

Focus :

Anatomie des aides publiques aux entreprises en France



© Assemblée nationale

Focus :

Anatomie des aides publiques aux entreprises en France

Les aides publiques aux entreprises sont la nouvelle concurrence fiscale internationale. Depuis la pandémie, certains pays riches ont distribué des aides d'Etat dans des proportions inédites : les Etats Unis ont distribué 369 milliards dollars avec l'Inflation Reduction Act, les dépenses de l'Union Européenne en matière d'aides d'Etat sont passées de 102,8 milliards d'euros en 2015 à 334,54 milliards d'euros en 2021. Entre mars 2022 et août 2023, l'Europe a approuvé 733 milliards d'euros d'aides d'Etat, la Chine a aussi déployé un soutien notable à ses entreprises. En Europe, la France et l'Allemagne ont donné à leurs propres entreprises la puissance financière nécessaire pour surpasser leurs rivales européennes, et mis ainsi en défi la politique de concurrence européenne et le marché unique. Or des données récentes suggèrent qu'en France, les aides d'état aux entreprises ont augmenté bien avant la pandémie et qu'elles ont pris la forme d'incitation fiscale comme des crédits d'impôts ou des réductions d'impôt ciblées. C'est un des faits stylisés que je discute dans « L'Etat droit dans le mur. Réparer l'action publique », publié chez Fayard en avril 2023. Dans cet ouvrage, j'ai essayé de documenter les transformations de l'action publique en France depuis la seconde guerre mondiale afin de décrire la place qu'a pris l'Etat dans l'économie française et comment celle-ci a évolué avec le temps. Pour cela, je me suis intéressée à la dimension budgétaire : combien et sur qui reposent les ressources de l'action publique ? à quoi sont-elles consacrées ? ; et j'ai aussi examiné la dimension monétaire portée par la Banque de France, qui mène certes une action indépendante et coordonnée avec les autres membres de la zone euro mais reste un acteur public français central. Dans ce FOCUS, je me concentre sur quelques faits stylisés de la partie budgétaire et fiscale car c'est ceux qui ont le plus attiré d'attention dans le débat public et que j'ai continué à explorer depuis la publication du livre.

Les incitations fiscales désignent « toutes les mesures qui prévoient un traitement fiscal plus favorable pour certaines activités ou certains secteurs par rapport à ce qui est accordé à l'industrie en général » (Klemm, 2009). Il y a peu d'arguments théoriques en leur faveur : elles introduisent des distorsions économiques entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires, elles entraînent un manque à gagner fiscal et elles ont des coûts administratifs. Les rares cas où elles sont justifiées sont ceux où les défaillances du marché impliquent des coûts d'investissement trop élevés qui éloignent l'investissement de son niveau optimal. L'intervention

publique peut alors contribuer à augmenter le niveau d'investissement privé en particulier dans l'innovation (Aghion & Howitt, 2009). Une question pertinente est donc dans quelle mesure les incitations fiscales ont-elles été distribuées dans des secteurs à forte capacité d'innovation ? Ont-elles permis d'augmenter le niveau d'investissement de ces secteurs ? Par ailleurs, la crise écologique commande le verdissement progressif de la politique budgétaire et fiscale (Petrie, 2021). Cela implique d'intégrer une dimension environnementale aux objectifs et à l'analyse du cycle budgétaire et de la politique fiscale. Quel est l'impact environnemental des aides d'état ? C'est une seconde question importante que j'ai essayé d'éclairer dans le livre.

La première difficulté pour répondre à ces questions a été l'absence de données. En effet, comme les incitations fiscales ne sont pas des dépenses budgétaires en dur, elles ne sont pas reportées telles quelles dans la comptabilité nationale. Etant donné qu'elles entraînent un manque à gagner fiscal, elles apparaissent seulement en creux dans les montants perçus par l'Etat au titre de l'impôt : plus les incitations fiscales sont élevées, plus faibles sont les montants perçus. Or, la dynamique des montants perçus est aussi affectée par des effets de base donc ceux-ci ne suffisent pas pour isoler les incitations fiscales. Heureusement, la loi française exige que les « dépenses fiscales » soient reportées chaque année dans une annexe du Projet de Loi de Finances depuis 1979 (l'administration appelle « dépenses fiscales » le coût des incitations fiscales). J'ai collaboré avec Aimane Abdelsalam, doctorant à l'université de Lille, pour collecter à la main ligne par ligne, l'ensemble des dispositifs légaux depuis 1979, incluant le libellé, l'objectif, le montant de la perte fiscale associée et si les bénéficiaires sont des entreprises ou des ménages (Abdelsalam & Delatte, 2023). Nous avons complété cette base avec les montants d'exonérations sociales qui sont le miroir des incitations fiscales concernant les prélèvements sociaux. En effet, étant donné l'ampleur de la collectivisation des dépenses sociales en France et le fait que leur incidence repose essentiellement sur les entreprises, il nous a semblé important d'inclure les exonérations sociales. Cette base permet de documenter les montants que l'Etat consacre chaque année pour aider le secteur productif de biens et services¹.

Avant de dévoiler les montants et leur évolution, il est utile de préciser que la somme des incitations fiscales ne correspond pas aux montants fiscaux

¹Ces données avaient déjà été présentées de façon proche dans le rapport de l'IRES Abdelsalam, et al. (2022).

totaux qui pourraient être perçus si ces incitations n'avaient pas été mises en place. En effet, si chaque niche fiscale réduit bien le montant d'impôt auquel elle est associée, il faut tenir compte des effets au-delà de l'équilibre statique : par exemple, si les réductions d'impôts sont associées à des dépenses d'investissement supplémentaires, alors il est probable que l'activité économique et la base fiscale augmentent de pair et que le manque à gagner soit moins important que le coût statique. A l'inverse, si les réductions d'impôts sont associées à des dépenses d'éducation en moins, alors la productivité agrégée peut baisser à long terme, de même que la base fiscale et le manque à gagner est alors plus important que le coût statique. Autrement dit, les sommes que nous présentons ne peuvent pas être considérées telles quelles pour évaluer les sommes que l'Etat pourrait récupérer si les niches étaient toutes supprimées. Il reste que les montants et leur évolution donnent une indication de l'orientation de la politique économique.

Les incitations fiscales et sociales à destination des entreprises sont passées de 1,5% à 6% du PIB entre 1979 et 2020. Jusqu'en 1995, la priorité politique est donnée aux réductions d'impôts qui doublent en quinze ans. Puis le premier allègement général de cotisations sociales date de 1993 sous le gouvernement d'Edouard Balladur (même s'ils ont été discutés dès les années 1980, voir le rapport Lescure & Strauss-Kahn, 1983). Les dispositions d'allègements se poursuivent sous le gouvernement de Lionel Jospin pour accompagner les entreprises qui mettent en place le passage aux 35 heures sans réduction de rémunération. Puis, le gouvernement Fillon les généralise en 2003. À partir de 2012, le Pacte pour la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi installe le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et étend le Crédit d'Impôt Recherche (CIR)². Au total, le nombre de dispositifs au bénéfice des entreprises a plus que doublé en quarante ans, en moyenne aujourd'hui une niche fiscale représente un manque à gagner de 160 millions d'euros mais cela cache une grande hétérogénéité : certaines niches ont un coût inférieur à un million d'euro tandis que la plus grosse niche, le CICE, a coûté jusqu'à 19 milliards par an. Quatre dispositifs représentent la moitié du total: le CICE, le Crédit d'impôt Recherche et deux réductions d'impôt sur des produits énergétiques destinées aux entreprises. Il est intéressant d'observer que sur la même période, les incitations fiscales au bénéfice des ménages sont restées stables autour de 2% du PIB, ce qui suggère que ces mesures de soutien à l'offre n'ont pas été financées en récupérant d'autres manques à gagner. Au total, les incitations fiscales en faveur des

²Voir Carbonnier, Palier et Zemmour (2015).

entreprises ont été multipliées par quatre en quarante ans via un accroissement des programmes mais surtout une concentration des moyens sur quelques programmes phares.

Comme il a été mentionné plus haut, la théorie économique peut servir à justifier de telles mesures de soutien si celles-ci permettent de stimuler l'investissement au-delà du niveau obtenu par le marché (*sous-optimal* du fait de défaillances). Et de fait, plusieurs programmes ont eu pour objectif assumé d'améliorer la compétitivité des entreprises et donc implicitement leur capacité d'innovation. D'articles de recherche en rapports d'étude, une série de travaux a évalué les effets des aides sur les dépenses privées de R&D : pour un euro d'aide publique perçue, combien d'euros l'entreprise dépense-t-elle en R&D ? Implicitement, une politique efficace a un rendement supérieur à 1 ce qui signifie que le soutien public permet d'accroître la capacité d'investissement même si cela ne dit rien sur le niveau optimal d'investissement. Une majorité de travaux trouvent un rendement égal à un, c'est-à-dire que le montant de dépenses privées en R&D est équivalent au montant d'aides publiques reçues³. C'est donc plutôt décevant même s'il est difficile de dresser une conclusion définitive.

Plus généralement, tous les dispositifs sont loin d'afficher l'objectif de stimuler l'innovation. Ainsi, les exonérations de cotisations sociales sont plutôt présentées comme des politiques d'emploi visant à réduire le coût du travail pour en stimuler la demande. Or, les exonérations sociales s'élèvent à 1,5% du PIB depuis 1995 en moyenne et elles ont été en hausse linéaire sur la période. En réalité, les exonérations sociales représentent même l'essentiel de la politique d'emploi en France avec des montants quatre fois supérieurs aux missions budgétaires labellisées « travail et emploi ». On pourrait toutefois faire le lien avec l'investissement : un effet collatéral de la baisse du coût du travail peut être une hausse des marges que les entreprises contraintes financièrement décident de consacrer à l'investissement et l'innovation. C'est du reste probablement le mécanisme implicite escompté par les concepteurs du CICE qui affichait les deux objectifs, emploi et compétitivité⁴. Or les différents rapports d'évaluation du CICE notent

³Sur douze travaux recensés, six identifient un rendement égal à 1, quatre un rendement supérieur à 1 et deux un rendement inférieur à 1 (voir la liste des travaux d'évaluation dans la bibliographie).

⁴Au départ le CICE est un crédit d'impôt sur les sociétés visant à simuler une baisse de cotisations sociales. Il a été basculé officiellement en allègement de cotisations en 2019. Dans le rapport de 2014 du comité de suivi du CICE, une enquête INSEE indiquait que les entreprises déclaraient qu'elles utiliseraient le CICE en premier lieu pour investir.

rarement un effet sur l'investissement⁵. Ainsi, on dispose de données sectorielles sur les exonérations de cotisations sociales et le CICE qui indiquent que moins de 5% des montants associés à ces mesures de soutien sont alloués aux secteurs intensifs en R&D. La structure productive permet probablement d'expliquer cette particularité : les dispositifs d'allègement du coût du travail sont très concentrés sur le bas de l'échelle des salaires et donc bénéficient plus probablement aux secteurs intensifs en travail plutôt qu'en capital. Autrement dit, il est possible que les deux principaux objectifs des mesures d'incitations fiscales et sociales, emploi et investissement, soient peu compatibles : si les allègements sont concentrés structurellement sur des secteurs peu intensifs en capital (comme les services), alors la substitution travail capital ne peut pas avoir lieu et les mesures risquent seulement de créer des trappes à bas salaires. Pour le savoir, il faudra travailler avec des données individuelles de firmes et dresser le profil des entreprises qui ont bénéficié des incitations fiscales et sociales. Jusqu'ici les études d'évaluation se sont concentrées sur un programme à la fois ce qui est la meilleure façon d'identifier des effets causaux. Toutefois, il semble important d'avoir une vision la plus complète possible étant donné les montants et l'évolution croissante que révèlent nos données. Une piste de recherche microéconomique est d'identifier l'ensemble des dispositifs au niveau individuel et évaluer si on détecte un effet sur l'investissement.

Concernant l'impact environnemental des aides publiques, les données permettent d'affirmer qu'au moins le quart a été distribué à des secteurs très fortement émetteurs de carbone. Ce résultat n'est pas surprenant étant donné que notre mode de production est lui-même très carboné. Quand l'Etat aide une entreprise, il y a une probabilité élevée que celle-ci ait un mode de production carboné. Toutefois, pour une politique de décarbonation efficace, on peut distribuer des aides publiques aux entreprises/secteurs les plus carbonés à condition que ce soit aussi les plus innovants : en effet le meilleur rendement de décarbonation se trouve à l'intersection des secteurs fortement carbonés qui développent des solutions techniques pour décarboner leur mode de production. Les données sectorielles à disposition suggèrent une allocation vers des secteurs fortement carbonés et peu innovants. C'est le contraire de ce qu'il faudrait. Ici aussi, un examen rigoureux exige des données individuelles pour dresser le profil des entreprises et identifier si ces aides sont compatibles avec les objectifs de transition. L'enjeu est essentiel pour un

⁵Voir les différents rapports du Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi dirigés par France Stratégie depuis 2014.

verdissement efficace de la politique budgétaire et fiscale : ainsi en 2023, le projet de loi des finances incluait un budget vert dédié à la transition représentant 40 milliards d'euros. Mais si par ailleurs, l'Etat maintient des incitations fiscales à destination de secteurs intensifs en carbone sans effort d'innovation, alors les effets du budget vert risquent d'être caduques.

En conclusion, le modèle français est souvent présenté comme très protecteur – salaire minimum élevé et protection sociale généreuse – au détriment du climat des affaires – impôts et cotisations sociales élevés. De nouvelles données sur les incitations fiscales et sociales au bénéfice des entreprises remettent en question ce récit. Notre collecte révèle qu'une politique d'offre s'est installée de façon linéaire et croissante depuis au moins 1979, date du début de la disponibilité des données. Depuis 2000, les prélèvements nets sur les entreprises (impôts moins subventions) ont baissé en moyenne de 0,66% de PIB par an. Les évaluations disponibles ne permettent pas de conclure de façon définitive à des effets positifs sur l'investissement privé et l'innovation. Ces constats encore très préliminaires posent plusieurs questions. Une première question d'ordre budgétaire : quelles ont été les implications budgétaires de cette politique ? est-ce que cela entraîné une moindre dépense publique ? dans quels domaines ? une augmentation d'autres impôts ? sur qui ? est-ce que cela a été compensé ou est-ce que cela a contribué au déficit des comptes publics ? Une seconde question est de l'ordre de l'économie politique : quelle a été la motivation politique à mettre en place cette stratégie et surtout à l'étendre de façon aussi massive ? est-ce que l'expérience française est spécifique ou appartient-elle à une tendance plus globale ? Autant de pistes à explorer dans de futures recherches.

Anne-Laure Delatte*

*DIAL & SDFI, LEDa, CNRS, IRD, Université Paris-Dauphine, Université PSL, 75016 Paris, France.

Références bibliographiques

Abdelsalam, A. & Delatte, A.-L. (2023). Répartition des recettes et dépenses publiques entre ménages et entreprises depuis 1949: Nouvelles données. LIEPP Working Paper (142).

Abdelsalam, A., Cordonnier, L., Dallery, T., Duwicquet, V., Melmiès, J., Nadel, S., van de Velde, F., Tange, L. & Botte, F. (2022). Un capitalisme sous perfusion. Document de travail, Clerse, Université de Lille.

Aghion, P., David, P. A. & Foray, D. (2009). Science, technology and innovation for economic growth: linking policy research and practice in 'STIG Systems'. Research policy 38(4).

Bozio, A., Irac, D. & Py, L. (2014). Impact du crédit impôt recherche sur la R&D et l'innovation : l'expérience française. Document de travail n° 532, Banque de France.

Bozio, A., Cottet, S., & Py, L. (2019). Évaluation d'impact de la réforme 2008 du crédit impôt recherche. Rapport IPP n°22 pour France Stratégie en vue de l'élaboration de l'avis de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI).

Carbonnier, C., Palier, B. & Zemmour, M. (2014). Exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi. hal-01087479.

Cahuc, P., Demmou, L., & Massé, E. (2010). L'impact macroéconomique de la réforme 2008 du crédit d'impôt recherche. Revue économique 2.

Duguet, E. (2003). Are R&D subsidies a substitute or a complement to privately funded R&D? Evidence from France using propensity score methods for non-experimental data. Cahier de la MSE – EUREQua 2003(75).

Duguet, E. (2012). The effect of the incremental R&D tax credit on the private funding of R&D an econometric evaluation on French firm level data. Revue d'économie politique 122(3).

Klemm, A. & Van Parys, S. (2009). Empirical evidence on the effects of tax incentives. International Tax and Public Finance 19.

Mairesse, J. & Mulkay, B. (2004). Une évaluation du crédit d'impôt recherche en France (1980-1997). Revue d'économie politique 114(6).

Lhuillery, S., Marino, M. & Parrotta, P. (2013). Evaluation de l'impact des aides directes et indirectes à la R&D en France. Rapport pour le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, France.

Lopez, J. & Mairesse, J. (2018). Impacts du CIR sur les principaux indicateurs d'innovation des enquêtes CIS et la productivité des entreprises. Rapport pour France Stratégie en vue de l'élaboration de l'avis de la CNEPI.

Mulkay, B. & Mairesse, J. (2011). Evaluation de l'impact du crédit d'impôt recherche. Rapport pour le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, France.

Mulkay, B., & Mairesse, J. (2018). Nouveaux résultats sur l'impact du crédit d'impôt recherche. Etude pour le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche avec synthèse, France.

OCDE (2020). The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix : Findings from the OECD microBeRD project, 2016-2019. OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers n°92, OECD Publishing, Paris.

Petrie, M. (2021). Environmental governance and the greening of fiscal policy. In: Environmental Governance and Greening Fiscal Policy. Palgrave Studies in Impact Finance, Palgrave Macmillan, Cham. (pp. 109-142). Springer International Publishing.

Sterlacchini, A. & Venturini, F. (2019). R&D tax incentives in EU countries: does the impact vary with firm size? *Small Business Economics* 53(3).