

## Fiche 3. Prêts et avances remboursables

(Version 2025/2026)

### 1. Notion de prêts et avances

---

Les prêts et avances ont pour objectif de mettre temporairement des fonds à la disposition d'entreprises

S'ils sont le plus souvent synonymes, le terme de prêt est plutôt utilisé pour les opérations de moyen et long terme et celui d'avance pour les opérations de court terme ou de trésorerie.

Les prêts sont destinés à être systématiquement remboursés par l'entreprise bénéficiaire. Cependant, certaines avances ne sont intégralement remboursables qu'en cas de succès du projet qu'elles financent. Ces avances, souvent accordées à taux préférentiel, voire nul, sont généralement désignées sous le terme d'« avances remboursables » ou d'« avances récupérables ». Par exemple, l'[article 5](#) de la loi n° 63-1293 de finances rectificative pour 1963, modifié par l'[article 94](#) de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, a institué un régime d'avances remboursables visant à favoriser l'exportation des matériels d'armement en réduisant le risque supporté par les industriels au cours de l'industrialisation. Il convient toutefois de noter que l'expression « avance remboursable » est parfois employée pour désigner une avance « classique ».

Les modalités des prêts et avances peuvent différer selon le secteur économique concerné et la nature des projets financés, notamment en ce qui concerne l'existence et le montant d'un taux d'intérêt (prêts à taux réduits, prêts à taux nuls) ; les avances à l'aéronautique française, à titre d'exemple, sont rémunérées et ne sont remboursées intégralement qu'en cas de succès.

Les prêts et avances peuvent constituer des aides lorsqu'ils sont accordés à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché (article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales).

### 2. L'usage économique des prêts et avances

---

Pour les collectivités publiques, les prêts et avances, notamment ceux consentis à des taux avantageux, ou les avances remboursables en cas de succès, peuvent apparaître comme une solution attrayante pour soutenir des projets. En effet, ces modes d'intervention, généralement attachés à un type de projet ou de réalisation, peuvent permettre d'inciter au développement d'une activité économique particulière ou à la mise en œuvre d'un projet conforme aux intérêts de la collectivité (ex : article D. 319-1 du code de la construction et de l'habitation prévoyant une avance remboursable sans

intérêt destinée au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens). D'autre part, ils sont en principe recouvrables, même si ce recouvrement dépend, notamment dans le cas des avances remboursables en cas de succès, de la réussite du projet financé. Ces interventions peuvent permettre de solvabiliser le développement des entreprises dans des cas où celles-ci ne trouveraient pas nécessairement un financeur autre qu'une collectivité publique, compte tenu des risques encourus. Elles peuvent également constituer un effet de levier pour faciliter l'accès de l'entreprise à des financements auprès d'établissements de crédit traditionnels. Les avances sont parfois mobilisées pour apporter un soutien d'urgence à certains acteurs économiques (ex : décret n° 2021-1074 du 12 août 2021 relatif à la mise en place d'une aide sous forme d'avance remboursable à destination des entreprises à l'aval des exploitations agricoles touchées par les épisodes de gel survenus du 4 au 14 avr. 2021)

Enfin, un prêt ou une avance constitue une simple avance de trésorerie et s'inscrit au bilan de l'entreprise. Il n'est donc pas assujetti à l'impôt, à la différence d'une subvention.

Toutefois, le recours à ces mécanismes expose au risque de soutenir des projets dont la viabilité économique et financière est insuffisante, pour un coût élevé pour la collectivité, ce qui nécessite que ceux-ci soient octroyés dans le cadre d'une procédure rigoureuse, tant en matière d'analyse de l'intervention économique que de gestion des finances publiques. Notamment, lorsque les avances ne sont remboursables qu'en cas de succès les fonds publics sont perdus en cas d'échec du projet financé, l'avance devenant en réalité une subvention.

Un prêt ou avance peut constituer la première tranche d'un dispositif plus complexe, comprenant des aides versées d'une nature différente (subventions, garanties, dotations en capital...). Ces mécanismes sont souvent utilisés de manière concomitante par les personnes publiques.

### **3. Le recours aux prêts et avances**

---

#### **3.1 État**

##### **3.1.1 Ouverture des crédits budgétaires par une loi de finances**

Les prêts et avances se rattachent, au sens de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 dite LOLF, aux charges budgétaires de l'État, sous le titre 7 : « Dépenses d'opérations financières » ([article 5](#) de la [LOLF](#)). A ce titre, les crédits affectés à des prêts ou avances doivent être ouverts par les lois de finances.

Le régime des prêts et avances diffère de celui des avances remboursables en cas de succès, conduisant à des mécanismes de budgétisation et d'encadrement différents.

### 3.1.1.1. La budgétisation des prêts et avances sur des comptes de concours financiers

Les crédits affectés à des prêts ou avances sont retracés dans le cadre des comptes de concours financiers en application de l'[article 24](#) de la LOLF. L'[article 19](#) de la loi organique rappelle que les comptes de concours financiers, à l'instar des autres comptes spéciaux, ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Dans ce cas, les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception de ceux ouverts pour des États étrangers et banques centrales, et un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs (exemple : avances aux collectivités territoriales)

La mise en œuvre de prêts et avances dans le cadre d'un compte de concours financiers s'accompagne d'un certain nombre d'obligations prévues par la LOLF :

- ils sont accordés pour une durée déterminée ;
- sauf dérogation par décret en Conseil d'État, ils sont rémunérés à un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche (v. par exemple : Décret [n° 2020-1528](#) du 7 décembre 2020 relatif au taux d'intérêt du prêt accordé par l'Etat à l'établissement public « Ile-de-France Mobilités » à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19).
- le remboursement du principal est comptabilisé en recettes du compte correspondant alors que les intérêts versés sont comptabilisés en recettes non fiscales du budget général.

L'article 24 précité de la LOLF prévoit également les modalités de recouvrement de ces prêts dans le cas où le débiteur n'honorera pas ses échéances (recouvrement immédiat, rééchelonnement par une décision publiée au Journal officiel, ou constatation d'une perte probable par disposition en loi de finances).

En revanche, de tels crédits ne peuvent être ouverts ni exécutés dans le cadre de comptes de commerce prévus par l'article 22 de la LOLF, qui ont vocation à retracer les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale.

### 3.1.1.2. Le régime particulier des avances remboursables en cas de succès

Contrairement aux prêts et avances, les avances remboursables en cas de succès ne sont pas régies par l'article 24 de la LOLF. Elles ne sont ainsi pas budgétées dans des comptes de concours financiers mais inscrites sur le budget général et les versements font l'objet de dépenses budgétaires à l'instar des subventions. Les remboursements sont comptabilisés comme des recettes non fiscales devant être évaluées en PLF, en tenant compte de la situation de chaque projet. Les écarts entre les prévisions et les remboursements effectifs dégradent ou améliorent le solde du budget général et sont ensuite retracés dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

### **3.1.2 Octroi des prêts et avances**

#### **3.1.2.1 Fondement**

L'institution d'un régime d'octroi de prêts et avances relève en principe du pouvoir réglementaire de droit commun, et donc du Premier ministre dans le cadre des pouvoirs qu'il détient de l'article 37 de la Constitution. En effet, la définition d'un régime d'octroi de prêts et avances n'entre pas dans le champ des matières que l'article 34 de la Constitution fait relever de la compétence exclusive du législateur.

Ainsi, lorsqu'il est décidé par l'État, le régime d'octroi d'un prêt ou d'une avance peut être instauré par un acte réglementaire, lequel en fixe les modalités essentielles, notamment l'objet, la nature des bénéficiaires et le quantum ou plafond des fonds avancés.

En l'absence d'une disposition législative ou réglementaire lui donnant délégation, un ministre ne dispose pas de la compétence réglementaire pour définir de manière générale les conditions et modalités d'attribution d'une aide ; elles ne peuvent donc être définies par arrêté (CE, 21 mars 2024, n° 475310).

S'agissant des prêts et avances à taux avantageux qui dérogent au principe de neutralité financière, ils doivent, en vertu de l'article 24 de la LOLF, systématiquement faire l'objet d'un décret en Conseil d'État.

Ces actes réglementaires renvoient généralement les décisions de versement à un arrêté du ministre chargé de l'économie, accompagné d'une convention passée entre l'État et l'emprunteur déterminant les modalités des prêts.

Une décision qui accorde un avantage financier constitue une décision unilatérale créatrice de droits (CE, 6 novembre 2002, [n° 223041](#)), entrant dans le champ du code des relations entre le public et l'administration.

#### **3.1.2.2 Pouvoir de dérogation ouvert au préfet**

L'article 1<sup>er</sup> du [décret n° 2020-412 du 8 avril 2020](#) relatif au droit de dérogation reconnu au préfet permet au représentant de l'Etat de « déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour prendre des décisions non réglementaires dans certaines matières relevant de sa compétence » dans plusieurs matières précisées par ce même article. Parmi ces matières figurent notamment au 1<sup>o</sup> les « subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ». Outre l'existence d'un motif d'intérêt général et de circonstances locales, le décret prévoit qu'une telle dérogation doit, pour être justifiée, avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France et, enfin, ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. La décision de déroger prend la forme d'un arrêté motivé, publié au recueil des

actes administratifs de la préfecture. Une circulaire rappelle cependant que la décision de dérogation doit être précédée d'une « analyse juridique approfondie », et qu'elle ne saurait « contrevir à des normes de niveau législatif ou constitutionnel, à des engagements européens et internationaux de la France ou à des principes généraux du droit. » ([Circ. n° 6201/SG, 6 août 2020](#))

## 3.2 Collectivités territoriales

### 3.2.1 La région

Le conseil régional joue un rôle de planification et de suivi en matière d'aides aux entreprises. Il est ainsi chargé d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui définit les orientations en matière d'aide aux entreprises et organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région et par les autres collectivités territoriales et leurs groupements (article [L. 4251-13](#) du code général des collectivités territoriales). En outre, en application de l'article [L. 1511-1](#) du même code, la région établit annuellement un rapport relatif aux aides mises en œuvre par l'ensemble des collectivités sur son territoire, qui donne lieu à un débat du conseil régional.

La région dispose également de la compétence de principe en ce qui concerne le régime et l'octroi des aides aux entreprises sur son territoire, en application de l'article [L. 1511-2 du CGCT](#). Ces aides peuvent notamment revêtir, aux termes de cet article, la forme de « prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché ». La gestion de ces aides peut être déléguée par la région à la métropole de Lyon, aux communes ou à leurs groupements dans les conditions prévues à l'article [L. 1111-8 du CGCT](#), ainsi qu'à des établissements publics ou à la société anonyme Bpifrance.

En application du II de l'article [L. 1511-2 du CGCT](#), la région dispose désormais également de la compétence relative aux aides à des entreprises en difficulté, qui relevaient jusqu'à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 de la compétence des départements. Le conseil régional peut ainsi accorder de telles aides « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige ». Une convention passée entre la région et l'entreprise concernée régit les modalités de versement de ces aides et les mesures qui en sont la contrepartie. Elle peut également prévoir le remboursement de tout ou partie des aides « en cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune ».

Si le domaine des aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles déroge à cette compétence de principe de la région, puisqu'il relève de la compétence des communes et de leurs groupements ou de la métropole de Lyon, la région peut cependant participer à l'octroi de ces aides par le biais d'une convention (art. [L. 1511-3](#) du CGCT).

### **3.2.2 Le département, la métropole et la commune**

#### **- Possibilité d'intervention en complément de la région**

Les dispositions qui confèrent les compétences rappelées ci-dessus aux régions permettent cependant aux autres collectivités territoriales de participer au financement de ces aides en complément de la région, dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. C'est ainsi le cas de la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements pour les aides relevant de la compétence générale des régions (article [L. 1511-2](#)), et le soutien aux entreprises en difficulté. Ces dispositions interdisent donc les aides accordées en complément de primes octroyées par l'État (CE, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or, n° 58463* sur l'illégalité d'une prime départementale aux entreprises artisanales pour la création d'un premier emploi). Cependant, seules les aides directes sont subordonnées à l'intervention de la région (CE sect., 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles, n° 169473*).

En outre, les collectivités territoriales peuvent disposer de compétences propres. Toutes les collectivités peuvent ainsi attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins (article [L. 1511-8](#) du même code).

#### **- La commune ou ses groupements**

En application de l'article [L. 2251-2](#) du même code, les communes peuvent intervenir pour « favoriser le développement économique ». En particulier, l'article [L. 1511-3](#) prévoit que les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre définissent les aides et décident de leur octroi « en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles ». Ces aides peuvent prendre la forme de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

## **3.3 Etablissements publics**

Les établissements publics obéissant au principe de spécialité, ils ne peuvent octroyer des prêts ou avances que si leurs statuts le prévoient expressément, ou s'ils y sont autorisés par la loi.

# **4. Le respect des textes et libertés économiques**

---

## **4.1 Les règles de droit interne**

Les dispositifs de prêts et avances remboursables instaurés par une personne publique doivent non seulement respecter les principes constitutionnels, comme le principe d'égalité ou la liberté d'entreprendre, mais aussi les règles du droit de la concurrence, les principes généraux du droit ainsi que les autres textes législatifs et réglementaires

éventuellement applicables.

L'intervention des personnes publiques en la matière est ainsi soumise au respect du monopole bancaire prévu à l'article [L. 511-5](#) du code monétaire et financier, en vertu duquel il est interdit à toute autre personne qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque, et notamment de crédit, à titre habituel.

Cette interdiction ne concerne toutefois ni l'État (*via* le Trésor public), ni la Banque de France, ni la Caisse des dépôts et consignations, en application des dispositions combinées des articles [L. 511-6](#) et [L. 518-1](#) du même code.

La violation de cette interdiction est réprimée pénalement en application de l'article [L. 571-3](#) du même code. La chambre criminelle de la Cour de cassation a précisé, sur cette base, la notion d'habitude en estimant que plusieurs prêts successifs à une même société ne caractérisaient pas à eux seuls l'exercice à titre habituel de la profession de banquier (Cass. Crim., 2 mai 1994, [n° 93-83.512](#) ; dans le même sens : Cass. Com, 3 déc. 2002, [n° 00-16.957](#) : neuf prêts accordés au même client en 9 ans ne suffisent pas à caractériser le caractère habituel de l'exercice de la profession de banquier). En ce qui concerne les collectivités locales, le Conseil d'État fait également application de cette interdiction de se substituer à l'intervention du secteur bancaire, en censurant par exemple un département ayant décidé de créer un fonds de prêts aux collectivités locales pour offrir aux communes bénéficiant de subventions départementales des « subventions en capital remboursables par annuités » et porteuses d'intérêt (CE, 30 novembre 1994, *Prefet de la Meuse*, [n° 145198](#)).

## 4.2 L'application du régime des aides d'État

Les prêts et avances remboursables accordés aux entreprises sont susceptibles de relever du régime des aides d'États de l'article [107 §1](#) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE) s'ils ne sont pas octroyés dans des conditions de marché (v. le point 4.2.3.4. relatif aux éléments particuliers à prendre en considération pour établir si les conditions des prêts et des garanties sont conformes aux conditions du marché de la communication [2016/C 262/1](#) de la Commission sur la notion d'aide d'Etat, publiée au JOUE du 19 juillet 2016) et, sous réserve, des exceptions exposées ci-dessous, d'être incompatibles avec le marché intérieur.

### 4.2.1 Aides de minimis

Les entreprises peuvent bénéficier d'aides d'État pour un montant maximal de 300 000 € sur une période de trois exercices fiscaux ([règlement \(UE\) 2023/283](#)). En outre, d'autres plafonds sont fixés pour certains secteurs économiques spécifiques. Par suite, ces aides ne doivent pas être notifiées à la Commission européenne, conformément à l'article [108 §3](#) du TFUE. Les aides allouées sous d'autres formes qu'une subvention notamment les prêts et avances remboursables doivent faire l'objet d'un calcul « équivalent subvention-brut », afin de pouvoir les mesurer et s'assurer du respect des règles de cumuls d'aides. Un autre montant maximal de 750 000 € est prévu sur une période de trois exercices

fiscaux pour les services d'intérêt économique général ([règlement \(UE\) 2023/2832](#)). L'article 5 du [règlement \(UE\) 2023/2831](#) prévoit les règles de cumul entre les différentes aides de *minimis*.

#### **4.2.2 Régimes d'exemption par catégorie**

En vertu du règlement général d'exemption par catégorie (règlement UE [n° 651/2014](#)), sont exemptées de notification à la Commission européenne certaines aides, présumées compatibles avec le marché intérieur, car elles respectent les critères fixés par le règlement : elles servent un objectif d'intérêt général, ont un effet incitatif évident, sont appropriées et proportionnées, sont octroyées en toute transparence et soumises à un mécanisme de contrôle ainsi qu'à une évaluation régulière, et n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Ce règlement dresse la liste des 13 catégories d'aides auxquelles il s'applique. A certaines conditions, les aides n'ont pas à être notifiées mais doivent faire l'objet d'une information préalable à la Commission européenne. (v. [circulaire](#) du 5 février 2019 : application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques).

#### **4.2.3 Dérogations facultatives**

L'article [107 §2 et 3](#) du TFUE prévoit des dérogations facultatives au principe d'incompatibilité avec le marché intérieur des aides d'État posé par l'article [107 §1](#) du TFUE. Le paragraphe 2 précise que sont compatibles, à condition de satisfaire certaines exigences :

- « a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,
- b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,
- c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point. »

Le paragraphe 3 prévoit que peuvent être compatibles à condition de satisfaire certaines exigences :

- « a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,
- b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre,
- c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de

*certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,*

- d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,*
- e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission ».*

Ces aides, susceptibles d'être compatibles avec le marché intérieur, doivent néanmoins faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne, conformément à l'article [108 §3](#) du TFUE.

## **5. Contrôles**

---

La notion de concours financier s'interprète de façon extensive et inclut les prêts ou avances remboursables.

Les personnes bénéficiant d'un prêt ou d'une avance de l'Etat sont donc soumises au contrôle de la Cour des comptes, en application de l'article L. 111-6 du code des juridictions financières, concernant les vérifications des organismes bénéficiant de concours financiers de l'Etat.

Les organismes bénéficiant d'un prêt ou d'une avance de collectivités territoriales ou de leurs établissements publics d'un montant supérieur à 1 500 euros sont quant à eux soumis au contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes en vertu des articles [L. 211-8](#), [L. 252-9-2](#), [L. 262-8](#) et [L. 272-6](#) du même code. En outre, en application de l'[article 31](#) de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958, les organismes qui font appel au concours de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, sous forme notamment de prêts ou d'avances, sont soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances, et, pour les organismes qui bénéficient du concours des départements ou des communes, de l'inspection générale de l'administration. Les fonctionnaires de ces corps d'inspection ont en vertu de cet article tous les pouvoirs d'investigation nécessaires à l'examen, sur pièces et sur place des écritures, du bilan et des comptes dans leurs parties relatives à la gestion et à l'emploi de l'aide accordée conformément au but pour lequel elle a été sollicitée.