

Réactions du MEDEF à la 3^e et dernière séance de concertation du Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan sur les « aides aux entreprises »

La concertation a permis un progrès important : elle a confirmé l'impossibilité de donner une définition consensuelle ou un périmètre économiquement incontestable au terme politique d'« aides aux entreprises ». L'enjeu n'est donc ni de produire un montant agrégé des aides, ni de suivre dans le temps un agrégat qui n'a pas de sens économique, mais plutôt d'évaluer l'efficacité de dispositifs poursuivant des objectifs très différents de politique publique : emploi, transition écologique, compétitivité, etc. La concertation a également démontré que le débat sur les aides ne pouvait être dissocié de celui des prélèvements obligatoires, de la compétitivité de l'économie française, et d'une série d'objectifs de politique publique.

Le Medef souhaite donc que le rapport du HCSP :

- (1) retienne une définition intégrant les effets économiques recherchés par les dispositifs et non la seule absence de contrepartie immédiate ;
- (2) mette d'emblée le sujet des « aides » au regard des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises françaises ;
- (3) distingue les bénéficiaires juridiques des bénéficiaires économiques des dispositifs ;
- (4) retienne des périmètres présentant une cohérence économique ;
- (5) privilégie une présentation par grandes catégories de politiques publiques plutôt qu'un montant total agrégé, afin de mieux rendre compte de la diversité des dispositifs.

Des convergences importantes à traduire dans le rapport final

Le Medef salue la qualité des travaux conduits dans le cadre de cette concertation. Le document de séance du 16 juin traduit plusieurs évolutions positives, notamment la reconnaissance de l'absence d'un périmètre économiquement fondé, la distinction de plusieurs catégories de dispositifs et la volonté de mieux expliciter les choix méthodologiques retenus.

Ces avancées sont importantes car elles permettent de dépasser une approche réductrice consistant à rechercher un chiffre unique des « aides ». Elles rejoignent l'idée, constamment défendue par le Medef, que cette notion recouvre des instruments de politique publique très différents, répondant à des objectifs distincts et appelant des méthodes d'évaluation adaptées.

Le Medef considère néanmoins que plusieurs points demeurent déterminants pour assurer la robustesse du rapport final et éviter des interprétations qui ne refléteraient ni la réalité économique des dispositifs ni les objectifs poursuivis par la concertation.

Replacer les dispositifs dans leur contexte de pression fiscale excessive

Le Medef plaide pour que les graphiques montrant que les prélèvements obligatoires nets des subventions et dépenses fiscales sont en France parmi les plus élevés d'Europe et de l'OCDE figurent en ouverture du rapport. Il ne s'agit pas d'un simple choix de présentation. Cette mise en perspective est indispensable pour comprendre le rôle des dispositifs étudiés.

Présenter d'emblée le montant agrégé des aides sans ce cadrage risque d'alimenter la lecture, trop répandue dans le débat public, selon laquelle les entreprises bénéficieraient de soutiens publics injustifiés, que l'on pourrait dès lors réduire.

Or l'un des principaux apports de la concertation est précisément de montrer que ces dispositifs doivent être appréciés dans leur contexte fiscal, économique et concurrentiel et au regard des objectifs de politique publique auxquels ils répondent.

La véritable question n'est donc pas « combien d'aides ? », mais plutôt « pourquoi ces dispositifs existent-ils et en quoi sont-ils utiles ? ». Le Medef souhaite que cette mise en perspective ouvre le rapport final.

Une définition qui doit mieux refléter la logique des politiques publiques

La plupart des difficultés rencontrées proviennent de ce que plusieurs notions retenues par le HCSP ne peuvent être appréciées de manière théorique, mais supposent une analyse des effets économiques réels des dispositifs.

En retenant comme critère un « avantage économique identifiable, sans contrepartie équivalente en biens, services, actifs ou missions de service public », la définition proposée privilégie une conception très restrictive de la contrepartie.

Or une grande partie des dispositifs étudiés repose précisément sur l'existence de contreparties économiques attendues : maintien de certains emplois, investissement, innovation, décarbonation, performances à l'export ou développement territorial. Ces effets ne prennent certes pas la forme d'une transaction, mais ils constituent la justification même de l'intervention publique.

Ainsi, un allègement de cotisations sociales a pour contrepartie attendue le maintien de l'emploi et la limitation des délocalisations ; le crédit d'impôt recherche favorise la réalisation d'activités de R&D sur le territoire national et les externalités qui en résultent ; les aides à la décarbonation accompagnent des investissements répondant à des objectifs collectifs.

Le Medef considère que la définition devrait faire référence aux effets économiques, sociaux ou environnementaux recherchés par les dispositifs et ne pas limiter la notion de contrepartie aux seules prestations commerciales.

La définition appelle une seconde observation. La référence à un « avantage économique identifiable » ne peut s'apprécier de manière théorique. Elle suppose, dans de nombreux cas, une analyse empirique des effets économiques de chaque dispositif, fondée sur une comparaison entre la situation observée et celle qui aurait prévalu en son absence. Elle ne peut se satisfaire à une présomption basée sur le fléchage d'un flux financier.

Le piège de cette définition réside donc dans la comparaison de deux quantités difficiles à estimer en pratique : l'avantage économique extrait par les entreprises et la contrepartie effective pour la société (ce que les économistes appellent le bien-être social).

Pour le Medef, une définition économiquement valable pourrait donc être : « Une aide publique aux entreprises désigne une intervention publique mobilisant des ressources publiques, et poursuivant, par l'intermédiaire d'une entreprise ou d'une entité exerçant une activité économique, un objectif de politique publique ».

Évaluer les politiques publiques en identifiant le bénéficiaire final

L'autre faiblesse méthodologique de la concertation réside dans l'identification du bénéficiaire effectif du dispositif—une question cruciale quand il s'agira d'évaluer son efficacité.

Sur ce point, les tableaux de qualification des périmètres (pages 10 et 11 du document de séance) introduisent une notion de « bénéficiaire économique effectif », qui constitue une avancée méthodologique. En revanche, ce critère paraît souvent apprécié à partir du seul bénéficiaire juridique du dispositif, alors qu'il devrait résulter d'une analyse de ses effets économiques réels.

Il faut donc s'efforcer de distinguer le bénéficiaire juridique d'un dispositif de son bénéficiaire économique réel, qui peut être le salarié, le consommateur, le territoire ou l'ensemble de la collectivité. Il est par exemple établi que les allégements généraux ont bénéficié aux salariés. Cette distinction est donc essentielle.

Cette difficulté n'est d'ailleurs pas la seule. Plus généralement, les tableaux de qualification proposés reposent sur des appréciations qui demeurent largement conventionnelles. Plusieurs critères sont eux-mêmes présentés comme nécessitant une analyse d'incidence économique ou pouvant varier selon les dispositifs.

Dans ces conditions, ces grilles constituent une base utile de réflexion, mais elles ne paraissent pas suffisamment robustes pour fonder des agrégats de référence appelés à figurer au cœur du rapport du HCSP, et a fortiori dans une annexe annuelle aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Il paraît important de qualifier clairement ces approximations, et d'admettre que les premières publications sur le sujet se concentrent sur la notion de bénéficiaire juridique plutôt que de bénéficiaire effectif.

Veiller à la cohérence des périmètres retenus

Le Medef appelle également à la prudence s'agissant des périmètres calculés par le HCSP. Plutôt que d'agréger des instruments de nature et de finalité très différentes, pour en faire un total dépourvu de sens économique, le Medef recommande de privilégier des périmètres disjoints plutôt que concentriques, qui conservent une cohérence analytique.

A contrario, le périmètre 2 repose sur une logique selon laquelle toute moindre recette publique au bénéfice d'une entreprise pourrait être regardée comme une aide. Une telle approche conduit à agréger des dispositifs dont la nature et la finalité sont pourtant très différentes :

- Les dispositifs d'intéressement, de participation et d'épargne salariale sont avant tout des mécanismes de partage de la valeur bénéficiant directement aux salariés.
- Les allègements généraux de cotisations sociales constituent, depuis plus de trente ans, un élément structurel de la politique de l'emploi et de la compétitivité plutôt qu'une dérogation ponctuelle.
- Les taxes affectées sont des modalités de financement de l'action publique, pas des transferts aux entreprises (qui paient justement ces taxes).

Le Medef estime que la présentation du rapport gagnerait à privilégier des sous-ensembles homogènes correspondant aux principales catégories de politiques publiques (emploi, innovation, transition écologique, compétitivité, etc.) plutôt qu'un montant total agrégé. Une telle présentation

serait plus fidèle à la diversité des dispositifs et limiterait le risque de conférer à un chiffre unique une portée qu'il ne peut avoir.