

CHAPITRE 4

LES SOUTIENS FINANCIERS

Quels sont les moyens mobilisés dans le cadre de la politique industrielle en France ? La réponse dépend de la conception même de la politique industrielle que l'on retient. Deux grandes approches peuvent être distinguées. La première, qualifiée de « verticale » (voir chapitre 2), considère que la politique industrielle cible explicitement des entreprises ou des secteurs industriels, avec un volet financier qui se traduit par des soutiens publics directs et orientés vers l'industrie.

La seconde conception, dite « horizontale », est plus large : la politique industrielle vise à créer un environnement propice à la création et au développement de l'ensemble des entreprises, qu'elles appartiennent ou non aux secteurs industriels. Le volet financier prend ici la forme de soutiens publics indirects qui peuvent bénéficier aux secteurs industriels sans les viser explicitement.

Les travaux inédits menés dans le cadre de ce rapport fournissent des estimations des soutiens directs et indirects en faveur de l'industrie en 2019. L'objet de ce chapitre est, d'une part, de mesurer le poids de l'industrie dans le total des interventions économiques (section 1) et d'autre part, d'analyser la structure des interventions en faveur de l'industrie, selon différentes dimensions (section 2) : distinction entre soutiens directs et indirects, estimation des moyens en faveur de la R & D et de l'innovation, analyse du poids des interventions selon les phases d'investissement, de production et de commercialisation. Pour cerner et analyser ces éléments, il est nécessaire au préalable d'identifier et d'estimer les moyens mobilisés dans le cadre de l'ensemble des interventions économiques publiques en faveur des entreprises en 2019.

1. Estimation des moyens mobilisés en faveur de l'industrie

Il n'existe pas de recensement annuel exhaustif et consolidé des interventions économiques publiques, tant les dispositifs et les sources de données sont nombreux et les modalités d'intervention variées. Le périmètre même de ces interventions diffère selon la définition adoptée des aides aux entreprises. Durant la dernière décennie, trois travaux

ont été menés entre 2010 et 2013, couvrant différents périmètres. L'exercice au champ le plus large a été conduit en 2010 par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)¹. Le CPO a estimé l'ensemble des aides en faveur des entreprises à plus de 170 milliards d'euros, y compris les dépenses fiscales déclassées (mode de calcul dérogatoire de l'impôt), mais sans toutefois tenir compte des interventions financières (participations, prêts, garanties, avances remboursables) et de certaines aides des Régions (notamment celles non compensées par l'État)².

D'autres rapports du CPO se sont focalisés sur certaines catégories de dépenses, comme le rapport de 2018 sur les dépenses fiscales déclassées³. En 2011, un comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales⁴ a conduit dans le cadre de la préparation du projet de Loi de finances pour 2012 un exercice d'évaluation sur un périmètre de 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales, dont le volume financier a été évalué à 104 milliards d'euros.

En 2013, la mission Demaël, Jurgensen et Queyranne⁵ a produit un rapport dans le cadre de l'exercice de modernisation de l'action publique (MAP) qui a estimé les interventions en faveur des entreprises à 110 milliards d'euros, hors dépenses fiscales déclassées, dont 6 milliards de financement par les collectivités territoriales. Toutefois, cette mission a limité son analyse à un champ très restreint (correspondant à la lettre de mission), estimé à 40 milliards d'interventions économiques, excluant notamment des dispositifs dont la pérennité a été décidée comme les allègements de charges sur les bas salaires ainsi que des dépenses fiscales tels le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt recherche (CIR).

¹ Conseil des prélèvements obligatoires (2010), [Entreprises et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux](#), rapport, octobre.

² Deux travaux ont été menés dans la décennie précédente. En 2007, le *Rapport sur les aides publiques aux entreprises* de la Mission d'audit de modernisation (IGF-IGAS-IGA), établi par A. Cordier, A. Fouquet, M. Casteigt, J. Letier et O. Ferrand, estimait les aides aux entreprises à 65 milliards d'euros. En 2003, un rapport du Commissariat général du Plan, *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, établi par J.-L. Levet (dir.), C. Astié-Griffith, C. Gavini, J. Guellec, A. Maisonneuve et D. Namur, estimait à 12 milliards d'euros les aides aux entreprises, avec un périmètre très restreint qui n'inclut pas notamment les allègements de charges et différentes exonérations de TVA.

³ Conseil des prélèvements obligatoires (2018), *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, rapport, juillet. Les rapports particuliers n° 1, *Le panorama des taxes affectées*, Christophe Strassel et Alain Levionnois avec l'appui de Yannis Kemel, centre d'appui métier de la Cour des comptes, et Yoann Troulet, avril 2018, et n° 3, *Analyse économique et financière de la fiscalité affectée*, Florian Bossier, Thomas Cargill avec la collaboration de Thomas Deloel et François-Emmanuel Lacassagne, mai 2018.

⁴ *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, présidé par Henri Guillaume, rapporteur Mickaël Ohier, juin 2011.

⁵ Rapport de la mission Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, Inspection générale des Finances, rapport n° 2013-M-016-02, juin 2013.

Par ailleurs, d'autres travaux ont cherché à analyser les interventions économiques dans certains secteurs ou domaines d'activité des entreprises. En 2013, une mission de l'IGF en appui à un groupe de travail du Conseil national de l'industrie (CNI) a mené un travail d'analyse des interventions économiques en faveur de l'industrie, estimées à 15 milliards d'euros¹. En 2016, la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation a produit une cartographie des aides publiques à la R & D et à l'innovation dont le montant total a été estimé à 10 milliards d'euros², soit l'équivalent de près d'un demi-point du PIB.

Les interventions économiques sont recensées ici à partir de sources budgétaires et extrabudgétaires, y compris celles qui émanent des Régions, et sont classées en 19 catégories (1.1). L'estimation du total des interventions en faveur des entreprises en 2019 est opérée en adoptant quatre périmètres (1.2). Les calculs montrent que ces interventions s'élèvent à 223 milliards d'euros selon le périmètre le plus large et 139 milliards selon le périmètre le plus restreint, qui exclut les dépenses fiscales déclassées, les interventions financières, les dépenses d'infrastructures de transport ainsi que les aides directes à certaines entreprises (par exemple la prise en charge des pensions de retraite des entreprises La poste et France Télécom) ou à des services publics (notamment les aides au service public de l'audiovisuel).

1.1. Les interventions économiques en 19 catégories

Cette cartographie des interventions économiques en faveur des entreprises intègre les aides directes explicitement ciblées sur des entreprises ou des secteurs et les aides indirectes, dont l'objectif est d'avoir un impact positif sur la compétitivité et la performance de l'ensemble des entreprises. Différentes sources sont utilisées pour estimer les moyens mobilisés en 2019 par l'État et les Régions en faveur des entreprises. Il s'agit notamment des données sur les dépenses fiscales, issues du projet de Loi de finances pour 2020 (PLF 2020), des données sur les niches sociales à partir du PLF 2020 et des publications de l'ACOSS, des données sur les interventions financières à partir du rapport d'activité des opérateurs de l'État en charge du développement des entreprises, en particulier Bpifrance. Par ailleurs, les données sur les interventions des Régions en matière d'action économique, de formation professionnelle et d'apprentissage ont été identifiées à partir des budgets des Régions, publiés sur le site du ministère de l'Intérieur.

¹ Section thématique « Concours publics à l'industrie », Philippe Jurgensen (IGF), président, Serge Catoire (CGEJET), copilote ; rapporteurs : Benjamin Bertrand (DGCIS) et Christophe Witchitz (IGF), décembre 2013.

² [Quinze ans de politique d'innovation en France](#), rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, France Stratégie, janvier 2016.

En ce qui concerne les aides d'État notifiées ou exemptées de notification préalable¹ à la Commission européenne, les données de la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne ont été retraitées pour éviter le plus possible les doubles comptes (par exemple les exonérations de charges patronales et les TVA à taux réduits ainsi que les aides directes à la R & D, déjà comptabilisées par ailleurs).

Enfin, pour identifier certaines interventions spécifiques, notamment en faveur de la recherche et de l'innovation, les enquêtes sur les dépenses de R & D des entreprises et la base de données de gestion du CIR ont été exploitées afin d'estimer les aides bénéficiant aux secteurs industriels.

Les interventions économiques de l'État sont très nombreuses. À partir des seuls documents budgétaires utilisés, plus de 600 dispositifs ont été recensés hors dispositifs des collectivités territoriales. Il s'agit de 468 dispositifs fiscaux (dont CICE, CIR et JEI), 45 dispositifs de TVA à taux réduits, 29 taux réduits ou exonérations de la taxe sur la consommation intérieure de produits énergétiques (TCIPE), 34 taxes affectées et 24 dépenses fiscales déclassées.

Ce décompte n'inclut pas toutes les aides d'État notifiées ou exemptées de notification à la Commission européenne², notamment les dispositifs en faveur de la R & D, de l'innovation et de la formation, des nombreux dispositifs régionaux et des autres dépenses fiscales des collectivités territoriales non compensées par l'État.

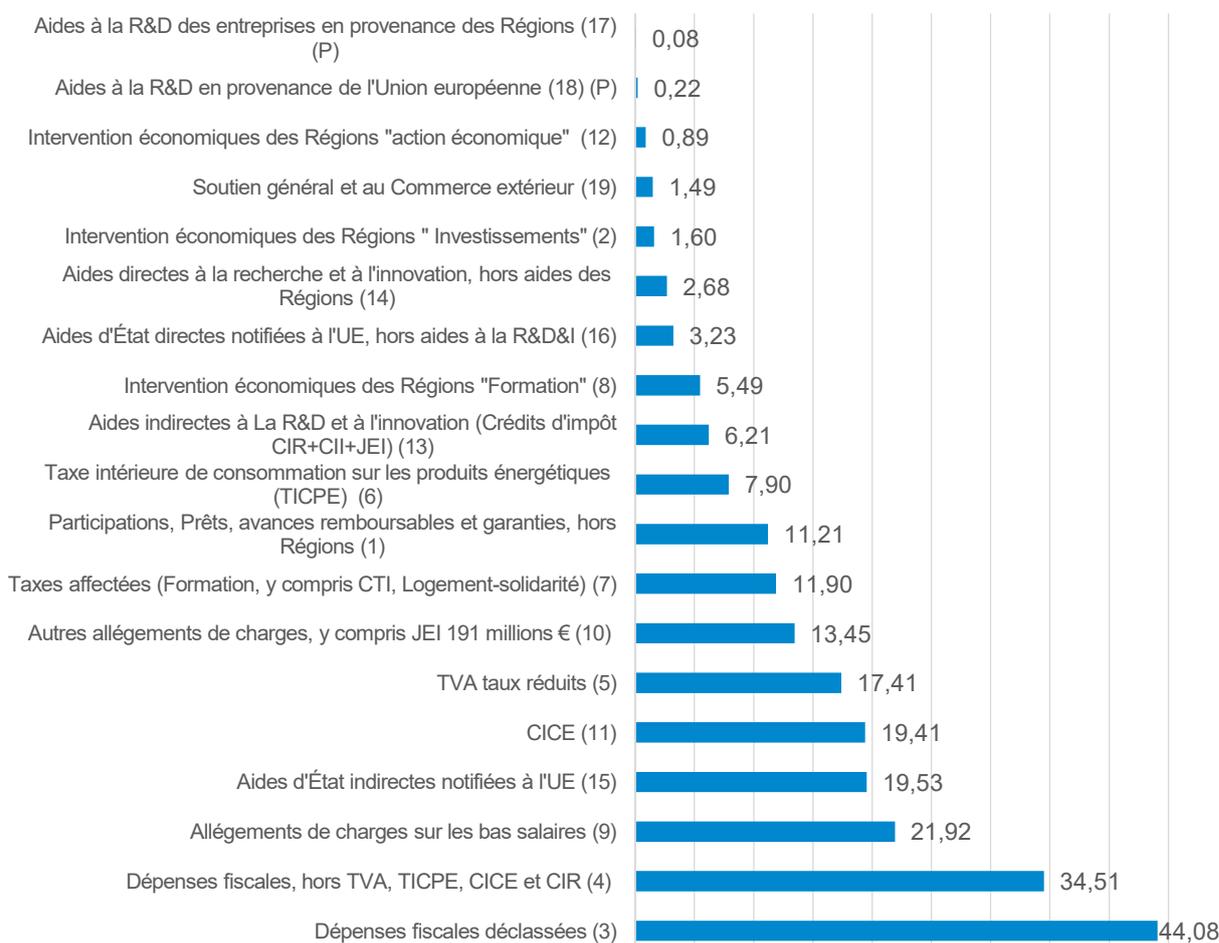
Faute de données récentes disponibles, certaines interventions ont été estimées à partir des données 2017 ou 2016 (voir les notes du graphique 1). À partir de l'ensemble de ces données, les interventions économiques en faveur des entreprises ont été regroupées en 19 catégories et sont présentées ci-dessous. Elles reflètent la grande diversité des modalités d'intervention publique.

¹ L'exemption permet d'éviter la notification *ex ante* des aides à la Commission européenne. Pour les aides de grande ampleur (budget annuel moyen du dispositif d'aides supérieur à 150 millions d'euros), l'exemption ne s'applique qu'après approbation par la Commission d'un plan d'évaluation. Pour une présentation exhaustive sur les aides d'État dans le cadre européen, voir [Vade-mecum des aides d'État](#), DGFIP, édition 2019.

² Le rapport de l'IGF sur « les aides d'État » en dénombrait 189 en 2013 et en moyenne 169 régimes par an sur la période 2008-2013.

Graphique 1 – Les interventions économiques en faveur des entreprises en France en 2019

Ensemble des interventions, 19 catégories, en milliards d'euros



Données : voir ci-dessous. Pour certaines dépenses, il s'agit d'estimations à partir des données 2017 ou 2016.

(1) Données 2019, rapport d'activité de Bpifrance, hors moyens mobilisés pour le compte des Régions ; (2) Estimation à partir des données du budget primitif des Régions 2019, DGCL (dépenses d'investissement « Action économique ») ; (3) (4) (5) et (6) Données 2019 issues du PLF 2020, *Évaluation des voies et moyens*, Tome II ; (7) Données 2019 issues du PLF 2020, *Évaluation des voies et moyens*, Tome I, y compris les centres techniques industriels ; (8) Estimation à partir des données des budgets primitifs des Régions 2019, DGCL (dépenses de fonctionnement et d'investissement en formation professionnelle et apprentissage) ; (9) (10) et (11) Données ACOSS, source : AcoSSTat, Bilan août 2019 ; (12) Estimation à partir des données du budget primitif des Régions 2019, DGCL (dépenses de fonctionnement « action économique », y compris recherche-développement et innovation, R & D & I) ; (13) Données 2019 issues du PLF 2020, *Évaluation des voies et moyens*, Tome II ; (14) Données 2017 issues de l'enquête annuelle sur les dépenses de R & D des entreprises, SIES, DGRI-DGESIP MESRI ; (15) et (16) Données de la Commission européenne, DG Concurrence, Base de données sur les aides d'État en 2017, Périmètre 1 : hors exonération de charges et aides à la R & D (double compte) ; Périmètre 2 = Périmètre 1 hors pensions France Télécom et La Poste ; Périmètre 3 et 4 = Périmètre 2 hors aides aux infrastructures de transport et à la culture ; (17) (P) Données provisoires 2016 issues de l'enquête annuelle sur les dépenses de R & D des entreprises, SIES, DGRI-DGESIP ; (18) (P) Données provisoires 2017 issues de l'enquête annuelle sur les dépenses de R & D des entreprises, SIES, DGRI-DGESIP ; (19) Projet de Loi de finances pour 2020, données 2019, Document de politique transversale « Développement international de l'économie française et commerce extérieur ».

Source : estimations France Stratégie

1.2. Entre 11,5 % et 12,5 % des interventions économiques en faveur des entreprises bénéficient à l'industrie

À partir de la cartographie des interventions économiques, le total du soutien public est estimé ici en considérant quatre périmètres. Les moyens bénéficiant à l'industrie ont pu être estimés selon trois périmètres, les estimations pour le quatrième nécessitant l'accès aux données fiscales d'entreprises pour ventiler les dépenses fiscales déclassées (voir *infra*). Au total, près de 90 % des interventions en faveur des entreprises ont pu être ventilées pour identifier la part revenant à l'industrie. Les 10 % restants, qui correspondent à 5 catégories sur 19 (interventions des Régions en investissement, formation et action économique, aides indirectes et directes notifiées à l'UE autres que celles identifiées à partir des données budgétaires et les enquêtes sur la R & D des entreprises). Par ailleurs, les moyens de la catégorie « Participation, prêts, avances remboursables et garanties » ont été estimés sur la base du poids de l'industrie calculé par l'IGF en 2013 en appui au groupe de travail du CNI. Les estimations des interventions économiques en faveur des entreprises sont calculées selon les différents périmètres en distinguant d'une part celles en faveur de l'ensemble des entreprises et d'autre part celles qui bénéficient à l'industrie (tableaux 1 et 2).

Le périmètre 1 : c'est un périmètre large. Il correspond au périmètre retenu en 2010 par le Conseil des prélèvements obligatoires, auquel sont ajoutées les interventions financières. Les interventions en faveur des entreprises y sont estimées à 223 milliards d'euros en 2019. Ce premier périmètre regroupe l'ensemble des soutiens directs (ciblés sur des entreprises ou des secteurs) et indirects (prélèvements fiscaux ou sociaux moindres que ceux que doivent les entreprises en l'absence d'un dispositif plus favorable) aux entreprises, y compris les dépenses fiscales dites déclassées (voir périmètre 2). Les interventions financières, notamment les participations directes par l'État ou via ses opérateurs dans des fonds (autres que la gestion d'actifs financiers par la CDC et des participations « historiques » de l'État), les prêts et les garanties. Il n'a pas été possible de donner une estimation des moyens bénéficiant à l'industrie selon ce périmètre car les dépenses fiscales déclassées ne peuvent être ventilées sans accès aux données fiscales d'entreprises (voir périmètre 2).

Tableau 1 – Les interventions économiques en faveur des entreprises en France, en 2019, en millions d'euros

n°	Intitulés	Périmètre 1	Périmètre 2	Périmètre 3	Périmètre 4
1	Participations, Prêts, avances remboursables et garanties, hors Régions	11 212	11 212	-	-
2	Interventions économiques des Régions « Investissements »	1 599	1 599	1 599	1 599
3	Dépenses fiscales déclassées	44 079	-	-	-
4	Dépenses fiscales, hors TVA, TICPE, CICE et CIR	34 507	34 507	34 507	34 507
5	TVA taux réduits	17 405	17 405	17 405	17 405
6	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	7 904	7 904	7 904	7 904
7	Taxes affectées (Formation, y compris CTI, Logement-solidarité)	11 895	11 895	11 895	11 895
8	Interventions économiques des Régions « Formation »	5 487	5 487	5 487	5 487
9	Allègements de charges sur les bas salaires	21 916	21 916	21 916	21 916
10	Autres allègements de charges, y compris JEI 191 millions d'euros	13 449	13 449	13 449	-
11	CICE	19 414	19 414	19 414	19 414
12	Interventions économiques des Régions « Action économique »	895	895	895	895
13	Aides indirectes à la recherche et l'innovation (crédits d'impôt CIR+CII+JEI)	6 213	6 213	6 213	6 213
14	Aides directes à la recherche et à l'innovation, hors aides des Régions	2 680	2 680	2 680	2 680
15	Aides d'État indirectes notifiées à l'UE	19 529	15 425	4 469	4 469
16	Aides d'État directes notifiées à l'UE, hors aides à la R&D&I	3 232	3 232	3 232	3 232
17	Aides à la R&D des entreprises en provenance des Régions	84	84	84	84
18	Aides à la R&D en provenance de l'Union européenne	217	217	217	217
19	Soutien général et au commerce extérieur	1 488	1 488	1 488	1 488
	Total des interventions économiques (millions €)	223 206	175 023	152 855	139 406

Source : estimations France Stratégie. Source des données, voir notes du graphique 1 ; pour certaines dépenses, il s'agit de l'année 2017. Les exonérations compensées par l'État sont prises en compte

Tableau 2 – Les interventions économiques en faveur de l'industrie en France, en 2019, en millions d'euros

n°	Intitulés	Part industrie dans total (en %)	Périmètre 2	Périmètre 3	Périmètre 4
1	Participations, Prêts, avances remboursables et garanties, hors Régions	11,5	1 294	-	-
2	Interventions économiques des Régions « Investissements »	10,3	165	165	165
3	Dépenses fiscales déclassées	b)	(b)	(b)	(b)
4	Dépenses fiscales, hors TVA, TICPE, CICE et CIR	1,2	400	400	400
5	TVA taux réduits	c)	(c)	(c)	(c)
6	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	28,7	2 272	2 272	2 272
7	Taxes affectées (Formation, y compris CTI, Logement-solidarité)	11,0	1 311	1 311	1 311
8	Interventions économiques des Régions « Formation »	10,3	565	565	565
9	Allègements de charges sur les bas salaires	13,0	2 843	2 843	2 843
10	Autres allègements de charges, y compris JEI 191 millions d'euros	9,8	1 317	1 317	-
11	CICE	21,2	4 114	4 114	4 114
12	Interventions économiques des Régions « Action économique »	10,3	92	92	92
13	Aides indirectes à la recherche et l'innovation (crédits d'impôt CIR+CII+JEI)	42,8	2 659	2 659	2 659
14	Aides directes à la recherche et à l'innovation, hors aides des Régions	72,9	1 955	1 955	1 955
15	Aides d'État indirectes notifiées à l'UE	2,9	447	447	447
16	Aides d'État directes notifiées à l'UE, hors aides à la R&D&I	10,0	323	323	323
17	Aides à la R&D des entreprises en provenance des Régions	31,0	26	26	26
18	Aides à la R&D en provenance de l'Union européenne	47,0	102	102	102
19	Soutien général et au commerce extérieur	13,4	199	199	199
	Total des interventions économiques en faveur de l'industrie (millions €)	-	20 083	18 790	17 473
	Poids de l'industrie dans le total des interventions économiques (%)	-	11,5 %	12,3 %	12,5 %

(b) Les dépenses fiscales déclassées n'ont pas pu être ventilées.

(c) Les données budgétaires ne comportent pas de TVA spécifiques à l'industrie.

Source : estimations France Stratégie. Source des données, voir notes du tableau 1

Le périmètre 2 : les interventions en faveur des entreprises y sont estimées à 175 milliards d'euros en 2019. Les moyens bénéficiant à l'industrie seraient de 20,1 milliards d'euros, soit 11,5 % du total (et l'équivalent de 1 % du PIB). Il s'agit du périmètre 1 moins deux catégories de dépenses :

- les aides d'État pour un montant total de 4,1 milliards d'euros qui correspondent à la prise en charge des retraites de La Poste et de France Télécom ;
- l'ensemble des dépenses fiscales déclassées qui s'élèvent à 44 milliards d'euros en 2019 (données du PLF pour 2020). Ces dépenses sont des dispositifs fiscaux auparavant comptabilisés comme des dépenses fiscales et désormais considérés comme des modalités particulières du calcul de l'impôt. Il s'agit surtout de modes de calcul de l'impôt sur les sociétés qui est plus favorable que ceux prévus par rapport à un mode de calcul de référence. On en dénombre 24 dispositifs en 2019, dont trois totalisent à eux seuls 40 milliards d'euros :
 - le « régime d'intégration fiscale de droit commun des résultats des groupes de sociétés françaises » représente 16,5 milliards d'euros ;
 - le « régime des sociétés mères et filiales (non-imposition, sur option, des produits de participations représentant au moins 5 % du capital d'autres sociétés) » génère une dépense fiscale de 17,6 milliards d'euros ;
 - la « taxation au taux zéro des plus-values brutes à long terme provenant de cession de titres de participation et de certaines parts de FCPR et de SCR, ainsi que, sous certaines conditions, de leurs distributions » représente une dépense fiscale de 7 milliards d'euros.

Le périmètre 3 : les interventions économiques en faveur des entreprises s'élèvent à 152,9 milliards d'euros en 2019. Il s'agit des interventions retenues dans le périmètre 2, hors interventions financières de l'État (participations, prêts et garanties, pour un montant de 11,2 milliards), dépenses d'infrastructures de transport (soit 7,1 milliards) et subventions au service public de l'audiovisuel (soit 3,5 milliards), notifiées à la Commission européenne. Selon ce périmètre, les moyens bénéficiant à l'industrie sont estimés à 18,8 milliards d'euros, soit 12,3 % du total des interventions en faveur des entreprises.

Le périmètre 4 : il correspond au périmètre 3 à l'exception des dépenses liées aux allègements de charges sociales correspondant aux mesures suivantes : mesures en faveur de publics particuliers (contrats en alternance, contrats aidés marchands et contrats aidés non marchands), mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques (DOM, zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale), baisse du taux de cotisations familiales, emploi à domicile hors exonération forfaitaire et exonération pour les jeunes entreprises innovantes. Dans ce périmètre, les interventions économiques en

faveur des entreprises s'élèvent à 139,4 milliards d'euros en 2019. Les moyens bénéficiant à l'industrie y sont estimés à 17,5 milliards, soit 12,5 % du total.

Les interventions économiques qui bénéficient à l'industrie représentent donc de 11,5 % à 12,5 % du total des interventions économiques en faveur des entreprises. Cette proportion est largement inférieure au poids de l'industrie dans la valeur ajoutée des secteurs industriels (autour de 17 %).

1.3. Seules 30 % des interventions bénéficiant à l'industrie la ciblent explicitement et directement

La ventilation des interventions économiques selon le ciblage ou non des entreprises ou des secteurs est également éclairante. Les interventions sont dans leur majorité des aides indirectes et ne ciblent donc pas explicitement une entreprise. On estime ici à 80 % la proportion des aides indirectes, composées principalement de crédits d'impôt, d'allègements de charges sociales et d'exonérations ou des taux réduits de TVA et TICPE.

En ce qui concerne l'industrie, le constat est similaire, même si la proportion des aides indirectes est légèrement inférieure à celle des soutiens qui bénéficient à l'ensemble des entreprises. En effet, les estimations selon les trois périmètres montrent que les aides directes, donc explicitement ciblées sur l'industrie, représentent 25 % à 30 % du total des interventions économiques. Les aides indirectes, donc génériques, qui bénéficient à l'industrie sont largement prépondérantes (70 % à 75 %, voir tableau 3).

Tableau 3 – Les aides directes à l'industrie en 2019

<i>en millions d'euros et pourcentage</i>	Périmètre 2	Périmètre 3	Périmètre 4
Total des interventions économiques	20 083,3	18 789,6	17 472,6
Total des aides directes	5 980	4 686	4 686
Part des aides directes	30 %	25 %	27 %

Source : estimations France Stratégie. Source des données, voir notes du graphique 1

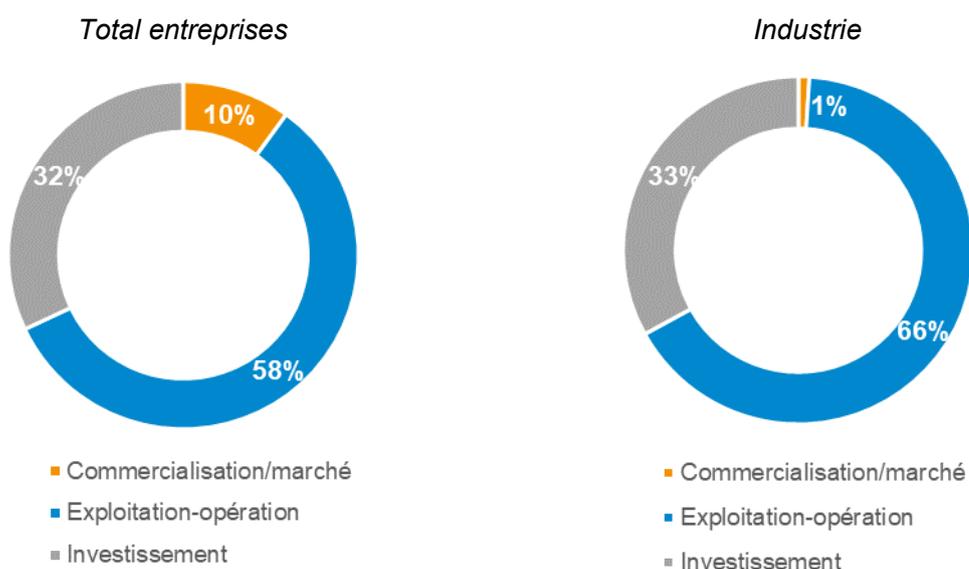
2. Principales caractéristiques des interventions économiques en faveur de l'industrie

2.1. Les interventions concernent surtout la phase de production

En ventilant les interventions selon trois phases du cycle économique des entreprises (graphiques 2 et 3), l'investissement, l'exploitation-opération (production) et la commercialisation (sur les marchés intérieur et extérieur), l'analyse montre une forte concentration

des aides sur la phase de d'exploitation-opération (58 %). Les phases d'investissement et de commercialisation mobilisent respectivement 32 % et 10 % des interventions en faveur de l'industrie. Si on intègre les dépenses fiscales déclassées, les interventions en faveur de l'investissement sont alors équivalentes à celles en faveur de l'exploitation-opération (respectivement 45 % et 47 %), les interventions en faveur de la commercialisation-marché demeurent faibles (10 %).

Graphique 2 – Les interventions économiques totales et en faveur de l'industrie selon le cycle économique des entreprises, Périmètre 2, 2019

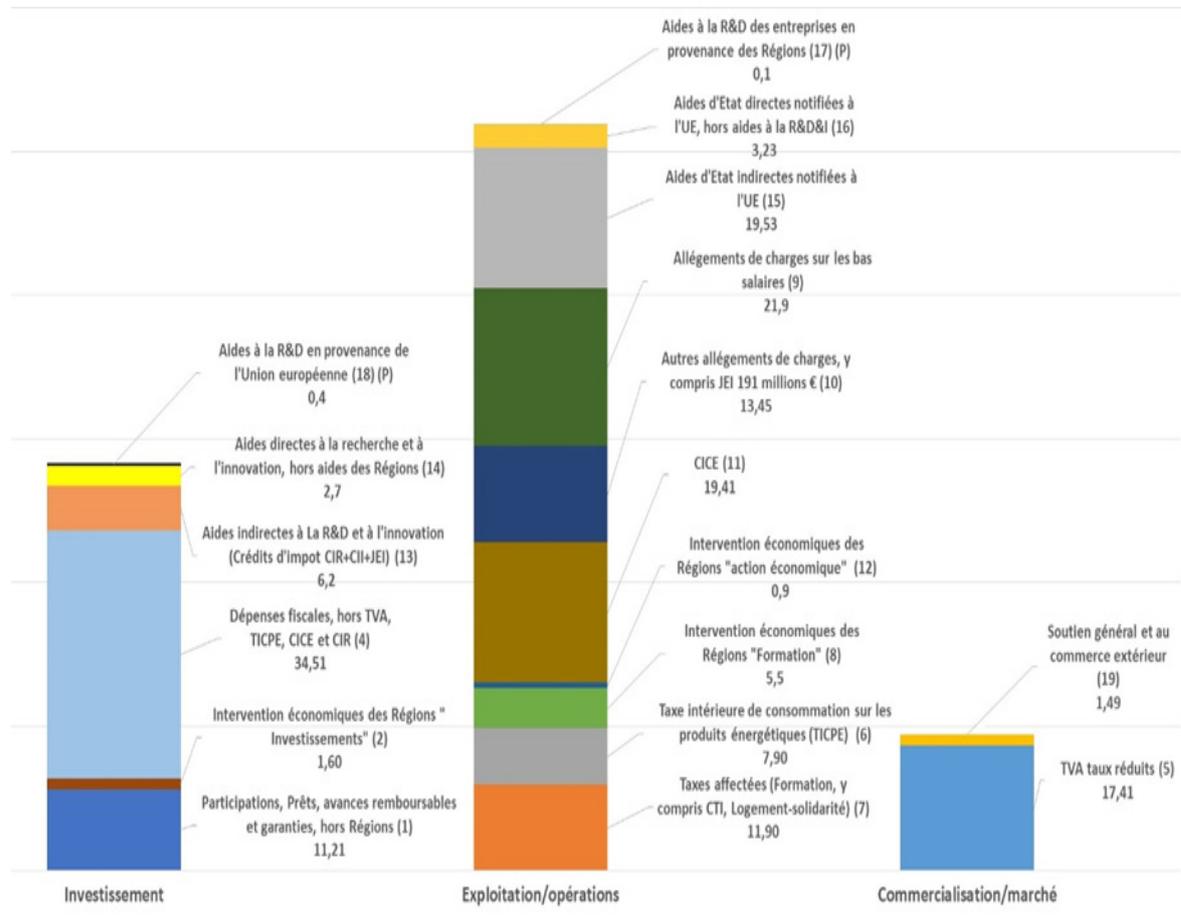


Source : France Stratégie ; source des données, voir notes du tableau 1 et du graphique 1

Les interventions en faveur de l'industrie sont un peu plus concentrées sur la phase de production (66 % pour l'industrie contre 58 % pour l'ensemble des entreprises). Cette structure s'explique principalement par le développement important de dispositifs fiscaux et d'allègements de charges qui, même s'ils ne ciblent pas directement l'industrie, ont pour objectif la baisse des coûts du travail (voir graphiques 3 et 4). La phase d'investissement mobilise 33 % des interventions en faveur de l'industrie, soit une part équivalente à celle de l'ensemble des entreprises (32 %). En revanche, la phase de commercialisation représente la part la plus faible des interventions en faveur de l'industrie (1 %), largement en dessous de celle du total des interventions économiques.

Graphique 3 – Les interventions économiques en faveur des entreprises selon le cycle économique de l'entreprise en 2019

Périmètre 2 (hors dépenses fiscales déclassées), en milliards d'euros

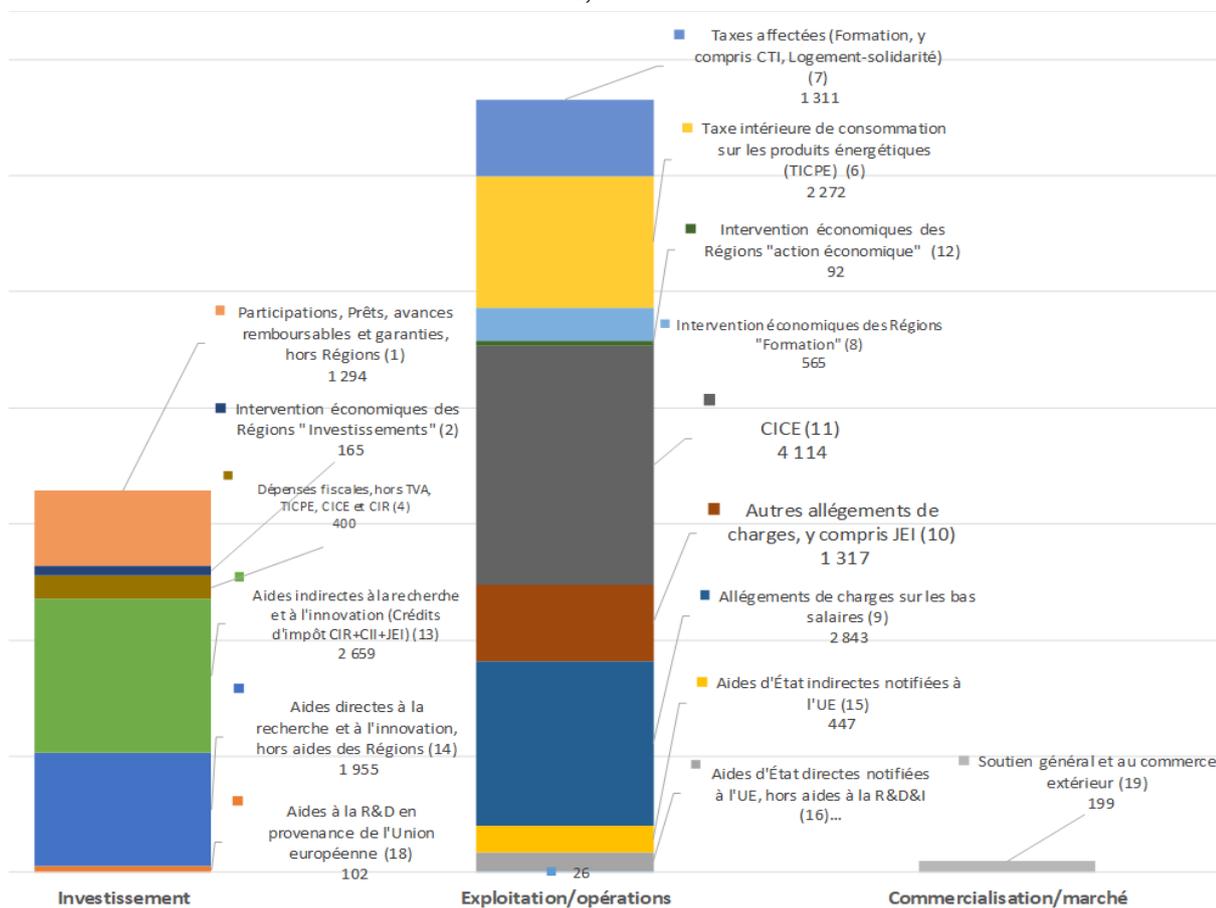


Note : les aides directes sont celles qui sont ciblées sur des entreprises individuelles. Les aides indirectes bénéficient aux entreprises via des dispositifs de prélèvements fiscaux ou sociaux moindres que ceux que doivent les entreprises en l'absence d'un dispositif plus favorable. Pour les aides notifiées et celles qui sont exemptées de notification, voir schéma et [la note de la DGFIP](#) sur les Régimes d'exemption générale par catégories.

Source : France Stratégie : les numéros correspondent aux notes en bas du tableau 1 et du graphique 1

Graphique 4 – Les interventions économiques en faveur de l'industrie selon le cycle économique de l'entreprise en 2019

Périmètre 2, millions d'euros



Note : les aides directes sont celles ciblées sur des entreprises individuelles. Les aides indirectes bénéficient aux entreprises via des dispositifs de prélèvements fiscaux ou sociaux moindres que ceux que doivent les entreprises en l'absence d'un dispositif plus favorable. Pour les aides notifiées et celles qui sont exemptées de notification, voir le schéma et la note de la DGFIP sur les Régimes d'exemption générale par catégories.

Source : France Stratégie (les numéros correspondent aux notes en bas du tableau 1 et du graphique 1)

2.2. Les aides indirectes en faveur de l'emploi représentent 40 % du total des interventions en faveur de l'industrie

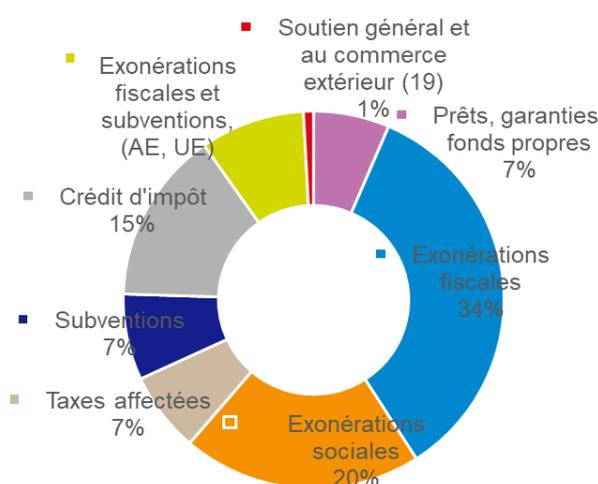
Les interventions économiques peuvent être regroupées autour de cinq leviers de l'action publique (graphique 5) : des interventions financières (participations, prêts, avances remboursables et garanties) ; des crédits budgétaires (subventions) ; des taxes affectées (formation et apprentissage par exemple) ; des dépenses fiscales et enfin les niches sociales (dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux dont bénéficient les entreprises, comptabilisés à hauteur du niveau des ressources que constituent les prélèvements fiscaux et sociaux pour les budgets de l'État et de la Sécurité sociale). Les baisses des

prélèvements fiscaux et sociaux sont les principaux leviers d'intervention économique de l'État. Les dépenses fiscales, y compris les crédits d'impôt (49 %) et les exonérations de charges sociales (20 %) représentent plus des deux tiers du total des soutiens publics (les trois quarts si on intègre les dépenses fiscales déclassées).

Graphique 5 – Les interventions économiques en faveur de l'industrie et de l'ensemble des entreprises selon la nature des instruments

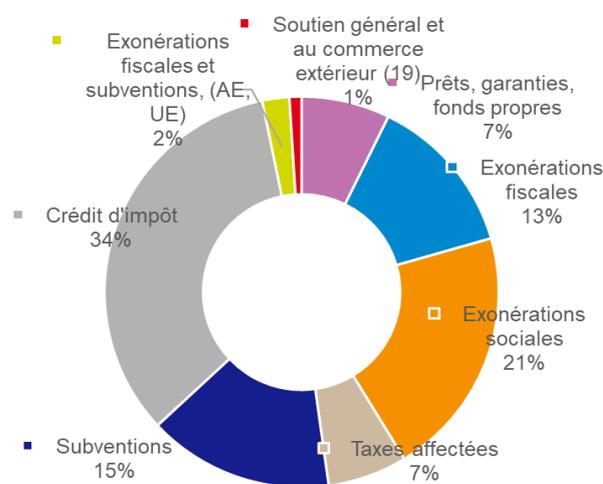
Périmètre 2, 2019

a) Ensemble des interventions économiques



Source : calculs France Stratégie, voir notes du graphique 1 pour les sources des données

b) Industrie



Source : calculs France Stratégie, voir notes du graphique 1 pour les sources des données

En ce qui concerne l'industrie, la structure des interventions se singularise par la prépondérance des crédits d'impôt (34 % du total contre 15 % pour l'ensemble des secteurs). Elle s'explique d'une part par le poids du crédit d'impôt recherche et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (avant sa transformation en allègements de charges à partir de 2020). Si on intègre les exonérations fiscales et les allègements de charges, les trois leviers représentent au total 70 % des interventions économiques en faveur de l'industrie.

Les aides indirectes en faveur de la compétitivité par la réduction du coût du travail et pour stimuler l'emploi représentent à elles seules 41,3 % du total des interventions en faveur de l'industrie. Ce poids reflète le développement des allègements de charges sur les bas salaires (14,2 %) et l'importance du CICE (20,5 %).

2.3. La moitié des aides à la R & D et à l'innovation bénéficient à l'industrie, soit un quart des interventions en faveur de l'industrie

Les aides à la R & D et à l'innovation sont estimées à 10 milliards d'euros, soit une part relative variant selon le périmètre retenu de 5,3 % à 6,6 % de l'ensemble des interventions économiques en faveur des entreprises. La moitié de ces aides bénéficient à l'industrie. En conséquence, leur poids dans les aides en faveur de l'industrie, soit entre 23,6 % et 27,1 % selon le périmètre, est près de cinq fois supérieur à la moyenne. Les interventions directes en faveur de l'industrie se caractérisent ainsi par une forte concentration des aides sur la phase amont. Les régimes d'exemption applicables par la Commission européenne aux aides à la R & D et à l'innovation¹ expliquent en partie ce constat.

Parmi ces moyens, les aides indirectes, non ciblées sur une entreprise ou un secteur donné, représentent 60 % du total des aides à la R & D et à l'innovation. Elles sont concentrées presque exclusivement sur un seul dispositif fiscal, le crédit d'impôt recherche (CIR)², qui représente 13,2 % des interventions en faveur de l'industrie. En ce qui concerne les aides directes à la R & D et à l'innovation, comme le souligne le rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) de 2016, les dispositifs sont nombreux – plus de 60 – mais souvent pour des montants moyens faibles (voir chapitre 5).

Tableau 4 – Le poids des aides à la R & D et à l'innovation dans le total des interventions économiques et dans celles en faveur de l'industrie en 2019

	Périmètre 2	Périmètre 3	Périmètre 4
Poids de l'industrie dans le total des interventions économiques	11,5 %	12,3 %	12,5 %
Poids de l'industrie dans le total des aides à la R & D et à l'innovation	48,5 %	51,6 %	51,6 %
Poids des aides à la R & D et à l'innovation dans le total des interventions économiques	5,3 %	6,0 %	6,6 %
Poids des aides à la R & D et à l'innovation dans le total des aides à l'industrie	23,6 %	25,2 %	27,1 %

Source : France Stratégie, voir notes du graphique 1 pour les sources des données

¹ Vade-mecum des aides d'État, DGFIP, Édition 2019.

² *Quinze ans de politique d'innovation en France*, rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, France Stratégie, janvier 2016.

Conclusion

Les moyens publics mobilisés en faveur des entreprises varient selon le périmètre retenu de 5,7 à 9,2 points du PIB et représentent l'équivalent de 10 % à 16 % des recettes publiques. Les interventions sont dans leur majorité des aides indirectes à hauteur de 80 % du total (crédits d'impôt, allègements de charges sociales, exonérations ou taux réduits de TVA et TCIFE). En comparaison internationale, et en se basant sur le périmètre des données comptables d'Eurostat, le soutien à l'économie en France a été estimé en 2016¹ à 5,2 % du PIB, soit 2,5 points de plus que la moyenne de l'UE (2,1 points de plus que la moyenne des pays nordiques). Ces données doivent être analysées au regard du niveau des prélèvements sur les entreprises comme discuté dans le chapitre 3. L'OCDE dans son rapport de 2019² estime ainsi qu'en France « les entreprises sont soumises à une pression fiscale élevée », avec notamment des « impôts sur la production » dont les recettes représentent 3,2 % du PIB en 2017, soit deux fois plus qu'en moyenne dans la zone euro (1,4 % du PIB), des « cotisations de sécurité sociale versées par les employeurs » qui s'élèvent à 11,3 % du PIB, soit 3,5 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro, et « l'impôt sur les bénéfices des sociétés » qui rapporte des recettes fiscales de l'ordre de 2,35 % du PIB contre 2,65 % en moyenne dans la zone euro (et 2,93 % en moyenne dans la zone OCDE).

En ce qui concerne les interventions économiques qui bénéficient à l'industrie, elles représentent selon les périmètres de 11,5 % à 12,5 % du total des interventions économiques en faveur des entreprises. L'industrie recevrait donc une part d'aides largement inférieure à son poids dans la valeur ajoutée des secteurs marchands (autour de 17 %).

¹ Gouardo C. et Lenglard F. (2019), « Où réduire le poids de la dépense publique ? », *La Note d'analyse*, n° 74, France Stratégie, janvier.

² OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE, France*, avril.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr