

« Aides aux entreprises » : de quoi parle-t-on ?

Le concept d'« aides aux entreprises » recouvre un ensemble hétéroclite de dispositifs publics de subventions, de réductions de prélèvements, dépenses fiscales, ou encore de participations financières à destination des entreprises. Leur recensement dépend du périmètre considéré et de la norme prise en référence, de sorte que les montants agrégés varient d'une évaluation à l'autre. Cette étude précise les dispositifs rangés sous ce concept et les appréhende au regard de leur impact en termes de compétitivité et de partage de la valeur.

Un examen détaillé des dispositifs montre que ceux-ci sont très hétérogènes en nature et qu'ils répondent à des objectifs de politique publique (emploi, outre-mer, innovation, etc...), lorsqu'ils ne financent pas directement une entreprise publique ou un service public.

Malgré ces dispositifs, le montant global de prélèvements fiscaux et sociaux sur les entreprises, net des aides, reste bien plus élevé en France que chez nos voisins.

Le recours à des dispositifs dérogatoires aux prélèvements fiscaux et sociaux et à des subventions n'a pas conduit à une déformation du partage de la valeur ajoutée au bénéfice des apporteurs de capital ou au détriment des salariés (dont la part augmente depuis 30 ans) ni des prélèvements nets.

Au total, le modèle français de prélèvements sur l'appareil productif combine un niveau très élevé appliqué à l'ensemble des entreprises, avec des mesures compensatoires ou incitatives qui bénéficient à certaines d'entre elles dès lors qu'elles contribuent à certains objectifs de politique publique pour lesquels elles sont des instruments.

Ce modèle qui est source de complexité et de distorsions mériterait d'être interrogé au regard de l'objectif macroéconomique de maximisation de la production de richesses.

Olivier Redoulès, Jade Faudemer

Plusieurs organisations ont publié récemment des recensements d'« aides aux entreprises », dont les montants agrégés sont ensuite utilisés dans le débat politique. L'expression « aide aux entreprises » désigne tout dispositif ayant une incidence financière sur les comptes publics et susceptible de bénéficier à des entreprises. Il peut s'agir de subventions sous forme de transferts financiers, de moindres prélèvements fiscaux ou sociaux, de prises de participations financières, de prêts, de garanties de financement ou bien de dépenses publiques finançant des services en lien avec l'activité d'entreprises.

Le rapport demandé en 2006 par le Premier ministre aux trois inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration estimait à près de 65 Md€ l'ensemble des aides publiques aux entreprises, à travers « au moins 6 000 dispositifs d'aides »¹. En 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires² recensait 293 dépenses fiscales et 91 dispositifs sociaux, pour près de 170 Md€. En 2013, la Mission d'évaluation des interventions économiques en faveur des entreprises³ identifiait 764 dispositifs pour un montant total d'environ 110 Md€. En 2020, France Stratégie, dans son rapport sur les politiques industrielles en France⁴, définissait quatre périmètres de dispositifs de soutiens financiers aux entreprises, pour des montants allant de 139 à 223 Md€. En 2022, le CLERSÉ⁵ a réalisé une évaluation qui aboutit, pour l'année 2019, à un montant de total de 208 Md€.

Premier constat : le recensement des dispositifs d'aides aux entreprises et l'évaluation des montants en jeu dépendent de la définition retenue. Ainsi, les évaluations de France Stratégie et du CLERSÉ diffèrent de 15 Md€ sur la même année 2019. Cet écart vient

¹ Voir mission conjointe IGF, IGASS, IGA, *Mission d'audit de modernisation, Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, janvier 2007.

² Voir Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales, Des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre 2010.

³ Voir mission IGF, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité : rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)*, juin 2013.

⁴ Voir France Stratégie, *Les politiques industrielles en France – Evolutions et comparaisons internationales*, novembre 2020.

⁵ Voir CLERSÉ, Université de Lille, *Un capitalisme sous perfusion, Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises*, mai 2022.

de différences de périmètre et d'évaluations différentes pour chaque catégorie d'aides.

Tableau : évaluation des montants d'aides aux entreprises par France Stratégie et le CLERSÉ pour l'année 2019

Agrégats	France Stratégie, 2020	CLERSÉ, 2022
Dépenses fiscales	66	61
Allègements de cotisations	55	64
Dépenses budgétaires	45	32
Participations et financements	11	
Total	179	157
Dépenses fiscales déclassées	44	48
Total y compris dépenses fiscales déclassées	223	205

Sources : calculs Rexecode d'après les données des rapports d'étude

Pour bien comprendre ce que recouvrent ces montants, il est nécessaire de leur faire correspondre les dispositifs de politiques publiques auxquels ils se rapportent. Nous détaillons ci-après les dispositifs d'aides pour 2019, en nous appuyant sur les éléments fournis dans les rapports de France Stratégie et du CLERSÉ et dans les sources auxquelles ils renvoient.

S'agissant des **dépenses fiscales**, les estimations de l'administration sont détaillées dans l'annexe *Voies et moyens* du projet de loi des finances⁶. Pour arriver aux montants ci-dessus, il faut comptabiliser la quasi-totalité des dépenses fiscales, hors celles portant uniquement sur l'imposition directe des ménages. Dans le détail, ces dépenses fiscales incluent :

- Celles sur les *impôts sur le revenu et sur les sociétés* (34,4 Md€ en 2019), les principales étant le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (19,2 Md€ de remboursements au titre des années précédentes), le crédit d'impôt recherche (6,4 Md€), le prêt à taux zéro (1,2 Md€) et l'exonération à l'IS des organismes d'HLM (1,1 Md€) ;
- Celles au titre de la *taxe sur la valeur ajoutée* (17,5 Md€), dont les taux réduits appliqués à la rénovation du bâtiment (4,6 Md€), à la restauration (3 Md€), dans les outremer (2,6 Md€), au logement social (1,2 Md€), à l'accession à la propriété (1,2 Md€), à la fourniture de logement par les campings et les hôtels (1 Md€), aux associations (1 Md€) et à la culture (0,8 Md€) ;

- Celles sur les *taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques* (7,9 Md€) portant sur le carburant utilisé dans les outremer (1,8 Md€), l'électricité utilisée par les industries électro-intensives (1,6 Md€), le gazole utilisé par les véhicules routiers (1,4 Md€), le gazole non routier agricole (1,3 Md€), le gazole non routier non agricole (1,1 Md€).

Les **allègements de cotisations sociales**, présentés dans les annexes du PLFSS, sont principalement constitués des allègements généraux (60 Md€ en 2019⁷) mis en place par les gouvernements Balladur, Juppé, Aubry, Fillon puis Ayraut et les allègements qui se sont substitués au CICE, supprimé en 2019⁸ ; les allègements sur les bas salaires représentent près de la moitié du total. S'ajoutent les exonérations ciblées (7,8 Md€ en 2019) sur certains secteurs économiques (services à la personne, aide à domicile), certaines zones géographiques (outremer, zones de revitalisation urbaine) ou certains publics (chômeurs créateurs-repreneurs d'entreprises).

S'agissant des **dépenses budgétaires**, le décompte de France Stratégie inclut :

- Les dépenses financées par des *taxes affectées*, qui figurent dans l'annexe *Voies et moyens* du projet de loi des finances⁹, soit pour 2019 les montants affectés à la formation professionnelle (5,6 Md€, incorporé depuis dans France Compétences), à Action logement (1,9 Md€), aux chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie (1,2 Md€), à l'association de garantie des salaires (0,9 Md€), au financement des CFA (0,9 Md€) et au centre national du cinéma (0,7 Md€) ;
- Certaines aides d'Etat notifiées à l'UE qui se rapportent aux infrastructures de transport (7,1 Md€), à l'audiovisuel public (3,5 Md€), et aux retraites des salariés de La Poste et de France Télécom (4,1 Md€) ;
- Certaines aides non détaillées des Régions en faveur de l'investissement, de l'action économique, de la formation, de la R&D ;
- Certaines aides publiques aux énergies renouvelables, à l'innovation et au commerce extérieur.

Ces montants se retrouvent pour partie dans les tableaux de suivi des aides d'Etat de l'UE¹⁰.

France Stratégie inclut aussi dans son recensement des **participations, prêts, avances remboursables et garanties**, localisés dans le bilan de l'Etat ou bien en engagements hors-bilan.

Enfin, les **dépenses fiscales « déclassées »** désignent des dispositifs entrés dans le droit commun. Il s'agit principalement du régime de société mère-fille et du régime d'intégration fiscale des groupes. Ces dispositifs visent à éviter la double imposition au sein des groupes

⁶ Les chiffres mentionnés ci-dessous sont calculés à partir du tome 2 du *Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour l'année 2021*.

⁷ *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale, financement, PLFSS 2021 et rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale* p. 63.

⁸ Voir notamment la *fiche de FIPECO sur les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires*.

⁹ Les chiffres mentionnés ci-dessous sont calculés à partir du tome 1 du *Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour l'année 2021*.

¹⁰ Voir le *Scoreboard State Aid 2022* dont il ressort que la France se situe à une position médiane en termes de montants d'aides d'Etat.

de sociétés, en application du droit européen, tout en assurant une harmonisation des modalités d'imposition avec les autres pays européens.

Deuxième constat, les « aides aux entreprises » forment des dispositifs très hétérogènes, qui obéissent à des objectifs de politique publique spécifiques, pour lesquels les entreprises sont des instruments.

Observons d'abord que les transferts financiers bénéficiant à des entreprises publiques (La Poste, SNCF) ou aux pensionnés d'anciennes entreprises publiques (France Télécom), de même que le financement de l'audiovisuel public, soit au total environ 14 Md€, résultent de l'intervention directe de l'Etat dans la production économique.

Ensuite, plusieurs dispositifs considérés comme des aides aux entreprises visent en fait d'abord les ménages. Ainsi les taux réduits de la TVA (restauration, rénovation énergétique, culture, associations), qui concernent une taxe sur la consommation, bénéficient directement aux consommateurs, tout en contribuant au développement de ces activités¹¹. En fonction de l'équilibre économique qui peut varier d'un secteur et d'un marché local à l'autre, ces mesures bénéficient pour partie aux entreprises, c'est-à-dire à leurs actionnaires, salariés ou fournisseurs. Cette question de l'incidence fiscale se pose d'ailleurs pour toute mesure fiscal-social, à commencer pour l'imposition elle-même.

Plusieurs dispositifs visent des objectifs de politique publique : l'investissement en recherche et développement, la rénovation énergétique, la production d'énergies renouvelables, l'insertion et le maintien dans l'emploi des personnes les moins qualifiées, la compétitivité industrielle, le développement économique des outre-mers, le développement du parc de logement social...

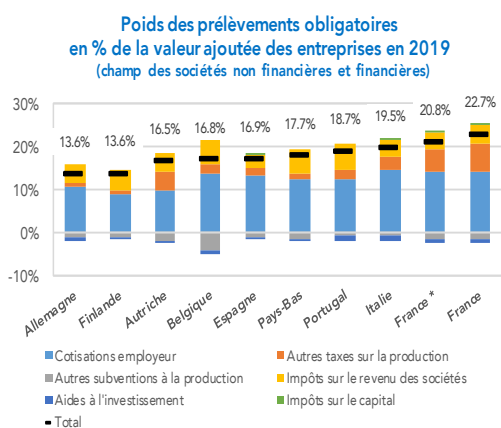
Enfin, certains dispositifs subventionnent des activités spécifiques, là encore en cohérence avec des objectifs de politique publique. Il s'agit notamment des taux réduits d'imposition de certains carburants, destinés à assurer la continuité des activités concernées sur le territoire français ou encore d'aides accordées aux acteurs de la culture.

Troisième constat : les prélèvements nets des aides supportés par les entreprises sont plus élevés en France que dans la plupart des pays européens.

Rapportés à la valeur ajoutée des entreprises, les prélèvements nets des subventions d'exploitation et à l'investissement, tels que mesurés par la comptabilité nationale, sont plus élevés en France que dans la plupart

des pays européens, et notamment qu'en Allemagne, Espagne, Italie ou Pays-Bas. Une partie de l'écart s'explique par les cotisations sociales qui contribuent à une rémunération du travail plus élevée en France que chez nos voisins. L'autre partie vient des impôts nets des subventions, où la France affiche aussi une charge sur les entreprises plus élevée. Si les entreprises s'acquittaient en France d'un même taux de prélèvements nets rapportés à la valeur ajoutée qu'en Allemagne, leur montant serait diminué de 125 Md€ en 2019, soit 9 % de leur valeur ajoutée.

Les baisses de prélèvements intervenues depuis 2019 (baisses d'impôts de production du plan de relance, suppression de la CVAE, baisse de l'IS) améliorent quelque peu le positionnement de la France : l'écart avec l'Allemagne s'élèverait encore à 99 Md€ après ces réformes.



Source : Eurostat, comptabilité nationale

* après baisses d'impôts après 2019 (IS, impôts de production, CVAE)
 Note : le total correspond au montant des prélèvements fiscaux et sociaux (nets des exonérations fiscales et sociales), après déduction des subventions d'exploitation et à l'investissement, au sens de la comptabilité nationale ; les prélèvements nets pour 2019 en France ne tiennent pas compte des remboursements du CICE au titre des années précédentes.

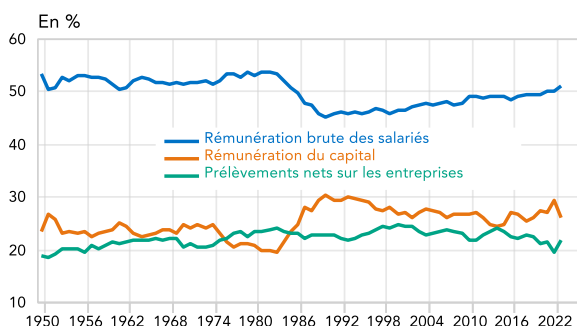
Quatrième constat : les aides aux entreprises n'ont pas conduit à une déformation du partage de la valeur en faveur de la rémunération du capital ou en défaveur des salariés.

Les données de la comptabilité nationale permettent de retracer l'évolution depuis 1949 du partage de la valeur ajoutée des sociétés non-financières et financières entre le travail, le capital et les prélèvements nets. Après une période de relative stabilité de 1949 à 1973, date du premier choc pétrolier, les parts du travail et du capital ont connu des fluctuations importantes entre 1973 et 1989. La part du capital a d'abord fortement baissé dans les années 1970, avant de se redresser à partir de 1982. La part du travail a quant à elle fortement baissé entre 1981 et 1989. Depuis 1989, elle est

¹¹ Voir notamment ces deux documents de l'Insee qui évaluent l'impact de la baisse de la TVA restauration : Simon Quantin, Marina Robin et Jérôme Accardo, *Évaluation de l'impact de la baisse du taux de TVA de juillet 2009 sur le prix de production des unités légales de la restauration*, mars 2015, et Patrick Sillard et Quentin Lafféter, *L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France*, juin 2014

en hausse régulière, passant de 45 % en 1989 à 51 % en 2022, alors que celle du capital s'est réduite progressivement jusqu'en 2010, et atteint 26 % en 2022. La part des prélèvements nets, qui tient compte des dépenses fiscales, des allègements de cotisations et des exonérations, ainsi que des subventions à l'exploitation et à l'investissement, avait augmenté de 20 % dans les années 1950 à près de 25 % en 1999, puis a quelque peu reflué à 22 % en 2022. Les valeurs pour 2022 sont proches des moyennes sur toute la période : 50 % pour le travail, 25 % pour le capital et 22 % pour les prélèvements nets¹².

Partage de la valeur ajoutée des sociétés non financières et financières de 1949 à 2022



Source : Insee, comptes nationaux

© Rexecode

Note : le partage est calculé sur le champ des sociétés non financières et financières : la rémunération des salariés correspond à la catégorie D11 de la comptabilité nationale, celle du capital à la somme du D4 net (revenus de la propriété), du B8G (épargne brute), du D92 (aides à l'investissement) net du D91 (impôts sur le capital), les prélèvements nets incluent le D12 (cotisations patronales), le D29 (impôts liés à la production), le D51 (impôts sur le revenu), le D91 (impôts sur le capital), et en soustraction, le D39 (subventions d'exploitation) et le D92 (aides à l'investissement).

Malgré les montants croissants d'aides aux entreprises estimés par le CLERSÉ, celles-ci n'ont pas conduit à un déséquilibre en faveur des apporteurs de capital. La part des salaires a augmenté depuis trente ans et celle des prélèvements a fluctué autour de sa valeur actuelle. Les aides aux entreprises ont donc permis de stabiliser le poids des prélèvements nets et non de le baisser.

Au total, l'ensemble hétéroclite des « aides aux entreprises » génère, dans un environnement de fiscalité élevée, une forme de redistribution entre entreprises. Cette redistribution se fait depuis des entreprises qui bénéficient moins des aides, vers celles qui en bénéficient davantage car elles entrent dans le champ de certains objectifs de politique publique. Il s'agit notamment des

entreprises employant des travailleurs à bas salaires, de celles qui conduisent des activités de R&D, qui appartiennent aux secteurs concernés par les taux réduits de TVA (bâtiment, restauration, logement social) ou de taxes énergétiques, des entreprises d'outremer, etc...

Par conséquent, certaines activités économiques, destinataires d'aides moindres, sont pénalisées par un poids de prélèvements supérieur à la moyenne. En particulier, les entreprises industrielles et certains services qui emploient de la main d'œuvre qualifiée, supportent des prélèvements plus élevés que le niveau moyen, qui est lui-même élevé en comparaison européenne.

L'attribution d'une aide dans un objectif de politique publique s'accompagne souvent d'inévitables effets d'aubaine – à savoir que certains bénéficiaires ne changent pas de comportement – ce qui rend son évaluation difficile et l'expose à des critiques.

En outre, les dispositifs d'aides peuvent créer des distorsions. Ainsi, les allègements de cotisations sur les bas salaires peuvent influencer les politiques de recrutement et de salaires en faveur de profils moins qualifiés dont le coût du travail est de fait subventionné, tout en freinant les gains de productivité et la promotion salariale.

Par ailleurs, la multiplicité de dispositifs susceptibles d'évoluer dans le temps est une source de complexité, d'insécurité juridique et d'instabilité fiscale, qui pénalise en premier les entreprises les plus petites, qui ne sont pas toujours en mesure de souscrire aux dispositifs auxquels elles sont éligibles.

Enfin, toute réorientation de dispositifs d'aides en faveur de nouvelles priorités de politique publique est susceptible de mettre des entreprises en difficulté en fragilisant l'équilibre économique des activités bénéficiaires, avec des conséquences sur l'emploi et sur les territoires. L'extinction de dispositifs ne peut donc être envisagée que de manière très graduelle et prévisible.

Le modèle français de prélèvements élevés sur l'appareil productif, et d'aides qui bénéficient à certaines entreprises contribuant à des objectifs de politique publique, mériterait d'être interrogé à l'aune de l'objectif global de maximisation de la production économique du pays.

¹² L'écart à 100 % provient des « transferts courants divers » (D75).