

Alternatives Economiques

SPÉCIAL RETRAITES

Une réforme inutile et injuste
Les classes moyennes
et les femmes vont payer

FÉVRIER 2023 | N° 431 | 5,90 €

UN POGNON DE DINGUE !

Les entreprises accros
à l'argent public



L 19241 - 431 - F: 5,90 € - RD
ISSN 0247-3739

Belux, Italie, Espagne, Portugal (cont.) 6,90 € ■ Allemagne 7,40 € ■ Suisse 10,20 CHF ■ DOM/S 6,90 € ■ Maroc 69 MAD ■ Canada 10,99 \$ CAD ■ Tunisie 13,20 TND / TOM/S 850 XPF

France métropolitaine

Les entreprises accros à l'argent public

O ublié l'Etat-providence, vive le « *corporate welfare* », c'est-à-dire l'Etat au service du bien-être des entreprises ! Au cours des quarante dernières années, les firmes françaises sont devenues de plus en plus accros aux aides publiques. Et comme pour tout drogué, elles ont continuellement cherché à augmenter la dose. Au point que retirer d'un seul coup la perfusion d'argent public aujourd'hui provoquerait de sacrés problèmes à une grande partie d'entre elles. Ce qui n'empêche pas de pouvoir s'interroger sur l'efficacité de ces aides. De ce point de vue, qu'on les juge nécessaires ou non, le constat reste le même : elles ont eu un impact très faible sur les créations d'emplois. Elles n'ont pas réussi à accroître la compétitivité des entreprises, ni permis d'investir dans des budgets de recherche et d'innovation. A l'inverse, on peut même penser que, pour une partie d'entre elles, les aides sont venues se substituer à la volonté d'innover. Pourquoi s'embêter à dépenser de l'argent pour devenir plus ingénieux que les concurrents quand il suffit de passer à la caisse ? Qui plus est, lorsque ladite caisse est alimentée par d'autres, en l'occurrence les ménages et un surcroît de dette publique ! Il est plus que temps de s'interroger sur cette évolution. ■

Dossier illustré par Boris Séméniako

UN POGNON DE DINGUE !

DOSSIER



LE COÛT EXORBITANT DES AIDES AUX ENTREPRISES

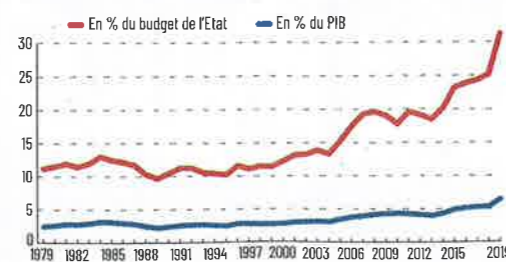
La béquille fiscale aux entreprises coûte une fortune au budget, nourrit la dette publique et, loin d'avoir démontré son efficacité, a des répercussions négatives sur l'économie.

Sur un portail créé par la Chambre de métiers et de l'artisanat, on peut lire début janvier 2023 qu'il existe en France de l'ordre de 2 000 aides publiques aux entreprises ! Tout y passe : exonérations et abattements fiscaux, apports en capital, subventions à l'installation, à l'investissement, etc. Tous ces dispositifs permettent aux entreprises françaises de payer moins d'impôts, en toute légalité, et de recevoir une partie des dépenses publiques.

Problème : face à la multiplication de ces dispositifs, il est difficile de s'y retrouver. Même les questions les plus simples n'ont pas de réponse évidente : qui en bénéficie ? pour quel montant ? comment ces aides ont-elles évolué ?, etc. Seule certitude : un tour d'horizon des quelques éléments disponibles

UNE EXPLOSION DES AIDES AUX ENTREPRISES

Total des aides reçues, en % du PIB et en % du budget de l'Etat
Source : IRES



montre combien les entreprises françaises sont devenues accros à ces financements publics. Ce qui n'est pas sans conséquences négatives, non négligeables, pour l'économie française.

UN VÉRITABLE MAQUIS

Face au nombre et à la grande diversité des aides, qui peut retrouver son chemin dans ce maquis ? Sûrement pas les petites et moyennes entreprises (PME). « C'est un sac de nœuds ! », s'exclame Bénédicte Caron, vice-présidente de la CPME en charge des affaires économiques et fiscales. « C'est très compliqué. Il faudrait qu'un patron de PME prenne le temps d'aller voir la totalité des aides, celles auxquelles il pourrait prétendre, ce que personne ne fait ! » Certes, il y a des dispositifs bien connus, comme les exonérations de cotisations salariales, et ceux-ci, les PME savent les utiliser. Sinon, « les experts-comptables peuvent nous guider, bien qu'ils ne soient pas spécialistes non plus, ou bien une relation professionnelle qui fait le même métier transmet l'information. Ou encore un fournisseur, qui sait que vous pouvez bénéficier de

ceci ou cela, c'est dans son intérêt. Sinon, il est impossible de s'y retrouver », poursuit-elle.

C'est la raison pour laquelle une petite recherche sur Internet fait ressortir tout un florilège de cabinets de conseil prêts à aider le patron en détresse. Mais, selon Bénédicte Caron, « c'est très peu fait. Ce n'est pas dans la mentalité d'un chef d'entreprise de se faire aider ». Tous ne partagent pas ce point de vue, à l'image de ce dirigeant de PME, qui préfère rester anonyme. Il a déjà fait appel plusieurs fois à ce genre de cabinets. « Ils font 80 % du boulot administratif, ce que nous n'aurions jamais pu faire en interne », explique-t-il. Autre avantage, « ils savent les dossiers qui peuvent passer et ceux qui ne peuvent pas passer. Il y en a même qui vous expliquent comment faire en sorte que des dépenses non éligibles à une aide le deviennent ». Et là, tout repose sur le degré d'éthique du chef d'entreprise. Combien coûte ce genre de conseils ? « Ils nous demandent entre 10 et 12 % de la subvention », confie-t-il.

Si ces aides peuvent être réellement efficaces, au sens où des investissements n'auraient pas eu lieu sans elles, ce même dirigeant indique que dans son secteur la majorité d'entre elles se retrouve en fait dans les poches des grandes

entreprises. « C'est une évidence. Elles ont les ressources juridiques pour cela », complète Bénédicte Caron. En réalité, selon Maxime Combes, économiste à l'Observatoire des multinationales, qui vient de coécrire un ouvrage sur le sujet [1], « il n'existe aucune ventilation précise de ces aides par taille d'entreprise. Cette opacité est problématique car elle rend très difficile la mesure de leur efficacité. On sait que des grands groupes en bénéficient et que, dans ce cas, elles sont plutôt inefficaces en termes de création d'emplois, de développement de la recherche, etc. Mais si l'on prend France 2030, par exemple pour ce qui est fléché vers le monde agricole, ce sont les start-up du secteur qui en sont les premières bénéficiaires, pas les grands groupes ».

PLUS DE 150 MILLIARDS

En 2007, un rapport public a évalué le total des aides à 65 milliards d'euros. Puis un rapport de 2013 de l'Inspection générale des finances a avancé un montant de 110 milliards, avant que

Gérald Darmanin, alors ministre des Comptes publics, les situe, en 2018, à 140 milliards.

Mandaté par la CGT et en appui avec des chercheurs du Clersé de l'université de Lille, l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), qui travaille pour les syndicats, a fourni fin 2022 sa propre estimation [2]. Les auteurs reconnaissent d'emblée qu'« il ne peut y avoir une parfaite objectivité dans la réalisation d'un chiffre ». Leur calcul correspond aux dépenses budgétaires en faveur des entreprises, aux baisses de cotisations sociales octroyées et aux dérogations fiscales, les fameuses « niches fiscales », avec

6,4 %

du PIB. C'est ce que représente le montant des aides reçues par les entreprises (contre 2,4 % en 1979). Soit plus de 30 % du budget de l'Etat ! Enorme. Et c'est sans compter les niches déclassées.

[1] Un pognon de dingue mais pour qui ? L'argent magique de la pandémie, avec Olivier Petitjean, Don Quichotte-Seuil, 2022.

[2] « Un capitalisme sous perfusion. Mesure, théories et effets macro-économiques des aides publiques aux entreprises françaises », par Aimane Abdelsalam et alii, IRES, 2022, cutr.ly/60Lw4HH

deux possibilités, soit en ne prenant en compte que les niches actives ou bien en ajoutant les niches « déclassées », celles qui ont fini par être intégrées dans le droit commun et ont disparu de la liste des avantages dérogatoires.

Une fois ce travail effectué, le rapport livre plusieurs enseignements. D'abord, le montant exorbitant des aides reçues par les entreprises (157 milliards d'euros en 2019) : l'équivalent de 6,4 % du PIB (8,5 % si l'on ajoute les niches déclassées) ou encore de plus de 30 % du budget de l'Etat (41 % avec les déclassées) ! Ces transferts de richesse publique aux entreprises n'ont cessé de progresser : ils représentaient l'équivalent de 2,4 % du PIB en 1979 (2,6 % avec les niches déclassées). Les aides ont commencé à fortement s'accroître à partir du début des années 2000, puis après la crise de la zone euro au début des années 2010. La pandémie et la guerre en Ukraine ont encore fait grimper les montants.

Pour Maxime Combes, on assiste au développement d'un « *corporate welfare* », d'un Etat-providence pour les entreprises : « *La nature de la dépense publique se transforme : on rabote l'accès aux prestations sociales et aux services publics des ménages, d'un côté, et on étend l'intervention publique en faveur des entreprises, de l'autre.* »

LE PIÈGE DE LA DÉPENDANCE

Si au moins ces manques à gagner de recettes fiscales et ces dépenses publiques étaient efficaces, la dépense en vaudrait la peine. Mais ce n'est généralement pas le cas. On peut l'observer de manière spécifique sur des aides particulières de montants élevés (voir pages 29 à 31). En outre, ce n'est pas le seul problème.

L'étude de l'Ires montre que pour financer ces baisses d'impôts, la fiscalité des ménages a été accrue : l'impôt sur le revenu représentait un quart des recettes totales de l'Etat en 2019, une part en hausse de plus de 7 points par rapport à 2007. On transfère donc une partie du pouvoir d'achat des ménages aux entreprises. Le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) en apporte une démonstration impressionnante. En 1995, les entreprises représentaient 65,2 % du financement de la Sécurité sociale. Après toutes les baisses de cotisations dont elles ont bénéficié, cette part est tombée à 46,9 % en 2020. Les ménages sont aujourd'hui, à travers leurs impôts, les premiers financeurs d'une protection sociale progressivement privée de recettes pour cause d'aides aux entreprises. Au

Les ménages sont aujourd'hui les premiers financeurs d'une protection sociale progressivement privée de recettes pour cause d'aides aux entreprises

total, selon les calculs des experts de l'OFCE, l'écart n'a jamais été aussi grand entre le taux de prélèvements obligatoires des ménages et celui des entreprises, ces dernières contribuant de moins en moins au financement collectif tout en bénéficiant de plus en plus. Et comme l'augmentation des prélèvements sur les ménages n'y suffisait pas, la forte poussée des aides aux entreprises a également été financée par un accroissement de la dette publique qui a joué le rôle de mécanisme d'absorption de leur coût.

En plus d'être inefficaces et coûteuses, les aides créent une dépendance financière des entreprises qui fait que supprimer ces ressources aurait des conséquences négatives en matière d'emplois. En fait, la recherche universitaire montre que la meilleure incitation à l'innovation privée passe par la commande publique, avec un effet bien plus fort que les subventions et les incitations fiscales. C'est l'un des résultats clés mis en avant par les travaux de la chercheuse Mariana Mazzucato, dont le dernier ouvrage explique, à partir de la mission Apollo, combien la commande publique, y compris pour des investissements risqués, s'avère très largement bénéfique pour l'innovation, même quand les programmes finissent par échouer à l'image de celui du Concorde [3].

Les Etats-Unis l'ont bien compris : la commande publique, souvent celle de l'armée, est orientée vers l'innovation. En France, plutôt que d'innover, beaucoup d'entreprises préfèrent attendre de l'Etat qu'il leur distribue des béquilles fiscales. Ainsi, pour Maxime Combes, le niveau élevé des aides montre que « *les entreprises ne réclament plus le retrait de l'Etat mais sa transformation à leur profit. "On ne peut plus embaucher !", une aide ; "on ne peut plus payer les factures d'énergie !", une aide ; "il faut verdir la production ?", une aide !* ». Face à n'importe quel changement économique, la réponse attendue de beaucoup d'entreprises, en particulier des plus grosses, est de réclamer une part croissante des dépenses publiques et une part réduite de contribution aux recettes fiscales.

Conclusion : la France se retrouve avec des aides publiques aux entreprises en pleine expansion, qui coûtent une fortune au budget et nourrissent la dette publique, pour une efficacité qui reste à démontrer. La prochaine fois que les représentants syndicaux du patronat se plaindront du niveau des dépenses publiques et de la dette, on saura leur pointer une piste sérieuse d'économies !

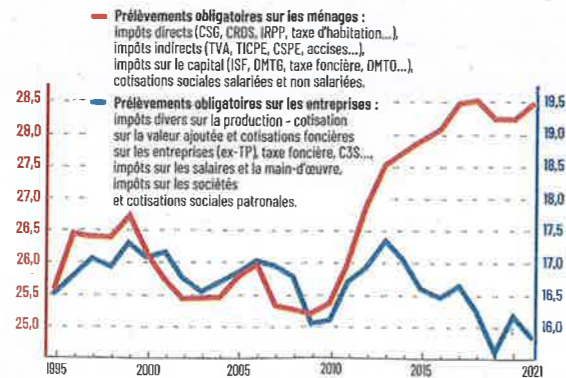
■ Christian Chavagneux

[3] *Mission économie. Un guide pour changer le capitalisme*, Payard, 2022.

DES ENTREPRISES QUI CONTRIBUENT DE MOINS EN MOINS À L'EFFORT COLLECTIF

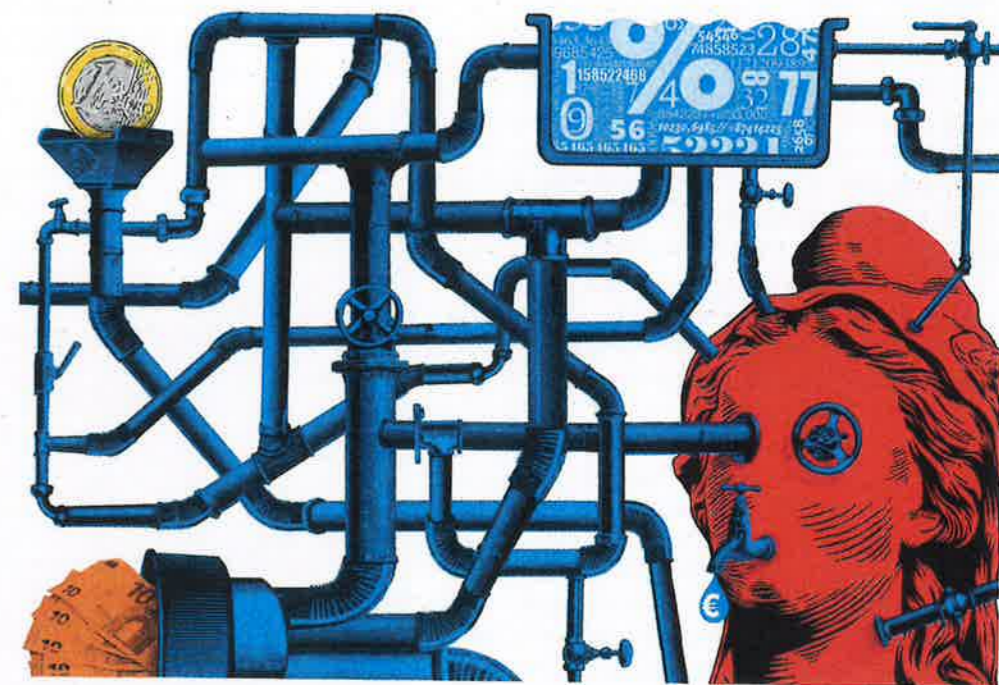
Taux de prélèvements obligatoires sur les ménages et les entreprises, en % du PIB

Source : OFCE



CES AIDES SONT-ELLES EFFICACES ?

Exonérations de cotisations sociales, crédit d'impôt recherche, TVA réduite pour la rénovation énergétique, quatre dispositifs coûteux pour l'Etat sans avoir fait leurs preuves.



LES BAISSSES DE COTISATIONS TIRENT L'ÉCONOMIE FRANÇAISE VERS LE BAS

En jetant un œil aux comptes de la Sécurité sociale, apparaît une catégorie à l'intitulé étrange : « Dispositifs d'exonération en faveur de l'emploi ». Les sommes qui y sont consacrées sont élevées et en constante hausse : près de 85 milliards d'euros prévus pour 2023, le triple d'il y a dix ans. Ce montant est constitué pour

l'essentiel « d'allègements généraux », c'est-à-dire de réductions dégressives ou de baisses de taux de cotisations patronales sans contrepartie. Ces trente dernières années, tous les gouvernements ou presque ont apporté leur pierre à l'édifice. « Ces mesures sont nées du postulat que le fort taux de chômage parmi les non-qualifiés à la

fin des années 1980 était une conséquence d'un salaire minimum trop élevé », rappelle l'économiste Sophie Cottet [1]. Au début, elles ciblaient donc des salaires proches du Smic. Mais chaque nouvelle salve les a élargies à des salaires de plus en plus élevés : jusqu'à 2,5 Smic via le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) instauré en 2013 et même à 3,5 Smic (environ 6 000 euros brut aujourd'hui) avec le pacte de responsabilité en 2016 afin de cibler aussi l'industrie, qui emploie une faible proportion de travailleurs à bas salaires comparée aux services, pour améliorer sa compétitivité. Désormais, plus de neuf salariés sur dix sont couverts par au moins un dispositif d'allègement.

DES « RÉSULTATS DÉCEVANTS »

Nombre d'études ont été menées pour évaluer les effets de ces mesures. Une note du Conseil d'analyse économique (CAE), publiée en 2019, en fait le bilan [2]. En conclusion, les auteurs recommandent « une remise en cause » des exonérations au-dessus de 1,6 Smic « si les évaluations à venir confirmeraient les résultats décevants tant sur l'emploi que sur les exportations ».

L'une des raisons est que plus des niveaux de salaires élevés sont concernés par les allègements, plus les marges dégagées sont potentiellement utilisées pour augmenter les salaires au lieu d'embaucher ou de baisser les prix.

Pour justifier de ne conserver que le ciblage sur les bas salaires, la note du CAE mentionne notamment l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz [3] – qui avait fait couler beaucoup d'encre lors de sa publication en 2001, trouvant un effet très positif sur l'emploi des mesures prises dans les années 1990 –, mais elle n'évoque pas d'autres évaluations comme celle de l'un de ses coauteurs, Yannick L'Horty [4]. Avec une méthodologie différente, ce dernier avait coréalisé une évaluation sur ces mêmes mesures, dont les résultats indiquaient à l'inverse un effet net « très modéré » sur l'emploi.

Quelle que soit l'ampleur de l'impact observé sur l'emploi, ces travaux trouvent un effet de substitution : les exonérations sur les bas salaires « ont incité les entreprises à créer ou préserver des emplois peu qualifiés au détriment des emplois qualifiés qui sont, eux, porteurs d'innovations et de montée en gamme. Ces politiques (...) auraient donc contribué à tirer l'économie française vers le bas », en concluent les économistes Clément Carbonnier et Bruno Palier [5].

Une étude, portant sur les années 2004-2011, a même établi que ces mesures nuisent aux performances à l'export de l'industrie [6]. « Moins les entreprises utilisent de travail qualifié, moins elles sont capables de rivaliser avec la concurrence sur

des variables autres que les prix », par exemple la qualité de ses process ou l'innovation, explique l'une des autrices, l'économiste Nadine Levratto.

Concernant le Cice et le pacte de responsabilité, qui élargissent les allègements de cotisations à des salaires élevés, une évaluation de l'Institut des politiques publiques [7] ne trouve pas d'effets sur les exportations, mais prévient qu'il faut prendre ces résultats avec « prudence ».

Jean-Christophe Catalan

[1] « Payroll Tax Reductions for Minimum Wage Workers : Relative Labor Cost or Cash Windfall Effects ? », par Sophie Cottet, *Paris School of Economics Working Paper*, 2020.

[2] « Baisse de charges : stop ou encore ? », par Yannick L'Horty, Philippe Martin et Thierry Mayer, *Note du CAE n° 49*, janvier 2019.

[3] « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », par Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, *Economie et statistique n° 348*, 2001.

[4] « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation », par Islem Gafsi, Yannick L'Horty et Ferhat Mihoubi, *EPEE*, université d'Evry, 2004.

[5] *Les femmes, les jeunes et les enfants d'abord. Investissement social et économie de la qualité*, par Clément Carbonnier et Bruno Palier, PUF, 2022.

[6] « Exportations et exonérations, les deux vont-elles de pair ? », par Aziza Garsaa et Nadine Levratto, *Economix*, 2018.

[7] « Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises », par Clément Malgouyres, *Rapport IPP n° 20*, 2019.

Désormais,
plus de neuf
salariés sur dix
sont couverts
par au moins
un dispositif
d'allègement



LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE RATE SA CIBLE

A la faveur de la disparition du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) converti en baisse pérenne de cotisations sociales, le crédit d'impôt recherche (CIR) est devenu l'année dernière la première niche fiscale de France, avec un coût estimé à 7 milliards d'euros pour les finances publiques. Créé en 1983, il est destiné à améliorer la compétitivité des entreprises et à stimuler l'innovation, et donc la croissance dans l'Hexagone. Modifié de nombreuses fois, le dispositif a fait l'objet d'une réforme d'ampleur en 2008 qui a fait bondir son coût. Depuis lors, il permet aux entreprises de bénéficier d'un crédit d'impôt sur les sociétés équivalant à 30 % de leurs dépenses de recherche et développement (R&D) jusqu'à 100 millions d'euros, et à 5 % de ces dépenses au-delà. Si la majorité des pays de l'OCDE dispose d'un outil fiscal similaire, le CIR « made in France » se distingue par sa générosité sans pareil. « La France est de loin le pays qui accorde le plus de moyens aux soutiens de nature fiscale [à la R&D privée] relativement à son PIB (0,29 % en 2018), suivie par le Royaume-Uni (0,25 %), l'Autriche (0,19 %), l'Italie et la Belgique (0,18 %) », constatait la Cour des comptes en 2021 [1].

PEU D'IMPACT PARCE QUE MAL FICELÉ

L'effort supplémentaire consenti par la France depuis 2008 se chiffre ainsi à 54 milliards d'euros de créance additionnelle sur les douze années qui ont suivi, selon la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (Cnepsi) [2]. Une impulsion qui n'a pas eu les effets attendus... La Cnepsi a calculé qu'entre 2007 et 2019, le surcroît d'aides publiques (dont le CIR représente environ les trois cinquièmes) à la R&D (+ 0,18 point) s'est traduit par une hausse légèrement inférieure de l'effort des entreprises dans ce domaine (+ 0,16 point). Autrement dit, chaque euro supplémentaire d'aide publique a déclenché un peu moins d'un euro de dépense privée... Les études microéconomiques menées sur les entreprises bénéficiaires du dispositif par l'Institut des politiques publiques (IPP) [3] ne montrent par ailleurs pas d'impact significatif au global sur leur valeur ajoutée ou leur investissement, sauf l'investissement incorporel (achat de brevets ou de logiciels). Le CIR relèverait-il surtout de l'effet d'aubaine ?

Il faut dire que le dispositif apparaît bien mal ficelé. Exemple parmi d'autres, « le CIR est aujourd'hui

calculé au niveau d'une société au lieu de faire l'objet d'une consolidation au niveau du groupe, relève la Cour des comptes. Le seuil de 100 millions d'euros en deçà duquel s'applique le taux de 30 % est donc apprécié au niveau de chaque filiale d'un même groupe ». De quoi inciter les grandes entreprises à éclater leur R&D entre plusieurs filiales pour des raisons d'optimisation fiscale.

Qui plus est, le dispositif français n'apparaît pas assez ciblé, arrosant d'abord les grandes entreprises, plus enclines de par leur taille à s'engager dans des activités de R&D. Les deux tiers du montant total du CIR bénéficient aux entreprises de plus de 250 salariés. A elles seules, 50 entreprises totalisent la moitié de la créance, relève la Cnepsi. Or, les travaux menés par l'OCDE comme par l'IPP montrent que l'impact de ce type d'incitations fiscales est inversement proportionnel à la taille des entreprises. De fait, la plupart des pays réservent l'outil aux seules PME.

La plupart
des pays
réservent
leurs aides
aux seules
PME, alors que
le CIR arrose
les grandes
entreprises

RÉINDUSTRIALISER SERAIT PLUS EFFICACE

Mais l'échec du CIR peut aussi s'expliquer par la structure de l'économie française, où les secteurs de moyenne-haute technologie (automobile, électronique, chimie, etc.), très intenses en R&D, pèsent moins qu'en Allemagne et voient leur part dans la valeur ajoutée décliner depuis

trente ans. La désindustrialisation de l'Hexagone bride donc mécaniquement sa R&D, même si celle-ci aurait sans doute été moindre sans le CIR.

Au vu du rôle joué par l'industrie dans la R&D, l'argent du CIR serait mieux investi dans une politique visant à reconstituer l'appareil industriel, selon les auteurs d'un rapport de l'Ires publié avec le soutien de la CGT (voir page 27). La commande publique, en particulier, est un levier plus efficace pour stimuler l'innovation, argument-ils, permettant de surcroît de l'orienter vers des domaines d'intérêt général, comme la transition énergétique. Reste que si le CIR n'a pas d'effet macroéconomique tangible, sa suppression aurait des effets récessifs sur l'activité et l'emploi, en raison de l'accoutumance des entreprises à ce juteux dispositif. ■ Marc Chevallier

[1] « La fiscalité de l'innovation : améliorer l'efficacité des dispositifs existants, poursuivre leur évaluation », octobre 2021, cutt.ly/02vCgds

[2] « Evaluation du crédit d'impôt recherche. Avis de la Cnepsi », juin 2021, cutt.ly/b2vCRcG

[3] « Les impacts du crédit d'impôt recherche sur la performance économique des entreprises », mai 2021, cutt.ly/x2vCHM8

TAXE AU TONNAGE, UN DISPOSITIF ENCORE PERTINENT ?

3,8 milliards d'euros. C'est le coût de la taxe au tonnage en 2022 pour les finances publiques, ce qui en fait l'une des niches fiscales les plus importantes pour cette année. En effet, contrairement à l'ensemble des entreprises qui doivent reverser 25 % de leurs bénéfices à l'Etat, le secteur du transport maritime n'est pas soumis à l'impôt sur les sociétés. A la place, les armateurs voient imposer leur capacité de transport en tonnes, qu'ils fassent des bénéfices ou des pertes. Un régime qui, au global, leur profite puisque quand leurs profits s'envolent notamment, le montant de la taxe basée sur le tonnage reste le même. Or, c'est justement ce qui se passe aujourd'hui, à l'instar du géant marseillais CMA CGM, qui enregistre des bénéfices de plus de 15 milliards d'euros, soit autant que TotalEnergies. Le manque à gagner pour l'Etat suit ainsi la même évolution que la hausse de la profitabilité du secteur...

Adoptée en France en 2003, la taxe au tonnage est généralisée dans la quasi-totalité des pays européens. Son but est de conserver une flotte et des marins nationaux, mais surtout de lutter contre les pavillons de complaisance. Des pays, comme le Panama par exemple, permettent en effet à des armateurs étrangers d'inscrire librement leurs bateaux sous leurs pavillons, en échange d'une réglementation et d'une fiscalité très allégées. La version maritime du paradis fiscal, en somme.

Le manque à gagner pour l'Etat suit la même évolution que la hausse de la profitabilité du secteur du transport maritime

A première vue, la taxe au tonnage a permis aux armateurs européens de résister. Le marseillais CMA CGM est le troisième plus grand transporteur maritime au monde, les deux premières places du podium sont trustées par l'italo-suisse MSC et le danois Maersk. Mais en réalité, la taxe n'est pas le seul dispositif de soutien

au secteur. Les armateurs hexagonaux bénéficient aussi du registre international français, appelé également second registre, sur lequel, à quelques catégories de bateaux près, ils peuvent immatriculer librement leurs navires. Créé en 2005 afin d'aider les armateurs à résister face à la concurrence internationale, ce registre leur permet d'avoir jusqu'à 65 % de marins non européens, qui dépendent donc du droit et du coût du travail de leur pays d'origine souvent plus faible. Il prévoit aussi une réduction des cotisations sociales patronales pour



les marins français. La Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) le classe d'ailleurs dans les pavillons de complaisance. Or, la moitié des navires marchands français y sont inscrits, et comme il s'agit des plus gros bateaux, cela représente 85 % du tonnage de la flotte tricolore.

DES AVANTAGES SANS CONDITIONS

Un comble : les armateurs qui bénéficient déjà de la taxe au tonnage pour résister aux navires de complaisance profitent aussi d'un registre d'immatriculation *low cost*. « De la taxe au tonnage au second registre, ce sont autant de dispositifs pour lesquels l'Etat ne maîtrise pas la stratégie des armateurs, et de fait, il n'y a eu développement ni de la flotte ni des emplois », regrette Emmanuel Chalard, secrétaire général de la Fédération des officiers de la marine marchande (FOMM) CGT. Si un soutien à ce secteur confronté à une rude concurrence internationale peut se justifier, l'enjeu réside dans l'addition de ces dispositifs et dans l'absence de conditions. Réduction des exonérations fiscales ou sociales, obligation d'une plus grande proportion de marins nationaux à l'octroi de la taxe au tonnage : les pistes de réforme ne manquent pas.

■ Justin Delépine

À QUI PROFITE LE TAUX DE TVA RÉDUIT DANS LA RÉNOVATION ?

En 2016, la Cour des comptes s'est étonnée de l'absence d'étude sur le sujet : « Faute de ces éléments, l'efficacité de cette dépense fiscale n'est pas démontrée : en l'état actuel de l'information, son coût annuel apparaît même disproportionné par rapport à ses bénéfices estimés en termes d'activité et d'emploi du secteur concerné. »

En 2017, l'Inspection générale des finances (IGF) note également qu'il est « très difficile de documenter la contribution du taux réduit de TVA à l'atteinte de [ses] objectifs ». Ce taux incite-t-il aux travaux ? Augmente-t-il les marges des entreprises et soutient-il l'emploi dans le secteur ? Peut-être un peu des deux, mais dans une proportion qui reste à mesurer. L'IGF pointe par ailleurs que n'étant soumis à aucune condition de ressources, le dispositif profite majoritairement aux ménages plus aisés qui réalisent davantage de travaux. Ce taux réduit est notamment accessible aux résidences secondaires, très concentrées parmi les riches.

PAS DE RÉNOVATION GLOBALE EXIGÉE

C'est un exemple parmi d'autres des régimes fiscaux particuliers qui sont très peu questionnés. Les travaux de rénovation énergétique bénéficient d'un taux de TVA réduit à 5,5 %, ce qui représente un coût annuel, ou manque à gagner pour l'Etat, de plus d'un milliard d'euros, et même de 1,4 en 2021. Un dispositif qui fait couler moins d'encre que l'aide gouvernementale aux travaux d'isolation MaPrimeRénov', alors qu'il représente, selon les années, entre 20 % et 30 % du soutien public financier à la rénovation énergétique, soit un peu moins que la prime.

5,5 %

C'est le taux de TVA appliqué aux travaux de rénovation énergétique.

Bénéficiant de longue date d'un taux réduit afin de lutter contre le marché noir, les travaux d'amélioration ou d'entretien de logements se sont vu séparer de ceux de rénovation énergétique en 2014. Impératif climatique oblige, rénover son logement afin de consommer moins d'énergie est désormais davantage incité qu'un simple ravalement (sans

isolation), le premier chantier bénéficiant d'un taux à 5,5 % et le second d'un taux à 10 %. Cette réduction est-elle vraiment efficace ?

Sur l'aspect écolo, « le taux de TVA réduit à 5,5 % n'encourage pas à faire des travaux performants ou globaux, explique Maxime Ledez, de l'Institut du climat (I4CE). Il finance des rénovations partielles sans conséquences importantes sur la consommation énergétique des bâtiments ». C'est l'un des gros reproches faits à la politique de rénovation française : elle incite à juste changer des fenêtres ou le système de chauffage, au lieu de réaliser en une fois pour un moindre coût total une rénovation globale permettant d'améliorer significativement la performance énergétique. Le problème étant que les outils de financement, comme le taux réduit de TVA, n'y incitent pas.

« Ce dispositif est comptabilisé dans le budget comme favorable au climat, mais il faudrait aller plus loin, en alignant les instruments de financement de la rénovation sur nos objectifs climatiques, tel celui d'avoir un parc de bâtiments qui atteindrait en 2050 en moyenne un niveau basse consommation », ajoute Maxime Ledez. Une critique qui peut autant être adressée au taux de TVA réduit qu'à MaPrimeRénov'. Encore un exemple d'une politique publique qui additionne des outils de financement sans en mesurer les effets précis, ce qui ne permet pas de les rendre plus efficaces.

■ Justin Delépine

À QUOI SERVENT LES AIDES AUX ENTREPRISES ?

Limiter les délocalisations, soutenir l'emploi, la compétitivité, l'innovation... Les objectifs visés grâce aux aides aux entreprises sont nombreux. Elie Cohen et Laurent Cordonnier en débattent.

Pourquoi y a-t-il tant d'aides aux entreprises en France ?

E. C. : Parce que, dans le même temps, la France taxe fortement ses entreprises. En Europe, c'est le deuxième pays pour les prélèvements bruts et pour les prélèvements nets, c'est-à-dire y compris si l'on prend en compte les aides qu'elles reçoivent. Ces dernières ne sont que la contrepartie d'un système de taxation particulièrement lourd. La France est « une économie de la prothèse », nous devons fournir aux entreprises de quoi supporter le poids des prélèvements qui pèsent sur elles. Entre l'impôt sur les sociétés et les aides, l'Etat est tout le temps présent dans la vie des entreprises.

Laurent Cordonnier : Je partage le même diagnostic : la France taxe beaucoup ses entreprises, bien plus que l'Allemagne par exemple. Mais je note que l'écart des prélèvements obligatoires nets des aides a tendance à se réduire : il correspondait à 12 points de valeur ajoutée en 1995, il n'est désormais plus que de 6 points. La question centrale est donc celle de l'efficacité de ces aides.

E. C. : C'est très simple : un tel écart, même réduit, représente un handicap majeur pour les entreprises françaises ! Comme le dit l'économiste Patrick Artus, nous avons les coûts élevés de l'Allemagne mais nous produisons des produits de moyenne gamme comme en Espagne, où les coûts sont faibles. Les aides sont là pour combler ces problèmes de compétitivité. La désindustrialisation de la France est un phénomène massif, elle montre que les aides restent insuffisantes pour empêcher le phénomène.

L. C. : Là encore, je partage le diagnostic : ces aides ne sont pas efficaces, en termes d'innovation, de compétitivité et, surtout, de création ou de sauvegarde des emplois.



Elie Cohen
Directeur de recherche émérite au CNRS, membre du Conseil d'analyse économique



Laurent Cordonnier
Professeur d'économie à l'université de Lille et chercheur au Cersé



Mais les aides sont générales, elles ne concernent pas que les entreprises en concurrence sur le marché mondial...

E. C. : C'est juste, et la raison est la suivante : on ne peut pas constitutionnellement discriminer les aides selon la nature de l'activité de l'entreprise.

L. C. : Si l'on s'intéresse aux résultats en termes d'emplois de toutes ces aides, ils sont particulièrement décevants. Par exemple, les évaluations du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice)

– l'exonération de cotisations sociales sur les salaires – donnent un nombre d'emplois créés ou sauvegardés qui varie entre 0 et 240 000, soit une médiane à 120 000 emplois pour environ 22 milliards d'euros d'aides, ça fait cher l'emploi ! Peut-on se permettre de dépenser autant d'argent public pour un résultat aussi médiocre ? L'impact a été faible également sur l'investissement : l'argent a permis aux entreprises de gagner un à deux points de marge supplémentaires. Je n'appelle pas cela une économie sous prothèse mais un capitalisme français sous perfusion. Cette baisse massive de cotisations et de fiscalité engagée depuis les années 2000 correspond à une stratégie défensive de l'Etat où le pays tire mal son épingle du jeu dans un contexte globalisé et financiarisé, mais avec peu d'effets donc sur les objectifs politiques poursuivis.

E. C. : Rappelons tout de même la logique poursuivie. Au niveau européen, nous nous sommes fixé des règles communes à respecter selon l'idée que ces dernières allaient favoriser la montée en gamme et la spécialisation des différents pays du continent. La condition étant que cette montée en gamme soit tirée par un effort particulier d'innovation, lui-même permis par un investissement dans la recherche et l'économie de la connaissance. Mais vingt ans après, force est de constater que les dépenses de recherche d'un pays comme la France ont totalement stagné. Nous n'avons jamais

autant parlé de recherche et d'innovation et nous n'en avons jamais aussi peu fait.

“
La France est « une économie de la prothèse », nous devons fournir aux entreprises de quoi supporter le poids des prélèvements qui pèsent sur elles”

ELIE COHEN

Pourquoi ?

E. C. : L'une des raisons est le cercle vicieux de la désindustrialisation. La recherche est principalement portée par les grands industriels. Mécaniquement, quand leur présence sur le territoire se réduit du fait des délocalisations, l'effort d'innovation chute également. En parallèle, l'ensemble des gouvernements, de droite comme de gauche, n'a jamais pris au sérieux ce nécessaire soutien à la recherche et l'innovation.

Faute d'augmentation de dépenses en recherche et donc de montée en gamme de l'économie, les gouvernements successifs ont additionné les dispositifs d'aide aux entreprises pour limiter la dégradation de notre compétitivité. L'objectif majeur étant de maintenir les conditions d'attractivité du pays pour la localisation et le développement des activités. Sans elles, la situation aurait été pire. Ces aides permettent effectivement d'améliorer d'un ou deux points le taux de marge des entreprises et de maintenir une politique d'attractivité. En résumé, ces compensations évitent ou limitent les effets directs des dégradations mécaniques de notre compétitivité qui sont à l'œuvre.

L. C. : Expliquer que sans les aides cela aurait été pire, c'est un raisonnement contrefactuel. Le résultat est plutôt que ces aides ne fonctionnent pas ou ont une efficacité très limitée pour un coût élevé.

Le crédit d'impôt recherche (CIR) vise justement à soutenir l'effort dans la recherche et coûte 6 à 7 milliards d'euros par an aux finances publiques. Ne fallait-il donc pas conditionner son versement ?

E. C. : C'est plutôt une mesure défensive pour éviter les délocalisations. Le gouvernement a dit aux entreprises : si vous restez en France, vous serez aidées. Le CIR est d'une certaine manière conditionné à une présence sur le territoire, mais pas à un développement des activités. Je pense qu'il aurait fallu être plus directif dans cette conditionnalité des aides publiques à la recherche et l'innovation. Et pour cela, il aurait fallu que les gouvernements qui se sont succédé soient convaincus de cette logique, ce qui n'était absolument pas le cas. La politique de recherche et d'innovation pourrait ainsi privilégier l'objectif de localisation sur le territoire de

nouvelles unités industrielles, ce qui reviendrait à donner davantage de moyens aux PME ou entreprises intermédiaires innovantes, aux universités et centrales de recherche, etc.

Et donc d'en donner moins aux très grandes entreprises, comme Sanofi, qui est un des premiers bénéficiaires de ce crédit d'impôt ?

E.C. : Les gouvernements successifs ont utilisé une arme, la politique de la recherche, pour se préserver des délocalisations, je n'ai jamais été d'accord avec ce procédé mais, encore une fois, il relève de la logique de la prothèse. Je pense que la politique de recherche doit soutenir la recherche et l'innovation. Donc, oui, nous pouvons prendre le risque de dire à Sanofi : vous n'aurez plus les mêmes soutiens que vous aviez auparavant.

L.C. : La compétitivité n'est qu'un objectif intermédiaire et partiel, l'ambition principale reste l'emploi, nous devons donc introduire des conditionnalités qui poursuivent cet objectif. Je concède que la conditionnalité à la création d'emplois est délicate, car comment savoir si tel poste aurait été créé ou pas sans l'aide ? Une des manières de contourner cette difficulté est la réduction du temps de travail. Le gouvernement pourrait aider les entreprises ou les salariés à réduire leur temps de travail en passant à 32 heures, par exemple, et en subventionnant cette démarche. Pour ce faire, l'Etat pourrait reprendre un certain nombre de ristournes fiscales dont l'on sait qu'elles n'ont mené à quasi rien en termes de création d'emplois. Avec un coût de plus de 100 000 euros par emploi créé ou sauvegardé grâce au Cice, nous avons des marges de manœuvre pour financer un contrat type 32 heures. L'Etat pourrait profiter en outre des bénéfices du chômage évité, permis par les créations de postes qu'induit la réduction du temps de travail.

E.C. : Je le répète : gardons à l'esprit que nous sommes dans un pays surtaxé, surendetté, surfiscalisé. Toute nouvelle mesure doit être strictement conditionnée à ne pas accroître cette pression. Ce que vous proposez là, ce sont des mesures nouvelles. La vraie question est de savoir comment l'on peut faire éventuellement des microréformes désirables pour améliorer les dispositifs d'aide (par exemple avec le CIR qui pourrait être réservé aux PME) tout en restant à l'intérieur d'un cadre financier soutenable. Il ne faut donc surtout pas ajouter des conditionnalités nouvelles aux anciennes.

L.C. : Pourquoi ?

E.C. : Parce qu'on n'arrête pas d'empiler des contraintes nouvelles sur les entreprises, particulièrement en France par rapport aux

“
Le résultat est plutôt que les aides ne fonctionnent pas ou ont une efficacité très limitée pour un coût élevé”

LAURENT CORDONNIER

autres pays, parce qu'on assiste à une dégradation continue de l'industrie et de l'économie françaises. Instaurer une tranche supplémentaire de conditionnalité dégraderait encore plus la situation des entreprises. Cela revient à créer des nouvelles contraintes sur les entreprises sans que ces dernières soient indemnisées pour cela.

L.C. : Cela leur arrive depuis que le capitalisme est né ! Son histoire est aussi celle de sa domestication par des tas de contraintes. Avec près de 160 milliards d'euros d'aides aux entreprises et des dispositifs très inefficaces, nous avons moyen de redéployer certaines aides et d'en conditionner d'autres.

E.C. : Penser que ces milliards sont à la disposition du gouvernement et peuvent être affectés à un autre usage, c'est méconnaître l'économie d'ensemble des prélèvements et des aides.

Quelles conséquences aurait une suppression de ces aides ?

L.C. : Malheureusement, la conclusion à laquelle nous sommes arrivés dans la rédaction de notre rapport [1] est que toutes ces aides qui se sont empilées font dorénavant partie du régime « normal » de profitabilité des entreprises avec un effet d'accoutumance. Etant donné la masse et le volume de ces aides, les supprimer brutalement pourrait causer des dégâts. Ceci étant dit, il existe un certain nombre d'aides qu'on peut réduire sans mettre à bas le capitalisme français (les 22 milliards dont on a parlé par exemple) et un certain nombre d'autres (le CIR) qu'on peut conditionner plus strictement avec des objectifs en termes d'emploi, de décarbonation des entreprises, de protection de la biodiversité, etc.

■ Propos recueillis par Christian Chavagnoux et Justin Delépine

[1] « Un capitalisme sous perfusion. Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises », par Atmane Abdelsalam et alii, Ires, 2022, cutt.ly/60Lw4HH

