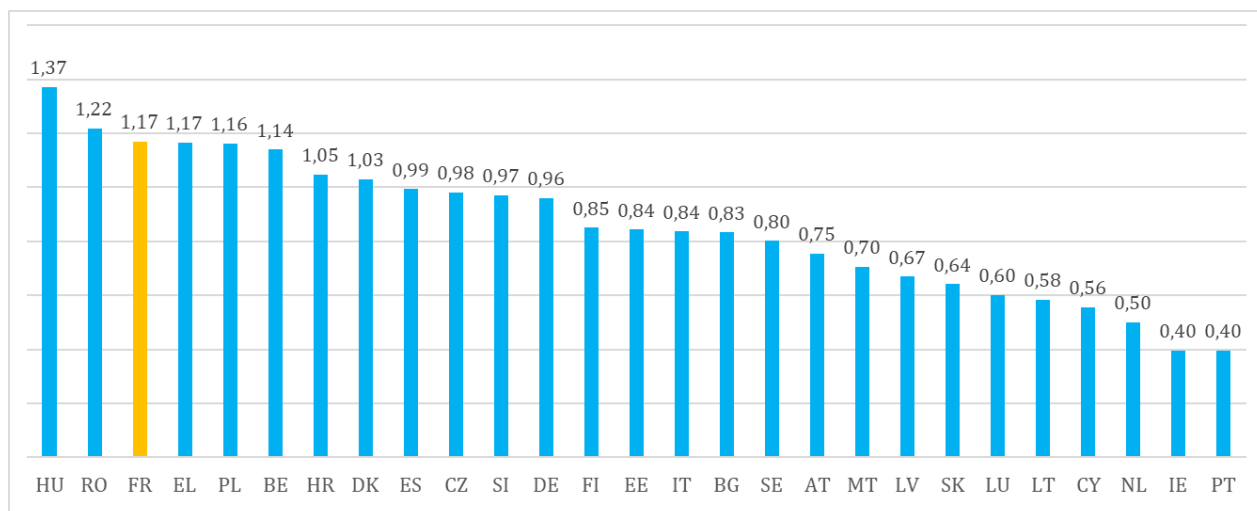
Source : Données du State Aid Scoreboard 2024, Commission européenne, janvier 2026

⁴⁰ Commission européenne (2026), *State Aide Scoreboard 2025*, 15 janvier 2026.

4.2 Les aides d'État en France représentent 1,1 % du PIB en 2024

Proportionnellement au PIB, la France occupe la troisième place (1,1% du PIB), derrière la Hongrie (1,37%) et la Roumanie (1,22%) ; l'Espagne à la neuvième place (0,99 %), l'Allemagne à la douzième place (0,96 %) et l'Italie à la quinzième (0,84 %) (Graphique 2).

Graphique 2 – Les aides d'État dans l'Union européenne en 2024, en pourcentage du PIB



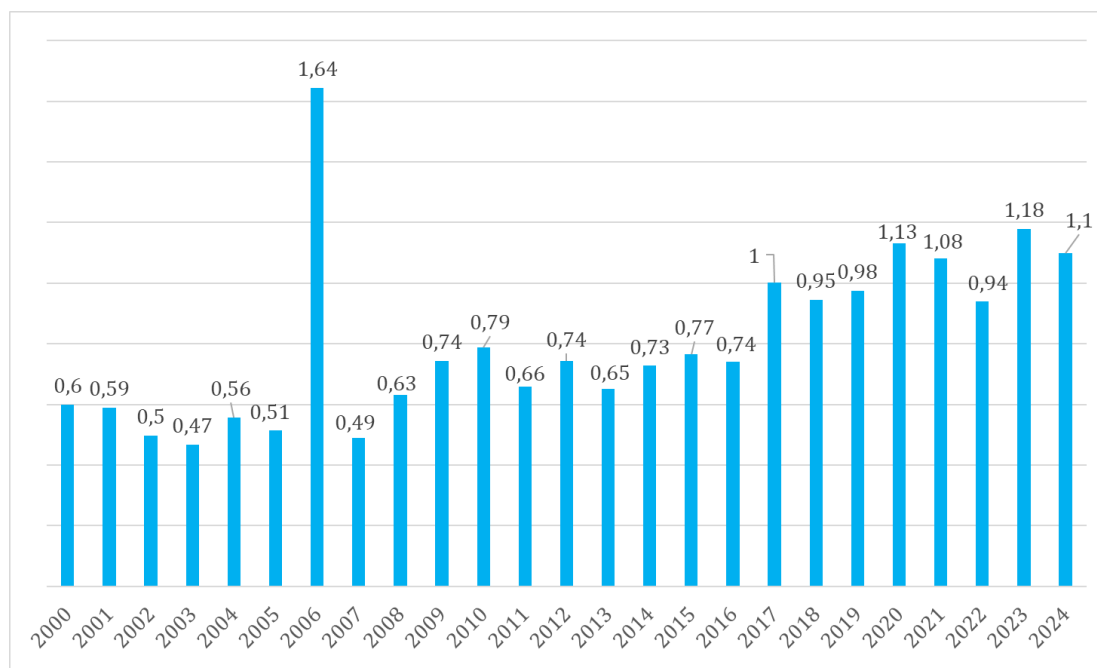
Source : données du *State Aide Scoreboard 2024*, Commission européenne, janvier 2026

4.3 Hors crises récentes, elles ont augmenté moins vite que le total des aides d'Etat en Europe

Sur longue période, si on excepte les aides liées à la crise du Covid et à la guerre en Ukraine, les aides d'État en France ont augmenté de 57 % sur la période 2012-2019, soit +0,2 point de PIB, passant respectivement de 0,74 à 0,94, soit 25,01 milliards en 2019 contre 15,94 milliards en 2012, à prix constants (voir Graphique 3). Toutefois, cette croissance a été moins rapide que celle du total des aides d'État en Europe, qui a quasiment doublé sur cette période⁴¹, notamment les aides de l'Allemagne (+246 %) de l'Espagne (+227 %) ou de l'Italie (+101 %).

⁴¹ Soit un total de 78,84 milliards d'euros en 2012 et 148,33 milliards en 2019, à prix constants. En revanche, certains pays européens ont connu une baisse de leurs aides, de -16 % en Finlande, -15 % au Portugal et -7 % en Autriche.

Graphique 3 – Les aides d'État en France, hors soutiens liés aux crises récentes, 2002-2024, en pourcentage du PIB



Source : HCSP, données du State Aide Scoreboard 2024, Commission européenne, janvier 2026

LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU HAUT-COMMISSAIRE

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

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Président de la commission :

Clément BEAUNE, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan (HSCP)

Rapporteur :

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

Membres de la commission

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 Gironde

Marc FERRACCI, 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 générale du Budget

Direction générale des finances publiques

Direction générale de la législation fiscale

Inspection générale des finances

Direction de la Sécurité sociale

Direction générale des collectivités locales

Direction générale de l'Insee

Cour des Comptes