

Conditionner les aides publiques aux entreprises : pourquoi et comment

Par Nadine Levratto

L'Etat subventionne massivement les entreprises afin de soutenir l'activité, l'innovation et l'emploi, mais ces aides sont insuffisantes pour s'orienter vers une économie plus durable et plus inclusive. D'où la nécessité de rouvrir le débat sur leur conditionnalité.

Nadine Levratto
Directrice de recherche
au CNRS, EconomiX, CNRS,
université Paris Nanterre

LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES SONT NOMBREUSES^[1] et occupent une place prépondérante dans la politique économique française, avec des montants substantiels alloués chaque année. Une note de la Cour des comptes de juillet 2023 estime ainsi à 92,4 milliards d'euros le coût de 2020 à 2022 des aides de l'Etat aux entreprises pour faire face aux crises de cette période [Cour des comptes, 2023]. Le soutien financier total, y compris les prêts garantis et le report du paiement des cotisations sociales, atteint 260,4 milliards d'euros par an, soit 10 % du produit intérieur brut (PIB) du pays [Ires, 2022]. Ces données, particulièrement impressionnantes pour la France, ne lui sont cependant pas spécifiques. Selon le site Fipeco^[2], qui s'en tient à une définition étroite de l'aide publique telle qu'elle figure dans les statistiques européennes, la France était à la cinquième place pour les aides aux entreprises (2,4 %

[1] Plus de 2 000 aides financières sont recensées dans la base de données aides-entreprises.fr

[2] « Aides reçues et prélèvements payés par les entreprises », 20 décembre 2024, www.fipeco.fr

du PIB) en 2023, derrière la Belgique (3,6 %) et l'Italie (2,5 %). L'Allemagne n'était pas loin derrière (2,2 %). Au total, entre mars 2022 et juin 2024, 219 milliards d'euros ont été accordés à des entreprises implantées dans l'Union européenne ^[3].

Quoique très élevés, les montants avancés n'ont rien de surprenant. La politique industrielle, dont le soutien aux entreprises constitue l'une des formes principales, est un levier pour guider le développement économique des pays et régions, en particulier dans un contexte de mondialisation accrue et de concurrence internationale exacerbée. L'Etat, dans cette optique, joue un rôle essentiel dans la régulation des marchés et l'accompagnement des entreprises vers l'innovation et la compétitivité. Les aides publiques aux entreprises procurent des ressources financières et des incitations pour encourager des investissements en recherche et développement, en formation ou en infrastructures. Elles sont donc particulièrement appréciées des bénéficiaires et utiles aux gouvernements qui cherchent à promouvoir la croissance des économies.

Les bienfaits, voire la légitimité de ces interventions ont été récemment démontrés par les politiques d'urgence, puis de relance, adoptées au cours de la pandémie de Covid-19. L'apport des aides aux entreprises est cependant parfois remis en cause par les tenants du « *corporate welfare* », qui critiquent des transferts du secteur public vers celui des entreprises sans véritable ciblage ni conditionnalité [Iversen et Soskice, 2019]. Selon les détracteurs de ces types de politiques industrielles, cette intervention des Etats dans le soutien à l'économie marquerait le retour d'une forme d'interventionnisme entaché d'un biais idéologique « de gauche ». D'autres considèrent au contraire que lorsque les transferts de l'Etat sont offerts sans conditions, ils doivent être considérés comme une manifestation de la faiblesse de la puissance publique qui attribuerait une forme d'aide sociale aux entreprises pour les inciter à exercer leurs fonctions normales, mais sans contrôler ni orienter la nature des décisions d'investissement [Bulfone *et al.*, 2023].

De fait, échapper au contrôle des organismes en charge de la mise en œuvre de ces politiques de soutien devient de plus en plus facile en raison de la place croissante et dominante

**LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EST UN
LEVIER POUR GUIDER LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE DES PAYS ET RÉGIONS,
EN PARTICULIER DANS UN CONTEXTE
DE MONDIALISATION ACCRUE ET DE
CONCURRENCE INTERNATIONALE EXACÉRBE**

[3] Source : « UE : bilan sur les aides d'Etat accordées entre 2022 et 2024 », www.vie-publique.fr



de la dépense fiscale dans les aides. La plupart des allègements fiscaux et sociaux sont accordés automatiquement et ne permettent pas de s'assurer que les incitations produisent les effets escomptés. En revanche, l'octroi de subventions directes repose sur la présentation de dossiers de demande qui permettent d'en contrôler le bien-fondé. Cette conditionnalité interne ne suffit cependant pas à garantir l'efficacité de l'usage de l'argent public. D'où le besoin croissant de la compléter par une conditionnalité externe.

Cet article explore les raisons de la relative inefficacité des systèmes en place en prenant appui sur le cas français. Il propose des pistes de transformation des dispositifs et rappelle le cadre conceptuel dans lequel la conditionnalité doit être pensée et opérée.

Une efficacité des dispositifs existants remise en cause

Les aides publiques aux entreprises sont souvent présentées comme un outil indispensable au soutien de la compétitivité économique, au maintien de l'emploi et à la stimulation de l'innovation dans le cadre d'une politique de l'offre. Diminuer la charge fiscale des entreprises présenterait, selon plusieurs études et rapports provenant à la fois de groupes de réflexion libéraux (institut [Molinari](#), institut Montaigne et Ifrap) et du Conseil d'analyse économique [Martin et Trannoy, 2019], l'avantage de supprimer des distorsions observées tout au long de la chaîne de production. Ainsi, le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit d'impôt innovation (CII) sont des dispositifs visant à favoriser l'investissement dans la recherche et développement [Cnepsi, 2021]. Un rapport parlementaire de 2021 [Assemblée nationale, 2021] souligne que les aides jouent un rôle notable dans le développement de nouveaux secteurs, affirmant que les énergies renouvelables, les smartphones, les nouveaux médicaments, les biotechnologies et les véhicules électriques n'auraient jamais vu le jour sans aides de l'Etat.

Le montant des aides allouées aux entreprises n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies. Cependant, malgré ces sommes considérables, leur efficacité est fréquemment remise en question de même que leur mode, voire leurs conditions d'attribution. Patrick Pouyanné, PDG de TotalEnergies, s'est même déclaré favorable, devant la commission d'enquête

sénatoriale sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants, au remboursement des aides publiques perçues durant le Covid-19 par les entreprises dont la santé financière s'est rétablie, au motif qu'il s'agit de « l'argent des Français »^[4]. Il va même plus loin : « *La question pour moi, c'est que l'Etat devrait conditionner ces aides.* »

Les dispositifs de soutien aux entreprises sont régulièrement critiqués pour leur manque de conditionnalité et de ciblage précis. Les tenants d'une plus grande sélectivité dénoncent des « cadeaux » sans engagement en retour, notamment en ce qui concerne les fermetures et délocalisations d'entreprises après avoir perçu des aides [Conseil des prélèvements obligatoires, 2010]. Le cas du CIR illustre également les limites des aides non conditionnées. Non seulement il n'y a pas de contrepartie, mais le droit du travail n'empêche pas les fermetures de sites de R & D visant à déplacer les salariés vers des sites « plus performants », tandis que le droit des affaires permet de fermer un établissement rentable mais insuffisamment au regard des objectifs d'une entreprise. Néanmoins, en dépit des enjeux financiers et des évaluations dont les résultats sont souvent mitigés [Cour des comptes, 2023], l'idée de conditionnalité reste à l'état de projet et les obstacles à sa mise en œuvre ne manquent pas d'être soulignés par la presse^[5] ou des experts des finances publiques comme François Ecalle^[6]. Ces obstacles vont de l'impossibilité de fixer des conditions pertinentes pour chaque entreprise potentiellement bénéficiaire d'un soutien public à celle de cibler les aides sur les seules entreprises créatrices d'emplois pour des raisons techniques, en passant par les effets de seuil qui ne manquent pas de survenir lorsque les aides sont ciblées sur certaines catégories d'emplois.

Nécessité de transformer les dispositifs

La situation budgétaire oblige cependant à réfléchir à une réforme, même partielle, des modalités d'attribution des aides. La dépendance des entreprises à l'argent public et les risques économiques liés à une simple diminution sans aménagement exigent une grande prudence en la matière, comme l'illustrent les nombreuses recommandations du rapport de l'Assemblée

LA PLUPART DES ALLÈGEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX SONT ACCORDÉS AUTOMATIQUEMENT ET NE PERMETTENT PAS DE S'ASSURER QUE LES INCITATIONS PRODUISENT LES EFFETS ESCOMPTÉS

[4] Voir l'audition de Patrick Pouyanné sur www.publicsenat.fr/actualites/economie/aides-publiques-aux-entreprises-une-suggestion-du-patron-de-totalenergies-seduit-le-senateur-communiste-fabien-gay

[5] Voir par exemple « Le serpent de mer de la conditionnalité des aides aux entreprises ressurgit », *Le Monde*, 21 novembre 2024.

[6] « Faut-il conditionner les aides aux entreprises ? », par François Ecalle, 26 mai 2023, www.fipeco.fr



nationale de 2021 déjà cité. Ce dernier met en évidence les lacunes actuelles dans le suivi des aides et recommande des réformes structurelles pour garantir que ces aides contribuent effectivement à la préservation de l'emploi et au renforcement des tissus industriels locaux.

Privilégier la subvention plutôt que l'allègement ou le crédit d'impôt est une voie évoquée pour améliorer l'efficacité des aides. En effet, alors que les incitations fiscales consistent à faire prendre en charge une dépense privée par la dépense

**LES SUBVENTIONS PERMETTENT UN MEILLEUR
CIBLAGE DES PROJETS ET UNE GOUVERNANCE
PLUS STRICTE, CAR ELLES PEUVENT ÊTRE
DIRECTEMENT LIÉES À DES OBJECTIFS
DÉFINIS PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE**

publique, avec des possibilités de sélectivité et de contrôle limitées, les subventions permettent un meilleur ciblage des projets et une gouvernance plus stricte, car elles peuvent être directement liées à

des objectifs spécifiques définis par la puissance publique. Elles sont, de plus, moins susceptibles d'être utilisées par les entreprises comme mécanisme d'optimisation fiscale afin de délocaliser leurs profits à l'étranger.

Cette conditionnalité interne, caractéristique de la plupart des subventions mais aussi de certains allègements fiscaux, tels que le CIR, qui reposent sur le montage de dossiers *ad hoc*, n'est cependant pas suffisante pour assurer un meilleur contrôle des résultats produits. D'où une extension du champ de la conditionnalité à des critères externes – engagements ou réalisations effectives de la part des entreprises soutenues – qui permettent de s'assurer d'une meilleure efficacité des montants alloués.

Conditionner les aides publiques avec des objectifs socio-écologiques vise à garantir que ces dernières ne sont pas simplement des subventions sans contrepartie, mais qu'elles servent à atteindre des objectifs précis en matière d'emploi, d'innovation et de durabilité environnementale. La conditionnalité peut inclure des engagements en matière de maintien de l'emploi, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement de pratiques sociales et environnementales responsables ou d'engagement de programmes d'éco-innovation. Il pourrait également s'agir d'introduire des clauses contractuelles engageant les entreprises bénéficiaires à maintenir les emplois sur une durée déterminée afin d'éviter que les aides publiques financent des pratiques allant à l'encontre de l'intérêt général, telles que des licenciements ou des délocalisations injustifiées.

L'exemple du groupe Caterpillar, contraint de rembourser des aides qu'il avait perçues pour ne pas avoir respecté ses engagements en faveur de l'emploi et de l'investissement à la suite de la fermeture de son site de Monchy-le-Preux (Pas-de-Calais), illustre la faisabilité d'une telle proposition.

D'autres formes de conditionnalité existent, comme accompagner l'octroi d'aides d'une exigence d'encadrement des rémunérations des dirigeants ou de la distribution de dividendes. Ces types de contreparties permettent de s'assurer que les fonds distribués sont utilisés de manière juste et prioritairement pour préserver l'entreprise et ses salariés. De plus, cela garantit une équité entre les efforts demandés aux contribuables d'une part et les comportements attendus des bénéficiaires de ces versements d'argent public d'autre part.

La mise en place de ces formes de conditionnalité est cependant soumise au respect de certaines règles de gestion ayant trait à la transparence, au contrôle et au suivi des dispositifs. Le rapport parlementaire déjà cité propose ainsi la création d'un Office parlementaire d'évaluation des aides publiques aux entreprises. Il serait chargé de contrôler les subventions publiques et de réaliser des enquêtes régulières pour s'assurer que les entreprises respectent leurs engagements envers l'Etat et qu'elles utilisent les fonds publics de manière effective pour soutenir l'emploi et contribuer à la réindustrialisation du pays. Cet organisme aurait aussi pour missions d'assurer la transparence des indicateurs d'évaluation, la diffusion des informations sur les raisons qui pourraient conduire l'Etat à exiger un remboursement de tout ou partie de l'aide reçue et l'organisation des évaluations périodiques dont les résultats devraient être rendus publics.

Comment définir une politique d'aide conditionnelle

Si le soutien de l'Etat à l'économie en général et aux entreprises en particulier est légitime, son efficacité dépendra en grande partie des conditions qui y sont associées. Des recherches menées par les économistes Mariana Mazzucato et Dani Rodrik [2023] apportent une contribution substantielle dans ce débat en examinant la manière dont l'Etat peut structurer ces aides de façon à atteindre des objectifs sociaux, environnementaux et économiques ambitieux, tout en veillant à ce que les entreprises bénéficiaires respectent certaines normes.



Dès le début de la décennie 2010, Mariana Mazzucato [2013] mettait en avant la nécessité pour l'Etat de jouer un rôle proactif dans l'innovation et la croissance économique, en particulier dans des secteurs à forte intensité technologique et stratégique. Suivant cette conception, les aides publiques doivent être vues non seulement comme un soutien financier, mais comme un moyen de guider les entreprises dans une direction qui serve des objectifs nationaux à long terme. Ainsi, la conditionnalité des aides publiques n'est pas simplement une question de vérification de la conformité, mais aussi de conception de politiques qui orientent les investissements privés vers des secteurs prioritaires.

Cette thèse est parallèlement défendue par Dani Rodrik [2004 et 2018], qui propose une typologie des politiques industrielles

**LES ENTREPRISES NE DOIVENT PAS SEULEMENT
BÉNÉFICIER DES AIDES, ELLES DOIVENT AUSSI
CONTRIBUER ACTIVEMENT À L'OBJECTIF
COLLECTIF DE CROISSANCE DURABLE
ET INCLUSIVE**

fondée sur des éléments de conditionnalité spécifiques à différents types de soutien étatique. Il distingue deux grandes catégories de conditionnalité : celle qui est liée à des critères de performance

économique (comme la rentabilité, la productivité ou la part de marché) et celle qui vise des objectifs sociaux et environnementaux (comme les conditions de travail, la durabilité des produits ou les impacts environnementaux). Cela le conduit à plaider pour une approche équilibrée, selon laquelle les entreprises doivent répondre à des exigences économiques tout en s'engageant dans une démarche socialement responsable. On retrouve cette problématique dans le financement public de la R & D et de l'innovation, activités par nature risquées et génératrices en cas de succès d'externalités positives qui ne peuvent être correctement financées par le biais du marché. Dans ce cas, le soutien à ce type d'activité doit être assorti de conditions pouvant porter sur la nature des résultats attendus et, pour les entreprises cotées, à une politique de modération des dividendes et/ou à l'interdiction de rachats d'actions afin de favoriser le financement en fonds propres de la recherche et développement.

Ces approches invitent à dépasser la simple logique de soutien financier et à concevoir des politiques industrielles qui intègrent des critères stratégiques, sociaux et environnementaux. Les aides ne peuvent alors qu'être conditionnées à des engagements spécifiques, qui dépassent les objectifs économiques immédiats

pour prendre en compte les défis à long terme. La projection sur la durée justifie que l'un des principaux enjeux de la conditionnalité des aides réside dans sa capacité à favoriser l'innovation. Comme le souligne Mariana Mazzucato, l'Etat peut utiliser les aides pour orienter les entreprises vers des investissements en recherche et développement dans des domaines stratégiques. Toutefois, pour que ces aides aient un impact durable, elles doivent être soumises à des engagements clairs concernant la diffusion des résultats, la coopération avec d'autres acteurs économiques et la transparence des processus d'innovation. En d'autres termes, les entreprises ne doivent pas seulement bénéficier des aides, elles doivent aussi contribuer activement à l'objectif collectif de croissance durable et inclusive.

L'écueil que constituerait une conditionnalité trop rigide doit néanmoins être évité, car cela pourrait entraver la flexibilité des entreprises face aux évolutions rapides des marchés. C'est pourquoi, selon Dani Rodrik, il s'agit de maintenir une certaine marge de manœuvre, afin que les entreprises puissent ajuster leurs stratégies en fonction des changements technologiques et économiques. En découle une approche plus nuancée, dans laquelle les conditions s'adaptent aux besoins de chaque secteur tout en garantissant la transparence et la responsabilité des entreprises vis-à-vis des financements publics.

Deux exemples montrent comment les politiques industrielles, conditionnées par des exigences claires, peuvent conduire à des résultats significatifs. Le cas de l'Agence de l'innovation du Royaume-Uni (UK Research and Innovation, UKRI) est fréquemment cité. L'agence soutient les entreprises dans le financement de projets de recherche et développement, en imposant des conditions de collaboration avec des entreprises de tailles variées, ainsi qu'une transparence des résultats. Ces exigences permettent d'assurer que les fonds publics bénéficient non seulement aux grandes entreprises, mais aussi aux petites et moyennes, et qu'elles contribuent à la constitution d'un écosystème d'innovation plus inclusif. De même, dans le domaine de la transition énergétique, les Etats-Unis avaient mis en place des subventions pour les entreprises développant des technologies énergétiques propres, en imposant des conditions liées à la réduction des émissions de CO₂ et à l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement. Ces aides conditionnées à des normes écologiques précises visaient à encourager les



entreprises à investir dans l'innovation tout en contribuant à la lutte contre le changement climatique.

Malgré ses avantages potentiels, la conditionnalité des aides publiques soulève plusieurs défis. Au-delà du fait qu'elle peut empêcher les entreprises de répondre rapidement aux mutations du marché, l'un des risques majeurs est la bureaucratisation excessive des processus de demande et de contrôle des aides, ce qui pourrait décourager les entreprises, en particulier les petites et moyennes, qui n'ont pas les ressources nécessaires

**LA BUREAUCRATISATION EXCESSIVE DES
PROCESSUS DE DEMANDE ET DE CONTRÔLE
DES AIDES EST UN DES RISQUES MAJEURS
DE LA CONDITIONNALITÉ**

pour se conformer à des exigences complexes. Un autre défi majeur est celui de la capture réglementaire, car les grandes entreprises, ayant plus d'interactions avec les pouvoirs publics et de capacité d'action, sont

en mesure de façonner les conditions pour qu'elles leur soient favorables. Ces dérives peuvent nuire à l'objectif d'une politique industrielle inclusive et redistributive, en limitant les opportunités pour les PME ou les secteurs émergents. On remarquera qu'une grande partie du système d'aide actuel est déjà soumise à ces difficultés et, notamment, à la capture réglementaire et financière par les plus grandes entreprises. Une façon de limiter ce risque est de renforcer le ciblage des mesures pour s'assurer qu'elles favorisent les entreprises dont les stratégies vont dans le sens des priorités établies par les politiques publiques.

Pour conclure, les aides publiques aux entreprises, bien que représentant une part substantielle des dépenses de l'Etat, souffrent souvent d'un manque de conditionnalité et de ciblage précis, ce qui limite leur impact positif sur l'économie et l'emploi. Elles peuvent même être contre-productives en permettant aux entreprises de réaliser des gains de compétitivité sans avoir à modifier leurs processus de production, à innover ou à cibler de nouveaux marchés. Les promoteurs de ce type de mesure en soulignent l'efficacité à court terme puisque leur impact repose sur un simple jeu d'écritures comptables, mais ceux qui les critiquent pointent leur incapacité à lancer une véritable transformation des entreprises et, *in fine*, du tissu productif.

Alors que les défis de l'innovation et de la transition écologique sont plus que jamais présents, l'amélioration de l'efficacité des aides nécessite de transformer les dispositifs actuels en introduisant une conditionnalité fondée sur des objectifs

socio-écologiques. Cette transformation ne pourra pas s'opérer sans remettre à plat les relations entre l'Etat, les entreprises et la société. Si la conditionnalité peut constituer un levier pour encourager l'innovation, la durabilité et la compétitivité, elle doit être soigneusement pensée et ajustée aux spécificités des secteurs et des contextes nationaux. En définitive, une conditionnalité bien conçue peut non seulement améliorer l'efficacité des aides publiques, mais aussi contribuer à la création d'une économie plus inclusive et durable. ■

Bibliographie

- Assemblée nationale, 2021**, « Rapport sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises », Rapport d'information n° 4040, disponible sur www.assemblee-nationale.fr
- Bulfone F., Ergen T. et Kalaitzake K., 2023**, « No strings attached : Corporate welfare, state intervention, and the issue of conditionality », *Competition & Change*, vol. 27, n° 2, p. 253-276.
- Cnepi, 2021**, « Evaluation du crédit d'impôt recherche », disponible sur www.strategie.gouv.fr
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2010**, « Entreprises et "niches" fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux », disponible sur www.ccomptes.fr
- Cour des comptes, 2023**, « Garantir l'efficacité des aides de l'Etat aux entreprises pour faire face aux crises », *Notes thématiques*, juillet.
- Ires, 2022**, « Un capitalisme sous perfusion. Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises », disponible sur <https://ires.fr>
- Iversen T. et Soskice D., 2019**, *Democracy and prosperity. Reinventing capitalism through a turbulent century*, Princeton University Press.
- Martin Ph. et Trannoy A., 2019**, « Les impôts sur (ou contre) la production », *Note du CAE* n° 53, juin.
- Mazzucato M., 2013**, *The Entrepreneurial State. Debunking public vs. private sector myths*, Anthem Press.
- Mazzucato M. et Rodrik D., 2023**, « Industrial policy with conditionalities : A taxonomy and sample cases », *Working paper WP* n° 2023/07, septembre. Mis à jour en avril 2024 et disponible sur https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10196231/1/Mazzucato_industrial_policy_with_conditionalities_a_taxonomy_and_sample_cases.pdf
- Rodrik D., 2004**, « Industrial policy for the twenty-first century », *HKS Working Paper* n° RWP04-047, Harvard Kennedy School.
- Rodrik D., 2018**, *Straight Talk on Trade. Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press.