LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES EN EUROPE : DÉTERMINANTS ET IMPACTS

Léo Vigny

LIEPP, Sciences Po

Aïmane Abdelsalam

Université de Lille, affilié au LIEPP

Bruno Palier (Responsable scientifique)

CNRS, CEE et LIEPP, Sciences Po

Rapport Final

Novembre 2025

Rapport de recherche financé par l'Agence d'objectifs de l'IRES dans le cadre d'une convention entre Force Ouvrière et Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques, Sciences Po.

SciencesPo
LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les aides publiques aux entreprises en Europe : déterminants et impacts

Rapport du Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP)* réalisé dans le cadre d'un partenariat avec l'IRES-FO

Novembre 2025

Auteurs: Léo Vigny[i], Aïmane Abdelsalam[ii]

Responsable scientifique: Bruno Palier[iii]

* Laboratoire Interdisciplinaire d'Evaluation des Politiques Publiques (LIEPP), plateforme de recherche de Sciences Po, soutenue par le plan d'investissement France 2030 à travers l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

Cette étude a bénéficié de la participation financière de l'Ires dans le cadre de son Agence d'objectifs en application de la convention d'étude Ires-Force ouvrière.

i : Chercheur postdoctoral, LIEPP, Sciences Po.
ii : Chercheur doctorant, CLERSE, Université de Lille et affilié au LIEPP.
iii : Directeur de recherche CNRS, CEE et LIEPP, Sciences Po.

Table des matières

Sommaire exécutif 3

Introduction générale 5

Première partie : L'aide publique en Europe : une compensation fiscale ? 12

1. Introduction 12
2. L'aides d'État aux entreprises : une définition 13
3. Revue de littérature 14
   - 3.1. La loi de Wagner 14
   - 3.2. L'effet partisan 15
   - 3.3. Les variétés du capitalisme 16
   - 3.4. La compensation fiscale 17
4. Hypothèses et méthode 18
5. Données 19
6. Résultats 20
7. Evolution des aides publiques et des prélèvements obligatoires 23
8. Allemagne et France : deux stratégies fiscales distinctes 25
9. Conclusion 29

Deuxième partie : Le retour de l'interventionnisme fiscal : une étude longitudinale de l'aide publique et de ses impacts en France depuis 1949 32

1. Introduction 32
2. Interventionnisme fiscal au XXIe siècle : une revue de la littérature 33
   - 2.1. La crise fiscale de l'État 34
   - 2.2. Le conservatisme fiscal : un projet politique 34
   - 2.3. Le conservatisme fiscal comme produit des institutions 35
   - 2.4. L'interventionnisme fiscal au XXIe siècle 37
3. Définir les aides publiques aux entreprises 38
   - 3.1 Concepts établis 39
   - 3.2 Définition et périmètre 40
3. Mesurer les aides publiques 42

4. Aides publique en France depuis 1949 : une quantification complète et longitudinale 44
5. Les aides publiques aux entreprises sont-elles un outil efficace de politique fiscale ? 48
5.1 Évaluation des aides visant à réduire le coût du travail et à soutenir la compétitivité 48
5.2 Évaluation des aides visant à soutenir l'innovation 51
5.3 Restaurer les marges en période de stagnation séculaire ? 53
6. Conclusion 55
Conclusion générale 58
Bibliographie 62
Annexes 71
Annexe 1 : Typologies des capitalismes 71
Annexe 2 : Modèle avec intégration progressive des variables indépendantes 73
Annexe 3 : Modèle estimé avec d'autres typologies de capitalisme 74

Sommaire exécutif

Pendant la pandémie de la Covid-19, les aides publiques aux entreprises ont atteint des niveaux records. Face à l'arrêt brutal des économies européennes pour limiter la propagation du virus, les pouvoirs publics ont mis en place des mesures massives pour soutenir les entreprises et les ménages. Ces interventions ont conduit à une hausse des déficits publics en 2020. Le déficit moyen de la zone euro a atteint 7% en 2020.

Loin d'être un changement brutal, l'utilisation massive des aides publiques signale une transformation des modes d'intervention de l'État dans l'économie. La politique sociale et macroéconomique est désormais subordonnée au renforcement des marges et de la compétitivité des entreprises. Les prestations sociales et services publics tendent à se réduire, tandis que l'action publique en faveur des entreprises n'a cessé d'augmenter tant du point de vue des dépenses que de la fiscalité.

Chaque année, plusieurs dizaines de milliards d'euros sont alloués aux entreprises, sans que l'État français ne puisse en préciser exactement les montants. Un récent rapport de l'IRES a révélé une progression continue depuis le début des années 2000 : après une moyenne annuelle de 30 milliards d'euros dans les années 1990, elles ont fortement augmenté à partir de 2001 pour dépasser 100 milliards dès 2008 et atteindre 157 milliards en 2019.

Cette tendance est aussi observable dans la plupart des pays européens. D'après le *State Aid Scoreboard*, les aides publiques aux entreprises rapportées au niveau du PIB ont augmenté de 12% entre 2000 et 2019. Cependant, ce constat cache d'importantes disparités tant en matière de niveau que de structure des aides publiques aux entreprises. Dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'en Allemagne ces aides représentent environ 1,5% du PIB en 2019 tandis que dans les pays méditerranéens, elles avoisinent 0,5%.

Ce projet de recherche propose d'explorer la dynamique complexe entre les régimes de croissance économique et les aides publiques aux entreprises au sein de l'Union européenne. L'objectif est de comprendre dans quelle mesure l'aide publique aux entreprises s'intègre dans les stratégies de croissance des États membres et influence la formation de différents régimes de croissance.

Les résultats montrent que les aides publiques ne sont ni proportionnelles au niveau de développement ni influencées par les orientations politiques des gouvernements. De plus, elles ne correspondent pas aux typologies classiques des régimes de croissance. Le premier résultat de ce travail est la mise en évidence d'un lien entre le niveau prélèvement obligatoire et le soutien fiscal. Plus la pression fiscale est élevée, plus les aides fiscales aux entreprises sont importantes. Cela suggère que ces aides servent principalement à compenser le poids fiscal plutôt qu'à stimuler la croissance.

L'autre enjeu de ce projet de recherche est d'évaluer les effets de l'aide publique aux entreprises. Comment et avec quels indicateurs évaluer ces aides ? La plupart des études

réalisées jusqu'à présent se sont concentrées sur les effets d'un dispositif d'aide particulier. La perspective de ce travail est différente. L'évolution des aides publiques aux entreprises s'inscrit dans un changement plus large des formes d'intervention étatique. Une perspective plus macroéconomique a été adoptée pour étudier l'impact de ces aides.

Une méthode de recherche mixte combinant les analyses théoriques post-keynésienne et une revue de littérature des nombreuses études empiriques sur les différents dispositifs d'aides publiques a été réalisée. Au vu de l'ampleur de la tâche, l'évaluation a été limitée dans ce rapport au cas français.

L'analyse du cas français illustre les limites de cette nouvelle politique budgétaire. Le second résultat de ce rapport de recherche est de montrer que l'accroissement du soutien fiscal a principalement permis de restaurer les marges des entreprises sans effet tangible sur l'emploi ou l'investissement.

En conclusion, la hausse des aides publiques aux entreprises en Europe ne reflète pas un retour à une politique budgétaire proactive, mais plutôt une adaptation aux dynamiques de concurrence fiscale. C'est une compensation fiscale qui se développe dans les pays où les taux de prélèvement obligatoire sont importants. L'introduction de ces aides a eu pour seul impact significatif la restauration des marges des entreprises dans un contexte de faible croissance.

Ce rapport est constitué de deux parties. La première explore les facteurs corrélés au niveau d'aide publique en Europe. Cette comparaison a été réalisée à partir d'une base de données originale combinant les données d'Eurostat et de la Global Tax Expenditure Database. La deuxième partie de ce travail étudie l'évolution de l'aide publique en France depuis 1949. Les impacts de cette nouvelle forme de politique budgétaire sont ensuite évalués.

Introduction générale

L'aide publique aux entreprises constitue aujourd'hui un enjeu central des politiques économiques, aussi bien en France qu'à l'échelle européenne. Pour mener à bien la transition écologique et assurer la souveraineté industrielle nationale, les pouvoirs publics recourent massivement à des dispositifs de soutien financier, fiscal ou réglementaire en faveur des entreprises. Ces interventions visent à stimuler l'investissement, préserver l'emploi ou encourager l'innovation. Elles soulèvent en même temps des interrogations sur leur efficacité, leur équité et leur compatibilité avec les règles européennes de concurrence.

En France, l'ampleur des aides publiques – entre 100 et 200 milliards d'euros par an en fonction du périmètre retenu – alimente un débat récurrent sur leur ciblage et leur impact réel sur le tissu productif. Dans un contexte où l'ensemble des administrations publiques sont appelées à réaliser des efforts budgétaires, la hausse continue des aides publiques aux entreprises interroge : pourquoi ce poste de dépense devrait-il croître au détriment d'autres domaines essentiels tels que l'éducation ou la santé ? L'essor massif des aides aux entreprises au cours des trente dernières années questionne les priorités de l'action publique

À l'échelle européenne, la question se complexifie encore : les États membres doivent concilier leur politique de soutien avec le cadre strict du droit de l'Union, notamment les règles relatives aux aides d'État, tout en faisant face à la concurrence internationale des grandes puissances économiques comme les États-Unis ou la Chine. Ces dernières ont construit une large palette d'interventions publiques qui visent à développer des secteurs industriels de pointe.

Aux États-Unis, *l'Inflation Reduction Act* (IRA) adopté le 16 août 2022 par le Congrès s'inscrit dans la longue tradition interventionniste de l'État fédéral. Il prévoit des abattements fiscaux et des subventions dans les secteurs de la santé et de l'énergie. Son coût réel demeure aujourd'hui difficile à évaluer, mais les estimations avancées par différents observateurs varient entre 800 et 1 151 milliards de dollars sur une période de dix ans (Sénat, 2025). Il faisait suite au plan de relance de l'économie américaine lancé par le président Biden en 2021, estimé à 1 900 milliards de dollars de dépense et prolonge la logique *Build Back Better Plan, 2020-2021*, qui augmentât l'investissement public américain dans les infrastructures et les programmes sociaux et environnementaux.

Ces récents programmes illustrent le soutien récurrent du gouvernement américain auprès de ses entreprises, tant pour relancer l'activité économique que stimuler le développement de nouveaux secteurs. Comme le souligne Mariana Mazzucato (2011), l'essor des grands groupes technologiques américains doit beaucoup à un soutien public massif en matière de recherche et d'innovation. L'action de la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) illustre particulièrement cette dynamique : pendant plusieurs décennies, cette agence a financé des laboratoires et des entreprises œuvrant au développement d'ordinateurs, de systèmes de navigation GPS ou encore de semi-conducteurs. Ce soutien institutionnel ne provenait pas uniquement d'une seule source. Ainsi, Google a pu concevoir l'algorithme fondateur de son

moteur de recherche grâce à une bourse de la *National Science Foundation*, démontrant la continuité du rôle de l'État dans la genèse d'innovations majeures aux Etats-Unis.

La Chine a également soutenu le développement de ses secteurs industriels via de nombreuses politiques publiques. Adopté en 2015, le plan Made in China 2025, visait à faire de la Chine une puissance industrielle en 2025, une puissance innovante en 2035 et un leader industriel en 2049. Aucune étude fiable ne permet d'évaluer avec précision le niveau des aides publiques accordées par la Chine. Un rapport de la Chambre de commerce américaine publié en 2017 estime toutefois que le soutien financier, provenant de fonds publics ou quasi-gouvernementaux, atteindrait au moins 330 milliards de dollars (Sénat, 2025).

L'augmentation significative des aides publiques en France ne constitue pas, en soi, une anomalie au regard des tendances internationales. Cependant, compte tenu des montants engagés, leur évaluation est une nécessité. Dans un contexte de forte désindustrialisation, ces dispositifs parviennent-ils réellement à soutenir l'activité économique et l'emploi industriel ? Depuis les années 1980, l'emploi dans le secteur industriel a diminué d'environ 1,5 million de postes, tandis que la France, comme l'Europe, accuse un retard dans des secteurs stratégiques pour l'avenir, tels que les batteries ou les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Ces constats invitent à interroger la pertinence et l'impact réel des aides publiques aux entreprises en France.

Le présent rapport s'inscrit, dans la suite d'autres rapports de l'IRES (Abdelsalam et al. 2022, Gautié et Lerais, 2024), dans la volonté de mieux mesurer, évaluer et comprendre l'essor massif des aides publiques en France. Le premier rapport, intitulé « un capitalisme sous perfusion » avait pour objectifs de mesurer l'évolution des aides publiques et d'évaluer à travers des simulations leurs impacts macroéconomiques (Abdelsalam et al. 2022). La première partie du rapport a mis en évidence la difficulté de mesurer précisément l'ensemble des aides publiques aux entreprises en France, faute de cadre unifié et de données consolidées. Malgré cette opacité, les recoupements de différentes sources montrent que ces aides constituent un poste budgétaire majeur, dont le montant a fortement augmenté depuis les années 2000 : d'environ 30 milliards d'euros par an dans les années 1990, elles atteignent plus de 100 milliards dès 2008 et 157 milliards en 2019.

Les parties suivantes analysent les effets des aides sur l'innovation, l'emploi et la performance économique. Les fondements théoriques de ces aides sont notamment interrogés. En matière d'emploi, les mécanismes économiques (effets volume et substitution) qui expliquent qu'une baisse du coût du travail conduit à une hausse de l'emploi sont contestés tant sur le plan théorique qu'empirique. En matière d'innovation, si les partisans des aides estiment qu'elles favorisent la recherche et le développement, le rapport souligne que les effets d'aubaine sont nombreux et que l'innovation est plus efficace lorsque l'État investit directement. La littérature économique souligne également que l'apparition d'un risque de dépendance des entreprises est possible, rendant ces dernières vulnérables à la suppression de ces aides. Enfin, à travers un modèle stock-flux cohérent, la dernière partie compare l'efficacité des baisses de prélèvements

obligatoires à celle de la dépense publique directe, en montrant l'importance des contreparties attachées aux aides.

Le second rapport (Gautié et Lerais, 2024), intitulé « Politiques d'exonération sur les bas salaires : usages et effets potentiels » se limite à un périmètre plus restreint : celui des exonérations de cotisation sociale. Ce rapport a trois objectifs. Premièrement, il propose un cadrage général et un rappel du contexte dans lequel s'inscrit la politique d'exonération sur les bas salaires. Cette première partie revient sur la genèse et l'évolution de ce dispositif au fil des dernières décennies, en mettant en lumière les différentes étapes de son déploiement et les logiques économiques et sociales qui l'ont justifié. Elle détaille également les modalités actuelles de ces exonérations, les publics et les secteurs principalement concernés, ainsi que la manière dont ces mesures se sont inscrites dans les politiques plus larges de soutien à l'emploi et à la compétitivité.

La deuxième partie du rapport s'attache à faire le point sur l'état des connaissances relatives aux effets des exonérations de cotisations sociales, en élargissant l'analyse au-delà de leur seul impact sur l'emploi. Les recherches récentes ont permis de mieux cerner la diversité des effets de ces dispositifs, en mettant notamment en évidence des impacts différenciés selon la taille, le secteur et la stratégie des entreprises. Enfin, dans une troisième partie, les enseignements tirés des entretiens réalisés sont présentés. Ces entretiens ont été cadrés sur les usages concrets et les effets potentiels des exonérations de cotisations sociales sur les salaires et les comportements des employeurs. Cette analyse vise à confronter les données théoriques et statistiques à la réalité du terrain afin de mieux évaluer la pertinence, les limites et les perspectives d'évolution de ces politiques d'exonération. Ces entretiens pointent la diversité des usages de ces aides en fonction des entreprises. Elles constituent une « manne financière » qui n'a pas forcément utilisée pour investir ou augmenter l'emploi.

Un récent rapport du Sénat poursuit cet effort de documentation sur l'essor massif des aides publiques aux entreprises en France (Sénat, 2025). Le périmètre du rapport est différent car il est limité aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants. Pour constituer ce rapport, 33 dirigeants de grandes entreprises, des dirigeants politiques, des journalistes et des chercheurs ont été auditionnés. Les auteurs du rapport soulignent que leurs travaux ont été entravés par un manque important de données statistiques concernant les grandes entreprises, leurs sous-traitants et les aides publiques qui leur sont versées. En l'absence de définition harmonisée, ils ont dû adopter une approche pragmatique pour identifier les grandes entreprises et leurs les sous-traitants. Mais les informations sont lacunaires, les dirigeants eux-mêmes connaissent souvent mal leur réseau de prestataires et les aides dont ceux-ci bénéficient. De plus, aucun dispositif statistique ou tableau de bord ne permet aujourd'hui de suivre précisément le montant et la répartition des aides publiques accordées aux grandes entreprises, faute d'obligations de transparence suffisantes.

Sur le plan juridique, le rapport constate que la notion d'aide publique reste fragmentée, recouvrant une grande diversité de formes — subventions, exonérations, dépenses fiscales, garanties ou prises de participation — sans définition transversale en droit français. Ces aides

sont néanmoins encadrées par des règles européennes strictes relatives aux aides d'État, visant à éviter toute distorsion de concurrence, ainsi que par des principes constitutionnels et des engagements internationaux (notamment ceux de l'OMC). Cet ensemble d'encadrements, bien que rigoureux, coexiste avec une grande opacité statistique, rendant difficile une évaluation globale de l'ampleur et de l'efficacité des aides publiques aux entreprises.

Le montant total des aides publiques aux entreprises en France pour 2019 se situerait entre 139 et 223 milliards d'euros, selon le périmètre retenu. Malgré les demandes du rapporteur, le ministère de l'Économie n'a pas été en mesure d'actualiser ces chiffres, invoquant la méthodologie propre de France Stratégie. Cette absence de données précises empêche toute évaluation claire des aides versées aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants. Par ailleurs, le rapport rappelle que ces aides doivent être analysées en tenant compte du niveau élevé des prélèvements obligatoires qui financent le modèle social français, l'un des plus coûteux de l'OCDE (35 % du PIB en 2019). Les comparaisons européennes montrent en effet que le prélèvement net sur les sociétés françaises atteint 20 % de la valeur ajoutée brute, un des taux les plus élevés de l'Union européenne. Si les aides publiques constituent un levier important de compétitivité, elles ne sauraient compenser à elles seules les déséquilibres mondiaux ni remplacer les politiques structurelles de long terme reposant sur l'éducation, la recherche, la formation et les infrastructures publiques. Le manque d'évaluation des aides est également souligné par les auteurs du rapport.

Ces trois rapports mettent en évidence le besoin d'information publique sur les aides publiques aux entreprises. Ils apportent des éléments pour donner une définition et définir un périmètre pour mesurer les aides. Ils proposent aussi d'évaluer ces aides à travers des méthodologies diverses (entretiens, simulations etc.). Le présent rapport part de ces enseignements pour poursuivre le travail d'étude des aides publiques dans deux dimensions : la comparaison internationale et l'évaluation.

Avant de comparer et d'évaluer, la première difficulté consiste à définir ce qui constitue la définition d'une aide. Le concept d'aides aux entreprises est difficile à définir et nécessite des choix conventionnels pour en délimiter le périmètre. Au niveau européen, une définition juridique indirecte existe dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Une aide est une intervention étatique incompatible avec les règles de fonctionnement du marché intérieur. Ce n'est cependant pas très satisfaisant. Au niveau international, l'OMC définit les aides aux entreprises dans le cadre des subventions régies par l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (SMC), annexé au GATT de 1994.

La définition la plus satisfaisante a été proposée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Commission européenne : une aide existe lorsqu'une entreprise reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu sur le marché, qu'il soit direct (subventions, apports en capital) ou indirect. Cependant une partie des interventions concernées par cette définition peut entrainer des gains financiers pour l'administration. C'est notamment le cas des prises de participation ou des prêts. Il y a une différence entre les aides qui ne conduisent à aucun bénéfice et celles qui peuvent en procurer indirectement.

Dans ce travail, une définition plus restreinte est alors adoptée. Il faut que cet avantage soit fourni par l'administration sans aucune contrepartie financière ou réelle. Il est alors certain qu'il s'agit d'une aide « pure » et pas d'une forme d'investissement.

Définir le périmètre des aides publiques aux entreprises n'est pas neutre et fait l'objet de débats, tant en France qu'au niveau international. Selon les institutions, sa définition peut varier. De manière générale, les subventions directes et aides à l'investissement sont toujours incluses. Il n'y a pas de débat car un transfert budgétaire direct est observé entre les administrations publiques et les entreprises.

Les dépenses fiscales sont aussi incluses dans le périmètre des aides publiques. Les dépenses fiscales regroupent l'ensemble des interventions réalisées via le système fiscal (Brixi et Swift, 2004). Elles correspondent aux recettes fiscales perdues à travers des dispositifs tels que les exonérations, les crédits d'impôt ou les déductions (Morel, Touzet et Zemmour, 2020). Elles sont mesurées comme des déviations par rapport à une norme fiscale. En France, l'administration fiscale définit une dépense fiscale comme : un avantage accordé à une catégorie spécifique de contribuables constitue une dépense fiscale, alors qu'une mesure s'appliquant à la majorité des contribuables est considérée comme la norme.

D'autres institutions incluent un certain nombre d'autres interventions indirectes (Mohamed, 2025), comme les prêts à taux préférentiels, les garanties d'emprunt ou encore les facilités d'accès aux infrastructures publiques. Ces interventions ne sont pas incluses dans le périmètre retenu dans ce rapport car elles peuvent donner lieu à des compensations financières, ce qui est contraire à la définition retenue. Le présent travail ne s'intéresse qu'aux mesures qui entraînent un transfert budgétaire. Les régulations favorisant certaines entreprises ou les droits de douane sont également exclus du périmètre.

Une augmentation massive des aides publiques est documentée dans ce rapport. Les données du précédent rapport de l'IRES (Abdelsalam et al. 2022) ont été réutilisées pour le cas français. Elles permettent d'étudier l'évolution des aides depuis 1949 en distinguant aides directes et indirectes. L'augmentation des aides publiques s'est principalement faite par le biais d'aides indirectes (dépenses fiscales). Elles sont concentrées sur les coûts liés à la production, et non pas l'innovation ou la distribution.

A l'échelle européenne, la mesure des aides publiques est plus complexe. Il n'existe pas de mesure harmonisée réalisée par les instituts de statistiques publiques des dépenses fiscales. La GTED (Global Tax Expenditure Database), couvrant 1990-2019, permet d'estimer les recettes fiscales perdues à partir des documents officiels des gouvernements. Toutefois, elle présente deux limites : elle ne prend en compte que les administrations centrales, excluant les collectivités locales et les administrations sociales (ce qui fausse les comparaisons, comme en France où les exonérations de cotisations sociales représentaient près de la moitié des dépenses fiscales en 2019), et les méthodes d'estimation varient selon les pays, limitant la comparabilité internationale. Les données de la GTED montrent que les trajectoires d'aides publiques aux entreprises sont très variables selon les pays.

Sur la base de ces estimations, le présent travail vise à comprendre les différents niveaux d'aides publiques en Europe puis à évaluer son impact en France. La comparaison internationale permet de faire ressortir deux points. D'une part, les aides publiques sont souvent corrélées à des niveaux élevés de prélèvements obligatoires. Sur le long terme, elles ont principalement augmenté en France et en Belgique, les deux pays du groupe de huit étudiés affichant les niveaux de prélèvement obligatoire les plus élevés. D'autre part, entre 1995 et 2019, on observe une convergence des niveaux de prélèvement ajustés pour les aides publiques. Cette évolution traduit deux stratégies fiscales distinctes face à la concurrence : une stratégie de stabilisation, voire de réduction des prélèvements, et une stratégie de compensation par le biais des aides publiques.

En France, l'essor massif des aides publiques n'a pas eu d'impact à l'échelle macroéconomique, tant en matière d'emploi que d'investissement. D'un point de vue post-keynésien, cette politique fiscale apparaît peu efficace : elle ne favorise ni la création d'emplois, en raison de l'absence d'effets significatifs de substitution ou de volume, ni l'investissement en R&D. Elle s'est principalement limitée à restaurer les marges des entreprises dans un contexte de faible croissance.

Le rapport qui suit est divisé en deux parties. La première utilise les données de la GTED et d'Eurostat pour comparer les niveaux d'aides publiques en Europe. Les résultats montrent que le niveau d'aide publique est inversement lié au degré de développement économique, tandis que l'orientation politique des gouvernements n'exerce aucune influence significative. Les aides fiscales aux entreprises apparaissent bien corrélées aux différents modèles de capitalisme européen, mais pas selon les prédictions traditionnelles de la littérature. Ces constats suggèrent que les typologies classiques du capitalisme comparé ne permettent pas d'expliquer pleinement les différences observées dans les niveaux d'aides publiques, remettant ainsi en cause plusieurs hypothèses fondamentales des travaux antérieurs.

L'un des enseignements les plus solides de l'analyse réside dans la corrélation positive entre le niveau de taxation et l'ampleur du soutien fiscal : plus la fiscalité est élevée, plus les pouvoirs publics ont tendance à soutenir les entreprises. Sur le long terme, la progression des aides s'est surtout manifestée en France et en Belgique, deux pays caractérisés par une fiscalité parmi les plus lourdes du groupe des huit États étudiés.

Cette relation valide l'hypothèse de compensation, selon laquelle les aides fiscales servent à atténuer l'effet des fortes charges fiscales. Dans un contexte de concurrence fiscale internationale, deux stratégies se dégagent : la modération fiscale, qui vise à contenir les taux d'imposition en réduisant les dépenses publiques (comme en Allemagne), et la compensation fiscale, où les gouvernements cherchent à équilibrer la pression fiscale par un soutien accru aux entreprises. Cette logique compensatoire des aides est soutenue par la convergence des niveaux de prélèvements obligatoires corrigés des aides publiques entre 1995 et 2019.

La seconde partie propose de mesurer l'évolution des aides publiques en France et d'évaluer leur efficacité d'un point de vue macroéconomique. Une estimation du montant total des aides publiques en France est proposée en combinant les données des comptes nationaux et les données budgétaires. Sur les trois dernières décennies, ce montant a augmenté de manière significative. Ces aides ont pris la forme de dépenses fiscales ciblées sur les coûts de production. Elles ont permis d'alléger l'effort fiscal net des entreprises,

Notre époque n'est pas caractérisée par la disparition des politiques budgétaires, mais plutôt une reconfiguration de leurs finalités et de leurs instruments. Les approches keynésiennes classiques ont laissé place à de nouvelles formes d'intervention publique, parmi lesquelles les aides aux entreprises occupent une place centrale. Ces aides ne favorisent ni l'emploi, ni l'innovation. Elles ont essentiellement servi à rétablir les marges bénéficiaires dans un contexte de stagnation séculaire.

Chacune de ces parties constitue la base d'un article de recherche. Ce travail a été réalisé en collaboration avec l'IRES et le LIEPP. Il a bénéficié des conseils et relectures de Bruno Palier (LIEPP, Sciences Po) et de Philippe Guimard (IRES). La seconde partie du rapport a été co-écrite avec Aïmane Abdelsalam, chercheur au Clersée.

Première partie :
L'aide publique en Europe : une compensation fiscale ?

Auteur : Léo Vigny, chercheur postdoctorant au LIEPP, Sciences Po, Paris.

1. Introduction

La construction du marché européen a conduit à l'élimination de toutes les barrières et distorsions au libre-échange. Cette construction a été réalisée étape par étape. Elle a commencé en 1952 avec la création du marché commun pour le charbon et l'acier (Communauté européenne du charbon et de l'acier). Le traité de Rome (1957) a lancé la construction du marché commun élargi sous la forme d'une union douanière. Les droits de douane ont été progressivement réduits entre les États membres, et des tarifs communs ont été introduits. Cependant, certaines barrières au libre-échange subsistaient, notamment en matière de régulation, d'interventions fiscales et d'infrastructures.

L'Acte unique européen (1986) a été introduit pour remédier à ces insuffisances. La plupart des réglementations relatives aux produits et à la concurrence ont été transférées à la Commission européenne pour harmoniser les différentes normes nationales. Des fonds structurels ont été établis pour promouvoir le développement des infrastructures régionales. La politique fiscale a été encadrer limiter le soutient aux entreprises nationales. Dans ce contexte, une diminution des aides fiscales aux entreprises était attendues dans les décennies suivantes.

Cependant, les aides publiques n'ont pas diminué dans tous les États. En France, le soutien fiscal a augmenté depuis les années 1990 (Abdelsalam et al. 2022). Le niveau des aides est resté stable entre 1979 et 1997, oscillant entre 2,44 % et 2,73 % du PIB. Elles ont considérablement augmenté depuis les années 2000, atteignant 6,44 % du PIB. La forme des aides fiscales a également changé : aujourd'hui, elles prennent davantage la forme de crédits et d'exonérations fiscales que de subventions directes. La France n'est pas un cas isolé en Europe. Le soutient fiscal aux entreprises est également significatif en Belgique et aux Pays-Bas, tandis que d'autres pays, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, sont moins interventionnistes.

La littérature économique propose plusieurs explications pour expliquer l'évolution des interventions étatiques. La loi de Wagner postule que plus un pays est développé, plus l'intervention de l'État augmente (Lamartina et Zaghini 2011). Le rôle des partis politiques a également été mis en avant, en particulier celui des partis de gauche (Potrafke 2017). Les auteurs du *Comparative capitalism* soulignent quant à eux les complémentarités entre les interventions étatiques et le secteur privé (Hall et Soskice 2001). Les niveaux et les formes des interventions fiscales sont largement expliqués par les caractéristiques des différents systèmes capitalistes.

Cette partie examine quels sont les caractéristiques des pays qui soutiennent le plus leurs entreprises. Ce travail apporte trois contributions. Premièrement, sur la base d'une définition précise de l'aide publique aux entreprises, un nouveau jeu de données a été constituée à partir de la *Global Tax Expenditure Database* (GTED) et des données d'Eurostat. C'est la première tentative qui intègre les dépenses fiscales et les subventions directes pour étudier les aides fiscales au niveau européen. Deuxièmement, les résultats montrent que les niveaux de soutien fiscal ne sont pas associés aux variables attendues dans la littérature. Les aides publiques ne sont pas plus élevées dans les pays les plus développés. Les orientations politiques des gouvernements ne semblent pas non plus avoir d'un impact sur les niveaux d'aides publiques. Les niveaux de soutien ne correspondent pas non plus à la typologie utilisée dans la littérature sur le capitalisme comparé. Par exemple, le soutient fiscal au Royaume-Uni est à un niveau similaire à celui des pays continentaux, souvent perçus comme plus interventionnistes. À l'inverse, les pays méditerranéens sont généralement moins interventionnistes. Troisièmement, une nouvelle hypothèse pour expliquer les différents niveaux d'aides fiscales en Europe est proposée. Selon les résultats, le soutien fiscal est fortement corrélé au niveau de prélèvement obligatoire. Les aides fiscales compensent le niveau de taxation. Les pays ayant des niveaux d'imposition élevés sont plus enclins que d'autres à offrir un soutien fiscal aux entreprises.

Cette première partie est structurée comme suit. Dans la section 2, une définition précise du soutien fiscal est apportée. Ensuite, les principales explications de l'intervention de l'État dans la littérature sont examinées : le niveau de développement, l'orientation politique du gouvernement, la variété de capitalisme et une nouvelle hypothèse — le niveau de taxation (section 3). À partir de cette littérature, quatre hypothèses pour expliquer les niveaux d'aides fiscales en Europe et la méthodologie de recherche sont présentées (section 4). Ensuite, les données et les résultats sont exposées dans les sections 5 et 6. Dans la section 7, l'hypothèse de compensation fiscale est proposée pour comprendre le niveau des aides publiques en Allemagne et en France. Enfin, la dernière section conclue et apporte des éléments de discussion (section 8).

2. L'aides d'État aux entreprises : une définition

Une étude récente sur l'aide publique aux entreprises en France propose une définition précise (Abdelsalam et al., 2022). Les aides d'État sont définies comme des transferts financiers des administrations publiques vers les entreprises. Ces transferts s'effectuent sans contrepartie financière ou physique. Les recapitalisations en sont par exemple exclues, car elles impliquent une acquisition de parts d'entreprises par l'État. Ces transferts doivent également être réalisés : les garanties financières, telles que les prêts ou avances remboursables, ne sont pas considérées comme des aides fiscales.

Les aides fiscales sont souvent confondues avec les subventions, qui sont plus facilement identifiables dans les comptes nationaux (Subventions – poste D3). Cependant, il existe deux distinctions importantes entre les aides fiscales aux entreprises et les subventions.

Premièrement, certaines subventions peuvent ne pas bénéficier aux entreprises. Contrairement aux subventions à la production, les subventions sur les produits ne sont pas liées à un secteur spécifique dans les comptes nationaux, ce qui rend impossible de déterminer si elles profitent ou non aux entreprises. Ces subventions sont donc exclues de ce qui est classé comme aides d'État aux entreprises.

Deuxièmement, les subventions sont enregistrées comme dépenses dans les comptes nationaux. En revanche, les aides fiscales sous forme d'exonérations fiscales ne sont pas comptabilisées comme des dépenses. Par conséquent, une part importante des soutiens fiscaux est négligée lorsqu'on ne considère que les subventions.

Une définition différente de France stratégie est adoptée dans ce travail (Mohamed, 2025). Dans une récente note d'analyse, les aides publiques aux entreprises sont décomposées entre quatre grandes catégories : les dépenses budgétaires, les réductions de prélèvement fiscaux (dépenses fiscales), les réductions de prélèvement sociaux (exonérations des cotisations sociales) et les aides financières (participations, prêts et garanties). La dernière catégorie est exclue de l'analyse car elles peuvent donner lieu à des contreparties pour la puissance publique. Le périmètre est ici restreint aux aides « pures » de l'Etat.

Le périmètre retenu est également différent celui d'un récent rapport du Sénat sur le même sujet (Rapport du Sénat, 2025). Ce dernier se concentre sur les « grandes entreprises » en termes de salariés et de chiffre d'affaires. Dans ce travail, une approche macroéconomique est adoptée. L'aide publique est pensée comme une catégorie budgétaire à part entière, que ces opérations concernent des petites ou des grandes entreprises.

3. Revue de littérature

3.1. La loi de Wagner

La relation entre l'intervention fiscale et le niveau de développement est un paramètre important à considérer. Elle est synthétisée par la loi de Wagner (Lamartina et Zaghini 2011), qui postule qu'à mesure qu'un pays se développe, l'intervention de l'État augmente.

D'après la loi de Wagner, l'élasticité des dépenses publiques par rapport à la croissance du PIB est être supérieure à 1. Cette augmentation des dépenses publiques peut être attribuée à l'émergence de trois besoins nouveaux (Lamartina et Zaghini 2011). Premièrement, la croissance économique nécessite que l'État gère les infrastructures et les monopoles naturels pour améliorer l'efficacité économique (Henrekson 1993). Deuxièmement, l'augmentation des revenus favorise l'émergence de nouveaux besoins sociaux pour des « biens supérieurs », tels que l'éducation, la culture et la santé. Enfin, l'expansion de l'activité économique, notamment l'urbanisation, accroît la complexité sociale, nécessitant des dépenses publiques accrues pour l'application des lois, la régulation et la protection publique.

Au cours des 60 dernières années, la loi de Wagner a été largement testée, avec des résultats mitigés. Certaines études soutiennent le lien de causalité entre croissance économique et

croissance des dépenses publiques (Thornton 1999; Sideris 2007; Lamartina and Zaghini 2011; Brückner, Chong, and Gradstein 2012; Magazzino, Giolli, and Mele 2015), tandis que d'autres le réfutent (Bairam, 1995; Wahab, 2004; Durevall and Henrekson, 2011). Ces études couvrent des pays et des périodes diverses, allant de 30 à plus de 100 ans. La plupart testent la causalité de Granger sur des périodes allant des années 1970 aux années 2000.

Malgré de nombreux travaux, il n'y a pas de consensus quant à la validité de la loi de Wagner ou ses facteurs explicatifs. Durevall et Henrekson (2011) notent que la loi de Wagner a bénéficié d'un large soutien jusqu'au début des années 1990. Depuis lors, plus de 40 études ont produit des résultats mitigés : 35 % n'ont trouvé aucune preuve de la loi de Wagner, 30 % l'ont validée de manière conditionnelle (en se concentrant sur des variables ou des dépenses spécifiques), et 35 % l'ont soutenue sans réserve. La loi de Wagner semble valide entre 1860 et 1970, coïncidant avec la diversification des fonctions de l'État et le développement de la protection sociale. Cependant, à l'ère moderne, la mondialisation et la concurrence ont affaibli la corrélation entre la croissance du PIB et les dépenses publiques.

Bien que la loi de Wagner concerne principalement le niveau global des dépenses publiques, dans ce travail l'hypothèse selon laquelle les pays plus riches sont mieux positionnés pour fournir un soutien fiscal à leurs entreprises sera testée.

3.2. L'effet partisan

Historiquement, les partis de gauche, liés à la classe ouvrière, ont été davantage enclins à augmenter les dépenses publiques. De nombreuses études s'accordent à dire qu'avant les années 1980 et 1990, l'effet partisan était le principal facteur expliquant la croissance des dépenses publiques, en particulier des dépenses sociales (Pierson, 1996; Huber and Stephens, 2000; Allan and Scruggs, 2004; Korpi, 2006; Potrafke, 2017). Une relation directe et linéaire entre le parti au pouvoir et les politiques publiques est mise en évidence. Les partis à gauche du spectre politique sont plus interventionnistes en matière de politique budgétaire tandis que les partis à droites du spectre sont plus conservateurs.

Après cette période, l'impact de l'effet partisan est devenu plus nuancé (Kittel and Obinger, 2003; Bandau and Ahrens, 2020). Les transformations récentes des sociétés capitalistes semblent avoir réduit l'influence de l'effet partisan. Les tenants du « New Politics » (Pierson, 1996), qui mettent l'accent sur la dépendance au sentier dans l'expansion de l'État-providence, soutiennent que cette évolution a modifié le paysage politique. L'expansion de l'État-providence a transformé les attentes des électeurs et les objectifs des organisations représentant leurs intérêts, réduisant ainsi l'impact des affiliations partisanes.

Néanmoins, l'effet partisan reste pertinent pour expliquer l'évolution des subventions, car elles sont moins sujettes à controverse politique (Schmitt and Zohlnhöfer, 2019). Sur cette base, on peut faire l'hypothèse que les partis de gauche sont plus susceptibles d'être associés à des politiques de soutien fiscal.

3.3. Les variétés du capitalisme

Selon la littérature sur le capitalisme comparé, les interventions de l'État dépendent en grande partie des spécificités institutionnelles du secteur privé. Les institutions de marché impliquent moins d'interventions publiques que les systèmes plus coordonnés. Le volume des aides d'État aux entreprises devrait donc varier en fonction des différentes formes de capitalisme. Les hypothèses de recherche de ce travail s'appuient sur la typologie proposée dans *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Hall et Soskice, 2001).

L'approche développée par Hall et Soskice (2001) invite à distinguer plusieurs variétés de capitalisme. Les pays sont comparés sur la base des choix organisationnels et de coordination réalisée au sein des entreprises. Une distinction est faite entre deux modèles, auxquels d'autres cas ont été ajoutés ultérieurement (Molina and Rhodes, 2007, Nölke and Vliegenthart, 2009) :

- Économies de marché libérales (LME) : les agents y résolvent les problèmes de coordination par des arrangements hiérarchiques et concurrentiels. Ces relations de marché se caractérisent par des échanges de biens et services dans un contexte de libre concurrence.
- Économies de marché coordonnées (CME) : les entreprises s'appuient sur des mécanismes de coordination qui dépassent les transactions de marché pour organiser leurs activités. Cela implique l'utilisation de contrats moins flexibles et des relations à long terme entre les différentes parties prenantes.
- Économies mixtes ou dirigées par l'État (MME) : ces économies combinent des formes de coordination de marché et non marchandes, mais la faible efficacité des institutions nécessite des interventions étatiques importantes.
- Économies de marché dépendantes (DME) : ces économies, analysées dans des travaux ultérieurs (Nölke et Vliegenthart, 2009), reposent principalement sur les investissements des multinationales. Elle cherche donc à s'intégrer aux chaines globales de valeur.

La littérature sur le capitalisme comparé a longuement étudié les complémentarités entre les interventions étatiques et le secteur privé. Une attention particulière a été portée aux relations entre les compétences nécessaires au secteur privé et les systèmes de sécurité sociale. Par exemple dans les CME, un État-providence solide préserve les compétences spécifiques des travailleurs, qui peuvent nécessiter une assistance publique. Tandis que dans les LME, la prédominance des compétences générales réduit le besoin d'interventions étatiques, privilégiant des mécanismes de marché.

Les aides d'État semblent refléter ces distinctions :

- Dans les LME, les aides publiques jouent un rôle mineur et se concentrent sur des incitations fiscales ou des subventions à la R&D (Hall et Soskice, 2001).
- Dans les CME, les interventions visent à préserver les compétences spécifiques des travailleurs et à soutenir les secteurs stratégiques en difficulté.

- Dans les MME, l'État soutient fortement les secteurs stratégiques ou les champions nationaux pour pallier les déficits de coordination.
- Dans les DME, les incitations fiscales sont souvent utilisées pour attirer des entreprises multinationales, mais leur niveau reste ambigu.

Sur cette base, on suppose que les aides publiques sont relativement faibles dans les économies de marché libérales (LME), moyennes dans les économies de marché coordonnées (CME) et élevées dans les économies mixtes ou dirigées par l'État (MME). Aucune hypothèse pour les économies de marché dépendantes (DME) n'a été formulée. Ces économies peuvent utiliser les aides publiques pour attirer les entreprises multinationales. Cependant, elles doivent aussi limiter les niveaux de taxation et les interventions fiscales pour rester compétitives.

La typologie proposée par Bruno Amable (2003) dans *The Diversity of Modern Capitalism* ,'est pas utilisée parce qu'elle exclut les pays d'Europe de l'Est. De même, la typologie proposée par Hassel and Palier (2021) dans *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies* n'a pas été retenue non plus car le rôle et le niveau des aides publiques aux entreprises dans les régimes de croissance n'est pas analysé. Il existe des arguments valables pour justifier les aides publiques aux entreprises dans les cinq régimes de croissance qu'ils étudient. Il semble alors difficile de formuler des hypothèses précises sur les différences quantitatives d'aides publiques aux entreprises en se basant sur leurs travaux. Malgré des différences théoriques importantes, ces travaux aboutissent à typologie de pays assez similaires (voir Annexe 1).

3.4. La compensation fiscale

Enfin, le niveau de taxation constitue une autre dimension importante à considérer. La mondialisation a introduit une forme de concurrence fiscale entre États (Genschel and Schwarz, 2011). Elle conduit à augmenter la mobilité du capital et à réduire les coûts de transaction. En conséquence, les facteurs de production mobiles, en particulier les entreprises, peuvent se relocaliser dans des zones aux taux d'imposition plus faibles. Les États sont donc incités à abaisser leurs niveaux d'imposition des entreprises. Cette dynamique engendre une concurrence intense entre État menant à une baisse progressive des taux d'imposition, souvent qualifiée de « dumping fiscal ». Une méta-analyse portant sur 33 études primaires conclut que cet effet est robuste (Heimberger 2021).

La concurrence fiscale n'impacte pas seulement les taux d'imposition et les recettes fiscales. Dans un contexte d'économie ouverte, les taux d'imposition influencent d'autres variables économiques. Si l'offre de capital n'est pas parfaitement inélastique, les taxes sur les entreprises ont un effet négatif sur les salaires (Harberger, 1962). Pour maintenir leurs marges bénéficiaires sous des taux d'imposition élevés, les entreprises sont moins enclines à consentir à des augmentations salariales. Symétriquement, les gouvernements ont intérêt à réduire les taux d'imposition pour compenser les coûts du travail (Haufler and Mittermaier, 2011; Mittermaier and Rincke, 2013; Exbrayat and Geys, 2016).

Cependant, certains États rencontrent des difficultés pour réduire leurs niveaux d'imposition. Dans ce cas, ils peuvent mettre en place d'autres forme de transferts fiscales pour compenser une fiscalité élevée. Depuis la fin des années 1990, le coût du travail élevé est considéré comme une des principales faiblesses de l'économie française (L'Horty et al., 2019). Les gouvernements français ont introduit des programmes d'aide publique (subventions et exonérations fiscales) pour alléger le poids fiscal lié à l'emploi. Ces programmes visaient à réduire les coûts fiscaux adossé à l'emploi — intégrés dans les coûts globaux du travail — tout en préservant les salaires nets.

4. Hypothèses et méthode

Sur la base de la revue de la littérature, quatre hypothèses sont testées :

- **H1** : Les aides publiques devraient être plus élevées dans les pays les plus développés.
- **H2** : Les aides publiques devraient être plus élevées sous un gouvernement à gauche du spectre politique.
- **H3** : Les aides publiques sont relativement faibles dans les LME, modérées dans les CME et élevées dans les MME.
- **H4** : Les aides publiques devraient être plus élevées dans les pays ayant un niveau élevé de prélèvement obligatoire.

Pour tester ces différentes hypothèses, une régression a été réalisée, avec la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO). L'enjeu est de déterminer si les variables discutées dans la littérature (Section 3) sont associées à des niveaux variables de soutien fiscal différents dans un échantillon de pays européens. Sont également incluses deux variables de contrôle : le déficit public et une variable binaire pour tenir compte de l'effet de chaque année. Le déficit public permet de capter, notamment dans le contexte européen, les marges de manœuvre budgétaire des différents gouvernements. Ces dernières étant susceptible d'influencer la capacité d'un gouvernement à fournir des aides aux entreprises.

L'ajout du niveau de taxation comme variable indépendante dans le modèle introduit un problème de corrélation statistique entre la variable dépendante et les variables explicatives. Les exonérations fiscales, qui font partie de la variable dépendante, sont susceptibles de réduire le niveau général de taxation. Cependant, ce problème de spécification pourrait être limité pour deux raisons. Les résultats sont interprétés comme des corrélations contrôlées plutôt que comme des relations causales. Si la corrélation entre l'aide fiscale et le niveau de taxation est positive — indiquant que les aides fiscales augmentent avec les niveaux de taxation — l'estimation est probablement sous-estimée. Inversement, si la corrélation est négative, l'estimation est probablement surestimée.

Modèle :

$$Aide\ publique = Variété\ de\ capitalisme + Score\ politique + PIB\ par\ habitant + Taux\ de\ prélèvement\ obligatoire + Déficit\ public + Année$$

Récemment, l'usage des régressions en sciences sociales a suscité des débats intenses, en particulier concernant l'interprétation des p-values (voir *The American Statistician*, volume 73-1, 2019). Une p-value significative permet de rejeter l'hypothèse nulle, indiquant que les coefficients estimés dans l'échantillon sont significatifs pour l'ensemble de la population. Cependant, en macroéconomie, l'échantillon représente souvent l'ensemble de la population (Pollet, 2013). Par conséquent, les coefficients estimés sont intrinsèquement « significatifs » pour toute la population. Dans de tels cas, l'attention se déplace du rejet de l'hypothèse nulle vers l'évaluation de l'amplitude et de l'incertitude des estimations, ce que la p-value ne permet pas de faire.

En suivant les perspectives de Romer (2020) et Imbens (2021), l'accent est mis sur l'erreur standard et les intervalles de confiance plutôt que sur les p-values. Ces mesures fournissent des informations plus pertinentes sur la précision et la fiabilité des estimations.

Plutôt que de privilégier la significativité statistique, c'est la « *substantive significance* » qui est analysée, notamment le signe du coefficient estimé et son amplitude (Miller, 2008). De plus, une analyse de la variance (ANOVA) a été réalisée afin d'identifier les variables les plus influentes dans l'échantillon. L'enjeu n'est pas d'établir de relations causales entre les agrégats macroéconomiques étudié. Les régressions sont utilisées comme un outil pour observer des corrélations tout en contrôlant les effets des autres variables.

5. Données

Les aides d'État aux entreprises peuvent prendre diverses formes, mais ce travail se concentre exclusivement sur la dimension fiscale. Du point de vue fiscal, les aides d'État peuvent être classées en deux catégories : les subventions et les dépenses fiscales.

- Les subventions sont définies comme des « paiements actuels sans contrepartie que les administrations publiques (…) effectuent en faveur de producteurs résidents » (Eurostat, 2010, p.95). Elles représentent des transferts financiers directs de l'État vers les entreprises.
- Les dépenses fiscales, en revanche, désignent les recettes fiscales non perçues par l'État en raison de dispositifs tels que les exonérations fiscales et les crédits d'impôt. Ces interventions modifient le système fiscal et constituent une forme indirecte d'aide fiscale aux entreprises.

La définition des aides retenues est similaire à celle du précédent rapport IRES sur les aides publiques (Abdelsalam et al., 2022). Eurostat fournit des données sur les subventions (poste D3), mais cette étude se limite aux subventions à la production (D39), en excluant les subventions sur les produits (D31) qui bénéficient à un éventail plus large d'agents, comme les ménages (ex. : subventions sur le pétrole). Eurostat inclut également des données sur les aides à l'investissement (D92), exclusivement destinées aux entreprises.

Mesurer les dépenses fiscales est plus complexe, car Eurostat ne fournit pas ces données. Pour les estimer, la base de données mondiale sur les dépenses fiscales (*Global Tax Expenditure*

Database, GTED) a été utilisée. Elle couvre une période qui s'étend de 1990 à 2019. La GTED compile des estimations des recettes fiscales perdues à partir de documents officiels des gouvernements pour chaque programme fiscal mis en œuvre.

Cependant, la GTED présente deux limites importantes :

- Elle couvre uniquement les dépenses fiscales des administrations centrales, excluant celles des collectivités locales et des administrations sociales. Cette omission est problématique pour les comparaisons internationales, car les exonérations de cotisations sociales jouent un rôle significatif dans certains pays. Par exemple, en France, les exonérations de cotisations sociales représentaient 64 milliards d'euros en 2019, soit la moitié des dépenses fiscales totales. Cependant, la diversité des systèmes de sécurité sociale rend ces exonérations difficiles à comparer entre pays.
- Les gouvernements utilisent des méthodes variées pour estimer les pertes de recettes, introduisant des différences de mesure entre les données de pays différents.

Malgré ces limites, le GTED reste la seule base de données permettant des comparaisons internationales des dépenses fiscales. Pour mesurer les aides fiscales aux entreprises, on combine les subventions à la production (D39), les aides à l'investissement (D92) et les dépenses fiscales des administrations centrales ciblant les entreprises. Les crédits d'impôt sont exclus des dépenses fiscales pour éviter les doubles comptes, car ils sont déjà inclus dans les subventions à la production. En raison de la disponibilité limitée des données, les dépenses fiscales avant 2015 ne sont accessibles que pour un nombre restreint de pays. L'analyse est donc limitée à la période 2016-2019 pour tester les hypothèses.

L'effet partisan a été mesuré à l'aide d'un score moyen pondéré de la composition parlementaire, issu de la base de données ParlGov (Holger and Manow, 2019; Volkens, 2019; Wratil, 2022). Les données sur le niveau de taxation et le déficit proviennent de la base *AMECO*. Le PIB par habitant, exprimé sous forme de Z-score (soit une variable centrée réduite), a été utilisé pour mesurer le développement. Cette standardisation permet d'évaluer l'impact de la variation standardisée du PIB par habitant sur la variable dépendante, car les valeurs brutes (en milliers d'euros) produisaient des coefficients négligeables.

L'Irlande a été exclue de l'échantillon car c'est une valeur aberrante. Les niveaux d'aide publique sont approximativement de 10 % points de PIB, soit deux fois plus que la deuxième valeur la plus élevée. De plus, le PIB irlandais surestime largement la taille réelle de son économie (Tedeschi, 2018). Le Royaume-Uni est au final le seul pays anglo-saxon de l'échantillon, représentant le groupe des LME (*Liberal Market Economies*).

6. Résultats

Le modèle teste les relations entre les variables explicatives, développement économique, orientation politique des gouvernements, variété du capitalisme, taux de prélèvement obligatoire et les niveaux d'aides publiques (Tableau 1). Les coefficients estimés et les

intervalles de confiance sont présentés en même temps, afin d'évaluer l'homogénéité des variables indépendantes sur la variable dépendante.

Les résultats montrent que les aides fiscales dans les MME et les DME sont respectivement inférieures de 1,6 et 1,5 fois par rapport au niveau des aides dans les CME. Les intervalles de confiance confirment que les signes des estimations sont homogènes pour les pays de ces clusters. Cela indique que le niveau d'intervention fiscale est plus élevé dans les CME que dans les MME et DME. Il n'y a pas de différence substantielle entre les LME et les CME. Ces résultats contredisent l'Hypothèse 3 (H3), particulièrement parce que les MME sont moins interventionnistes fiscalement auprès de leur entreprise que les CME.

Tableau 1 : Résultats des estimations

	Coefficient	Intervalle de confiance
Variété du capitalisme (ref : CME)		
LME (UK)	*-0,01*	*-1,26 ; 1,24*
MME	*-1,63*	*-2,75 ; -0,51*
PECO	*-1,54*	*-2,93 ; -0,15*
Score politique	*-0,04*	*-0,51 ; 0,43*
PIB par habitant	*-1,25*	*-1,90 ; -0,60*
Déficit public	*-0,12*	*-0,30 ; 0,06*
Taux de prélèvement obligatoire	*0,24*	*0,16 ; 0,32*
2017	*0,03*	*-0,56 ; 0,62*
2018	*0*	*-0,63 ; 0,63*
2019	*0,13*	*-0,52 ; 0,78*

Source : Eurostat et GTED, calculs de l'auteur.

Ce tableau présente les résultats d'une régression visant à expliquer l'ampleur des aides publiques selon différents facteurs. Chaque ligne correspond à une variable explicative, et le coefficient indique l'effet estimé de cette variable sur la variable dépendante, toutes choses égales par ailleurs. L'intervalle de confiance montre la précision de l'estimation : si l'intervalle inclut zéro, l'effet n'est pas statistiquement significatif. Par exemple, pour le PIB par habitant, un coefficient négatif signifie que, toutes choses égales, un niveau plus élevé de richesse par habitant est associé à des aides publiques proportionnellement plus faibles. De même, un coefficient positif pour le taux de prélèvement obligatoire indiquerait qu'un niveau plus élevé de fiscalité correspond à des aides plus importantes. Les variables de type catégoriel, comme la variété du capitalisme, comparent les groupes par rapport à une catégorie de référence.

Les coefficients associés au score politique, au déficit public et aux *dummies* d'année sont proches de zéro, suggérant que ces variables ont un impact minimal sur les aides fiscales. L'intervalle de confiance [-0,51 ; 0,43], notamment les bornes négatives et positives du score politique révèlent une forte hétérogénéité au sein de l'échantillon. Par conséquent, les résultats ne soutiennent pas l'Hypothèse 2 (H2).

Le niveau de développement, mesuré par le PIB par habitant, est fortement corrélé au soutien fiscal. Cependant, le signe du coefficient est négatif, indiquant que les pays les plus riches fournissent moins de soutien fiscal aux entreprises. Ce résultat contredit l'Hypothèse 1 (H1).

Le niveau de taxation est positivement associé aux aides d'État. L'intervalle de confiance suggèrent que cet effet est relativement homogène à travers les pays. L'Hypothèse 4 (H4) est la seule qui soit confirmée par les résultats du modèle.

Tableau 2 : ANOVA du modèle

Variables	**Somme des carrés**	**Valeur p**
Variétés de capitalisme	11,79	0,01
Score politique	1,32	0,23
Espace budgétaire	3,18	0,06
PIB par habitant	0,98	0,3
Niveau de taxation	33,69	0
Année	0,15	0,98
Résidus	62,3	

Source : Eurostat et GTED, calculs de l'auteur.

Ce tableau présente les résultats d'une ANOVA, qui permet de mesurer l'importance relative de différentes variables pour expliquer la variation d'une variable dépendante. La somme des carrés indique la part de la variance expliquée par chaque facteur, tandis que la valeur p renseigne sur la significativité statistique : une valeur p inférieure à 0,05 indique que le facteur a un effet significatif. Par exemple, le niveau de taxation a une somme des carrés élevée et une valeur p égale à 0, ce qui signifie qu'il contribue fortement et significativement à expliquer la variation des aides publiques. À l'inverse, des variables comme l'année ou le PIB par habitant ont des valeurs p élevées (0,98 et 0,3), indiquant qu'elles n'expliquent pas de manière significative les différences observées. L'ANOVA permet ainsi de hiérarchiser les facteurs selon leur influence et leur pertinence statistique pour le phénomène étudié.

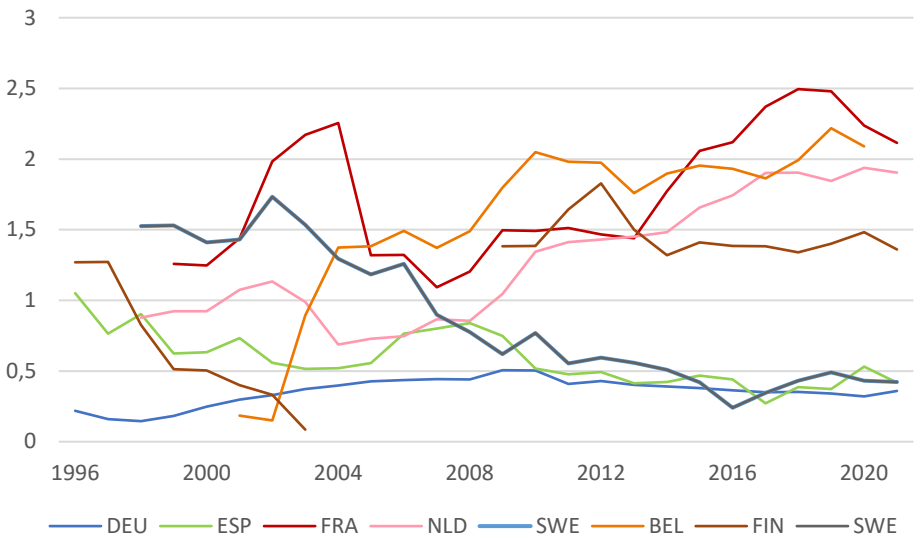
L'analyse de la variance (ANOVA) montre que les différents clusters (variétés de capitalisme) et le niveau de taxation sont les variables les plus explicatives du modèle (Tableau 2). Ils expliquent respectivement 11 % et 33 % de la variance dans la distribution des aides fiscales. À l'inverse, le PIB par habitant n'explique que 2 % de la variance.

Les résultats du modèle montrent que les aides fiscales sont plus susceptibles d'être associées à des niveaux élevés de taxation. Elles révèlent également que certaines variétés de capitalisme sont corrélées aux aides fiscales aux entreprises. Cependant, ces résultats contredisent en partie les hypothèses présentent dans la littérature. Par exemple, les pays méditerranéens fournissent moins de soutien fiscal que les pays continentaux et nordiques. Par ailleurs, le Royaume-Uni, généralement associé à un interventionnisme fiscal faible, présente un niveau d'aides fiscales similaire à celui des pays continentaux. Les pays d'Europe de l'Est, dépendant des investissements des multinationales, offrent moins de soutien fiscal que les autres pays.

7. Evolution des aides publiques et des prélèvements obligatoires

Pour un certain nombre de pays, les données des dépenses fiscales de la GTED sont disponibles depuis la fin des années 1990. Deux groupes de pays apparaissent (Graphique 1). La Suède, l'Allemagne et l'Espagne voient leurs dépenses fiscales diminuer. Elles se stabilisent autour de 0,5 point de PIB à la fin des années 2010. Tandis qu'en France, aux Pays-Bas, en Belgique et en Finlande les dépenses fiscales ont augmenté. Elles se stabilisent entre 1,5 et 2 points de PIB.

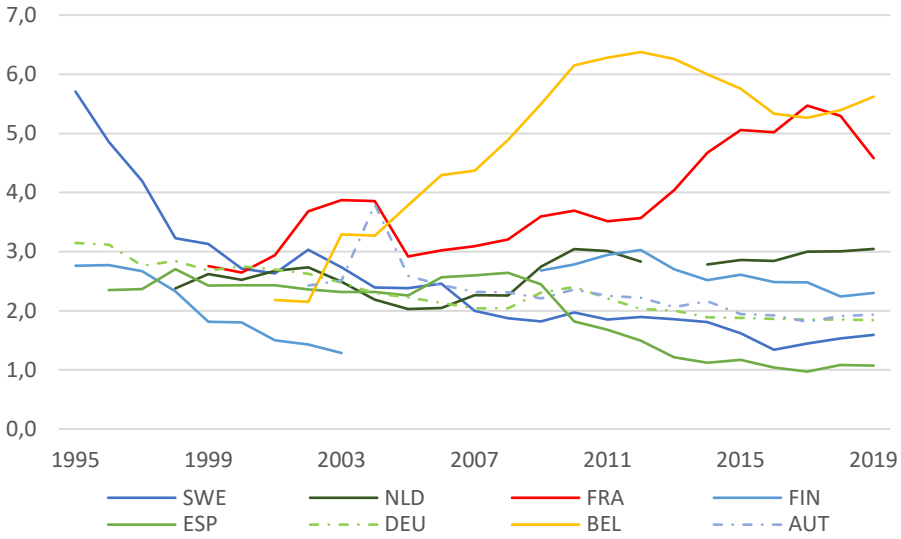
Graphique 1 : Comparaison des niveaux de dépenses fiscales entre 9 pays européens depuis les années 1990



Source : GTED.

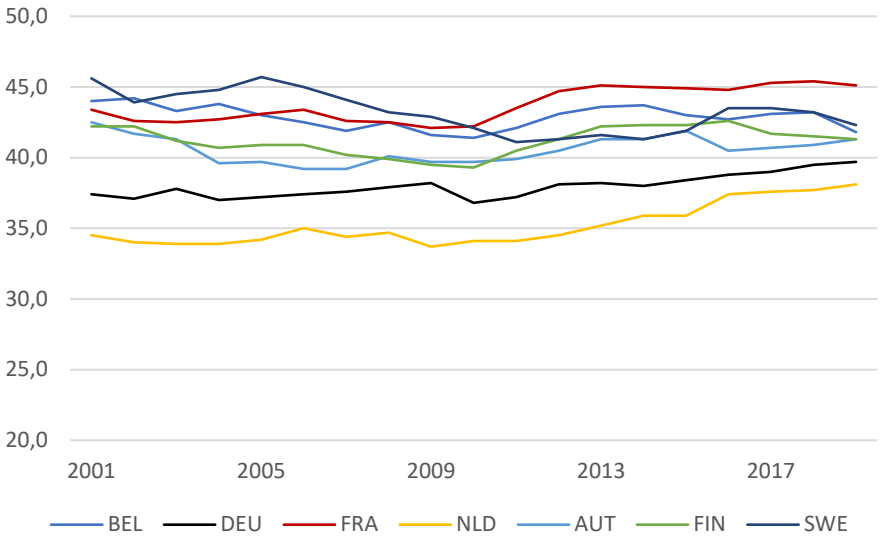
Lorsque l'on regarde l'évolution des aides publiques totales pour ce même groupe de 8 pays, deux nouveaux groupes de pays se dégagent. D'une part, la France et la Belgique ont connu une forte hausse des aides publiques aux entreprises au cours des vingt dernières années. Leur niveau atteint environ 5 points de PIB en fin de période. Ces similarités des formes et niveaux d'aides publiques en France et en Belgique avait été soulignées par précédent rapport IRES (Gautié et Lerais, 2024). Les autres pays connaissent au contraire une baisse de leur niveau d'aide publique. Les Pays-Bas sont dans une situation intermédiaire. L'aide publique y augmente au cours des deux dernières décennies mais n'atteint pas les niveaux belge et français.

Graphique 2 : comparaison des niveaux d'aides publiques entre 8 pays européens depuis les années 1990



Source GTED et Eurostat.

Graphique 3 : comparaison des niveaux de prélèvement obligatoire ajusté des aides publiques entre 8 pays européens depuis 1995



Source : GTED et Eurostat.

Il est possible d'ajuster le niveau de prélèvement obligatoire par les niveaux d'aide publique issus de la GTED et d'Eurostat. Il faut soustraire les subventions au niveau de taxation. Les dépenses fiscales ne sont pas incluses, car elles impactent déjà le niveau de prélèvement obligatoire. Une convergence des niveaux de prélèvement obligatoire ajustés est observée. L'écart-type passe de 3,95 en 2001, date de la création de l'EMU, à 2,17 en 2019. Si l'on exclut la France, les prélèvements obligatoires ajustés se situent entre 38,1 et 41,8 points de PIB. La

France est un *outlier* en raison du niveau important de prélèvement obligatoire lié à un système de sécurité sociale généreux, notamment pour les retraités.

L'Espagne n'est pas incluse dans le graphique 3. C'est un pays avec un système de protection sociale moins développé que dans les autres pays au début de la période étudiée (Ferrara, 1996), ce qui implique un niveau de prélèvement obligatoire plus faible. Le taux de prélèvement obligatoire ajusté est de 31,9 points de PIB en 2001 et 34,5 points de PIB en 2019. Cela entrainait d'importantes distorsions notamment sur l'écart-type.

Deux résultats empiriques émergent de l'analyse des données. D'une part les aides publiques sont associées à des niveaux de prélèvement obligatoire élevés. En longue période elles ont principalement augmenté en France et en Belgique, les deux pays avec les niveaux de prélèvement obligatoire les plus élevés du groupe de huit pays étudiés. D'autre part, une convergence des niveaux de prélèvement obligatoire ajustés pour les aides publiques est observée entre 1995 et 2019. Cette convergence révèle deux stratégies fiscales différentes face à la concurrence fiscale. Une stratégie de stabilisation et si possible réduction des niveaux de prélèvement et une stratégie de compensation.

8. Allemagne et France : deux stratégies fiscales distinctes

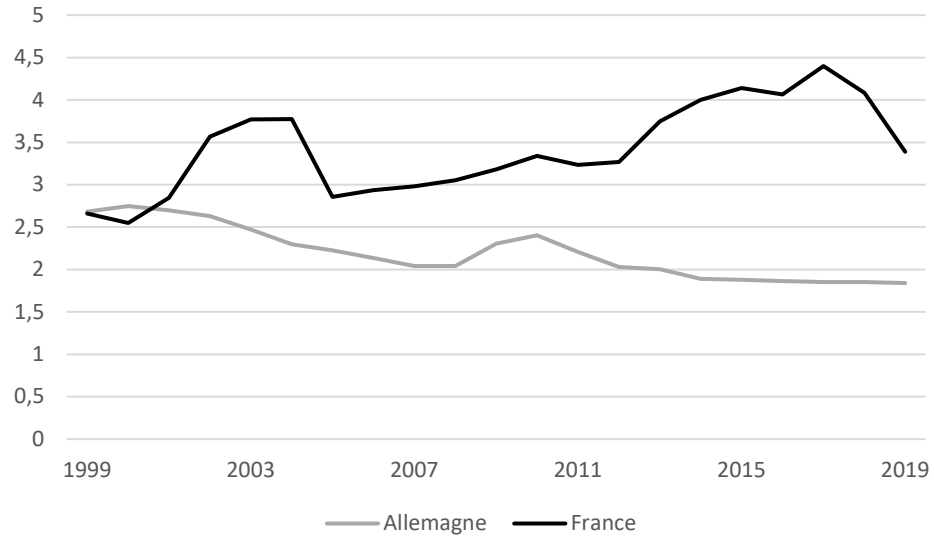
Les niveaux de prélèvement obligatoire ont considérablement augmenté dans les pays européens au cours du XX^{e} siècle. La construction des États-providence a nécessité des hausses significatives des taux d'imposition et de cotisation. Ce processus s'est déroulé dans des économies relativement moins ouvertes, caractérisé par des droits de douane élevés, des contrôles stricts des mouvements de capitaux et une convertibilité monétaire restreinte. Un tel environnement a fortement limité l'évasion fiscal pendant la période fordiste.

Cependant, cette situation a changé après les années 1980. Les droits de douane ont diminué, les contrôles sur les capitaux ont été supprimés et la convertibilité monétaire a été adoptée. Ce nouvel environnement économique a accru la concurrence entre pays, en particulier en matière de fiscalité et de coûts du travail. Il a également conduit à la mise en œuvre de politiques de concurrence fiscale et de dévaluation salariale

Les résultats de la section précédente montrent que le soutien fiscal aux entreprises est corrélé au niveau de taxation. Dans le contexte de la concurrence fiscale, les aides fiscales peuvent agir comme une forme de compensation pour le poids fiscal. Dans cette perspective, la France et l'Allemagne ont adopté des stratégies fiscales distinctes :

- L'Allemagne a réussi à stabiliser ses niveaux de taxation et de dépenses publiques.
- La France, en revanche, a connu une augmentation des deux. Les aides fiscales aux entreprises ont fortement augmenté en France au cours des vingt dernières années, compensant ainsi le fardeau fiscal croissant (Graphique 4).

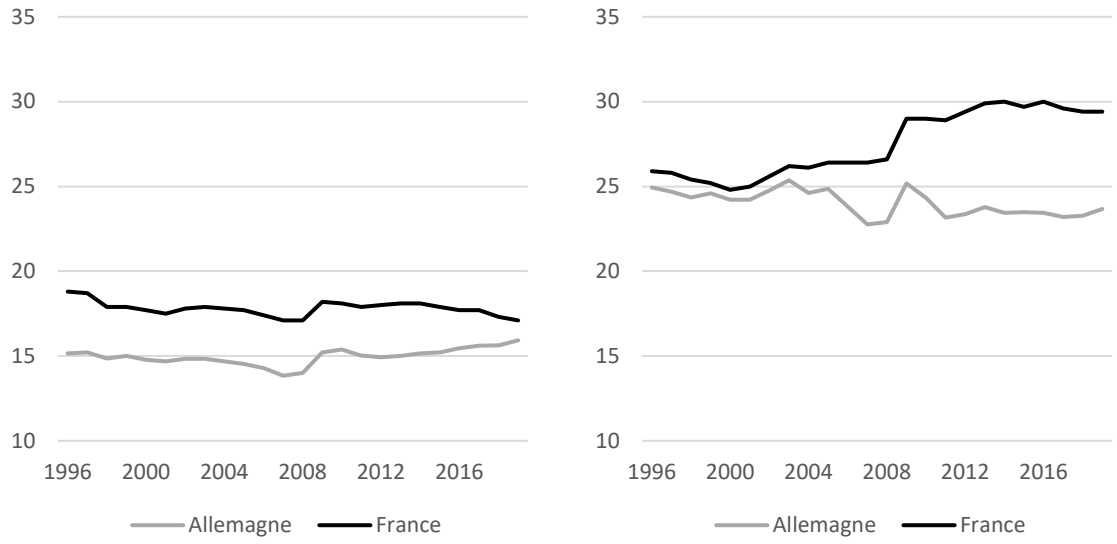
Graphique 4 : Aides publiques en Allemagne et en France, en niveau du PIB



Source : Eurostat et GTED, calculs de l'auteur

Ces deux stratégies reposent sur des dynamiques politiques et des spécificités nationales différentes. En matière de dépenses publiques, le graphique 5 met en évidence des trajectoires divergentes des transferts sociaux, tandis que les niveaux des dépenses opérationnelles convergent au cours de la période étudiée. Les transferts sociaux expliquent 60 % de la divergence des dépenses publiques entre l'Allemagne et la France.

Graphique 5 : Dépenses opérationnelles (gauche) et transferts sociaux (droite) en Allemagne et en France, en niveau du PIB



Source : Eurostat, calculs de l'auteur. Les séries sont corrigées des dépenses opérationnelles liées à la santé en Allemagne, en raison d'un problème de classification.

À la fin des années 1980, les dépenses sociales allemandes ont joué un rôle d'amortisseur face au ralentissement de la croissance économique. Les programmes d'assurance chômage et de retraite anticipée ont compensé les faibles créations d'emplois, permettant à l'Allemagne de maintenir un équilibre entre des demandes émanant de groupes sociaux diverses. Cependant, l'augmentation des dépenses sociales a entraîné une hausse des taux de cotisation (Streeck, 2007), amplifiée par la réunification allemande (Wiesenthal, 2003). L'extension de l'État-providence d'Allemagne de l'Ouest aux nouveaux Länder, en particulier en matière de retraites, a entraîné une augmentation des transferts sociaux et des contributions associées. Les pensions versées aux retraités de l'ancienne République Démocratique Allemande ont lourdement pesé sur les finances allemandes, en raison d'une logique d'assurance basée sur les carrières stables et linéaires pour les hommes comme pour les femmes en Allemagne de l'Est (Lechevalier, 1999).

Ces tendances ont conduit à une forme d'« épuisement institutionnel »[1], exacerbée par les débats sur la compétitivité de l'Allemagne en tant que lieu de production et d'investissement (Standort Deutschland) dans les années 1990 (Busemeyer and Trampusch, 2016). Dans ce contexte, les employeurs et les classes sociales aisées, en position de force, ont propagé l'idée que l'augmentation des taux de cotisation nuisait à la compétitivité-prix des entreprises allemandes. Les compromis politiques qui avaient structuré l'intervention de l'État dans l'économie et le système de protection sociale allemand depuis l'après-guerre ont alors été remis en question.

Limiter la croissance des transferts sociaux est ainsi devenu une priorité pour stabiliser les niveaux de taxation. Trois facteurs principaux expliquent la stabilisation des dépenses sociales allemandes :

- La réforme de l'indexation des pensions **:** La méthode d'indexation des pensions en Allemagne a été modifiée à deux reprises. En 1992, les pensions n'ont plus été indexées sur les salaires bruts, mais sur les salaires nets. En 2001, deux facteurs supplémentaires ont été introduits dans la formule de calcul des pensions, réduisant les ajustements basés sur les salaires nets (Lechevalier, 2010). Cette nouvelle méthode d'indexation a conduit à une diminution des taux de remplacement.
- Le relèvement de l'âge de départ à la retraite **:** L'âge légal de départ à la retraite avait été fixé à 65 ans en 1957, mais les départs anticipés pour cause d'invalidité permettaient de partir plus tôt ((Boersch-Supan and Jürges, 2011). Dans les années 1980, la moitié des retraités quittaient le marché du travail pour cause d'invalidité à un âge moyen de 53,3 ans. À partir de 1984, les critères d'éligibilité pour les pensions d'invalidité ont été durcis. Les départs anticipés à 60 ans pour les femmes et les chômeurs ont été progressivement éliminés par la réforme de 1992. En 2001, l'âge minimum de retraite pour ces catégories a été relevé de 60 à 63 ans. La réforme de 2007, adoptée par le

[1] Les compromis institutionnels qui structuraient l'action publique allemande pendant l'époque fordiste ne permettent plus de résoudre les contradictions et les demandes des différents groupes sociaux à partir des 1980. La notion « d'épuisement » renvoie au fait que ces institutions rencontrent une difficulté croissante à assurer efficacement leurs fonctions. Elles sont alors remises en cause et parfois remplacer par de nouvelles institutions.

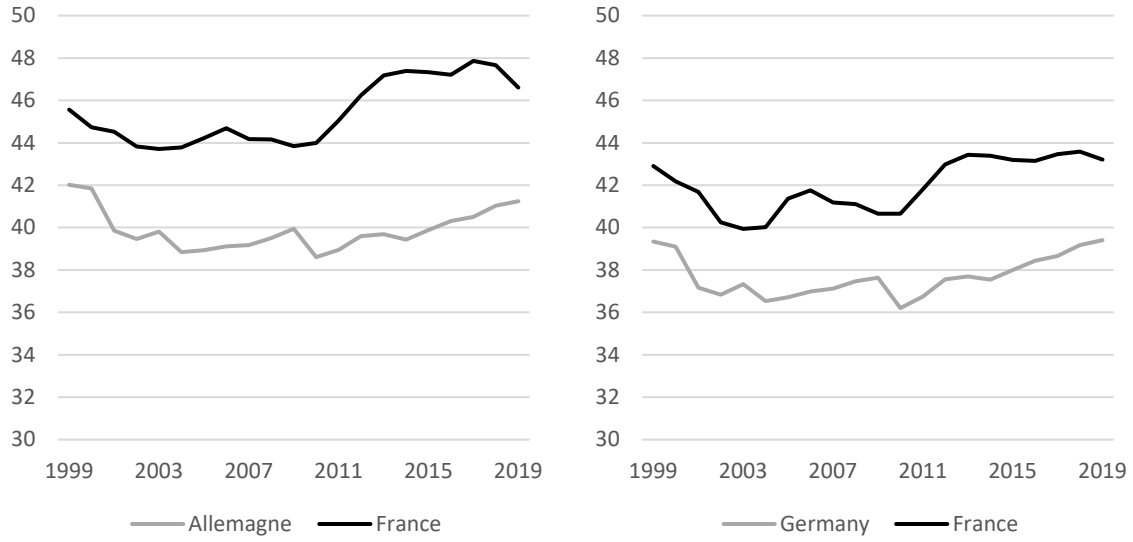
gouvernement de grande coalition, a introduit une augmentation progressive de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans entre 2012 et 2029. Ces changements ont fait passer l'âge réel de départ à la retraite de 60 ans au début des années 2000 à 63 ans en 2019 (OECD 2019).

- Le développement des pensions complémentaires privées **:** Les régimes de retraite privés, introduits en 1974, concernent actuellement 25 % des retraités (Bönke and al. 2019). En 2021, les pensions complémentaires des entreprises privées ont fourni des prestations nettes moyennes de 635 € (389 € pour les femmes) dans les anciens Länder et de 244 € (172 € pour les femmes) dans les nouveaux Länder en 2019, représentant environ 0,5 % du PIB cette année-là.

Les lois Hartz ont également réduit les autres transferts sociaux, en abaissant les montants moyens des allocations chômage et en durcissant les critères d'éligibilité (Fleckenstein, 2008).

En France, la croissance des transferts sociaux entre 1996 et 2008 s'explique par l'absence de réformes majeures du système de protection sociale. Les réformes ont été entravées par des contradictions entre projets politiques et demandes sociales émanant des blocs politiques dominants (Amable and Palombarini, 2017). Ce blocage s'explique par profond rejet des réformes du système de protection social au sein du bloc de gauche et dans le bloc de droite (Amable, Guillaud, and Palombarini 2012).

Graphique 6 : Niveau de taxation (à gauche) et du niveau de taxation ajustée pour les aides publiques (à droite) en Allemagne et en France, en niveau du PIB



Source : Eurostat, GTED et Abdelsalam et al. (2022). Calculs de l'auteur.

Cette divergence a creusé l'écart de niveau de taxation entre l'Allemagne et la France (Graphique 6). Dans le contexte de concurrence fiscale accrue, le fardeau fiscal a été perçu par les gouvernements français comme un facteur clé des difficultés économiques, notamment après la crise de 2008. Les aides fiscales aux entreprises ont principalement pris la forme de

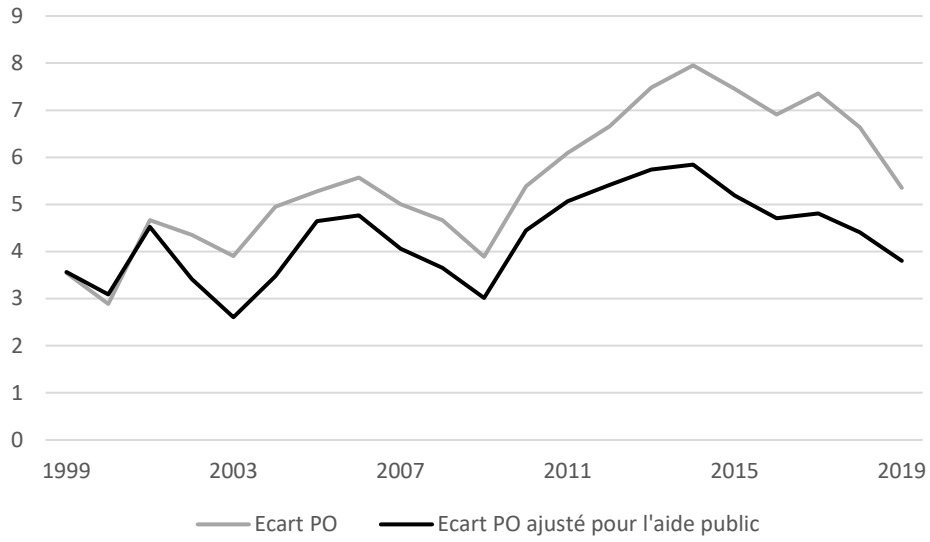
crédits d'impôt et d'exonérations de cotisations sociales, visant à réduire la charge fiscale des entreprises.

L'écart des niveaux de taxation, ajusté pour tenir compte des aides fiscales, s'est réduit après 2010 (Graphique 7). Cette période a coïncidé avec l'extension du Crédit d'impôt recherche (2009) et l'introduction de dispositifs majeurs de soutien fiscal, tels que le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (2013) et le Pacte de responsabilité et de solidarité (2014), qui ont entraîné des réductions significatives des cotisations sociales.

L'introduction des aides fiscales a réduit l'écart de taxation entre l'Allemagne et la France (Graphique 6 et 7). L'écart de taxation ajusté tendait à se réduire dans les années 2000. Cependant, la crise de 2008 a entrainé une forte divergence de ces niveaux. Cet impact différent de la crise en Allemagne et en France reflète les différences de système social et de structure fiscale entre les deux pays.

La convergence des niveaux de taxation ajustés s'est accentuée après 2010. La mise en œuvre de mesures importantes de soutien fiscal aux entreprises en France semble avoir atteint l'un de ses objectifs, à savoir limiter la hausse de l'écart des niveaux de taxation ajustés. Cet écart se réduit au cours des années 2010, malgré une faible croissance économique. L'introduction massive des aides publiques au cours de cette période en est la principale explication.

Graphique 7 : Différence entre niveaux de taxation ajustés et non ajustés pour les aides fiscales, en niveau du PIB



Source : Eurostat, GTED et Abdelsalam et al. (2022). Calculs de l'auteur.

9. Conclusion

Pour comparer les niveaux d'aides publiques en Europe, une base de données originale combinant les données de la GTED et d'Eurostat. Une étude transversale sur 24 pays européens a été menée afin de mettre en évidence les corrélations entre contexte institutionnel et niveaux

d’aides publiques aux entreprises. La base de données a également utilisée pour une longitudinale sur un échantillon de 8 pays pour lesquels les données étaient disponibles. Cette deuxième analyse permet d’analyser l’évolution de l’aide publique aux entreprises entre 1995 et 2019.

Les résultats de l’étude indiquent que l’aide publique est négativement associé au niveau de développement. L’orientation politique des gouvernements n’a pas d’impact significatif. Les aides fiscales aux entreprises sont corrélées à différentes formes de capitalisme, mais pas conformément aux prédictions de la littérature. Par exemple, les conclusions montrent que le soutien fiscal est équivalent dans une économie de marché libérale comme le Royaume-Uni que dans les économies de marché coordonnées. Il tend également à être plus faible dans les pays méditerranéens que dans les économies continentales. Cela suggère que les typologies couramment utilisées dans le capitalisme comparé ne parviennent pas à expliquer adéquatement les variations des niveaux d’aides d’État. Ces résultats remettent en question certaines hypothèses clés de la littérature existante.

Le résultat le plus robuste est la corrélation positive entre les niveaux de taxation et le soutien fiscal. Plus le niveau de taxation est élevé, plus le soutien public aux entreprises l’est également. L’hypothèse de compensation explique ces résultats : les aides fiscales agiraient comme un outil permettant de compenser les niveaux élevés de taxation.

Ces résultats sont confirmés par l’étude longitudinale qui observe une hausse importante des aides publiques dans les pays où les taux de prélèvement obligatoires sont élevés. Une convergence des niveaux de prélèvements nets des aides est aussi observée.

Dans ce contexte de concurrence fiscale croissante, deux stratégies fiscales distinctes émergent. La première, la modération fiscale, consiste à limiter les augmentations des taux d’imposition en réduisant les dépenses publiques, notamment les transferts, comme cela a été observé en Allemagne. D’importantes réformes du système de protection sociale ont été menées afin de limiter la croissance des taux de prélèvement obligatoire. La seconde, la compensation fiscale, implique que les gouvernements compensent les niveaux croissants de taxation en offrant un soutien fiscal aux entreprises. En France, malgré les réformes des années 1990 qui changent les modes d’indexation des pensions, les dépenses sociales ont crû de manière plus importante qu’en Allemagne. Ce qui a entrainé une hausse des taux de prélèvement.

Il conviendrait dans de futurs travaux d’étudier sur qui porte le poids du système de protection sociale. En France, une part croissante du financement de la protection sociale pèse sur les ménages. Différentes réformes fiscales ont modifié la structure de financement du système français. Les exonérations des cotisations patronales ont réduit la part du prélèvement qui pesait sur les entreprises. En parallèle, l’introduction de la contribution sociale généralisée ainsi que la hausse des impôts sur la consommation ont accru la part de financement qui revenait aux ménages. Les effets de ces structures de financement sur les dynamiques macroéconomiques mériteraient également d’être mieux compris.

Les crises récentes en Europe ont ravivé l'intérêt pour la politique industrielle et l'emploi industriel. D'une part, la crise écologique exige des changements structurels profonds dans tous les secteurs de l'économie — énergie, industrie, transport, logement et agriculture. Ces transformations nécessitent des investissements substantiels pour réorganiser les structures productives. D'autre part, la pandémie de COVID-19, les tensions géopolitiques entre la Chine et les États-Unis, ainsi que la guerre en Ukraine ont souligné l'importance de la production nationale et européenne dans les secteurs stratégiques, afin de réduire la dépendance aux marchés mondiaux.

Ces évolutions posent une question centrale : des niveaux élevés d'aides d'État aux entreprises peuvent-ils être interprétés comme une forme de politique industrielle alignée sur ces objectifs stratégiques ? Sur la base des résultats, la réponse à cette question est ambiguë. Les aides d'État semblent avant tout motivées par une logique de compensation fiscale plutôt que par une planification stratégique.

Deux grands problèmes se dégagent en matière de politique publique. La majorité des aides publiques sont accordées sans exiger de contrepartie qu'ils atteignent des objectifs de performance future. Par exemple, les entreprises bénéficiant d'exonérations fiscales ou de crédits d'impôt ne sont pas incitées à aligner leurs activités sur des objectifs définis par le gouvernement, notamment en matière d'emploi, d'innovation ou d'objectifs environnementaux. Les réglementations européennes interdisent généralement aux gouvernements de cibler des secteurs ou des entreprises spécifiques, à quelques exceptions près. Par conséquent, les aides d'État sont souvent distribuées sanas ciblage. En France, par exemple, ces aides ont disproportionnellement favorisé le secteur des services, qui est moins exposé à la concurrence internationale et moins innovant que le secteur industriel.

Loin de représenter un retour à une politique industrielle capable d'impulser des transformations structurelles, la hausse de l'aide publique reflète principalement les pressions de la concurrence fiscale. Ces dispositifs mobilisent d'importantes ressources publiques, avec une faible adéquation aux objectifs stratégiques industriels. Sans une conditionnalité plus stricte et un ciblage sectoriel renforcé, le potentiel des aides d'État pour répondre efficacement aux défis écologiques et économiques de notre époque demeure largement inexploité.

Deuxième partie :
Le retour de l'interventionnisme fiscal : une étude longitudinale de l'aide publique et de ses impacts en France depuis 1949

Auteurs :

Aïmane Abdelsalam, chercheur doctorant au CLERSE, Université de Lille.

Léo Vigny, chercheur postdoctorant au LIEPP, Sciences Po, Paris.

1. Introduction[2]

Le régime de croissance fordiste reposait sur un cercle vertueux entre la consommation et l'investissement (Boyer, 2015, chapitre 4). Comme le décrit le mécanisme traditionnel de l'accélérateur post-keynésien, la formation de capital était déterminée par la vitesse de croissance de la consommation (Blecker and Setterfield, 2019, p.148). L'augmentation de la productivité du travail permettait une croissance des salaires et des profits, garantissant la stabilité sociale de l'accumulation du capital.

Le régime de croissance fordiste était caractérisé par un ensemble spécifique d'institutions. La régulation du marché du travail et la force des syndicats permettaient une augmentation stable des salaires. La politique monétaire était orientée vers la croissance. Cette période fut également marquée par l'apparition de nouvelles interventions étatiques : le développement de l'État-providence keynésien (Jessop, 1993). Cet État-providence keynésien est composé de nouvelles institutions, comme la Sécurité sociale, et utilise la politique budgétaire pour promouvoir la croissance et le bien-être social.

Avant la Seconde Guerre mondiale, le rôle de l'État se limitait en grande partie aux fonctions régaliennes. Pendant la période fordiste, l'intervention de l'État s'est progressivement étendue à des domaines plus vastes (Delorme et André, 1983). Après la guerre, les assurances sociales et les services publics se sont considérablement développés. Les dépenses publiques ont augmenté à un rythme plus rapide que celui de l'activité économique.

Les années 1980 marquent un tournant. La longue crise des années 1970 a érodé le compromis fordiste. De nouveaux régimes de croissance ont vu le jour (Baccaro et Pontusson, 2016), exigeant de nouveaux régimes de politique budgétaire. L'extension des dépenses sociales et des services publics a été abandonnée. La discipline budgétaire est devenue le nouveau mantra de

[2] Ce travail a fait l'objet d'une prépublication sous la forme de working paper au LIEPP : Abdelsalam, Aïmane, Vigny, Léo, 2025. "Resurgence of fiscal interventionism: a longitudinal analysis of public aid to businesses in France since 1949". Sciences Po, LIEPP Working Paper n°177.

la politique fiscale. Ces nouveaux compromis ont conduit à une décennie d'austérité après la Grande Crise Financière (Ortiz et Cummins, 2021).

Ce nouveau régime d'accumulation marque-t-il la fin de l'interventionnisme fiscal ? Malgré une brève résurrection de la politique budgétaire contracyclique au lendemain de la crise, les politiques fiscales fordistes ont été progressivement abandonnées. Cependant, de nouvelles formes d'intervention de l'État ont émergé dans l'ère post-fordiste (Alami et Dixon, 2020; Lepont et Thiemann, 2024). Ces nouvelles formes d'interventionnismes sont marquées par une forte orientation pro-marché. Elle cherche moins à promouvoir la croissance et le bien-être que la compétitivité et la rentabilité.

Dans cette partie, le retour de l'interventionnisme fiscal dans l'ère post-fordiste est étudié, sous la forme d'aides publiques aux entreprises. Il est difficile d'en suivre l'évolution, compte tenu de la multiplicité des formes que peuvent prendre ces aides. Pour capturer cette évolution, un nouvel indicateur qui englobe plusieurs formes de soutien fiscal a été construit. Il intègre les dépenses directes et les dépenses socio-fiscales. Cet indicateur fournit une meilleure image de l'évolution des aides publiques fiscales que celles fournies par Eurostat ou la Commission européenne.

Le cas de la France est pris comme exemple car il constitue un exemple paradigmatique d'interventionnisme étatique (Schmidt, 2003). Les aides publiques françaises aux entreprises ont augmenté de manière spectaculaire au cours des trois dernières décennies. Les données montrent qu'elles ont atteint 8 points de PIB en 2019. Il s'agit de l'intervention fiscale ayant connu la plus forte augmentation budgétaire depuis les années 1990.

Cette partie apporte trois contributions significatives à l'étude du nouvel interventionnisme étatique et des politiques fiscales. Premièrement, à travers une revue critique de la littérature existante, un nouvel indicateur est introduit pour mesurer les aides publiques aux entreprises. Deuxièmement, le volume d'aide publique aux entreprises est mesuré au niveau agrégé depuis 1949. Enfin, l'efficacité de cette nouvelle forme d'interventionnisme fiscal est évaluée.

La première section propose une revue de la littérature sur l'interventionnisme fiscal au XXIe siècle (1). Ensuite, la notion d'aide publique est définie (2) ainsi la méthode pour la mesurer (3). L'évolution des aides au niveau agrégé est documentée à partir 1949 (4). Par la suite, les impacts sur la croissance, l'investissement et l'emploi sont ensuite discutés (5), avant de conclure avec quelques éléments finaux (6).

2. Interventionnisme fiscal au XXIe siècle : une revue de la littérature

D'après la loi de Wagner, les interventions budgétaires doivent augmenter avec le niveau de développement. « Plus la société se civilise, plus l'État devient coûteux » (Wagner, 1876). La période fordiste semble confirmer l'intuition de Wagner. Elle a été caractérisée par une forte augmentation du niveau des dépenses publiques. Cependant, la crise du régime fordiste et l'avènement des régimes de croissance post-fordistes ont initialement suggéré que l'État serait moins interventionniste sur le plan fiscal. Trois types d'explications ont été avancés pour

expliquer l'adoption du conservatisme fiscal : la crise fiscale de l'État, la transformation des clivages socio-politiques et l'adoption de nouvelles institutions.

2.1. La crise fiscale de l'État

Plusieurs arguments ont été avancés pour expliquer la montée du conservatisme fiscal. Le premier ensemble de facteurs concerne la capacité de l'État à lever des impôts et à financer ses dépenses. L'intervention de l'État aurait décliné car il est entré dans une crise fiscale (O'Connor, 1973). La demande croissante de dépenses publiques finit, à long terme, par entrer en contradiction avec les impératifs de l'accumulation du capital (ibid., chapitre 3). Le développement de la production capitaliste nécessite une socialisation accrue des infrastructures ou de la formation de la main-d'œuvre, financés par des impôts. Les recettes fiscales sont prélevées sur la richesse produite : les salaires et les profits. L'amputation d'une partie de la production réduit à la fois les profits, et peser sur l'investissement, ainsi que la demande adressée à la production. Ce phénomène est amplifié par l'écart croissant de productivité entre le secteur privé et le secteur public.

Les dernières décennies ont également été marquées par le développement des échanges de biens et de capitaux à l'échelle de la planète. La mondialisation se traduit par une augmentation des flux de biens, de services, de capitaux et de migrations, ainsi que par la diffusion des technologies, dans laquelle les entreprises transnationales jouent un rôle clé. Dans ce contexte, ces entreprises ont la possibilité de développer leurs activités économiques là où le niveau d'imposition est faible. Dans ce contexte, les États sont dans une situation de concurrence fiscale (Genschel et Schwarz, 2011). Cela entraîne un dumping social et fiscal et exerce une pression pour réduire les dépenses publiques (Genschel, 2004). La concurrence fiscale amplifie la crise fiscale de l'État.

La financiarisation des finances publiques occidentales a permis de reporter la crise fiscale (Streeck, 2017). Cependant, Ce processus n'a fait que retarder l'échéance. L'augmentation de la dette publique a finalement conduit à une crise budgétaire. Les investisseurs sont devenus réticents à l'idée de prêter à l'État. Mettre fin à l'augmentation séculaire de la dette publique nécessite d'abandonner la politique interventionniste keynésienne et d'adopter un « État allégé ». Les gouvernements ont dû équilibrer leur budget et mettre en œuvre des politiques d'austérité. D'après (Streeck, 2016), cet « État consolidé » aurait dû entraîner une réduction de l'interventionnisme fiscal.

2.2. Le conservatisme fiscal : un projet politique

Un autre ensemble d'argument concerne les nouveaux équilibres politiques dans les sociétés capitalistes avancées. Les partis de gauche, historiquement associés à la classe ouvrière, ont traditionnellement été plus enclins à utiliser la politique fiscale et à augmenter les dépenses publiques, tandis que les partis de droite, généralement plus conservateurs sur le plan fiscal, ont privilégié des politiques visant à freiner la croissance des dépenses. De nombreuses études s'accordent à dire que, jusqu'aux années 1980 et 1990, l'effet partisan était le principal facteur

expliquant la croissance des dépenses publiques (Pierson, 1996 ; Huber & Stephens, 2002 ; Allan & Scruggs, 2004 ; Korpi, 2006 ; Potrafke, 2017).

Les années 1980 marquent le début de l'ère néolibérale, qui est à la fois une époque et un projet visant à restaurer le pouvoir des classes capitalistes et managériales (Duménil et Lévy, 2004; Harvey, 2005). Les politiques néolibérales ont notamment pour objectif d'abandonner la gestion macroéconomique keynésienne via la politique budgétaire. L'État-providence est censé être réduit, tandis que l'assurance sociale, l'éducation et les soins de santé sont de plus en plus présentés comme des responsabilités individuelles (Harvey, 2005; Palley, 2020).

Sur le plan de la politique macroéconomique, cette période est symbolisée par le passage du paradigme keynésien au paradigme monétariste. Ce changement a également été un processus d'apprentissage social (Hall, 1993). La gestion de la demande keynésienne ayant échoué à enrayer la stagflation des années 1970, le monétarisme a été adopté par les gouvernements conservateurs des années 1980 pour résoudre la crise. Ce paradigme a progressivement été adopté par les partis de gauche au cours des décennies suivantes. Initialement normatif, ce paradigme politique met l'accent sur l'importance des politiques monétaires et de l'offre. Il s'est progressivement normalisé. Ses objectifs, faibles inflations et rigueur budgétaire, sont désormais perçus comme nécessaires à la stabilité macroéconomique (Hay, 2004).

Le conservatisme fiscal constitue une pierre angulaire de ce projet politique. Il a été adopté par des partis politiques de tout l'échiquier politique, y compris par les partis de gauche traditionnels. La « troisième voie », incarnée par Tony Blair (Parti travailliste) ou Gerhard Schröder (SPD), symbolise cette nouvelle gauche « pro-austérité ».

2.3. Le conservatisme fiscal comme produit des institutions

Le dernier ensemble de facteurs concerne les institutions qui favorisent l'adoption de politiques budgétaires restrictives. Au niveau national, ces changements institutionnels ont principalement concerné l'administration fiscale et les banques centrales. De nouvelles lois ont été introduites pour limiter ou interdire les déficits. Par exemple, le « frein à l'endettement » allemand limite les déficits structurels annuels à 0,35 % du PIB. Il a été intégré à la Constitution allemande en 2009 (articles 109 et 115). De même, depuis 2008, la loi de programmation des finances publiques en France prévoit des plans pluriannuels pour les recettes et dépenses de l'État afin d'atteindre un budget équilibré. Bien que le cadre fiscal français soit moins conservateur que son équivalent allemand, les objectifs sont les mêmes : limiter les déficits et freiner la croissance des dépenses.

La relation entre le Trésor public et la banque centrale est également un facteur clé pour évaluer les contraintes budgétaires de l'État et sa capacité à dépenser (Lavoie, 2013; Wray et Nersisyan, 2021). Dans l'ère post-fordiste, cette relation a été façonnée par le principe de « l'indépendance des banques centrales » (Hartwell, 2019). Les banques centrales doivent suivre des règles et limiter les interventions discrétionnaires. Ces règles sont établies selon le cadre du Nouveau Consensus Macroéconomique (Arestis et Sawyer, 2003; Arestis 2009). L'objectif principal de

la politique monétaire est de contrôler l'inflation. Les avances directes et les interventions sur les marchés secondaires souverains sont restreintes, voire interdites. Ce nouveau cadre institutionnel peut entraîner un alourdissement de la dette, imposant ainsi des contraintes à l'État.

L'intégration européenne a favorisé l'adoption du conservatisme fiscal. La Banque centrale européenne a été façonnée selon les volontés allemandes (Bibow, 2013). Tout soutien à la politique budgétaire a été interdit. L'encadrement des politiques budgétaires nationales est également très restrictif. Il repose sur trois principes clés (Ferreiro, del Valle, et Gomez, 2012) : les gouvernements sont encouragés à réduire leurs déficits publics et leurs niveaux d'endettement, tout en diminuant les dépenses et la fiscalité. Ces objectifs s'inscrivent dans la tradition ordolibérale, qui met l'accent sur l'importance de maintenir des déficits faibles et de respecter des politiques fiscales saines (Lechevalier, 2015).

Depuis la création de la zone euro, la régulation budgétaire européenne est devenue de plus en plus contraignante (Barnes et al., 2012). Le traité de Maastricht (1992) fixe des objectifs de 3 % pour le déficit public et de 60 % pour le ratio dette/PIB. Bien qu'il ne limite pas directement les dépenses publiques, il exigeait que le budget soit équilibre. Le Pacte de stabilité et de croissance (1997) exige l'équilibre budgétaire, avec des sanctions pour dépassement des limites de déficit. Le Six-Pack (2011) renforce la surveillance budgétaire via le « semestre européen », instaurant une supervision de la croissance des dépenses publiques et introduisant une exigence de réduction de la dette. Ensuite, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (2012) impose des limites aux déficits structurels à 0,5 % du PIB. Enfin, le Two-Pack (2013) permet à la Commission européenne d'examiner les budgets nationaux avant leur approbation parlementaire.

Les nouvelles règles budgétaires de l'UE (2024) restent très conservatrices. Les objectifs du traité de Maastricht sont maintenus. Les pays fortement endettés doivent réduire leur dette de 0,5 à 1 % par an, selon leur niveau d'endettement, et les déficits supérieurs à 3 % du PIB doivent être ramenés à 1,5 % en période de croissance. Bien que les nouvelles règles offrent une certaine flexibilité dans les délais d'ajustement, des réductions importantes des dépenses sont encore requises dans ce nouveau cadre (Darvas, Welslau, et Zettelmeyer 2024).

Les institutions internationales favorisent également l'adoption de politiques austéritaires. Leurs positions sur les politiques économiques ont été résumées par le « Consensus de Washington » (Williamson, 2009). Bien qu'il existe des ambiguïtés sur le rôle de la politique budgétaire, une budgétaire fiscale « saine » est l'une idée centrale de ce consensus (Marangos, 2009). Par exemple, les recommandations politiques du FMI prône des réductions substantielles des dépenses publiques. Les aides financières sont conditionnées à l'adoption de réformes structurelles, telles que la réduction des dépenses publiques. Ces conditions ont conduit à des réductions significatives des dépenses publiques (Rickard et Caraway, 2019).

2.4. L'interventionnisme fiscal au XXIe siècle

L'avènement du conservatisme fiscal n'a cependant pas enterré les interventions étatiques. Des travaux récents ont même mis en évidence le retour de l'interventionnisme étatique (Alami et Dixon, 2020; Gabor, 2023; Lepont et Thiemann, 2024). Cette littérature a conduit à l'émergence de plusieurs concepts : « capitalisme d'État », « État investisseur » ou « État dérisqueur », qui englobent souvent les mêmes interventions mais les articulent autour de logiques institutionnelles différentes. Ces travaux soulignent l'importance croissante de l'interventionnisme étatique dans l'ère post-fordiste.

Le retour de l'interventionnisme étatique s'est accéléré avec la grande crise financière et la pandémie de COVID-19. Pourtant, ces nouvelles interventions diffèrent significativement de celles de l'ère fordiste. L'« État positif », qui intervenait directement via la politique budgétaire et la propriété publique, a été remplacé par de nouvelles formes d'action publique (Prontera et Quitzow, 2022). Les États utilisent désormais des fonds souverains, des banques publiques d'investissement, des incitations fiscales, des partenariats public-privés ou des mesures réglementaires. Ce nouvel interventionnisme fiscal ne marque pas un retour aux politiques de la demande, mais représente une expansion des politiques de l'offre.

Ces nouvelles formes d'intervention étatique ont stimulé la résurgence du « capitalisme d'État » (Alami et Dixon, 2024). Ce concept large et flexible désigne une configuration du capitalisme où l'État assume un rôle nouveau et renforcé (Alami et al. 2022). Le contrôle direct de la production, par une propriété publique, a été remplacé par de nouvelles formes de participation gouvernementale : l'incorporation de méthodes de gestion du secteur privé, le développement de copropriétés public-privé et de nouvelles formes de politique industrielle (Musacchio, Lazzarini et Aguilera, 2015). Les fonds publics ou les marchés publics jouent également un rôle critique (Wright et al., 2021). Ce nouveau capitalisme d'État est caractérisé par une orientation pro-marché.

L'impact de la montée du capitalisme d'État sur l'interventionnisme fiscal est ambigu. D'une part, certaines formes d'intervention nécessitent des mesures fiscales. D'autre part, les politiques d'offre promu dans le cadre de ce nouvel interventionnisme conduisent à une réduction des taux d'imposition, ce qui pourrait limiter l'interventionnisme fiscal. Des formes alternatives de politique budgétaire sont alors plus susceptibles d'être adoptées.

L'« État dérisqueur » offre une description plus précise de la logique institutionnelle derrière ces nouvelles interventions étatiques (Gabor, 2023). L'État mobilise des capitaux privés pour atteindre des objectifs de politique publique en ajustant les risques, les prix et les rendements, des investissements privés. Il utilise des outils monétaires, fiscaux et réglementaires pour sécuriser les actifs privés. Le choix des instruments de sécurisation — prêts, garanties, prises de participation, crédits d'impôt — dépend des conditions macroéconomiques nationales et des priorités géopolitiques. Dans cette perspective, la montée des acteurs financiers institutionnels, tels que les fonds de pension, les compagnies d'assurance ou les fonds spéculatifs, remplaçant partiellement l'État-providence, nécessite une faible inflation pour préserver la valeur des

actifs. Par conséquent, cette politique de dérisquage est caractérisée par un ciblage de l'inflation par les banques centrales.

L'« État dérisqueur » utilise diverses formes de politique fiscale pour atteindre ses objectifs (Gabor et Braun, 2023). Dans le contexte de la transition écologique, un « État dérisqueur faible » limite ses actions à la hausse des prix du carbone, tandis qu'un « État dérisqueur fort » offre des subventions directes ou indirectes pour les investissements verts. Ces politiques reposent principalement sur des incitations — des « carottes » sans « bâtons » (Tirole, 2017). La montée de l'« État dérisqueur » explique le retour de l'interventionnisme fiscal.

La littérature sur l'« État investisseur » propose une autre interprétation du nouvel interventionnisme fiscal (Lepont & Thiemann, 2024). Comme pour l'« État dérisqueur », ces interventions ne visent pas à remplacer les acteurs privés mais à stimuler et encourager leur participation dans des secteurs stratégiques. Ce nouvel interventionnisme est compatible avec l'austérité (Lepont, 2024), car les gouvernements « investissent » dans des domaines politiquement significatifs tout en réduisant les dépenses dans d'autres, comme la protection sociale et le logement public.

Ces nouvelles formes d'interventionnisme s'alignent sur les évolutions institutionnelles et politiques de l'ère post-fordiste. Les compromis politiques post-fordistes « ne rendent pas l'État ou certaines de ses institutions (...) insignifiants » (Harvey, 2005, p.78). Au contraire, ils représentent une réorientation des activités étatiques vers des politiques axées sur l'offre. Ces interventions sont également compatibles avec les institutions contemporaines, en particulier les règles budgétaires européennes. Elles prennent souvent la forme de crédits d'impôt ou de garanties qui ne sont pas enregistrées comme des dépenses directes. Le nouvel interventionnisme fiscal combine de nouvelles dépenses publiques ou mesures socio-fiscales avec l'austérité. Du côté de l'offre, les allégements fiscaux, crédits d'impôt et subventions profitent aux entreprises, tandis que du côté de la demande, les dépenses sociales et les services publics sont réduits.

Ce nouvel interventionnisme a conduit à une forte augmentation d'un outil particulier de la politique fiscale : les aides publiques aux entreprises. Ces aides peuvent prendre diverses formes, notamment des crédits d'impôt, des allégements fiscaux ou des subventions directes. Elles représentent une politique axée sur l'offre qui s'aligne avec les mesures d'austérité dans d'autres domaines traditionnels de la politique budgétaire. Aujourd'hui, les aides publiques constituent l'un des principaux éléments de ce nouvel interventionnisme fiscal.

3. Définir les aides publiques aux entreprises

Les aides publiques aux entreprises constituent aujourd'hui une forme majeure d'intervention publique. Cependant, il n'existe pas d'indicateur statistique standardisé qui permette de les mesurer. Cette absence est paradoxale compte tenu de la domination des logiques quantitatives et de la culture de l'évaluation dans la gestion publique (Supiot, 2015).

Ce manque est néanmoins compréhensible, car il est difficile de définir ce qui constitue une aide publique. Bien que le terme semble relativement simple à comprendre au premier abord, en pratique, il renvoie à une large palette d'interventions. Les aides publiques « sont délivrées sous des formes et modalités très diverses, rendant leur définition et leur évaluation souvent délicates et parfois arbitraires » (Dutailly, 1984). Ce problème n'est pas nouveau et reste complexe, car les concepts existants ne se réfèrent pas aux mêmes périmètres, et n'aboutissent donc pas aux mêmes montants (Clements, Schwartz et Hugounenq, 1995; Schwartz et Clements, 1999; Pearce, 2003).

Ce point a été souligné par France Stratégie : « [il n'existe] pas d'inventaire annuel exhaustif et consolidé des interventions économiques publiques, tant les dispositifs et les sources de données sont nombreux et les modalités d'intervention variées », et que « le périmètre même de ces interventions [peut différer] selon la définition des aides aux entreprises adoptée » (Harfi et Lallement, 2020). Dans cette perspective, la définition du périmètre est cruciale pour clarifier la notion. Les concepts existants d'« aides fiscales et budgétaires publiques aux entreprises » sont dans un premier temps discuté. Puis, un nouveau concept est proposé.

3.1 Concepts établis

Le premier concept qui tente de mesurer les aides publiques se trouve dans la comptabilité nationale. La catégorie D3, à savoir les subventions, est définie comme des « paiements courants sans contrepartie que les administrations publiques [...] versent aux producteurs résidents » (Eurostat, 2010b). Ces dépenses directes correspondent à des transferts sans contrepartie de l'administration publique vers tous les secteurs institutionnels (en particulier les ménages et les sociétés non financières).

Toutefois, le périmètre de cet indicateur reste trop étroit. Certains transferts financiers aux entreprises ne sont pas classés comme subventions mais comme autres transferts courants (D7) ou transferts en capital (D9). Inclure les subventions, les transferts courants et les transferts en capital permet une mesure plus complète du soutien public. Malgré cet ajustement, le périmètre demeure trop restrictif. Les aides publiques incluent diverses formes d'interventions, et pas uniquement des dépenses directes. Les dépenses fiscales constituent également un soutien budgétaire, bien qu'elles ne soient pas comptabilisées comme des dépenses selon la définition des comptes nationaux, à l'exception de certains crédits d'impôt. Les dépenses fiscales désignent l'ensemble des dépenses effectuées via le système fiscal (Brixi et Swift, 2004). Elles représentent les recettes fiscales perdues par le biais de mécanismes tels que les exonérations, les crédits d'impôt et les déductions (Morel, Touzet et Zemmour, 2020). Ces mesures modifient la structure du système fiscal et fonctionnent finalement comme une forme alternative de politique fiscale destinée à soutenir les entreprises.

Une autre mesure du soutien public est proposée par l'Union européenne. En raison de l'importance d'une concurrence non faussée au sein du marché intérieur, les États membres ont établi un cadre juridique pour réguler les politiques publiques soutenant les entreprises (OECD, 2004; Mause et Gröteke, 2017). Les aides d'État englobent toute « aide accordée par l'État ou

au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou la production de certains biens ». Une intervention peut être considérée comme une aide d'État si elle remplit les quatre caractéristiques suivantes : un transfert de ressources publiques ; un avantage économique octroyé sans compensation ; le caractère sélectif de l'intervention, qui ne concerne pas toutes les entreprises ; et un impact sur les échanges entre États membres (Derenne et Merola, 2007). En principe, toute intervention répondant à ces critères est considérée comme une aide publique et est contraire au Traité sur l'Union européenne ou du moins à son esprit sous-jacent. En pratique, cependant, certaines aides sont considérées comme compatibles avec le marché commun si elles bénéficient d'une exemption légitime. En effet, le droit européen a progressivement admis certaines exceptions tout en établissant un système de contrôle pour réguler les interventions économiques des États membres. Sans prétendre à une présentation exhaustive, la règle de minimis et le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) sont deux exemples courants d'exemptions possibles. La première stipule que, sous un certain montant, l'aide n'affecte pas les échanges entre les États membres ; la seconde énumère toutes les catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

La Commission européenne propose de mesurer les interventions publique grâce au *State Aid Scoreboard***,** qui recense le contenu et les montants annuels alloués par les administrations publiques de chaque pays membre de l'Union européenne aux entreprises. Depuis 2000, le niveau des aides par rapport au PIB est resté relativement stable dans les principaux États membres de la zone euro. Une augmentation significative est observé en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. La Commission européenne estimait ces dépenses à environ 9 milliards d'euros en 2000 pour la France (0,6 % du PIB), montant qui a atteint environ 45 milliards d'euros en 2022 (1,69 % du PIB, dont 0,94 % pour des aides hors crise).

Les subventions relèvent du périmètre de la définition européenne uniquement si elles sont sélectives. Cette définition inclut également toutes les autres formes d'aides sélectives au secteur privé qui bénéficient du RGEC. L'indicateur de la Commission européenne pose problème car il ne prend pas en compte les interventions économiques dirigées vers toutes les entreprises du territoire national. Toutes les formes d'aides publiques non enregistrées dans le *State Aid Scoreboard* sont considérées comme inexistantes, ce qui entraîne une sous-estimation significative du soutien public (voir ci-dessous).

3.2 Définition et périmètre

Ce travail s'appuie sur les analyses menées par l'administration française, qui produit depuis longtemps des rapports sur les aides publiques aux entreprises. Deux approches principales ont été utilisées pour étudier cette question :

- L'évaluation ciblée d'une partie des aides publiques ou d'un dispositif spécifique
- La production d'un rapport donnant une vue d'ensemble de tous les dispositifs existants.

Dans le premier cas, l'approche se concentre sur des cas spécifiques. Elle vise généralement à évaluer la portée et l'efficacité de certains programmes dans une perspective microéconomique. Pour tendre vers une approche plus exhaustive, une revue de ces études peut être réalisée pour intégrer toutes les informations éparses issues des rapports administratifs et des données statistiques disponibles.

Dans le second cas, l'approche est globale. L'enjeu est d'évaluer le niveau de soutien fiscal au niveau macroéconomique. L'administration définit ex ante ce qui constitue le périmètre des aides publiques, puis fournit à la fois une vue d'ensemble et une quantification globale, bien que cela soit limité à une ou plusieurs années (Commissariat Général du Plan, 2003; Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 2006; Inspection générale des finances, Inspection générale de l'Administration, et Inspection générale des affaires sociales, 2007; Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2010; Inspection générale des finances, 2013; 2024).

Ce travail s'appuie sur la seconde approche. A partir sur les enseignements tirés de ces travaux, les aides publiques sont définies comme : *un transfert de richesse du secteur des administrations publiques vers le secteur des entreprises, qui est certain et fourni sans compensation financière ou matérielle pour le premier***.**

Cette définition ne se limite pas à ce qui est généralement désigné comme politique industrielle ou politique d'aide aux entreprises, car la majorité des aides publiques aux entreprises ne sont pas classées comme telles par les administrations publiques qui les délivrent. Une part significative du soutien fiscal aux entreprises est considérée comme relevant des politiques de l'emploi (par exemple, les réductions de cotisations sociales sur les bas salaires), des politiques de recherche (par exemple, les crédits d'impôt recherche et innovation), des politiques de compétitivité (par exemple, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi), ou du soutien à des secteurs spécifiques (par exemple, les dépenses fiscales liées à la TVA dans le secteur de la restauration). Contrairement à la définition de l'Union européenne, le critère de sélectivité est abandonné. Un critère plus général est adopté, incluant tous les transferts provenant des différents budgets publics vers le secteur des entreprises.

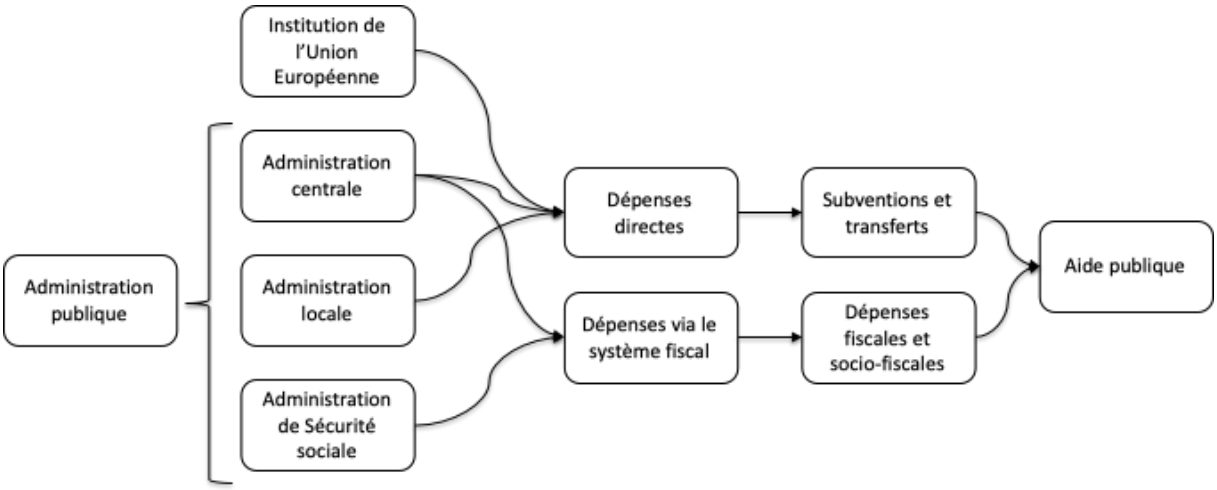
La même définition de l'État que celle utilisée en comptabilité nationale a été choisie. L'État désigne le secteur des administrations publiques, qui inclut toutes les unités institutionnelles opérant sous l'autorité légale du gouvernement et dont les productions ne sont pas vendues à des prix économiquement significatifs (Eurostat, 2010).

Le concept d'aide est restreint aux transferts fiscaux, excluant toutes les interventions non fiscales de notre indicateur (comme la protection réglementaire, par exemple). De plus, toutes les formes de soutien fiscal public ne sont pas incluses dans notre périmètre. Ce dernier est restreint aux interventions fiscales qui ne génèrent aucune forme de compensation pour l'État. Par conséquent, les prises de participation ou les instruments liés aux garanties financières publiques sont exclus. Par exemple, le secteur public peut soutenir les entreprises en prenant des participations dans leur capital ; dans ce cas, le gouvernement acquiert des actifs sous forme d'actions pouvant être revendues ultérieurement et donnant accès au bénéfice de l'entreprise.

De même, les prêts ne représentent pas qu'un coût potentiel pour l'administration, car ils sont censés être remboursés par les entreprises. Ils ne constituent un coût pour les finances publiques que si l'entreprise fait défaut. Le coût financier supporté par l'autorité publique sous forme de paiements d'intérêts est enregistré comme une subvention en comptabilité nationale. Ainsi, bien que les prises de participation et les garanties financières soient des mesures économiques en faveur des entreprises, elles ne constituent pas véritablement des aides publiques, car l'État pourrait potentiellement en tirer profit à l'avenir.

Toutes les formes de subventions dans notre indicateur ont été incluses, y compris les subventions sur les produits (D31). Bien que ces subventions puissent également bénéficier aux ménages selon les dynamiques de prix et les structures de marché, on peut estimer qu'elles servent à faciliter la circulation des biens, soutenant à la fois les entreprises et les ménages. D'un point de vue économique, la distinction entre les subventions à la production et les subventions sur les produits n'est pas nécessairement pertinente, car les deux affectent les prix des produits de la même manière (Ruffle, 2005).

Schéma 1 : Définition de l'aide publique aux entreprises



Les aides publiques se manifestent sous deux formes principales, comme l'indique la schéma 1 : les dépenses fiscales et les subventions et transferts. Les dépenses fiscales sont définies comme des dépenses publiques réalisées par le biais du système fiscal (Brixi et Swift, 2004; Burman, Geissler et Toder, 2008). Elles englobent toutes les réductions des prélèvements obligatoires qui dérogent à une norme fiscale standard, réduisant ainsi la charge fiscale des entreprises. Les subventions désignent des dépenses publiques directes explicitement traduites en allocations budgétaires destinées aux entreprises. Ces deux formes d'aides mobilisent administrativement les trois budgets publics : celui de l'État central, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale.

3. Mesurer les aides publiques

Pour mesurer les aides publiques aux entreprises, il est nécessaire de combiner deux types de données :

- Les données de comptabilité nationale pour les dépenses publiques directes (charges budgétaires explicites bénéficiant aux entreprises).
- Les données de comptabilité administrative pour les dépenses fiscales (soutien apporté via le système fiscal).

Les subventions et les transferts sont enregistrés dans la comptabilité nationale. Il faut inclure les subventions (D3), les transferts en capital (D9R), notamment les aides à l'investissement (D92R) et les autres transferts en capital (D99R), ainsi que des transferts supplémentaires classés sous D75. La définition des aides publiques retenue dans cette partie diverge légèrement de celle de la première partie et de celle du rapport de 2022 (Abdelsalam et al., 2022). Les subventions sur produits sont inclues (D.31). La catégorie D.3 a été retenue afin d'avoir une continuité des données de 1949 à 2019. Cela n'impacte que faiblement le niveau des aides, un écart de 0.6 point de PIB est observé en 2019, et ne modifient pas leur tendance (voir graphique G.1.10, p.47, Abdelsalam et al., 2022).

Les données administratives permettent de mesurer les réductions de recettes publiques résultant de modifications du régime fiscal standard. Le budget de la sécurité sociale est également affecté par des réductions de ses ressources financières, désignées sous le terme de dépenses socio-fiscales. Les dépenses fiscales et socio-fiscales englobent toutes les mesures qui, cumulativement, entraînent une perte de recettes pour le budget de l'État et constituent une déviation par rapport à une norme fiscale de référence (c'est-à-dire une dérogation à la législation de base).

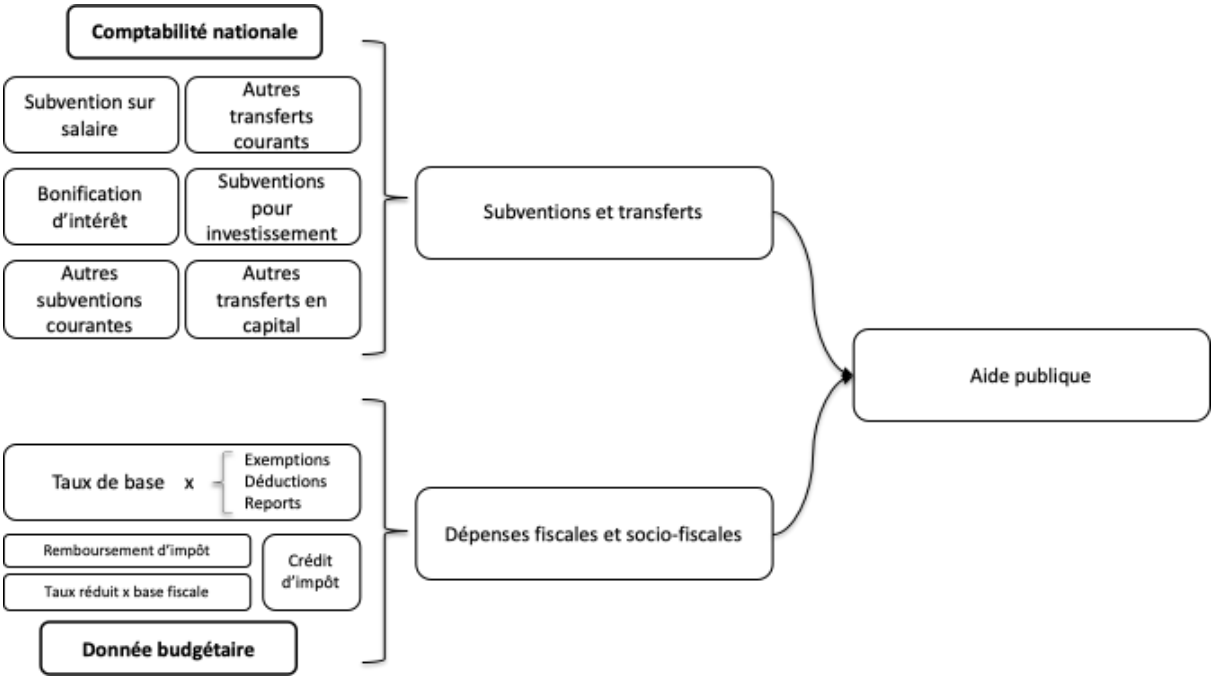
L'administration ne calcule pas le coût net des dépenses fiscales et socio-fiscales. C'est-à-dire le coût de la mesure net des recettes publiques additionnelles générées par les changements de fiscalité. Elle fournit à la place une estimation brute du coût à travers diverses méthodes, telles que des simulations et des reconstructions de l'assiette imposable, à partir des données de déclarations fiscales. L'administration propose une estimation statique plutôt que dynamique des dépenses associées à ces dépenses fiscales et socio-fiscales.

Ces dépenses sont réparties entre les dépenses fiscales classées, reconnues officiellement comme telles par l'administration, et les dépenses fiscales déclassées. Ces dernières ne sont plus dans le périmètre des dépenses fiscales mais continuent parfois d'être enregistrées et quantifiées. Les dépenses déclassées sont exclues de notre indicateur, car elles correspondent plus à des stratégies de calcul fiscal propre à la comptabilité publique plutôt que de véritables dépenses fiscales.

Il n'existe pas de source standardisée pour les données sur les dépenses fiscales. La *Global Tax Expenditure Database* (GTED) fournit des informations sur les dépenses fiscales à l'échelle internationale (Beznoska, von Haldenwang et Schüler, 2023; Redonda, von Haldenwang et Schüler, 2024). Cependant, cette base de données présente trois limites majeures : elle ne fournit des données qu'à partir de la fin des années 1990, couvrant ainsi seulement les deux dernières décennies ; elle inclut uniquement les dépenses fiscales au niveau de l'administration

centrale, excluant ainsi les dépenses socio-fiscales des administrations de sécurité sociale ; et elle intègre les dépenses fiscales déclassées.

Figure 2 : Données pour mesurer l'aide publique aux entreprises



A partir des données des sources administratives françaises, toutes les mesures bénéficiant légalement aux entreprises, telles qu'énumérées dans le Volume II du Rapport sur les Voies et Moyens (« Projet de loi de finances ») et dans l'Annexe 5 du Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale, ont été additionnées. En prenant garde à consolider les données si nécessaire. L'effort de quantification a donc consisté à recenser annuellement toutes les mesures bénéficiant aux entreprises, sur la base des différents prélèvements obligatoires concernés.

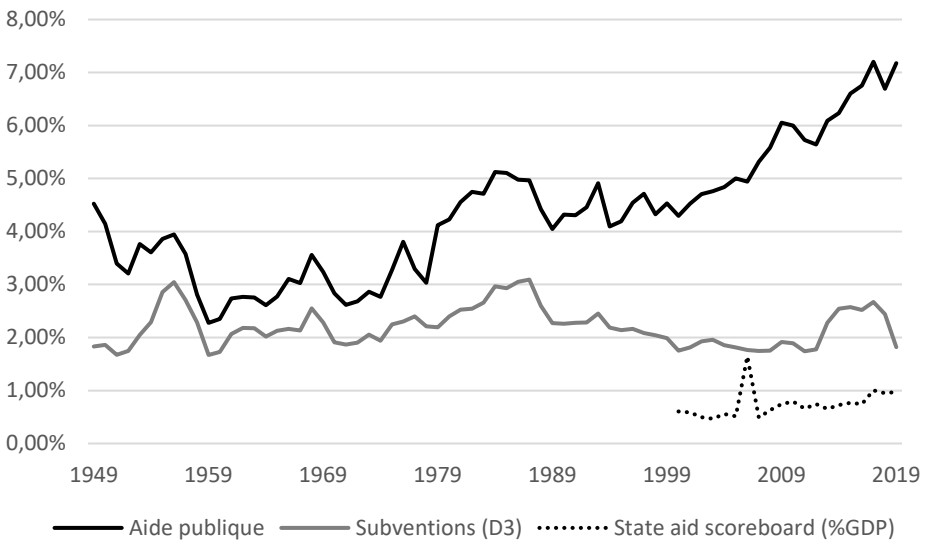
Bien que les données commencent en 1949, il existe une rupture dans les séries, puisque les dépenses fiscales ne sont quantifiées que depuis 1979. Cependant, le montant des dépenses fiscales était faible entre ces deux dates. L'utilisation de ces outils d'incitation fiscale n'était encore qu'à ses débuts. Ces dispositifs ne se sont accumulées que progressivement. On en comptait seulement 55 entre 1979 et 1984, contre 138 entre 2015 et 2020. Notre méthode est applicable à d'autres pays que la France. Elle nécessite une combinaison de données issues des comptes nationaux et de données administratives.

4. Aides publique en France depuis 1949 : une quantification complète et longitudinale

Les aides publiques aux entreprisess en France ont connu une forte augmentation depuis 1949 (Figure 3).'Cette évolution s'est principalement produite au cours des trois dernières décennies : le montant des aides publiques a presque doublé. Cette forte augmentation illustre la nouvelle forme d'interventionnisme fiscal associée à l'ère post-fordiste.

Alors que la croissance des dépenses de fonctionnement et des dépenses sociales a été limitée, le soutien fiscal aux entreprises a augmenté de manière spectaculaire. En 2019, les aides publiques représentaient 8 points de PIB, soit environ 200 milliards d'euros, ce qui correspond à 14,3 % des dépenses publiques. Ainsi, nos estimations (graphique 1) sont deux à quatre fois supérieures à celles des Comptes Nationaux ou de la Commission européenne (*State Aid Scoreboard*).

Graphique 1 : évolution de l'aide publique, des subventions et du *State Scoreboard* en France depuis 1949, en niveau de PIB

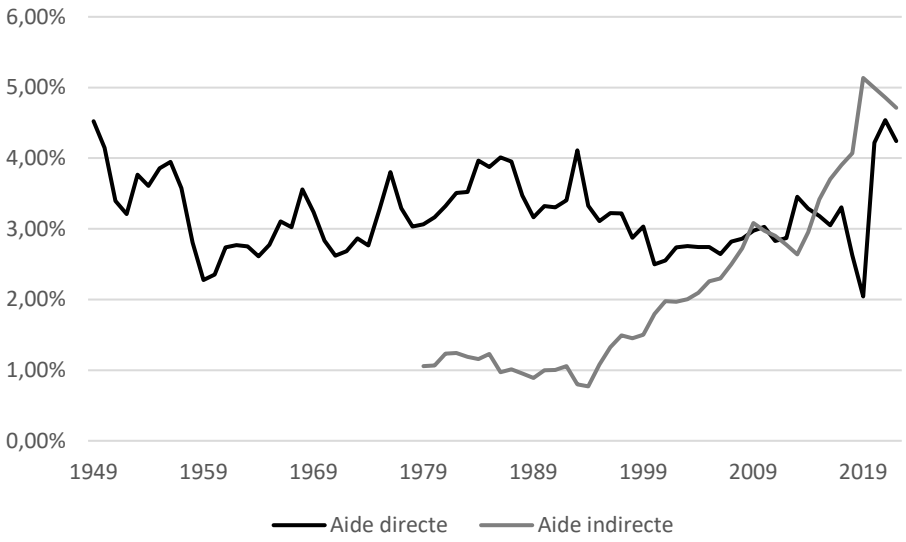


Source : Insee et Volume II du Rapport sur les Voies et Moyens (« Projet de loi de finances ») et dans l'Annexe 5 du Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale. Calcul de l'auteur.

Les aides publiques se limitaient entre 2 et 4 points de PIB de 1949 à la fin des années 1990. Elles ont diminué entre 1949 et 1958, avant de se stabiliser. On observe également une augmentation modeste en 1979, d'environ 1 point de PIB, attribuable à l'inclusion des dépenses fiscales dans le calcul de notre indicateur (les données antérieures à cette période ne sont pas disponibles car le concept n'existait pas encore). Cependant, cette inclusion ne modifie pas la dynamique globale : les aides publiques sont restées limitées de 1949 jusqu'à la fin des années 1990. Après cette période, elles ont connu une augmentation spectaculaire.

L'évolution de la composition des aides publiques révèle l'émergence d'une nouvelle forme de politique fiscale, à savoir des mécanismes de soutien indirects (Graphique 2), reflétant une transformation de l'interventionnisme étatique. Au fil du temps, les subventions directes, traditionnellement destinées à des secteurs ou entreprises spécifiques, ont progressivement été supplantées par des formes indirectes d'aides telles que les dépenses fiscales et socio- fiscales.

Graphique 2 : évolution de l'aide publique (directe et indirecte) en France depuis 1949, en niveau de PIB

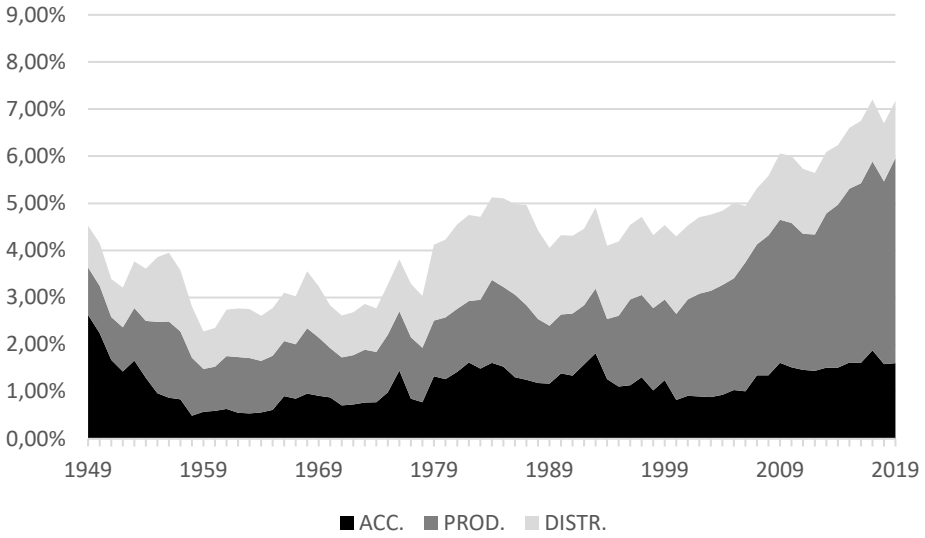


Source : Insee et Volume II du Rapport sur les Voies et Moyens (« Projet de loi de finances ») et dans l'Annexe 5 du Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale. Calcul de l'auteur. L'aide directe représente les dépenses directes des administrations publiques auprès des entreprises. L'aide indirecte est constituée des dépenses fiscales et socio-fiscales.

Quels types d'aides ces programmes publics apportent-ils ? Pour explorer cette question, le soutien fiscal a été décomposé en fonction des étapes du cycle économique (Graphique 3) :

- **La phase d'accumulation** : Elle concerne les investissements dans les capacités de production. Les autorités publiques peuvent soit fournir un soutien financier direct à l'investissement, soit réduire les charges fiscales des entreprises (dépenses fiscales). Ces dernières mesures intègrent notamment les réductions de l'imposition sur les bénéfices, permettant ainsi d'allouer une part plus importante de ces bénéfices à l'autofinancement.
- **La phase de production** : Cette phase inclut les subventions à l'emploi, les exonérations de taxes sur la production et les cotisations sociales, qui représentent la majorité des prélèvements payés par les entreprises françaises. Ces interventions visent à réduire les coûts associés à l'utilisation du capital et de la main-d'œuvre au cours du processus de production.
- **La phase de distribution** : Durant cette phase, les entreprises reçoivent un soutien pour mettre leurs produits sur le marché. Cela comprend une aide générale au commerce extérieur, des subventions sur les produits, et des allégements fiscaux liés à la TVA. Ces mesures visent à réduire les prix des biens et services afin de stimuler les ventes.

Graphique 3 : décomposition de l’aide publique en fonction du cycle productif en France depuis 1949, en niveau de PIB



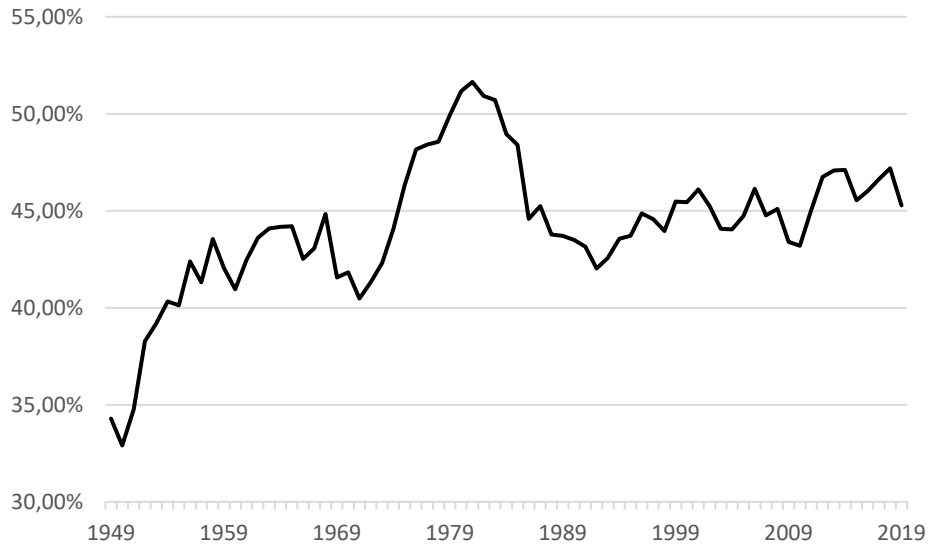
Source : Insee et Volume II du Rapport sur les Voies et Moyens (« Projet de loi de finances ») et dans l’Annexe 5 du Projet de loi de financement de la Sécurité Sociale. Calcul de l’auteur.

L’État intervient à chaque étape du cycle économique d’une entreprise. Depuis le début des années 2000, les aides publiques sont majoritairement concentrées sur la phase de production. En France, une attention particulière a été accordée au coût du travail. À la fin des années 1990, le coût du travail était perçu comme la principale faiblesse de l’économie française (Gilles et al. 2017). Toutefois, les politiques mises en œuvre n’ont pas visé à réduire directement les salaires, comme cela a été le cas en Allemagne (Krzywdzinski, 2014). Des programmes d’aides publiques ont été instaurés pour alléger le fardeau fiscal lié à l’emploi.

Ces programmes avaient pour objectif de réduire les cotisations sociales attachées à l’emploi, considérées comme faisant partie des coûts salariaux, sans affecter les salaires nets. Cela a conduit à l’introduction de plusieurs initiatives de réduction ou d’exemption du régime fiscale ou de cotisation standard, notamment les programmes d’exonération des cotisations sociales patronales (1993, 2003, 2014, 2019), l’extension du crédit d’impôt recherche (2000, 2004, 2008), ainsi que l’introduction du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi en 2013 (CICE).

L'effort fiscal net est défini comme la proportion de revenu net des entreprises qui est prélevée par l'administration publique après prise en compte des aides accordées (Abdel’alam, 2024). L'augmentation des aides publiques n'a pas conduit à une réduction de l'effort fiscal net des entreprises, avec seulement une légère diminution observée depuis 2013 (Graphique 4). Au contraire, elle a contribué à la stabilisation de cet effort. L'effort fiscal net tend à être procyclique. Sa stabilisation durant une période de très faible croissance pendant la crise de la zone euro illustre l’impact des aides publiques. Avant les années 2010, la baisse de l'effort fiscal s'expliquait principalement par la hausse de la valeur ajoutée produite par le secteur des entreprises. Cependant, depuis cette période, cette baisse est davantage imputable à la mise en œuvre de vastes programmes d'aides publiques.

Graphique 4 : effort fiscal net des entreprises non-financières en France depuis 1949, en niveau de PIB



Source : Insee. Calculs de l'auteur.

5. Les aides publiques aux entreprises sont-elles un outil efficace de politique fiscale ?

Depuis leur mise en place, les aides publiques aux entreprises ont fait l'objet de nombreuses évaluations. Ces évaluations ont principalement été réalisées programme par programme. Compte tenu de la grande diversité des dispositifs d'aides publiques, il est nécessaire de procéder à une évaluation globale et exhaustive. Cela nécessite de revisiter les fondements théoriques qui justifient de telles aides, d'en proposer une critique d'un point de vue théorique et de mettre en lumière leur efficacité empirique limitée. Une attention particulière sera portée aux programmes de réductions de cotisations sociales ainsi qu'aux dispositifs de crédit d'impôt les plus importants : le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) et le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE).

5.1 Évaluation des aides visant à réduire le coût du travail et à soutenir la compétitivité

En France, les aides publiques sous forme de réductions de cotisations sociales (y compris la transformation du CICE) ont pour objectif de réduire les coûts du travail afin de promouvoir l'emploi des travailleurs peu qualifiés d'une part, et d'améliorer la compétitivité internationale d'autre part. Réduire les coûts du travail pour les entreprises résidentes est perçu comme un moyen d'améliorer la balance commerciale, de freiner la désindustrialisation et de soutenir l'emploi national.

Dans un cadre microéconomique néoclassique, une réduction des prélèvements associé à l'emploi entraîne deux effets principaux hypothétiques. Premièrement, elle conduit à une augmentation de l'emploi en raison de la baisse du coût relatif du travail. Deuxièmement, elle provoque une augmentation de la production grâce à des prix plus bas.

Le premier effet est connu sous le nom d'effet de substitution. La baisse relative des coûts du travail incite les entreprises à utiliser davantage de travail (relativement peu coûteux) au lieu du capital. De même, la réduction du coût relatif du travail peu qualifié par rapport au travail qualifié engendre un effet de substitution entre ces deux *inputs*. En conséquence, le travail peu qualifié sera utilisé en plus grande quantité en raison de son coût relatif inférieur par rapport au capital et au travail qualifié (Beffy et L'Angevin, 2005; Bock, Lissot, et Ozil, 2015). Ces politiques de réduction des coûts du travail reposent sur l'hypothèse que l'élasticité de substitution entre capital et travail est non nulle, voire suffisamment élevée, pour garantir leur efficacité. Cependant, cette hypothèse est largement contestable. D'une part, elle n'est pas soutenue par les estimations empiriques (Sterdyniak, 2002; Husson, 2015). D'autre part, des une perspective théorique alternative, notamment post-keynésienne, la production est considérée comme le résultat de l'utilisation d'intrants complémentaires (Blecker et Setterfield, 2019, p.17) et non substituables. Ainsi, l'effet de substitution ne fonctionne pas.

Le deuxième effet**,** connu sous le nom d'effet de volume, se produit lorsque les entreprises transmettent les réductions de coûts en baissant les prix de vente ou en réinvestissant les profits accrus générés par la réduction des charges fiscales. Par ailleurs, un effet de compétitivité peut émerger des baisses de prix dans les secteurs exportateurs (Schott, 2004). Ensemble, ces effets peuvent entraîner une augmentation de la demande et de la production. Cependant, les effets observés sur la compétitivité externe sont, au mieux, modérés, car la compétitivité ne repose pas principalement sur les facteurs de coût (Malgouyres, 2019; Garsaa et Levratto, 2019).

Dans la théorie post-keynésienne, les prix sont considérés comme relativement rigides et réagissent peu aux fluctuations de la demande. Ce résultat est soutenu par une littérature empirique croissante (Melmiès, 2010). Si la transmission des réductions de coûts du travail aux prix est seulement partielle, comme le confirme la littérature (Carbonnier, 2008; Kosonen, 2015; Benzarti et Carloni, 2019), alors l'effet de volume est plus faible, de même que la création d'emplois.

Les prix[3] s'ajustent systématiquement de manière plus forte en réponse aux hausses des coûts de production qu'aux baisses, notamment en ce qui concerne le coûts du travail (Fabiani et al. 2006) et les taxes sur les produits (Carbonnier, 2008; Politi et Mattos, 2011; Benzarti et al., 2020). Si les réactions des prix aux variations des coûts sont asymétriques. Les allègements de la charge fiscale via les aides publiques ne peuvent pas être annulées sans conséquences. Si les entreprises ne répercutent qu'en partie les baisses de coûts, mais qu'elles répercutent presque

[3] Dans un cadre néo-schumpétérien et post-keynésien, les prix sont déterminés par deux éléments clés (Bloch, 2018) : i) le principe du coût majoré (*cost-plus*), selon lequel les entreprises calculent leurs coûts et appliquent une marge sur ces coûts ; ii) le concept de leadership en matière de prix, qui stipule que l'entreprise la plus compétitive fixe un prix de référence que les autres suivent ensuite. Selon le principe du coût majoré, lorsque les coûts fluctuent au sein d'une structure de marché donnée, les entreprises devraient en principe répercuter aussi bien les hausses que les baisses de coûts dans leurs prix, sous l'effet de la pression concurrentielle. Toutefois, dans la pratique, leurs réactions sont asymétriques : elles ont tendance à répercuter plus facilement les hausses de prix que les baisses.

intégralement les hausses, la suppression des exonérations entraînera une augmentation des prix. Cette hausse des prix, combinée à des salaires nets inchangés, conduit à une diminution du pouvoir d'achat et à une détérioration de la compétitivité-prix. Cela laisse entendre que les effets des réductions des prélèvements obligatoires sur les entreprises peuvent entraîner une augmentation permanente de la part des profits dans la valeur ajoutée, même si ces contributions étaient réintroduites, car les entreprises auraient tendance à augmenter leurs prix plutôt qu'à réduire leurs marges (phénomène d'hystérèse ou d'enracinement) (Abdelsalam et al., 2022).

En définitive, les aides publiques destinées à réduire les coûts du travail ou à améliorer la compétitivité liée aux coûts salariaux tendent à produire des effets inverses à ceux qu'elles visent (Botte, 2024). Les mécanismes visant à réduire les coûts du travail peuvent décourager les entreprises d'investir dans le renouvellement de leurs équipements productifs et dans l'amélioration de la productivité du travail. Par conséquent, la compétitivité des entreprises diminue, incitant les décideurs politiques à justifier de nouvelles mesures d'aides et des politiques de modération salariale.

Enfin, dans le cadre des règlementations budgétaires européennes, ces mesures doivent être financées, et les équilibres macroéconomiques associés semblent limiter encore davantage les effets positifs de ces politiques sur la croissance et l'emploi. Leur financement réduit la demande adressée aux entreprises, à la fois directement par une baisse des dépenses publiques (marchés publics) et indirectement par une augmentation de la pression fiscale sur les ménages (Plane, 2012; Abdelsalam, 2024).

Tableau 1 : effet du CICE sur l'emploi, le salaire, l'activité économique et la compétitivité d'après les études du TEPP, de l'OFCE et du LIEPP

	Emploi	Salaire	Activité économique	Compétitivité
Gilles et al. (2016)	+45 000 à + 115 000	-	0	
Guillou et al. (2016)				Baisse des CSU
Carbonnier et al. (2016)	0	–+	+ EBE pour TPE et PME	
Gilles et al. (2017)	+ ouvriers et - cadres	-	0	
Carbonnier et al. (2017)	0		0	
Monin et al. (2017)				Baisse des prix industriels
Gilles et al. (2018)	+255 000 entre 2013-15	+		
Carbonnier et al. (2018)	0	+		
Guillou et al. (2018)			Pas d'effet sur l'investissement	
Ducoudré et al. (2018)	+110 000 à 330 000			
TEPP (2020)	Effet positif (services)		0	
OFCE (2020)	+170 000 en 2017		0	Effet positif

Empiriquement, les études qui ont tenté de démontrer les chaînes causales attendues ne produisent pas de résultats convaincants (tableau 1). Par exemple, l'exonération fiscale du CICE s'élevait à 20 milliards d'euros par an. Dans le meilleur des cas, le CICE aurait conduit à la création de 170 000 nouveaux emplois par an. Ainsi, le gouvernement français a dépensé, dans le meilleur des cas, 120 000 euros par emploi créé, principalement dans le secteur des services. Selon d'autres études, le dispositif n'a conduit à aucune création d'emploi. De plus, il n'a pratiquement eu aucun impact sur l'investissement.

5.2 Évaluation des aides visant à soutenir l'innovation

Un autre objectif des aides publiques aux entreprises en France est de développer la recherche et le développement (R&D). Dans la perspective néoclassique, des aides spécifiques sont justifiées en raison des défaillances du marché. Les entreprises qui investissent dans la R&D génèrent souvent des connaissances et des innovations dont d'autres entreprises bénéficient, sans être pleinement compensées pour ces externalités positives. Les rendements privés de la R&D sont inférieurs aux rendements sociaux. Les bénéfices économiques plus larges de l'innovation ne sont pas totalement internalisés par les entreprises individuelles, car l'innovation a tendance à "essaimer" vers d'autres acteurs économiques qui ne partagent pas les coûts initiaux de la R&D (Nelson, 1959; Arrow, 1962). Cette défaillance du marché justifie une intervention publique visant à stimuler l'investissement en R&D. Par conséquent, l'intervention publique est nécessaire pour combler l'écart entre les rendements privés et sociaux, garantissant que l'innovation soit exploitée à son plein potentiel.

Les partisans des aides publiques aux entreprises soutiennent souvent que ces mesures visent à renforcer la capacité d'innovation des entreprises, en plus de générer des effets sur l'emploi. Malgré la générosité notable des aides financières accordées par le gouvernement français, les efforts de R&D dans le secteur privé restent inférieurs à ceux d'autres économies avancées, comme l'Allemagne, la Corée du Sud et les États-Unis. Selon les estimations, le principal programme visant à stimuler la R&D, le Crédit d'Impôt Recherche (CIR), opère davantage de manière défensive qu'offensive (Aussilloux et al., 2020). Son impact à court terme consiste principalement à limiter la baisse des dépenses privées en R&D et à prévenir la délocalisation des centres de R&D à l'étranger. En outre, une part importante des bénéfices du CIR est concentrée parmi les grandes entreprises, bien que le dispositif ait un impact moins significatif sur ces dernières : les effets positifs du CIR sont avérés pour les petites et moyennes entreprises (PME), mais non significatifs pour les grandes entreprises (Harfi et Lallement, 2020).

Au niveau macroéconomique, la croissance des aides indirectes à la R&D a suivi de près celle des efforts de R&D des entreprises, suggérant un simple effet potentiel d'addition (un euro de dépense fiscale génère seulement un euro de dépense supplémentaire en R&D par les entreprises). Le ratio des dépenses intérieures brutes de R&D au PIB a augmenté de 0,16 point de pourcentage entre 2007 et 2019, tandis que le ratio des aides publiques directes et fiscales à la R&D rapporté au PIB a augmenté de près de 0,18 point de pourcentage entre 2007 et 2018. En d'autres termes, l'augmentation globale du soutien public à la R&D (+0,18 point de pourcentage) a conduit à une hausse légèrement inférieure des efforts de R&D des entreprises

(+0,16 point de pourcentage), indiquant un effet de levier marginalement négatif des aides publiques.

Les études économétriques visant à mesurer les effets des aides à la R&D posent souvent la question suivante : pour chaque euro d'aide publique à la R&D reçu, combien l'entreprise dépense-t-elle en R&D ? L'objectif est de calculer un taux de rendement de l'aide fiscale, également appelé "Bang for the Buck" (BFTB)**,** qui rapporte la variation totale observée des dépenses en R&D réalisées par les entreprises (y compris la part subventionnée) à la variation totale du montant de l'aide. Cette approche cherche à évaluer l'efficacité de l'intervention publique en déterminant si elle stimule un investissement privé supplémentaire en R&D ou si elle se limite à la remplacer.

Les aides publiques à la R&D — dont le CIR représente une part importante — sont souvent considérées comme peu offensives dans la littérature, car elles se traduisent par un simple effet additionnel. Cela signifie que chaque euro d'aide publique conduit uniquement à une augmentation équivalente des dépenses privées en R&D, sans générer d'effet multiplicateur substantiel (Duguet, 2004; Mulkay et Mairesse, 2013; Lhuillery, Marino et Parrotta, 2013; Sterlacchini et Venturini, 2019; Bozio, Cottet et Py, 2019; Appelt et al., 2020).

Si les aides publiques ne stimulent pas de manière significative les efforts de R&D des entreprises, c'est en grande partie parce qu'elles ne représentent qu'un des nombreux déterminants. Des facteurs qualitatifs, tels que la présence d'un écosystème local dynamique, jouent un rôle crucial dans la localisation des activités de R&D des entreprises multinationales (Jacobides et al., 2018). Cela implique une région dotée d'un réservoir de compétences, englobant savoir-faire, compétences scientifiques et techniques (Colovic, 2010; Belderbos, Du, et Slangen, 2020), et caractérisée par des synergies entre divers acteurs (Castaner et Oliveira, 2020)**,** notamment entre les sphères administrative, entrepreneuriale et scientifique (Sivitanidou et Sivitanides, 1995; Abramovsky, Harrison et Simpson, 2007; Belderbos, Leten et Suzuli, 2017). Les entreprises bénéficient considérablement de leur intégration dans des écosystèmes locaux, ce qui leur permet, d'une part, de réduire les coûts de coordination et de transaction liés à la distance, et, d'autre part, d'acquérir un avantage compétitif absolu sur leurs concurrents grâce aux effets de réseau et aux processus d'apprentissage.

Comprendre les faiblesses de l'effort français en matière de R&D nécessite de considérer l'érosion de sa base industrielle. La faible inefficacité aides financières publiques est liée aux caractéristiques du paysage productif français, marqué par un déclin des industries manufacturières et des industries de moyenne-haute technologie (Le Ru, 2012). La désindustrialisation entraîne une diminution de la part de valeur ajoutée industrielle. Cette tendance limite les dépenses potentielles en R&D, notamment en raison de l'intensité en R&D inhérente au secteur industriel.

Il est important de noter que malgré le déclin du secteur industriel, sa contribution à la R&D reste significative, principalement en raison de sa plus grande intensité en R&D. Il continue d'allouer une part plus importante de ses ressources à la R&D par rapport au secteur des

services. En effet, les industries manufacturières représentent plus des deux tiers des dépenses en R&D des entreprises, tandis que les services contribuent à moins d'un tiers. Ainsi, le poids substantiel de l'industrie dans la R&D aujourd'hui, malgré son déclin relatif, peut être attribué à une augmentation de l'intensité en R&D au sein du secteur industriel.

Le CIR agit donc comme un mécanisme compensatoire face à la structure économique française, moins favorable à l'investissement en R&D en raison de la diminution de la valeur ajoutée dans ses secteurs les plus intensifs en R&D. Sans soutien public, les efforts de R&D du secteur privé auraient probablement été moindres ; à l'inverse, ces efforts auraient probablement été plus importants si la France avait conservé une structure industrielle comparable, par exemple, à celle de l'Allemagne. En particulier, les industries à technologie moyenne-haute auraient contribué de manière significative à la recherche dans le secteur privé. Les résultats de simulations suggèrent que si la France avait maintenu la structure industrielle de l'Allemagne tout en préservant l'intensité de recherche de ses entreprises, les dépenses en R&D du secteur privé auraient pu atteindre environ 2,74 % du PIB français — soit presque un point de pourcentage de plus que les efforts de R&D de l'Allemagne (Balcone et Schweitzer, 2019).

5.3 Restaurer les marges en période de stagnation séculaire ?

Pendant la période post-fordiste, la croissance des économies occidentales a été inférieure à celle observée durant la période fordiste (Podkaminer, 2015). Cette période de « stagnation séculaire » a été caractérisée par une faible croissance du PIB, un chômage élevé et des gains de productivité limités. En période de stagnation séculaire, toute baisse de la demande globale renforce la dynamique dépressionnaire et provoque une diminution du taux d'utilisation des capacités (Hein, 2016). Depuis la crise financière mondiale (GFC) et la crise de la zone euro, la plupart des pays européens, y compris la France, sont restés bloqués dans une situation de faible croissance et de chômage élevé.

La baisse de la croissance de la demande globale entraîne une diminution des marges bénéficiaires (Steindl 1985). En raison de la stagnation séculaire, les marges des entreprises n'ont pas complètement récupéré après la crise financière mondiale. Dans ce contexte, l'effet le plus notable des aides publiques a été le soutien des marges des entreprises, en particulier dans un environnement où les pressions concurrentielles internationales et une demande globale chroniquement faible menacent constamment la rentabilité. On pourrait décrire la logique des politiques d'aides publiques, notamment les exonérations fiscales et sociales, comme un mécanisme visant à contrer les effets néfastes de la stagnation séculaire après la GFC, tout en les renforçant paradoxalement via un effet de rétroaction.

Pour mesurer l'impact *ex post* des interventions des administrations publiques sur le ratio des profits par rapport à la valeur ajoutée (Π/Y) des sociétés non financières (SNF), deux mesures du profit seront calculées : avant et après redistribution.

1. Profit avant redistribution : défini comme le profit des entreprises avant les opérations redistributives associées à la composante fiscale et à la composante budgétaire.

2. Profit après redistribution : prenant en compte l'impact de ces deux composantes redistributives.

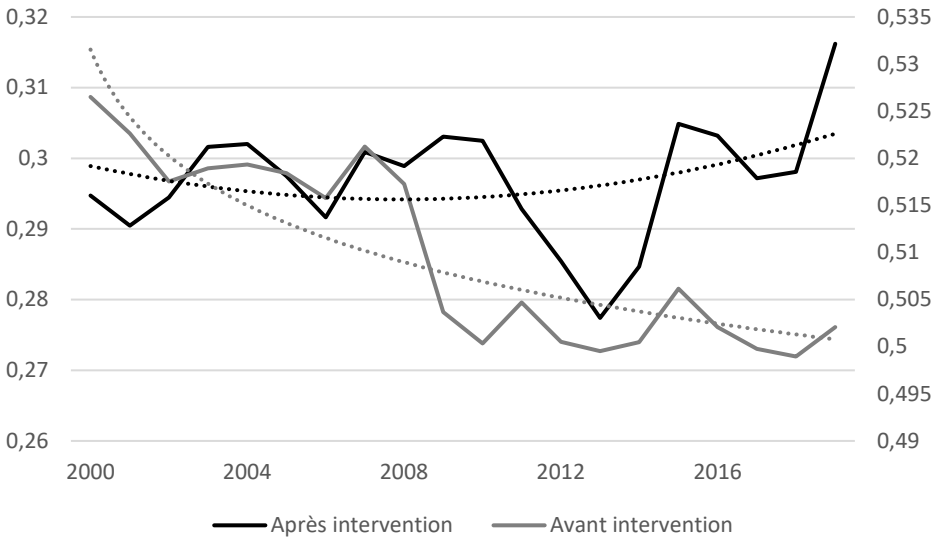
Ces deux indicateurs permettent de mieux évaluer le rôle des aides publiques dans la dynamique des marges bénéficiaires des entreprises.

$$\Pi_{\text{pre-gov}} = \frac{\Pi + CL_{NFC} - G_S}{Y} = \frac{B2G + D12 + D29 - D39}{B1G} \quad (1)$$

$$\Pi_{\text{post-gov}} = \frac{\Pi - CL_{NFC} + G_S}{Y} = \frac{B2G - D51 - D91P + D75 + D92R}{B1G} \quad (2)$$

Au lieu de simplement réduire les coûts du travail, les programmes d'aides publiques ont agi comme des « béquilles pour le capital », visant à soutenir les marges des entreprises. Le graphique 5 montre que l'introduction massive d'aides publiques dans les années 2010 a contribué à restaurer les marges des entreprises dans un contexte de faible croissance, de demande globale atone et de baisse de la productivité du travail. Ce résultat est cohérent avec ceux obtenus par la simulation de modèle SFC (Abdelsalam et al., 2022, p.145).

Graphique 5 : profit des sociétés non-financières avant (échelle de droite) et après (échelle de gauche) intervention de l'État en France depuis 2000, en niveau de de la VA



Source : Insee. Calcul de l'auteur.

Les aides publiques pourraient renforcer ce régime dépressif plutôt que le contrer. La mise en œuvre de programmes de soutien public pourrait ralentir, plutôt que stimuler, l'investissement des entreprises et la productivité du travail. Les gains de productivité résultent de l'interaction entre la croissance (loi de Kaldor-Verdoorn) (McCombie, 1982; Thirlwall, 1983) et la concurrence (Shaikh, 1978). La concurrence oblige les entreprises à réduire les coûts de production en mécanisant leurs processus, c'est-à-dire en augmentant leur productivité. Les

aides publiques permettent aux entreprises de réduire leurs coûts et de restaurer leurs marges sans pour autant générer de gains de productivité.

Cela pourrait avoir trois effets négatifs sur la croissance à long terme de la productivité. Premièrement, en réduisant la pression concurrentielle qui pousse les entreprises à renouveler leur équipement et à améliorer la productivité du travail, ces politiques affaiblissent involontairement la compétitivité des entreprises, créant un cycle auto-renforçant qui justifie de nouvelles aides.

Deuxièmement, elles pourraient également aggraver les écarts de productivité avec les concurrents étrangers. Si la réduction des coûts est réalisée par des interventions fiscales plutôt que par des gains de productivité, tôt ou tard, les interventions fiscales pourraient ne plus suffire à compenser cet écart. Les aides publiques peuvent temporairement protéger l'industrie domestique, mais à terme, la productivité des secteurs exposés doit atteindre un niveau proche de celui des concurrents étrangers pour être durable.

Enfin, la réallocation des ressources financières de l'État pour restaurer les marges bénéficiaires pourrait également amplifier l'effet dépressif des aides publiques. Si elles remplacent d'autres dépenses publiques, ayant un fort effet multiplicateur, ou sont financées par des taxes supplémentaires, elles réduiront encore davantage la demande globale et la croissance.

6. Conclusion

L'ère post-fordiste n'a pas marqué la fin des politiques budgétaires, mais plutôt une réorientation de ses objectifs et de ses outils. Les politiques budgétaires keynésiennes traditionnelles ont été abandonnées. Toutefois, de nouvelles formes d'intervention publique ont émergé, parmi lesquelles les aides publiques aux entreprises.

Les aides publiques sont définies comme des transferts de richesse du secteur des administrations publiques vers le secteur des entreprises, effectués sans contrepartie financière ou matérielle pour les premières. Cette définition englobe à la fois les dépenses directes et les dépenses fiscales et socio-fiscales. Une mesure du montant agrégé des aides publique est fourni pour la France en combinant les données des comptes nationaux et les données budgétaires. Leur montant a considérablement augmenté au cours des trois dernières décennies. Elles ont permis de réduire l'effort fiscal net principalement durant la phase de production.

D'un point de vue post-keynésien, cette politique fiscale est inefficace. Elle ne crée pas d'emplois, car les effets de substitution et de volume ne fonctionnent pas. Elle n'est pas non plus en mesure de stimuler les dépenses en R&D. Elle a uniquement permis de restaurer les marges des entreprises dans un contexte de stagnation séculaire. Elle risque cependant de renforcer les tendances du régime post-fordiste.

Deux enseignements peuvent être tirés du cas français. Premièrement, le développement des programmes d'aide publique constitue un exemple de politique fiscale très inefficace. Dans la perspective post-keynésienne, la politique fiscale expansionniste est le remède traditionnel pour

créer des emplois et stimuler la croissance. La théorie des finances fonctionnelles stipule que l'État doit ajuster le niveau du déficit public pour atteindre le plein emploi (Forstater, 1999). Cette position est également justifiée par les balances financières de Godley, selon lesquelles l'accumulation nette d'actifs privés dépend du déficit net du secteur public.

D'après les résultats, augmenter les dépenses publiques de manière agrégée est insuffisant, il est nécessaire de s'intéresser au contenu des politiques fiscales. Le cas français montre que certaines formes de politique fiscale peuvent conduire à la stagnation, car elles orientent les ressources publiques vers la restauration des marges des entreprises. Une politique fiscale expansionniste devrait être dirigée vers la stimulation de l'investissement et de la consommation. Keynes lui-même considérait prioritairement l'investissement public, plutôt que d'autres types de dépenses (Neto et Vernengo, 2004).

Deuxièmement, la politique fiscale devrait également se préoccuper de la demande intérieure (investissement et consommation) et des capacités de production. Des récents travaux post-keynésiens plaident pour la prise en compte des contraintes d'offre (Mason et Jayadev, 2023). Le problème fondamental des contraintes d'offre ne réside pas dans l'allocation des ressources, comme le suggère l'économie dominante, mais dans l'organisation collective de la production. Stimuler la demande globale peut ne pas suffire, en particulier dans une économie ouverte.

Depuis les années 1980, la politique industrielle en France a subi une transformation significative. Les grandes privatisations, la fin de la politique des champions nationaux, la fin de la planification indicative et des plans de développement quiquénaux et la déréglementation généralisée des marchés ont redéfini le rôle de l'État dans l'économie. Les programmes d'aide publique sont devenus un pilier de la politique industrielle française, tout en s'entrecroisant avec les politiques de l'emploi pour freiner la désindustrialisation, réduire le chômage des moins qualifiés et développer de nouveaux secteurs stratégiques.

Cependant, les subventions à la production ne sont pas les instruments les plus efficaces pour structurer les capacités de production (Bossie et Mason, 2020). L'investissement public et la planification stratégique ont généralement plus d'impact. De plus, la plupart des aides récentes en France sont octroyées sans conditionnalité – un élément crucial pour une politique industrielle efficace (Mazzucato et Rodrik, 2023). Par conséquent, ces aides risquent de ne pas atteindre leurs objectifs initiaux, se contentant de renforcer les marges des entreprises bénéficiaires.

Une politique industrielle plus globale doit alors être mise en œuvre. Elle implique de réfléchir non seulement à la formation et à la montée en compétences de la main-d'œuvre, mais aussi aux technologies employées dans le processus productif, ainsi qu'aux capitaux et aux moyens de financement mis à disposition des entreprises. L'État n'intervient plus uniquement pour restaurer les marges des entreprises dans un contexte de faible croissance et de niveaux de prélèvement obligatoire élevés ; il adopte une approche plus proactive et stratégique, en définissant une vision à long terme de l'évolution souhaitable de l'économie nationale. Cette démarche suppose la coordination de différents instruments publics – investissements directs,

incitations fiscales, soutien à la recherche et à l’innovation – afin de renforcer la compétitivité des secteurs industriels, favoriser l’émergence de nouvelles filières et assurer la souveraineté technologique et économique du pays.

Conclusion générale

L'aide publique aux entreprises est aujourd'hui un enjeu central des politiques économiques en France et en Europe. Elle vise à soutenir l'investissement, préserver l'emploi et encourager l'innovation, mais soulève des interrogations sur son efficacité, son équité et sa compatibilité avec les règles européennes de concurrence. En France, les aides publiques représentent entre 100 et 200 milliards d'euros par an, ce qui alimente un débat sur le ciblage et l'efficacité de ces dispositifs.

Le premier enjeu est de définir les aides publiques aux entreprises. Ce travail conçoit les aides publiques comme des transferts certains et non compensés des administrations publiques vers les entreprises, incluant les subventions directes et les dépenses fiscales, mais excluant les interventions non fiscales ou générant des contreparties financières pour l'État, comme les prises de participation, les prêts ou les garanties. Cette définition s'étend à l'ensemble des budgets publics et à tous les types de subventions, y compris celles sur les produits, et ne se limite pas aux politiques industrielles.

Pour mesurer les aides publiques aux entreprises, il est nécessaire de combiner deux types de données : d'une part, les données de comptabilité nationale, qui enregistrent les dépenses publiques directes telles que les subventions et transferts en capital (D3, D9R, D31, D75) ; d'autre part, les données administratives, qui permettent d'évaluer les dépenses fiscales et socio-fiscales, c'est-à-dire les réductions de recettes publiques liées aux dérogations fiscales ou aux mesures de soutien social. Ces dépenses fiscales sont estimées de manière brute par l'administration, sans tenir compte du coût net après recettes additionnelles éventuelles, et sont classées selon leur statut officiel ou déclassé. Un précédent rapport IRES sur aides publiques a construit une base de données sur ces aides depuis 1979 (Abdelsalam et al., 2022). Elle a été réutilisé dans ce travail pour étudier l'évolution les aides publiques en France.

À l'échelle internationale, la *Global Tax Expenditure Database* (GTED) fournit des informations comparables, mais avec des limites importantes : elle couvre principalement les deux dernières décennies, se limite aux administrations centrales et inclut des dépenses déclassées. Malgré ces contraintes, ces sources permettent d'analyser l'évolution des aides publiques et de comparer leur ampleur et leur structure, en distinguant le soutien direct via les subventions et le soutien indirect via le système fiscal.

Sur la base de ce travail de définition et de mesure, ce rapport de recherche aboutit sur trois conclusions qui permettent d'éclairer la dynamique des aides publiques en France et en Europe.

En Europe les aides publiques sont associées à des niveaux importants de prélèvements obligatoires. Pour arriver à ce résultat original, une nouvelle base de données a été constituée combinant les données de la Global Tax Expenditure Database et d'Eurostat. Contrairement à ce qui était attendu, les aides publiques sont corrélées aux niveaux de taxation, plutôt qu'aux niveaux de développement ou aux variétés de capitalisme. L'étude en longue période plutôt qu'en coupe de ces données permet d'observer deux groupes de pays aux stratégies distinctes :

des pays où le niveau des aides augmentent fortement tandis que dans d'autres elles tendent à diminuer. Ce résultat laisse à penser que les aides publiques sont une forme de compensation du niveau de prélèvement obligatoire. Une légère convergence des niveaux de taxation ajustés des aides est observée parmi les pays d'Europe de l'Ouest et du Nord.

En France, les aides publiques ont fortement augmenté depuis les 30 dernières années, principalement sous la forme de dépenses socio-fiscales pour réduire le coût du travail. Ce résultat confirme les apports du rapport IRES de 2022 sur les aides publiques (Abdelsalam et al., 2022). Pour arriver à ce constat, les données d'archives collectées dans le cadre de ce premier rapport ont été réutilisées. De nouveaux indicateurs ont été développées afin d'observer l'essor des dépenses indirectes (fiscales et socio-fiscales). La distribution de ces aides au cours du cycle productif est également observée. Ces aides sont en majorité distribuées au cours de la phase de production afin de réduire les coûts liés à l'usage de la main-d'œuvre.

Ces aides ont principalement permis de restaurer le taux de marge des sociétés non-financières dans une période de faible croissance. Une synthèse des différentes évaluations réalisées jusqu'à présent montrent que les impacts sur l'emploi, l'investissement et la compétitivité sont relativement faibles. A partir d'une nouvelle exploitation des données de la comptabilité nationale, la restauration du taux de profit des sociétés non-financières après redistribution fiscale est observée. Ce résultat original permet de valider les résultats obtenus par des simulations SFC dans le rapport IRES de 2022 (Abdelsalam et al., 2022). Ils valident les conclusions de ce précédent rapport : les aides publiques aux entreprises sont un outil de politique économique limitée en matière d'emploi et de réindustrialisation. Elles ont principalement permis de restaurer la rentabilité des entreprises.

L'efficacité controversée des aides publiques aux entreprises soulève la question de leur maintien. Cependant, une suppression brutale risquerait de déstabiliser un système économique désormais habitué à ces soutiens. Ces aides sont devenues un pilier du capitalisme financiarisé, compensant la faible profitabilité structurelle. Dès lors, plutôt que de les réduire, il s'agit de repenser leur orientation et leur mise en place. Dans la continuité des précédents rapports, trois éléments de réflexion peuvent alors être mis en avant.

Les aides publiques devraient être conditionnées à des objectifs économiques et sociaux. L'idée de conditionner les aides publiques à des objectifs économiques, sociaux et environnementaux précis gagne ainsi du terrain, soutenue par de nombreux acteurs politiques, syndicaux et institutionnels (Abdelsalam et al., 2022). Par exemple, lier les exonérations de cotisations à des engagements d'investissement ou à des réductions du temps de travail pourrait en accroître significativement l'impact économique et social.

Cette conditionnalité, fondée sur un principe de réciprocité, combine incitations (« la carotte ») et obligations contrôlables (« le bâton »), sous peine de sanctions si les engagements ne sont pas respectés (Bulfone et al., 2025). Elle peut être appliquée ex ante (avant le versement des aides) ou ex post (avec un suivi continu). La discipline étatique, c'est-à-dire la capacité de retirer

ou d'ajuster les aides, est essentielle à l'efficacité des politiques industrielles. À défaut, celles-ci risquent de se transformer en « assistanat aux entreprises ».

Dans cette perspective, la conditionnalité devient un instrument de régulation permettant à l'État d'influencer le comportement des entreprises et de concilier intervention publique et discipline économique. Contrairement à la conditionnalité des politiques sociales ou des prêts internationaux, souvent imposée à des acteurs faibles, celle des politiques industrielles cherche à encadrer des acteurs économiques puissants, en liant le soutien public à des engagements concrets de performance, d'investissement ou de transition écologique.

Cette conditionnalité pourrait limiter les usages des aides par les entreprises. Ces aides ne seraient plus de simple « mannes financières » (Gautié et Lerais, 2024) mais des dispositifs financiers visant à inciter les entreprises à investir, innover et embaucher. Elles pourraient s'intégrer dans l'arsenal d'un état stratège qui promeut le développement d'industries de pointe et d'emplois qualifiés.

Pour atteindre ces objectifs, **les aides doivent être pensées dans le cadre d'une politique industrielle cohérente.** En l'état, ces aides peuvent difficilement être considérées comme telle car elles se limitent à faire converger le taux de prélèvement obligatoire net vers celui de ses voisins européens.

La politique industrielle ne se limite pas à soutenir financièrement les entreprises, elle incarne une vision stratégique de l'économie, dans laquelle l'État joue un rôle moteur pour guider les transformations nécessaires à la souveraineté technologique, à la transition énergétique et à la création d'emplois qualifiés.

Elle peut se définir comme « toute intervention ou mesure gouvernementale visant à améliorer l'environnement des entreprises ou à modifier la structure de l'activité économique en faveur de secteurs, de technologies ou de fonctions susceptibles d'offrir de meilleures perspectives de croissance économique ou de bien-être social que ce qui se produirait en l'absence de cette intervention » (Warwick, 2013 : 16). De nombreuses administrations ou agences d'état peuvent être impliquées : gouvernement central ou local, banques publiques, fonds souverains ou agences spécialisées. Elle constitue, en essence, un processus d'"ingénierie institutionnelle" visant à orienter la nature et l'organisation de l'économie (Cimoli et al., 2009 : 2-3).

Dans cette perspective, les aides publiques sont ciblées sur des secteurs stratégiques que les pouvoirs publics jugent nécessaires de développer. La politique industrielle ne joue alors pas que sur le coût du travail mais vise aussi à promouvoir les gains de productivité ou à développer des innovations. Elle se pense en lien avec une politique éducative et une politique de recherche précise.

Une partie des aides publiques pourrait également être réduite afin d'affecter les ressources financières de l'état à d'autres objectifs. Cette réorientation des budgets publics vers le financement de nouveaux biens et services collectifs ou pour soutenir la transition économique et sociale serait probablement plus efficace sur le plan macroéconomique que les

politiques de baisse des coûts pour les entreprises (réduction des cotisations sociales ou des impôts sur les bénéfices). Les simulations indiquent que ces baisses de prélèvements n'ont d'effets positifs notables sur l'emploi que si elles ne s'accompagnent pas d'une réduction des prestations sociales, ce qui reviendrait à une relance par déficit social, aux résultats toutefois décevants (Abdelsalam et al., 2022). Leur efficacité ne devient significative que si les allègements sont conditionnés à une augmentation équivalente des investissements des entreprises, afin d'assurer une dépense productive immédiate. Cependant, même dans ce cas, leurs effets restent inférieurs à ceux d'une politique de commande publique, où l'État investit directement dans la production de biens collectifs ou confie des projets au secteur privé. Ainsi, l'intervention budgétaire directe de l'État, par la création ou la consolidation de services publics financés par l'emprunt, demeure la stratégie la plus efficace pour stimuler durablement l'emploi et la croissance.

Cette réorientation des budgets publics pourrait prendre deux formes. La suppression brusque de l'ensemble des aides pourrait avoir un effet néfaste, car les entreprises les ont intégrées dans leurs prévisions. Les montants des aides pourraient être désindexés de l'inflation, ce qui conduirait à une lente diminution des aides. Cette diminution progressive des aides permettrait aux entreprises de s'adapter et d'adopter de nouvelles stratégies. Une évaluation programme par programme pour également être réalisé. Plutôt que de réduire le montant total, le programme peu efficace pourrait être supprimé. Les impacts seraient alors sectoriels, ce qui limiterait les déséquilibres macroéconomiques.

Bibliographie

Abdelsalam, Aïmane, Vigny, Léo, 2025. "Resurgence of fiscal interventionism: a longitudinal analysis of public aid to businesses in France since 1949". Sciences Po, LIEPP Working Paper n°177.

Abdelsalam, Aïmane. 2024. « Dépenses publiques et prélèvements obligatoires: une lecture macroéconomique des inflexions de l'intervention publique fiscale et budgétaire ». Sciences Po, LIEPP Working Paper n°167.

Abdelsalam, Aïmane, Florian Botte, Laurent Cordonnier, Thomas Dallery, Vincent Duwicquet, Jordan Melmiès, Simon Nadel, Franck Van de Velde, et Loïck Tange. 2022. « Un capitalisme sous perfusion ».

Abramovsky, Laura, Rupert Harrison, et Helen Simpson. 2007. « University research and the location of business R&D ». *The Economic Journal* 117 (519).

Alami, Ilias, Milan Babic, Adam D. Dixon, et Imogen T. Liu. 2022. « Special issue introduction: what is the new state capitalism? » *Contemporary politics* 28 (3): 245-63.

Alami, Ilias, et Adam D. Dixon. 2020. « State capitalism (s) redux? Theories, tensions, controversies ». *Competition & change* 24 (1): 70-94.

———. 2024. *The spectre of state capitalism*. Oxford University Press.

Allan, James P, et Lyle Scruggs. 2004. « Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies », 17.

Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford ; New York: Oxford University Press.

Amable, Bruno, Elvire Guillaud, et Stefano Palombarini. 2012. « L'Économie politique du néolibéralisme-Le cas de la France et de l'Italie ». HAL.

Amable, Bruno, et Stefano Palombarini. 2017. *L'illusion du bloc bourgeois. Alliances sociales et avenir du modèle français*. Raisons d'agir.

Appelt, Silvia, Matej Bajgar, Chiara Criscuolo, et Fernando Galindo-Rueda. 2020. « The Effects of R&D Tax Incentives and Their Role in the Innovation Policy Mix Findings from the OECD ». OECD.

Arestis, Philip. 2009. « Fiscal Policy within the New Consensus Macroeconomics Framework ». *Current Thinking on Fiscal Policy, Basingstoke: Palgrave Macmillan*, 6-27.

Arestis, Philip, et Malcolm Sawyer. 2003. « Reinventing Fiscal Policy ». *Journal of Post Keynesian Economics*, 25.

Arrow, Kenneth. 1962. « The Economic Implications of Learning by Doing ». *The Review of Economic Studies* 29 (3): 155-73.

Aussilloux, V., P. Frocain, R. Lallement, G. Tabarly, et M. Harfi. 2020. « Les politiques industrielles en France: évolutions et comparaisons internationales ». France Stratégie.

Baccaro, Lucio, et Jonas Pontusson. 2016. « Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective ». *Politics & Society* 44 (2): 175-207. https://doi.org/10.1177/0032329216638053.

Bairam, Erkin I. 1995. « Level of Aggregation, Variable Elasticity and Wagner's Law ». *Economics Letters* 48 (3-4): 341-44.

Balcone, Thomas, et Camille Schweitzer. s. d. « La recherche et développement des entreprises françaises au sein de l'Union européenne: spécificités sectorielles et financement public ». *Insee Références, La France dans l'Union européenne*.

Bandau, Frank, et Leo Ahrens. 2020. « The Impact of Partisanship in the Era of Retrenchment: Insights from Quantitative Welfare State Research ». *Journal of European Social Policy*, 14.

Beffy, P., et Clothilde L'Angevin. 2005. « Chômage et boucle prix-salaires: l'apport d'un modèle qualifiés/peu qualifiés ». Document de travail de l'Insee.

Belderbos, René, Helen Du, et Arjen Slangen. 2020. « When do firms choose global cities as foreign investment locations within countries? The roles of contextual distance, knowledge intensity, and target-country experience ». *Journal of World Business* 55 (1).

Belderbos, René, Bart Leten, et Shinya Suzuli. 2017. « Scientific research, firm heterogeneity, and foreign R&D locations of multinational firms ». *Journal of Economics & Management Strategy* 26 (3): 691-711.

Benzarti, Youssef, et Dorian Carloni. 2019. « Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France ». *American Economic Journal: Economic Policy* 11 (1): 38-63.

Benzarti, Youssef, Dorian Carloni, Jarkko Harju, et Tuomas Kosonen. 2020. « What goes up may not come down: asymmetric incidence of value-added taxes ». *Journal of Political Economy* 128 (12): 4438-74.

Beznoska, Martin, Christian von Haldenwang, et Ruth M. Schüler. s. d. « Tax Expenditures in OECD countries: Findings from the Global Tax Expenditures Database ». *IDOS Discussion Paper*.

Bibow, J. 2013. « At the Crossroads: The Euro and Its Central Bank Guardian (and Saviour?) ». *Cambridge Journal of Economics* 37 (3): 609-26.

Blecker, Robert A., et Mark Setterfield. 2019. *Heterodox Macroeconomics: Models of Demand, Distribution and Growth*. Edward Elgar Pub.

Bock, Sébastien, Pierre Lissot, et Sophie Ozil. s. d. « Matis: une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail ». *Les Cahiers de la DG Trésor*.

Boersch-Supan, Axel H., et Hendrik Jürges. 2011. « Disability, pension reform and early retirement in Germany ». National Bureau of Economic Research.

Bönke, Timm, Markus M Grabka, Carsten Schröder, Edward N Wolff, et Lennard Zyska. 2019. « The joint distribution of net worth and pension wealth in Germany ». *Review of Income and Wealth* 65 (4): 834-71.

Bossie, Andrew, et J. W. Mason. 2020. « The public role in economic transformation: lessons from World War II ». *The Roosevelt Institute*, 1-21.

Botte, Florian. 2024. « Reducing labor cost, debatable neoclassical foundations and alternatives: the French case ».

Boyer, Robert. 2015. *Économie politique des capitalismes*. La Découverte.

Bozio, Antoine, Sylvain Cottet, et Lucie Py. 2019. « Evaluation d'impact de la réforme 2008 du crédit d'impôt recherche ». Institut des politiques publiques.

Brixi, Hana Polackova, et Zhicheng Li Swift. 2004. *Tax Expenditures--shedding Light on Government Spending Through the Tax System*. World Bank Publications.

Brückner, Markus, Alberto Chong, et Mark Gradstein. 2012. « Estimating the Permanent Income Elasticity of Government Expenditures: Evidence on Wagner's Law Based on Oil Price Shocks ». *Journal of Public Economics* 96 (11-12): 1025-35.

Bulfone, F., Ergen, T., & Maggor, E..,2025, "Regulating via Conditionality: The Instruments of the New Industrial Policy". *Regulation & Governance*.

Burman, Leonard E., Christopher Geissler, et Eric J. Toder. 2008. « How big are total individual income tax expenditures, and who benefits from them? » *American Economic Review* 98 (2): 79-83.

Busemeyer, Marius R., et Christine Trampusch. 2016. « Liberalization by exhaustion: Transformative change in the German welfare state and vocational training system ». *Zeitschrift für Sozialreform* 59 (3): 291-312.

Carbonnier, Clément. 2008. « Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987-1999 ». *Journal of Public Economics* 91 (5-6): 1219-29.

Castaner, Xavier, et Nuno Oliveira. 2020. « Collaboration, coordination, and cooperation among organizations: Establishing the distinctive meanings of these terms through a systematic literature review ». *Journal of management* 46 (6): 965-1001.

Clements, Benedict, Gerd Schwartz, et Réjane Hugounenq. 1995. « Government subsidies: concepts, international trends, and reform options ». *IMF Working Papers*.

Colovic, Ana. 2010. « Towards multinational enterprises' R&D location choices ». In *Global Outsourcing and Offshoring: An Integrated Approach to Theory and Corporate Strategy*, Cambridge University Press.

Commissariat Général du Plan. 2003. « Les aides publiques aux entreprises: une gouvernance, une stratégie ». La documentation française.

Conseil des Prélèvements Obligatoires. 2010. « Entreprises et niches fiscales et sociales - Des dispositifs dérogatoires nombreux ». La documentation française.

Conseil d'Orientation pour l'Emploi. 2006. « Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques ».

Darvas, Zsolt M., Lennard Welslau, et Jeromin Zettelmeyer. 2024. « The implications of the European Union's new fiscal rules ». Bruegel Policy Brief.

Delorme, Robert, et Christine André. 1983. *L'État et l'économie.* Seuil.

Derenne, Jacques, et Massimo Merola. s. d. « Economic analysis of State aid rules-contributions and limits ». In *Proceedings of the third annual conference of the Global Competition Law Centre*.

Duguet, Emanuel. 2004. « Are R&D subsidies a substitute or a complement to privately funded R&D ? An econometric analysis at the firm level ». *Revue d'économie politique* 114 (2): 245-74.

Duménil, Gérard, Gérard Dumenil, Gérard Duménil, et Dominique Lévy. 2004. *Capital resurgent: Roots of the neoliberal revolution*. Harvard University Press.

Durevall, Dick, et Magnus Henrekson. 2011. « The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditure ». *Journal of Public Economics* 95 (7-8): 708-22. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.02.004.

Dutailly, Jean-Claude. 1984. « Aides aux entreprises: 134 milliards de francs en 1982 ». *Economie et Statistique* 169 (1): 3-12.

Eurostat. 2010a. « European system of accounts (ESA) ».

———. 2010b. « Système européen des comptes ».
Exbrayat, Nelly, et Benny Geys. 2016. « Economic integration, corporate tax incidence and fiscal compensation ». *The World Economy* 39 (11): 1792-1811.
Fabiani, Silvia, Martine Druant, Ignacio Hernando, Claudia Kwapil, Bettina Landau, Claire Loupias, Fernando Martins, Thomas Mathä, Roberto Sabbatini, et Harald Stahl. 2006. « What Firms' Surveys Tell Us about Price-Setting Behavior in the Euro Area ». *International Journal of Central Banking*.
Ferrera, M. (1996). The'Southern model'of welfare in social Europe. *Journal of European social policy*, *6*(1), 17-37.
Ferreiro, Jesus, Maribel Garcia del Valle, et Carmen Gomez. 2012. « Similarities and Differences in the Composition of Public Expenditures in the European Union ». *Journal of Economic Issues* 46 (3): 633-60.
Fleckenstein, Timo. 2008. « Restructuring welfare for the unemployed: the Hartz legislation in Germany ». *Journal of European Social Policy* 18 (2): 177-88.
Forstater, mathew. 1999. « Functional Finance and Full Employment : Lessons from Lerner for Today ». *Journal of Economic Issues* 33 (2): 475-82.
Gabor, Daniela. 2023. « The (European) derisking state ». *Stato e mercato* 43 (1): 53-84.
Gabor, Daniela, et Benjamin Braun. 2023. « Green macrofinancial regimes ». *Retrieved from osf. io/preprints/socarxiv/4pkv8*.
Garsaa, Aziza, et Nadine Levratto. 2019. « Exportations et exonérations, les deux vont-elles de pair? Analyse empirique sur des données individuelles d'entreprises françaises ». *Revue d'économie industrielle* 165:41-83.
Gautié, Jérôme et Lerais, Frédéric, 2024, "Politiques d'exonération sur les bas salaires: usages et effets potentiels". Rapport de l'IRES.; IRES; Centre d'économie de la Sorbonne (CNRS-UMR 8174).
Genschel, Philipp. 2004. « Globalization and the welfare state: a retrospective ». *Journal of European Public Policy* 11 (4): 613-36.
Genschel, Philipp, et Peter Schwarz. 2011. « Tax competition: a literature review ». *Socio-economic review* 9 (2): 339-70.
Gilles, Fabrice, Mathieu Bunel, Yannick l'Horty, Ferhat Mihoubi, et Xi Yang. 2017. « Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et la R&D: une évaluation ex post ».
Hall, Peter A. 1993. « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain ». *Comparative politics*, 275-96.
Hall, Peter A., et David W. Soskice, éd. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford [England] ; New York: Oxford University Press.
Harberger, Arnold C. 1962. « The incidence of the corporation income tax ». *Journal of Political economy* 70 (3): 215-40.
Harfi, Mohamed, et Rémi Lallement. 2020. « Évaluation du crédit d'impôt recherche ». France Stratégie.
Harfi, Mohamed, 2025, "Les aides aux entreprises de quoi parle-t-on ?", Note d'analyse n°157, France Stratégie.

Hartwell, Christopher A. 2019. « On the impossibility of central bank independence: four decades of time-(and intellectual) inconsistency ». *Cambridge journal of economics* 43 (1): 61-84.

Harvey, David. 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

Hassel, Anke, et Bruno Palier. 2021. *Growth and welfare in advanced capitalist economies: How have growth regimes evolved?* Oxford University Press.

Haufler, Andreas, et Ferdinand Mittermaier. 2011. « Unionisation triggers tax incentives to attract foreign direct investment ». *The Economic Journal* 121 (553): 793-818.

Hay, Colin. 2004. « The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neoliberalism ». *Economy and society* 33 (4): 500-527.

Heimberger, Philipp. 2021. « Corporate tax competition: A meta-analysis ». *European Journal of Political Economy*.

Hein, Eckhard. 2016. « Secular stagnation or stagnation policy? A post-Steindlian view ». *European Journal of Economics and Economic Policie* 13 (2): 160-71.

Henrekson, Magnus. 1993. « Wagner's Law — A Spurious Relationship? », 15.

Holger, Döring, et Philip Manow. 2019. « Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies ». *Recuperado el* 23.

Huber, Evelyne, et John D. Stephens. 2000. « Partisan governance, women's employment, and the social democratic service state ». *American Sociological Review*, 323-42.

Husson, Michel. 2015. *Créer des emplois en baissant les salaires ? : une histoire de chiffres*. Editions du croquant.

Imbens, Guido W. 2021. « Statistical significance, p-values, and the reporting of uncertainty ». *Journal of Economic Perspectives* 35 (3): 157-74.

Inspection générale des finances. 2013. « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité ».

———. 2024. « Revue de dépenses - les aides aux entreprises ».

Inspection générale des finances, Inspection générale de l'Administration, et Inspection générale des affaires sociales. 2007. « Mission d'audit de modernisation - Rapport sur les aides publiques aux entreprises ». La documentation française.

Jacobides, Michael, G. Macheal, Carmelo Cennamo, et Annabelle Gawer. 2018. « Towards a theory of ecosystems ». *Strategic management journal* 39 (8): 2255-76.

Jessop, Bob. 1993. « Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy ». *Studies in political economy* 40 (1): 7-39.

Kittel, Bernhard, et Herbert Obinger. 2003. « Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity ». *Journal of European Public Policy*, 27.

Korpi, Walter. 2006. « Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare Statesand Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists ». *World Politics*.

Kosonen, Tuomas. 2015. « More and cheaper haircuts after VAT cut ? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes ». *Journal of Public Economics* 131:87-100.

Krzywdzinski, Martin. 2014. « How the EU's eastern enlargement changed the German productive model. The case of the automotive industry ». *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, nº 15.

Lamartina, Serena, et Andrea Zaghini. 2011. « Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries: Increasing Public Expenditure ». *German Economic Review* 12 (2): 149-64.

Lavoie, Marc. 2013. « The Monetary and Fiscal Nexus of Neo-Chartalism: A Friendly Critique ». *Journal of Economic Issues* 47 (1): 1-32. https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624470101.

Le Ru, N. 2012. « un déficit d'effort de recherche des entreprises françaises ? Comparaison France-Allemagne ». *Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Note d'information.*

Lechevalier, Arnaud. 1999. « Protection sociale et équité. Une illustration à partir de la réunification du système de pension en Allemagne ».

———. 2010. « Generationengerechtigkeit und Rentenreform am Beispiel der Rentenanpassungsformel ». *Zeitschrift für Sozialreform* 56 (3): 373-94.

———. 2015. « Eucken under the pillow: The ordoliberal imprint on social Europe ». *Arnaud Lechevalier et Jan Wielgohs (éds), Social Europe: a Dead End*, 49-103.

Lepont, Ulrike, et Matthias Thiemann. 2024. « The European Investor State: its characteristics, genesis, and effects ». *Competition & Change* 28 (3-4): 381-96.

Lhuillery, Stéphane, Maria Marino, et Pierpaolo Parrotta. 2013. « L'évaluation de l'impact des aides directes et indirectes à la R&D en France ». MENESR.

Magazzino, Cosimo, Lorenzo Giolli, et Marco Mele. 2015. « Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study » 5 (3): 8.

Malgouyres, Clément. 2019. « Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises ». Institut des politiques publiques.

Marangos, John. 2009. « The evolution of the term 'Washington Consensus' ». *Journal of Economic Surveys* 23 (2): 350-84.

Mason, Joshua William, et Arjun Jayadev. 2023. « Rethinking supply constraints ». *Review of Keynesian Economics* 11 (2): 232-51.

Mause, Kartsen, et Friedrich Gröteke. 2017. « The economic approach to European state aid control: a politico-economic analysis ». *Journal of Industry, Competition and Trade* 17:185-201.

Mazzucato, Mariana, et Dani Rodrik. 2023. « Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases ».

Mazzucato, Mariana, 2011, "The Entrepreneurial State", Demos, Londres.

McCombie, John. 1982. « Economic growth, Kaldor's laws and the Static-Dynamic Verdoorn law paradox ». *Applied Economics* 14 (3): 279-94.

Melmiès, Jordan. 2010. « New Keynesians versus Post Keynesians on the theory of prices ». *Journal of Post Keynesian Economics* 32 (3): 445-66.

Miller, Jane E. 2008. « Interpreting the substantive significance of multivariable regression coefficients ». *Proceedings of the American Statistical Association, Denver, CO, USA*, 3-7.

Mittermaier, Ferdinand, et Johannes Rincke. 2013. « Do countries compensate firms for international wage differentials? » *Journal of Public Economics* 102:23-36.

Molina, Oscar, et Martin Rhodes. 2007. « The political economy of adjustment in mixed market economies: A study of Spain and Italy ». *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy*, 223-52.

Morel, Nathalie, Chloé Touzet, et Michaël Zemmour. 2020. « Fiscal welfare: le rôle des niches socio-fiscales dans la protection sociale en Europe ». *Revue française de socio-économie*, nº 20, 181-99.

Mulkay, Benoît, et jacques Mairesse. 2013. « The R&D tax credit in France: assessment and ex ante evaluation of the 2008 reform ». *Oxford economic papers* 65 (3): 746-66.

Musacchio, Aldo, Sergio G. Lazzarini, et Ruth V. Aguilera. 2015. « New varieties of state capitalism: Strategic and governance implications ». *Academy of management perspectives* 29 (1): 115-31.

Nelson, Richard R. 1959. « The simple economics of basic scientific research ». *Journal of political economy* 67 (3): 297-306.

Neto, Alcino F. Câmara, et Matias Vernengo. 2004. « Fiscal policy and the Washington consensus: a Post Keynesian perspective ». *Journal of Post Keynesian Economics* 27 (2): 333-43.

OCDE. 2019. *Pensions at a Glance 2019*.

OECD. 2004. « Competition Policy in Subsidies and State Aid ».

Ortiz, Isabel, et Matthew Cummins. 2021. « The austerity decade 2010-20 ». *Social Policy and Society* 20 (1): 142-57.

Palley, Thomas. 2020. « Re-theorizing the welfare state and the political economy of Neoliberalism's campaign against it ». *Journal of Economic Issues* 54 (3): 588-612.

Pearce, David. 2003. « Environmentally harmful subsidies: barriers to sustainable development ». *Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges*, 9-32.

Pierson, Paul. 1996. « The New Politics of the Welfare State ». *World Politics*, 37.

Plane, Mathieu. 2012. « Evaluation de l'impact économique du crédit d'impot pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ». *Revue de l'OFCE* 7:141-53.

Podkaminer, Leon. s. d. « The euro area's secular stagnation and what can be done about it. A post-Keynesian perspective ». *Real World Economics Review* 70 (1-16).

Politi, Ricardo Batista, et Enlinso Mattos. s. d. « Ad-valorem tax incidence and after-tax price adjustments: evidence from Brazilian basic basket food ». *Canadian Journal of Economics* 44 (4): 1438-70.

Pollet, Thomas V. 2013. *Much ado about p. What does ap-value mean when testing hypotheses with aggregated cross-cultural data in the field of evolution and human behavior? Frontiers in psychology*. Vol. 4. Frontiers Media SA.

Potrafke, Niklas. 2017. « Partisan Politics: The Empirical Evidence from OECD Panel Studies ». *Journal of Comparative Economics*, 39.

Prontera, Andrea, et Rainer Quitzow. 2022. « The EU as catalytic state? Rethinking European climate and energy governance ». *New political economy* 27 (3): 517-31.

Sénat, 2025, "Rapport fait au nom de la Commission sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants", rapport du Sénat n°808.

Redonda, Augustin, von Haldenwang, et Ruth M. Schüler. 2024. « Global Tax Expenditures Database (GTED) (1.2.2) ». *Zenodo*.

Rickard, Stephanie J., et Teri L. Caraway. 2019. « International demands for austerity: Examining the impact of the IMF on the public sector ». *The Review of International Organizations* 14:35-57.

Romer, David. 2020. « In praise of confidence intervals ». In *AEA Papers and Proceedings*, 110:55-60. American Economic Association 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203.

Ruffle, Bradley J. 2005. « Tax and subsidy incidence equivalence theories: experimental evidence from competitive markets ». *Journal of Public Economics* 89 (8): 1519-42.

Schmidt, Vivien. 2003. « French capitalism transformed, yet still a third variety of capitalism ». *Economy and society* 32 (4): 526-54.

Schmitt, Carina, et Reimut Zohlnhöfer. 2019. « Partisan differences and the interventionist state in advanced democracies ». *Socio-Economic Review* 17 (4): 969-92.

Schott, Peter. 2004. « Across-product versus within-product specialization in international trade ». *The Quarterly Journal of Economics* 119 (2): 647-78.

Schwartz, Gerd, et Benedict Clements. 1999. « Government subsidies ». *Journal of Economic Surveys* 13 (2): 119-48.

shaikh, Anwar. 1978. « Political economy and capitalism: notes on Dobb's theory of crisis ». *Cambridge Journal of Economics* 2 (2): 233-51.

Sideris, Dimitrios. 2007. « Wagner's law in 19th century Greece: a cointegration and causality analysis ». Working Paper 64. Bank of Greece.

Sivitanidou, Rena, et Petros Sivitanides. 1995. « he intrametropolitan distribution of R\&D activities: theory and empirical evidence ». *Journal of Regional Science* 35 (3): 391-416.

Steindl, Joseph. 1985. « Distribution and Growth ». *Economic Papers 1941–88*.

Sterdyniak, Henri. 2002. « Une arme miracle contre le chômage? Fiche de lecture sur'Une nouvelle l'évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires' ». *Revue de l'OFCE*, nº 81, 301-215.

Sterlacchini, Alessandro, et Francesco Venturini. 2019. « R&D tax incentives in EU countries: does the impact vary with firm size? » *Small Business Economics* 53 (3): 687-708.

Streeck, Wolfgang. 2007. « Endgame? The fiscal crisis of the German state ».

———. 2016. « The rise of the European consolidation state ». In *Policy change under new democratic capitalism*, 39-58. Routledge.

———. 2017. « A new regime ». *Reconfiguring European states in crisis*, 139.

Supiot, Alain. 2015. *La gouvernance par les nombres*. Fayard.

Tedeschi, Roberto. 2018. « The Irish GDP in 2016. After the disaster comes a dilemma ». *After the Disaster Comes a Dilemma (December 12, 2018). Bank of Italy Occasional Paper*, nº 471.

Thirlwall, Anthony. 1983. « A Plain Man's Guide to Kaldor's Growth Laws ». *Journal of Post Keynesian Economics* 5 (3): 345-58.

Thornton, John. 1999. « Cointegration, Causality and Wagner's Law in 19th Century Europe ». *Applied Economics Letters* 6 (7): 413-16.

Tirole, Jean. 2017. « Economics for the common good ».

Volkens, Andreana. 2019. « The Manifesto Data Collection ». Manifesto Project.
Wahab, Mahmoud. 2004. « Economic Growth and Government Expenditure: Evidence from a New Test Specification ». *Applied Economics* 36 (19): 2125-35.
Wiesenthal, Helmut. 2003. « German unification and 'Model Germany': an adventure in institutional conservatism ». *West European Politics* 26 (4): 37-58.
Williamson, John. 2009. « A short history of the Washington Consensus ». *Law & Bus. Rev. Am.* 15:7.
Wratil, Christopher. s. d. « CMP-ParlGov Government Positions Data Version 2.2 ».
Wray, L. Randall, et Yeva Nersisyan. 2021. « Does the National Debt Matter? » *The Japanese Political Economy*, janvier, 1-27. https://doi.org/10.1080/2329194X.2020.1867586.
Wright, Mike, Geoffrey Wood, Aldo Musacchio, Ilya Okhmatovskiy, Anna Grosman, et Jonathan P. Doh. 2021. « State capitalism in international context: Varieties and variations ». *Journal of World Business* 56 (2): 101160.

Annexes

Annexe 1 : Typologies des capitalismes

Les hypothèses de recherche de ce travail s'appuient sur trois typologies issues d'ouvrages majeurs du capitalisme comparé : *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Hall et Soskice, 2001), *The Diversity of Modern Capitalism* (Amable, 2003) et *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies* (Hassel et Palier, 2021).

Ces typologies reposent sur des fondations théoriques différentes. L'approche VoC met l'accent sur les choix organisationnels et de coordination des entreprises. Amable (2003) analyse les complémentarités institutionnelles dans cinq sphères fondamentales : le marché du travail, les relations concurrentielles entre entreprises, le secteur financier, la protection sociale et le système d'éducation et de formation. En revanche, Hassel et Palier (2021) se concentrent sur les sources de la croissance, les dynamiques politiques et électorales, ainsi que les dépendances aux sentiers institutionnels. Malgré ces cadres théoriques distincts, ces trois approches tendent à regrouper les pays européens dans des clusters similaires.

Tableau 1 : Différentes typologies des capitalismes

Variété des capitalismes	Diversité du capitalisme	Growth regimes
LME	Anglosaxon model	Debt-financed demand led
CME	Continental model Nordic model	Manufacture export led Service export led
MME	Meditteranean model	Domestic demand led
EE		Exportation par les FDI

Source : auteur.

Toutes les typologies regroupent les pays anglo-saxons dans le même cluster (tableau 2). Hassel et Palier incluent également certaines économies d'Europe de l'Est très financiarisées dans cette catégorie. La typologie VoC ne distingue pas entre les pays nordiques et les pays continentaux, contrairement aux deux autres. Enfin, Amable n'a pas inclus les pays d'Europe de l'Est dans son analyse.

Tableau 2 : Comparaison des typologies

Pays	VOC	DOC	RG
AUT	CME	CE	EXPM
BEL	CME	CE	DI
BGR	DME	EE	FDI
CZE	DME	EE	FDI
DEU	CME	CE	EXPM
DNK	CME	SD	EXPS
ESP	MME	SE	DI

EST	DME	EE	DF
FIN	CME	SD	EXPS
FRA	MME	CE	DI
GBR	LME	MB	DF
GRC	MME	SE	DI
HUN	DME	EE	FDI
IRL	LME	MB	FDI
ITA	MME	SE	DI
LTU	DME	EE	DF
LVA	DME	EE	DF
NLD	CME	CE	EXPM
NOR	CME	CE	EXPS
POL	DME	EE	FDI
PRT	MME	SE	DI
SLV	DME	EE	FDI
SVK	DME	EE	FDI
SWE	CME	SD	EXPS

Annexe 2 : Modèle avec intégration progressive des variables indépendantes

Tableau 3 : Intégration progressive des variables dans le modèle estimé

	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4		Model 5	
	Estimate	Confidence interval	Estimate	Confidence interval	Estimate	Confidence interval	Estimate	Confidence interval	Estimate	Confidence interval
GDP per capita	*0,28*	*0,02 ; 0,53*	*0,27*	*0,01 ; 0,54*	*-0,30*	*-1,01 ; 0,41*	*-1,25*	*-1,89 ; -0,6*	*-1,24*	*-1,9 ; -0,59*
Political score			*-0,02*	*-0,41 ; 0,37*	*0,28*	*-0,23 ; 0,78*	*0,06*	*-0,36 ; 0,47*	*-0,03*	*-0,5 ; 0,44*
Varieties of capitalism (ref: CME)										
LME (UK)					*-1,18*	*-2,48 ; 0,11*	*0,34*	*-0,81 ; 1,49*	*-0,01*	*-1,28 ; 1,25*
MME					*-0,48*	*-1,66 ; 0,7*	*-1,31*	*-2,3 ; 0,32*	*-1,63*	*-2,75 ; -0,51*
PECO					*-1,62*	*-3,32 ; 0,07*	*-1,43*	*-2,81 ; -0,06*	*-1,53*	*-2,93 ; -0,14*
Tax level							*0,24*	*0,17 ; 0,31*	*0,24*	*0,16 ; 0,31*
Fiscal spcace									*-0,12*	*-0,29 ; 0,06*
Year										
2017									*-0,03*	*-0,62 ; 0,56*
2018									*-0,12*	*-0,75 ; 0,51*
2019									*-0,04*	*-0,68 ; 0,61*

Source : Eurostat et GTED, calcul de l'auteur.

Annexe 3 : Modèle estimé avec d'autres typologies de capitalisme

Tableau 4 : Modèle avec la typologie de la diversité des capitalismes

	Coefficients	Intervalle de confiance
Diversité des capitalismes (ref : CE)		
MB(UK)	*-0,379*	*-1,54 ; 0,78*
PECO	*-2,051*	*-3,50 ; -0,60*
SD	-0,91	-1,64 ; -0,18
SE	-2,18	-3,34 ; -1,02
Score politique	-0,10	-0,53 ; 0,33
PIB par habitant	-1,20	-1,87 ; -0,53
Déficit publique	-0,025	-0,17 ; 0,12
Taux de prélèvement obligatoire	0,19	0,11 ; 0,27
2017	0,00	-0,53 ; 0,53
2018	-0,03	-0,60 ; 0,54
2019	-0,07	-0,66 ; 0,59

Source : Eurostat et GTED, calculs de l'auteur.

Tableau 5 : Modèle avec la typologie des régimes de croissance

	Coefficients	Intervalle de confiance
Régimes de croissance (ref: EXPM)		
DF	1,14	0,12 ; 2,16
DI	0,81	-0,29 ; 1,91
EXPS	-1,1	-1,84 ; -0,36
FDI	0,12	-0,1 ; 1,24
Score politique	0,56	0,11 ; 1,01
PIB par habitant	-0,21	-0,7 ; 0,28
Déficit publique	0,11	-0,07 ; 0,29
Taux de prélèvement obligatoire	0,23	0,15 ; 0,31
2017	-020	-0,75 ; 0,35
2018	-0,44	-1,03 ; 0,15
2019	-0,41	-1,02 ; 0,2

Source : Eurostat et GTED, calculs de l'auteur.