

## CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2017

### CONCOURS INTERNE

#### 2ème épreuve d'admissibilité

#### ECONOMIE

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve d'économie consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier

L'épreuve vise à apprécier, à partir d'une mise en situation au sein d'une administration, l'aptitude du candidat à formuler un diagnostic économique s'appuyant sur les données statistiques figurant dans le dossier et, le cas échéant, sur des calculs simples, et à proposer des orientations argumentées de politique publique. Cette note d'analyse et de propositions suppose, outre des connaissances en micro-économie et macro-économie et la capacité de les mobiliser pour analyser des situations concrètes, une aptitude à décrire les enchaînements économiques, à faire le lien entre les outils de l'économiste et les problèmes économiques et à construire des propositions de politiques publiques.

La mise en situation place le candidat en position de responsabilité dans une administration. Elle comporte un contexte, un commanditaire, une motivation de la commande et une formulation de la ou des questions auxquelles la note doit répondre de manière précise, sans emprunter la forme d'une dissertation. Le candidat doit appréhender la problématique au regard des concepts et outils économiques, analyser les propositions figurant éventuellement dans le dossier et les compléter au besoin par des recommandations élaborées à partir de ses connaissances et réflexions personnelles. Les propositions doivent mettre en évidence les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables. La dimension historique, la dimension comparative et les enjeux européens doivent apparaître chaque fois que nécessaire.

### SUJET

Adjoint/e au chef du bureau « Politique industrielle, recherche et innovation » à la direction générale du Trésor, vous êtes chargé/e de rédiger une note pour le ministre sur le maintien ou la réorientation des deux principaux dispositifs d'aides publiques aux entreprises que sont le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le Crédit impôt recherche (CIR).

Vous en présenterez le bilan et vous exposerez les améliorations possibles ainsi que d'éventuels dispositifs alternatifs.



	<b>Documents joints</b>	<b>Pages</b>
<b>1.</b>	Synthèse du rapport de la mission « Modernisation de l'action publique », IGF, juin 2013 (extraits)	<b>1 à 6</b>
<b>2.</b>	<i>Évaluation des effets du CICE</i> , France Stratégie, septembre 2016	<b>7 à 10</b>
<b>3.</b>	Comité de suivi du CICE, document complémentaire au rapport de septembre 2016, France Stratégie, mars 2017	<b>11 et 12</b>
<b>4.</b>	« Bilan Hollande : le scandale du Crédit d'impôt recherche », Sylvestre Huet, blog Le Monde, 16.12.2016	<b>13 à 16</b>
<b>5.</b>	« Le CICE est-il un échec ? Une bouée de secours pour certaines entreprises fragiles », Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie et président du comité de suivi du CICE, La Croix, 29.09.2016 « Le CICE est-il un échec ? Un outil dispersé et peu efficace », Marie-France Beaufils, sénatrice (PC), rapporteure spéciale de la mission « Remboursements et dégrèvements », La Croix, 29.09.2016 « Le CICE, toujours aussi difficile à évaluer », Mathieu Castagnet, La Croix, 22.03.2017	<b>17 à 19</b>
<b>6.</b>	Etudes d'impact du crédit d'impôt recherche, rapport à l'attention de M. Thierry MANDON, Secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, OFCE, mai 2017 (extraits)	<b>20 à 22</b>



**Synthèse du rapport de la mission « Modernisation de l'action publique », IGF, juin 2013 (extraits)**

***Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité***

*Rapport établi par : Jean-Philippe DEMAËL, Directeur général de Somfy Activités ; Philippe JURGENSEN, Inspecteur général des finances ; Jean-Jack QUEYRANNE, Président de la région Rhône-Alpes.*

**La lettre de mission du Premier ministre datée du 11 février 2013 nous fixait un objectif clair :** évaluer les interventions économiques de l'État et des collectivités territoriales en faveur des acteurs économiques, avec pour finalité de statuer sur leur efficacité et sur les possibilités de réforme, tant en termes de maîtrise des coûts que de simplification administrative.

**Dans le temps contraint qui a été imparti à la mission, nous avons cherché à recueillir le plus grand nombre d'avis des entreprises et de leurs représentants.** La composition de notre trio de personnalités a permis de croiser les regards et de comprendre un certain nombre d'attentes émanant des entreprises, des collectivités territoriales et de l'administration. Nous avons également consulté, individuellement ou collectivement, au cours d'auditions, des entreprises et leurs représentants. Un comité de suivi de la mission a été instauré, composé de chefs d'entreprises, de représentants syndicaux, d'organismes professionnels, d'économistes et des réseaux consulaires. Il s'est réuni à deux occasions, en mars pour la discussion des constats et en juin pour les propositions. Nous avons également travaillé en étroite coopération avec le conseil national de l'industrie (CNI), en faisant un point d'étape toutes les deux semaines avec son groupe de travail sur les « aides à l'industrie ». Enfin, nous avons animé un site Internet d'échanges avec les entreprises, via un questionnaire en ligne, qui a recueilli près d'un millier de réactions.

***Le cadrage : des objectifs ambitieux, sur un champ d'évaluation vaste et hétérogène***

**Selon notre feuille de route, les réformes proposées devaient répondre à deux impératifs, simplifier et économiser :** simplifier l'accès des entreprises aux soutiens publics, pour améliorer l'environnement économique des entreprises, et réformer les interventions les moins efficaces, les plus coûteuses et les moins pertinentes, afin de dégager 2 Md€ d'économies en deux ans (1 Md€ en 2014 et 1 Md€ supplémentaire en 2015), pour contribuer au redressement des finances publiques.

**Avec 46,5 Md€ de dépenses publiques à évaluer, notre champ d'analyse a été particulièrement vaste.** Nous avons en effet été mandatés par la lettre de mission pour analyser un champ représentant 46,5 Md€ sur les 110 Md€ de dépenses publiques (budgétaires et fiscales) qui peuvent être considérées, dans un sens très large, comme étant des interventions en faveur des acteurs économiques. Plusieurs dispositifs de montant élevé ont ainsi été exclus de l'analyse : il s'agit des taux réduits de TVA (18 Md€) et des mesures liées à la formation professionnelle (4 Md€), des allègements sur les bas salaires (allègements généraux de cotisations sociales : 21 Md€). D'autres dépenses ont été sanctuarisées, comme celles relatives au handicap (7,5 Md€) ou au logement social (4,4 Md€), les jeunes entreprises innovantes (JEI : 120M€) ou encore le crédit d'impôt recherche (CIR : 3,5 Md€). Au sein du périmètre d'analyse restant, près de 40 Md€ relevaient de l'État (660 dispositifs) et 6,5 Md€, des collectivités territoriales (plusieurs milliers de dispositifs).

**Ce champ d'évaluation est également très hétérogène. D'abord en raison des destinataires des soutiens publics :** comme la définition retenue pour cette réforme des interventions économiques a été dès le départ très large, nous avons eu à analyser des aides en faveur des entreprises à proprement parler (de tous les secteurs de l'économie : industrie, services, agriculture et de toutes

les tailles : entreprises individuelles, petites et moyennes entreprises et grandes entreprises), mais aussi des aides aux particuliers qui bénéficient *in fine* aux entreprises (comme les avantages fiscaux liés à l'investissement dans les entreprises) et même des soutiens aux associations (via une fiscalité dérogatoire ou via les réductions d'impôt pour les dons aux organismes sans but lucratif).

**Hétérogène aussi en raison de la diversité des instruments mobilisés** : sur les 40 Md€ de l'État, près de la moitié (18 Md€) sont constitués de dépenses (ou « niches ») fiscales (crédits d'impôt, réductions d'impôt, exonérations diverses) et près d'un tiers d'interventions financières (prêts, garanties, fonds propres : 12,5 Md€). Le reste se compose de crédits budgétaires (subventions : 6,5 Md€) et de taxes affectées, c'est-à-dire des recettes publiques que perçoivent directement des organismes pour financer des soutiens aux entreprises (3 Md€). Les collectivités quant à elles ont majoritairement recours à des subventions budgétaires. Elles sont versées soit directement aux entreprises, soit à des organismes financés par les collectivités territoriales et qui offrent des prestations d'accompagnement aux entreprises. Les collectivités territoriales recourent toutefois de plus en plus fréquemment à des interventions financières.

*Le constat : des interventions fragmentées, sédimentées, qui ne sont pas majoritairement orientées vers les priorités de la compétitivité de demain, et qui demeurent insuffisamment évaluées*

**Les interventions économiques sont très nombreuses et fragmentées, tant du côté de l'État que des collectivités territoriales. Elles résultent d'une sédimentation progressive, jamais réellement remise en cause et sans clarification réelle des compétences entre acteurs.** Parmi les interventions de l'État, seuls douze dispositifs du champ d'évaluation correspondent à un volume d'intervention supérieur à 1 Md€ tandis que près de la moitié des interventions sont d'un montant inférieur à 5 M€ annuels. La pertinence de ces mesures de faible montant peut être remise en cause de plusieurs manières : faible connaissance par les bénéficiaires potentiels, doutes sur l'effet incitatif, ciblage trop fin qui peut générer des coûts de gestion excessifs, obsolescence des objectifs ou existence justifiée par la seule satisfaction d'intérêts catégoriels. Parmi les interventions des collectivités, le constat est le même : tous les niveaux de collectivités territoriales interviennent en matière de développement économique : 2,7 Md€ pour les communes et intercommunalités, 2,1 Md€ pour les régions et 1,7 Md€ pour les départements. Il résulte de ces flux des cofinancements, des redondances et des incohérences, provoquées par la juxtaposition de plusieurs milliers d'aides, dans tous les secteurs, parfois avec des montants unitaires très limités et un nombre de bénéficiaires faible.

**Les soutiens publics sont insuffisamment orientés vers les enjeux de la compétitivité : ni les secteurs d'avenir, ni ceux soumis à la concurrence internationale ne sont aidés prioritairement.** Ainsi, l'industrie est relativement peu aidée (environ 2 Md€ au sens strict), alors que l'agriculture l'est beaucoup plus au regard de son poids dans la richesse nationale (près de 4 Md€, auxquels s'ajoutent les aides européennes de la politique agricole commune et des collectivités). De même, certains secteurs sont surreprésentés par rapport à leur poids dans le PIB, comme les commerçants et artisans (à titre d'exemple, les débitants de tabac perçoivent annuellement, en plus de leur rémunération, 250 M€ d'aides publiques soit deux fois et demi plus que les aides à l'innovation d'OSEO/BPI France), la culture et le cinéma (pour 1 Md€, soit près de 10 % de l'ensemble des subventions budgétaires et taxes affectées). De plus, des montants élevés sont mobilisés afin de promouvoir certains territoires nationaux via le soutien aux entreprises, comme les Outre-Mer (2 Md€) et les différentes zones prioritaires (urbaines ou rurales). Contrairement à ce que l'on serait en droit d'attendre, les aides ne sont pas prioritairement tournées vers les secteurs exposés à la concurrence internationale, puisque c'est le cas pour 20 % seulement des interventions en nombre. Enfin, les aides à l'innovation demeurent largement minoritaires (2,8 Md€ hors CIR), tout comme les soutiens à des secteurs d'avenir comme le numérique ou la transition énergétique : ils sont pourtant les moteurs de la croissance de demain.

**Les coûts de gestion des aides, s'ils sont difficiles à chiffrer pour l'intégralité des soutiens, apparaissent élevés pour certaines structures.** Il est impossible d'évaluer le coût de gestion de chaque intervention en l'absence d'informations directement disponibles. Nous avons en revanche priorisé nos investigations sur deux sujets : le bon usage par les réseaux consulaires des moyens financiers significatifs mis à leur disposition et les coûts de gestion des collectivités territoriales. Concernant les réseaux consulaires, force a été de constater que les réformes récentes du réseau qui visaient à dégager des gains d'efficacité (économies chiffrées en 2008 à 400 M€ sur cinq ans) n'ont pas produit les économies escomptées. Le produit de leur taxe affectée a en revanche augmenté à un rythme soutenu (+30 % en dix ans, pour un total de 1,6 Md€), sans que les entreprises rencontrées aient perçu un surcroît de services correspondant. Les données analysées par la mission concernant les collectivités territoriales mettent également en exergue des montants de frais de gestion relativement élevés, avec près de 15 000 agents consacrés au développement économique, soit un équivalent budgétaire en coûts complets de près de 700 M€, c'est-à-dire 11 % du total des interventions.

**Au total, le système général des interventions économiques ne sert que très imparfaitement l'objectif de soutien à l'activité car il est fragmenté, insuffisamment orienté vers les défis de demain et faiblement piloté et évalué.** Ainsi, le système de suivi de ces interventions nous est apparu très lacunaire : la comptabilité publique ne permet pas de suivre avec précision les montants, le nombre de bénéficiaires et les effets d'aides et de soutiens qui pèsent sur les finances publiques. Cette absence de suivi rend toute approche par grands « écosystèmes » de soutiens impossible. De même, ces interventions demeurent insuffisamment évaluées ; lorsqu'elles le sont, par des organes de contrôle comme la Cour des comptes, les évaluations restent la plupart du temps sans effet.

*Les enjeux : l'urgence d'agir en faveur de la compétitivité implique de faire des choix courageux au service de priorités claires*

**Face à ces constats, plusieurs raisons militent en faveur d'une réforme du système global des aides et soutiens publics aux acteurs économiques.** Premièrement, le système général, pris dans sa globalité, nous apparaît inefficace et inadapté. Trop d'évaluations ont conclu à l'existence d'effets d'aubaine, au manque de ciblage et de pertinence de nombreux dispositifs. Deuxièmement, les enjeux de l'économie nous obligent à réformer le système de soutien aux entreprises, face aux besoins de financement des entreprises, à l'impératif d'innover et de se réindustrialiser, tout en partant à la conquête des marchés à l'export. Troisièmement, le contexte des finances publiques rend la réforme impérieuse : le niveau du déficit et de la dette impose de redresser les comptes publics afin de regagner des marges de manœuvre et de permettre une réduction des prélèvements obligatoires.

**En conséquence, la réforme des interventions économiques doit répondre à trois objectifs : soutenir les priorités économiques nationales ; être plus simple et plus juste au service des entreprises ; tout en affichant une détermination adaptée au contexte actuel des finances publiques.**

**Les priorités économiques nationales sont les « 4 I » : investissement, innovation, industrie et international.** Notre économie a besoin de plus d'investissement pour renforcer la structure financière des entreprises et les aider à se redéployer vers des secteurs porteurs. L'innovation doit être la priorité dans nos économies matures, pour conduire les entreprises à se différencier, monter en gamme et faire face à la concurrence internationale. L'impératif d'une réindustrialisation apparaît aussi clairement, si nous voulons maintenir des emplois durables et qualifiés sur le territoire national. Enfin, il faut soutenir en priorité les secteurs exposés à la concurrence internationale et conforter les filières d'excellence et des positions fortes de la France dans le monde, à travers un soutien accru en faveur de l'export.

**La réforme doit se placer au service des entreprises.** Les réponses à notre consultation en ligne et nos échanges avec les entreprises l'ont montré : les chefs d'entreprises attendent avant tout plus de stabilité dans l'action publique, plus de lisibilité et plus d'accessibilité. Parfaitement conscientes du niveau élevé des prélèvements obligatoires, elles attendent aussi une action publique qui soit plus efficace et soucieuse du bon usage des deniers publics.

**Enfin, la réforme que nous proposons relève le défi du contexte actuel : l'heure n'est plus aux rabots indiscriminés, mais bien à des choix structurants et déterminés.** La réforme préconisée propose de mettre en œuvre les conclusions de nombreuses évaluations qui n'ont jamais été appliquées. Elle assume les contraintes budgétaires, pour proposer des priorités de politique publique claires : face au défi du redressement des finances publiques, les nécessaires économies doivent se faire aux bons endroits : il faut conforter les interventions justifiées, au service de la compétitivité, bien calibrées et bien orientées et réduire les soutiens injustes ou inefficaces.

**Notre réponse à la mission qui nous a été confiée s'articule autour de trois priorités :**

- 12 propositions de soutiens à conforter, car ils sont efficaces et bien orientés vers les « 4 I » (Investissement, Innovation, Industrie, International) ;
- 12 propositions d'économies priorisées sur des mesures injustes et inefficaces ;
- 12 propositions de simplifications, pour faciliter la vie des entreprises.

***Les 12 mesures confortées : cap sur la compétitivité avec les « 4I »***

Outre les dispositifs importants que sont le statut de JEI, le crédit impôt recherche et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), que n'a pas réexaminés la mission, nous proposons de conforter 12 grandes mesures phares qui étaient incluses dans le champ d'évaluation. Ces 12 grandes mesures reflètent les priorités de soutien à l'investissement, à l'innovation, à l'industrie et à l'international. Elles représentent près de 9 Md€ en volume d'intervention et 2,5 Md€ en coût budgétaire annuel.

**Investissement :**

- 1 : Conforter les instruments « bancaires » de BPI France (5 Md€ de volume d'intervention en prêts et garanties)
- 2 : Conforter les instruments d'intervention en fonds propres de BPI France (2,5 Md€ de volume d'intervention)
- 3 : Conforter les incitations fiscales à l'investissement risqué pour les particuliers (FCPR\*, FCPI\*, PEA\* : 700 M€)

**Innovation :**

- 4 : Conforter les interventions en faveur de l'innovation de BPI France (aides à l'innovation, initiative stratégique industrielle : 220 M€)
- 5 : Conforter les interventions des régions en faveur de l'innovation (600 M€)
- 6 : Conforter le régime de la jeune entreprise innovante (JEI : 120 M€)

\* FCPR : fonds communs de placements à risques, FCPI : fonds communs de placements dans l'innovation, PEA : plans d'épargne en actions.



**Industrie :**

- 7 : Conforter les pôles de compétitivité qui structurent les filières et soutiennent des projets innovants (fonds unique interministériel et fonds de compétitivité des entreprises : 350 M€)
- 8 : Conforter les soutiens aux secteurs de pointe de l'industrie française (avances remboursables dans l'aéronautique : 225 M€)
- 9 : Conforter les interventions du programme « Investissements d'Avenir » qui soutiennent des projets industriels innovants et orientés vers les filières d'avenir, y compris la transition énergétique (1,2 Md€ de volume d'intervention)

**International :**

- 10 : Conforter les soutiens financiers de la Coface, en les rapprochant des autres instruments publics au sein du label BPI France export (138 M€)
- 11 : Conforter les actions d'Ubifrance, en les rapprochant des autres instruments publics au sein du label BPI France export (103 M€)
- 12 : Conforter les interventions des régions en faveur de l'internationalisation des entreprises, en les articulant avec les soutiens de l'État

***Les 12 propositions d'économies budgétaires : réformer en priorité les interventions inefficaces et coûteuses***

Préserver la compétitivité des entreprises implique de cibler les économies budgétaires sur les mesures qui obéreront le moins la compétitivité. Nos propositions sont ambitieuses, elles impliquent des choix politiques clairs en faveur de la compétitivité : réduire ces dépenses injustes et inefficaces, c'est préserver les capacités de rebond de notre économie.

**Réduire les coûts de gestion (485 millions d'euros d'économies) :**

- 1 : Réduire le montant de la taxe affectée des réseaux consulaires (400 M€ d'économies budgétaires) et des centres professionnels et techniques (15 M€ d'économies budgétaires) afin d'encourager à l'efficacité et aux regroupements
- 2 : Rationaliser la carte des 110 agences économiques des collectivités territoriales pour n'en garder qu'une par région (70 M€ d'économies budgétaires)

**Réduire ou supprimer les interventions inefficaces (1,1 milliard d'euros d'économies) :**

- 3 : Supprimer prioritairement les dépenses fiscales et niches sociales évaluées comme non efficaces et non efficientes par le comité d'évaluation de 2011 (400 M€ de réduction de dépense fiscale)
- 4. Remplacer les zones franches urbaines par des emplois francs (25 M€ de réduction de dépense fiscale) concomitamment au déploiement des « emplois francs »
- 5 : Mettre fin au soutien aux biocarburants de première génération pour se concentrer sur la seconde génération (250 M€ de réduction de dépense fiscale)
- 6 : Reparamétrer les exonérations de cotisations sociales Outre-Mer (qui vont actuellement jusqu'à 4,5 SMIC et dont l'effet sur l'emploi n'est pas démontré) à l'occasion de l'entrée en vigueur du CICE (200 M€ d'économies budgétaires) et supprimer le remboursement de la TVA non perçue Outre-Mer (100 M€ d'économies budgétaires)

- 7 : Réformer les avantages fiscaux et sociaux en faveur du livret de développement durable (LDD), qui soutient de l'épargne liquide, non risquée et qui profitent aux plus aisés (180 M€ de réduction de dépense fiscale)
- 8 : Préserver le taux de réduction d'impôt de 75% pour les dons aux associations qui s'engagent en faveur des plus démunis mais simplifier à un taux unique de 60% à l'IR, IS et ISF pour les autres associations comme les partis politiques (150 M€ de réduction de dépense fiscale)

**Reconfigurer des interventions dont le poids budgétaire est élevé au regard des enjeux de la compétitivité de demain (330 millions d'euros d'économies budgétaires) :**

- 9 : Réformer l'avantage fiscal (pas de taxation des bénéficiaires) dont bénéficient les sociétés immobilières d'investissement cotées (SIIC) en renforçant leurs obligations de distribution de dividendes (180 M€ de réduction de dépense fiscale)
- 10 : Reconfigurer les ressources du CNC en préservant les aides au cinéma et à l'audiovisuel, mais en réorientant une partie de la taxe sur les fournisseurs d'accès à internet (150 M€ d'économies budgétaires)

**Reconfigurer des interventions qui pénalisent l'environnement ou la santé publique pour les rendre plus ciblées et plus justes (695 millions d'euros d'économies) :**

- 11 : Moduler la baisse du coût du gazole pour le BTP, les agriculteurs, les transporteurs routiers et les taxis pour protéger davantage les exploitants les plus fragiles (485 M€ de réduction de dépense fiscale)
- 12 : Simplifier les aides des buralistes (7 régimes d'aides existants pour 250 M€ annuels) de manière à rendre le système plus lisible, plus ciblé et plus solidaire (210 M€ d'économies budgétaires)

[...]

## **Évaluation des effets du CICE, France Stratégie, septembre 2016**

Le Crédit d'impôt compétitivité emploi, instauré en 2013, est l'une des mesures phare du gouvernement actuel. Il s'agit d'une mesure coûteuse (environ 20 milliards d'euros par an, soit 1% du PIB) qui vise à rétablir la compétitivité de l'économie française et à dynamiser l'emploi. Comme toute politique publique de cette envergure, il importe d'en évaluer précisément les effets sur les comportements des entreprises et sur l'économie.

Le Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est chargé du suivi et de l'évaluation des aides publiques aux entreprises, et en particulier de l'évaluation des effets microéconomiques du CICE. Ce comité, présidé par Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, regroupe des parlementaires, des partenaires sociaux, des administrations et des experts. France Stratégie a publié fin septembre le Rapport 2016 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). L'évaluation du CICE proposée dans ce rapport concerne les deux premières années de mise en œuvre du dispositif, 2013 et 2014.

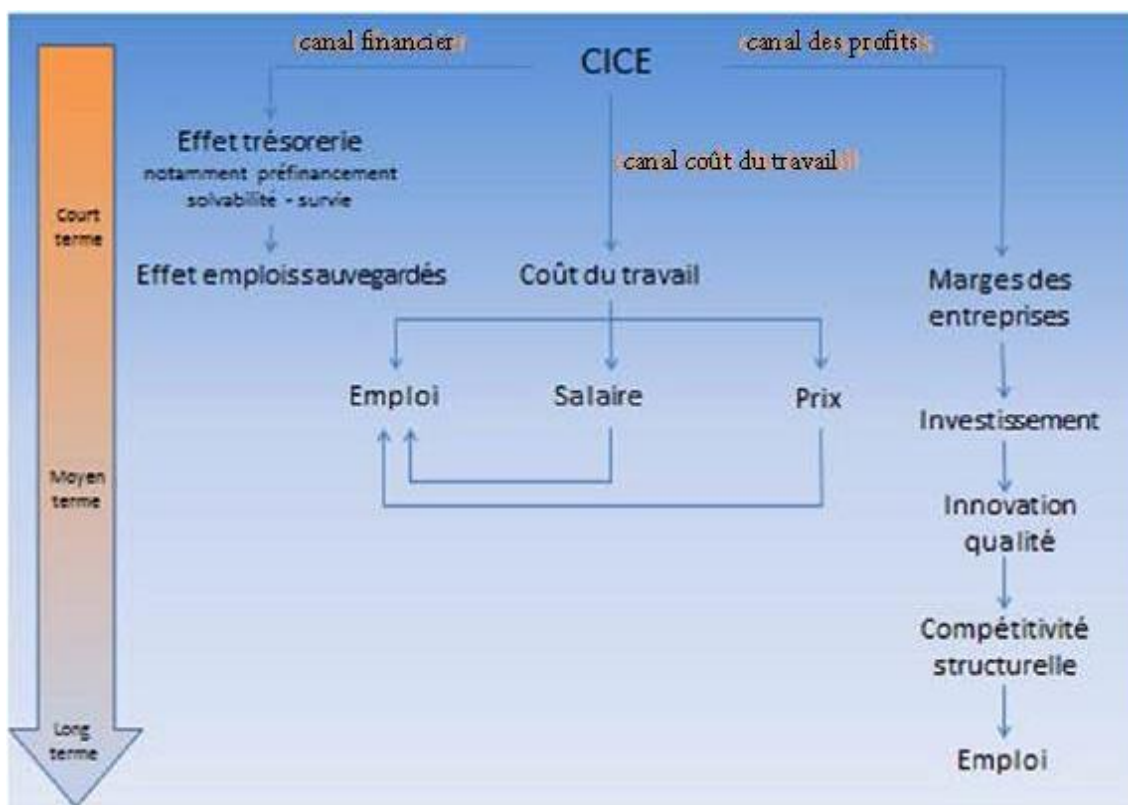
### **Le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**

Trois équipes de chercheurs (TEPP, LIEPP et OFCE) ont été mandatées par France Stratégie pour réaliser une étude sur données d'entreprises pour les années 2013 et 2014, avec pour mission d'identifier un changement de comportement des entreprises bénéficiaires en réponse au CICE. Les travaux de ces équipes ont été complétés par ceux de la Dares\* et par des éléments d'appréciation fournis par la Banque de France. La fédération TEPP (Travail, emploi et politiques publiques) et le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) ont estimé l'impact du CICE sur l'emploi, les salaires, la rentabilité des entreprises, l'investissement, ainsi que les dépenses de R&D (TEPP) et les exportations (LIEPP). L'OFCE s'est concentré sur le commerce international, en analysant l'effet des variations du coût du travail sur le volume d'exportation des entreprises déjà exportatrices.

Pour la première fois depuis son entrée en vigueur, des méthodes d'évaluation *ex post* ont mesuré de manière rigoureuse l'impact du CICE. Les trois équipes de recherche ont utilisé des méthodes d'évaluation différentes : approches empiriques pour le LIEPP et la fédération TEPP, consistant à comparer l'évolution des entreprises "traitées" (les plus bénéficiaires) à celle des entreprises "non traitées" (les non bénéficiaires ou moins fortement ciblées) ; approche structurelle pour l'OFCE reposant sur une modélisation des comportements des agents économiques et des relations entre variables. Le LIEPP a par ailleurs combiné deux méthodologies : l'une issue de la sociologie (enquête qualitative par entretiens auprès des acteurs de l'entreprise) et l'autre de l'économie (analyse microéconomique).

Trois canaux d'action du CICE ont été pris en compte pour évaluer les effets du CICE : le canal financier à court terme (survie de certaines entreprises), le canal du coût du travail à moyen terme (réduction du coût du travail permettant de baisser les prix et/ou d'embaucher davantage, impact de la baisse des prix sur la compétitivité-prix et les exportations), le canal des profits (hausse des marges permettant d'investir, impact sur la compétitivité hors prix et les exportations). À cela s'ajoutent des effets de bouclage macroéconomique (supplément de revenus distribués, baisse de la dépense publique pour financer le CICE, etc.).

\* Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques.



Source : France Stratégie

Les résultats des "expériences naturelles" obtenus par les équipes étant en partie divergents, notamment en ce qui concerne l'impact du CICE sur l'emploi et les salaires, des travaux complémentaires seront conduits d'ici la fin de l'année et publiés début janvier 2017. En effet, TEPP conclut à la création ou la sauvegarde de 45 000 à 115 000 emplois et à l'absence d'effet d'augmentation des salaires, ce qui est cohérent avec les résultats obtenus par la Dares sur le salaire de base. Le LIEPP en revanche ne mesure pas d'impact positif sur l'emploi ni sur les salaires par tête, mais décèle un effet positif sur les salaires horaires. L'une des difficultés de cette évaluation réside dans l'isolement de l'effet du CICE des effets des mesures d'exonération l'ayant précédé (annualisation des exonérations "Fillon", réforme des heures supplémentaires...).

À l'issue de ces trois évaluations et des avis des rapporteurs, le comité du CICE a retenu les conclusions suivantes :

- une amélioration sensible des marges des entreprises bénéficiaires du CICE.
- l'absence d'impact de court terme du CICE sur l'investissement, la R&D et les exportations.
- des incertitudes pour ce qui est des effets du CICE sur l'emploi, mais probablement un effet direct de l'ordre de 50 000 à 100 000 emplois créés ou sauvegardés sur la période 2013-2014. Le comité privilégie ici l'évaluation du TEPP jugée plus précise (en raison d'un plus grand nombre de variables de contrôle dans son évaluation) et tient compte d'un effet probable du CICE sur la survie des entreprises (amélioration des marges et de l'accès au préfinancement) et donc sur l'emploi.
- peu d'effets du CICE sur les salaires par tête, en particulier pas d'effet visible, à ce stade, sur l'évolution des salaires autour de 2,5 SMIC, le seuil d'éligibilité au CICE.

## **Les rapports des trois équipes :**

### **1) Fédération Travail, emploi et politiques publiques (TEPP-CNRS) :**

Fabrice Gilles, Mathieu Bunel, Yannick L'Horty, Ferhat Mihoubi, Xi Yang, "Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et la R&D: une évaluation ex post", Rapport de recherche n° 2016-09, 25/09/2016.

Extrait : « Nos estimations indiquent aussi que le CICE a exercé un effet causal positif sur le niveau d'emploi des ouvriers et sur celui des employés mais qu'il a revanche exercé un impact négatif sur l'emploi des cadres. [...] Sur les salaires, nous montrons de façon très nette à toutes les étapes de l'analyse que le CICE est allé de pair avec une modération des salaires. [...] Si le CICE a eu un effet positif sur l'emploi, même modeste, il a participé à la recomposition des emplois dans les entreprises, en favorisant l'arrivée de nouveaux salariés plus jeunes et moins rémunérés. [...] Par ailleurs, avec les mêmes méthodologies d'évaluation, nous détectons un effet positif sur la masse salariale, uniquement pour les entreprises qui en ont le plus bénéficié. [...] En revanche, nous ne détectons aucun effet du CICE sur le chiffre d'affaires, le profit, le taux de marge (mesuré par le rapport EBE sur valeur ajoutée), la rentabilité économique, l'investissement et la productivité. S'agissant de l'effet sur l'activité de Recherche et Développement, notre étude montre en premier lieu que les entreprises les plus actives dans ce domaine sont les moins concernées par le CICE. En second lieu, nous montrons que le CICE n'a guère exercé d'effet sur l'emploi et sur les salaires dans les entreprises qui effectuent de la R&D. Mais il aurait eu un effet positif sur le taux de marge de ces entreprises. Pour autant, aucun effet n'a pu être mis en évidence sur les dépenses de R&D ou sur les effectifs impliqués dans les activités de R&D.

Au total, au terme de rapport d'évaluation sur l'impact du CICE, nous trouvons donc des effets positifs mais modérés sur l'emploi et la masse salariale et des effets non significatifs sur l'ensemble des autres variables que nous avons pu observer dans nos bases de données fiscales et comptables d'entreprises. »

### **2) Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP-Sciences Po) :**

Clément Carbonnieri et alii, "Evaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de résultat net des entreprises et de salaires", Rapport du LIEPP de Sciences Po remis le 29 septembre 2016.

Extrait : « L'évaluation indique donc globalement qu'en ce qui concerne les utilisations de court terme du CICE (au cours des deux premières années de mise en œuvre), celui-ci n'a pas incité les entreprises les plus intensément ciblées à investir ou à embaucher plus que les entreprises moins intensément ciblées. En revanche, les sommes allouées dans le cadre du CICE ont été, en partie, reversées à certains salariés sous forme de hausses de salaires et ont, en partie, été conservées dans l'entreprise. Ces améliorations du résultat net permises par le CICE n'ayant pas débouché en 2013 et 2014 sur une hausse de l'investissement ou des embauches, elles ont pu servir à augmenter les versements de dividendes aux associés, à réduire l'endettement de l'entreprise ou à améliorer sa situation de trésorerie. Les données sur lesquelles repose cette évaluation ne permettent pas de faire la part entre ces trois usages potentiels par les entreprises de leurs marges restaurées grâce au CICE. »

Par ailleurs, l'enquête qualitative montre que : « Du point de vue de l'entreprise, il est très difficile de percevoir, et encore plus d'isoler, l'effet du CICE sur les décisions d'investissement ou d'embauche. »

### 3) Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE-Sciences Po) :

Sarah Guillou, Raul Sampognaro, Tania Treibich, Lionel Nesta, "L'impact du CICE sur la marge intensive des exportateurs", Rapport d'évaluation pour France Stratégie, 26/09/2016.

Extrait : « Le rapport conclut à une absence d'effet de court terme sur les exportations, allant à l'encontre de l'effet attendu du CICE sur la compétitivité des entreprises françaises. Parallèlement, la dégradation du solde commercial français qui se poursuit en 2013 et 2014 ne contredit pas ce résultat. Faut-il en conclure que le CICE n'est pas un bon outil pour améliorer la compétitivité et augmenter la valeur des exportations ? Nos résultats montrent qu'on devrait s'attendre à terme à un effet positif du CICE sur les exportations compris entre 1,5 et 5,0 milliards d'euros grâce à une baisse du coût du travail équivalente à la créance CICE de 2013, soit 1% de la valeur exportée ou 0,25% du PIB. Cet effet de moyen terme ne contredit pas les résultats des autres équipes évaluant le CICE (TEPP et LIEPP). Nous privilégions en effet la thèse de l'attentisme des entreprises face à cette mesure nouvelle pour expliquer les faibles effets de court terme. »

## Comité de suivi du CICE, document complémentaire au rapport de septembre 2016, France Stratégie, mars 2017

Cette note d'étape vise à dresser un état des lieux des travaux menés à la suite du rapport annuel publié par le comité de suivi du CICE fin septembre 2016, qui contenait pour la première fois des résultats d'évaluation mobilisant les données individuelles d'entreprise sur les années 2013 et 2014.

Le rapport adopté par le comité de suivi insistait sur le fait que ces conclusions étaient préliminaires et appelait à poursuivre les travaux, sur cette même période, dans plusieurs directions, afin de consolider et compléter les résultats obtenus. La plupart de ces travaux ont été menés à bien. Ils ne conduisent pas à remettre en cause les conclusions préliminaires adoptées par le comité de suivi en septembre dernier. Plus précisément :

- Les études micro-économétriques sur données de panel d'entreprises ont du mal à faire émerger des conclusions claires et sans ambiguïté sur les années 2013 et 2014 pour ce qui concerne l'impact du CICE en particulier sur l'emploi et les salaires. Deux raisons expliquent ce constat :

- les travaux économétriques révèlent la très grande hétérogénéité de comportement des entreprises face au CICE. Les nouvelles estimations menées par les équipes de recherche et la lecture qu'en font les rapporteurs le confirment. Cette hétérogénéité avait d'ailleurs été documentée auparavant par d'autres éléments d'information recueillis par le comité d'évaluation (études qualitatives auprès d'un échantillon d'entreprises, exploitation de questions spécifiques posées dans une enquête de conjoncture de l'Insee). Elle peut avoir été renforcée en début de période par le fait que les versements effectifs de CICE, au-delà de la simple création d'une créance fiscale nouvelle, n'ont commencé qu'en différé, tandis que le régime permanent n'a été atteint qu'à partir de 2015 ;

- les effets du CICE se sont probablement diffusés, y compris à court terme, au long des chaînes de valeur (via les prix des consommations intermédiaires des entreprises clientes ou donneuses d'ordre). Cela a pu impacter la répartition entre les entreprises des bénéfices tirés du CICE, y compris au profit de celles qui n'étaient pas directement concernées dans de larges proportions par le dispositif – voire pas du tout – et jouer également jusqu'en bout de chaîne au bénéfice des ménages via les prix à la consommation. Les premiers résultats des travaux complémentaires engagés sur ce sujet tendent à conforter cette hypothèse, sans toutefois parvenir à la démontrer. Ces effets de transmission par les prix ne sont pas chiffrés avec précision à ce stade.

Par ailleurs, le rapport de septembre 2016 émettait l'hypothèse que l'interaction éventuelle entre les effets du CICE et ceux d'autres mesures ayant impacté le coût du travail entre 2010 et 2012 (annualisation du calcul des exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires, suppression des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et réintégration de celles-ci dans le calcul des exonérations, hausse du forfait social) ait pu conduire à brouiller le message délivré par les travaux économétriques entrepris. Les travaux complémentaires menés depuis tendent à montrer que cet éventuel effet d'interférence reste de second ordre.

- Au total, un effet direct positif du CICE sur l'emploi est probable, d'ampleur relativement modeste sur les deux premières années de sa mise en place. La fourchette avancée dans le rapport de septembre dernier, de l'ordre de 50 000 à 100 000 emplois créés ou sauvegardés sur la période 2013-2014, demeure valide – voire pourrait être un peu élargie –, de même que les raisons pour lesquelles le comité de suivi était parvenu à cette conclusion. En particulier, des travaux complémentaires, encore inachevés, suggèrent que le mécanisme de préfinancement du CICE a

soutenu des entreprises en difficulté et permis d'éviter certaines faillites, donc a sauvé des emplois. Cet effet favorable s'ajoute à celui de création ou de sauvegarde d'emplois capté par les études économétriques sur données de panel. Il renforce ainsi la probabilité que l'effet direct du CICE sur l'emploi soit significativement positif.

- L'effet du CICE sur les salaires en 2013 et 2014 est difficile à dégager. S'il existe, il est de faible ampleur et a plutôt favorisé les cadres et les professions intellectuelles supérieures.
- Le CICE s'est traduit globalement par une amélioration sensible des marges des entreprises. Les nouvelles estimations menées par les équipes en charge des travaux économétriques sur données d'entreprises le font apparaître un peu plus nettement qu'auparavant. De plus, les travaux complémentaires autour de la transmission du CICE via les prix de production d'un secteur d'activité à l'autre conduisent à penser – sans toutefois que leurs premiers résultats le démontrent totalement – que cette amélioration a également pu jouer de façon diffuse, au-delà même du périmètre des entreprises qui ont le plus bénéficié du CICE directement.
- On n'observe pas d'effet à court terme sur l'investissement, la recherche-développement et les exportations. Les nouvelles estimations des équipes le confirment, y compris sur 2015 pour ce qui concerne les exportations au vu des nouvelles données douanières mises à disposition.

Pour finir, le comité de suivi appelait de ses vœux un travail d'évaluation d'ensemble du CICE sur 2013 et 2014, à partir des résultats observés sur données individuelles d'entreprises et tenant compte à la fois des interactions macroéconomiques et du financement de la mesure. Ce travail n'a pas encore débuté, car il nécessite de stabiliser préalablement les résultats de l'ensemble des autres travaux complémentaires engagés : chiffrage de l'effet emploi transitant par le taux moindre des défaillances d'entreprise, chiffrage de l'effet global sur les marges, ainsi que de l'effet sur les prix à la consommation. Ce travail reste à faire.

Le comité du CICE salue l'importance et la qualité des travaux réalisés depuis septembre dernier par les différentes équipes de chercheurs (LIEPP, OFCE, TEPP1) et les administrations (DARES, Insee, France Stratégie avec l'appui de la Banque de France). Il remercie également les rapporteurs scientifiques pour leur apport critique sur ces travaux. L'ensemble des documents, études et rapports d'expertise sont publiés en même temps que la présente note d'étape sur le site de France Stratégie.

Ce rapport complémentaire fournit des éclairages significatifs et confirme l'utilité d'associer administrations, universitaires, organisations syndicales et représentants des employeurs dans un travail d'évaluation complexe qui requiert une pluralité de points de vue. Ce type d'exercice incite aussi à l'humilité et à la rigueur, même si l'évaluation des politiques publiques est plus que jamais nécessaire.

Le prochain rapport du comité, prévu pour l'automne 2017, étendra son analyse d'une année supplémentaire, en exploitant les données individuelles d'entreprises sur l'année 2015 que le système statistique public mettra à la disposition des chercheurs à compter de ce printemps. Dans la mesure du possible, le comité souhaite que les analyses à venir apportent davantage d'éclairage quant aux éventuels effets différenciés du CICE sur le tissu productif : entreprises regroupées par secteur d'activité ou par taille, même si les effets du CICE sur la population des PME sont sans doute plus difficiles à appréhender du fait de la nature des bases d'information disponibles.

(1) LIEPP : Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (laboratoire d'excellence créé en 2011). TEPP : Travail Emploi et Politiques publiques (fédération de recherche CNRS). OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.



**« Bilan Hollande : le scandale du Crédit d'impôt recherche », Sylvestre Huet, blog Le Monde, 16.12.2016**

Trois lettres symbolisent l'ampleur des reniements de François Hollande concernant la politique de recherche. CIR. Comme Crédit d'impôt recherche. Une non-entrée fiscale des entreprises qui approche les 6 milliards d'euros par an – soit près de deux fois le budget du CNRS. Et dont le montant n'était que d'environ 1,5 milliard avant sa réforme par Nicolas Sarkozy.

Or, qu'en disait le candidat à la présidence de la République François Hollande, en 2012 ? Ceci : *« La recherche privée, malgré l'explosion du Crédit impôt recherche, multiplié par cinq en cinq ans, stagne en euros constants. »* Dans un discours au Biopole de Nancy, le 5 mars 2012. Un discours annoncé à tous les acteurs de la recherche et de l'Université par Vincent Peillon comme celui qui allait exposer les ambitions et le programme de François Hollande dans ce domaine. Et marquer sa différence avec le quinquennat de Nicolas Sarkozy.

François Hollande ajoutait surtout, précisant sa critique : *« Le Crédit Impôt Recherche (CIR) a triplé depuis 2007, les dépenses de recherches des entreprises ont stagné, et trop d'effets d'aubaine ont joué pour les grandes entreprises. Le rapport Carrez, député UMP, a montré que bénéficiant pour 80% désormais aux grands groupes, le caractère incitatif du CIR a diminué. Nous réformerons le CIR en le recentrant sur les entreprises qui en font le meilleur usage. »* Difficile de faire plus clair.

### **Omerta sur le rapport**

Or, François Hollande n'est pas revenu sur ce triplement. Il a poursuivi la politique sarkozyste, avec les mêmes résultats. Une niche fiscale en explosion. Des pratiques douteuses des grands groupes et des entreprises financières pour capter cette manne, mises en évidence par la sénatrice communiste Brigitte Gonthier-Morin, dont le rapport a été victime d'une omerta à la dernière minute par une alliance entre la droite et le Parti Socialiste.

Le débat public, ainsi que les travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, auraient pourtant été éclairés par ces informations. Qui ne pourrait être curieux de savoir quelles sont les entreprises du CAC 40 qui, grâce au CIR, échappent totalement à l'impôt sur les bénéfices des sociétés ? De savoir comment la Société Générale, une banque, ou le grand distributeur Carrefour, ont pu bénéficier à plein de ce dispositif fiscal si avantageux ? Mais, le citoyen comme l'élu sera privé de ces informations car la sénatrice communiste est désormais soumise au « secret fiscal », sous peine de poursuites pénales, pour ces informations récupérées dans le cadre de cette commission d'enquête. Dommage.

Malgré cette omerta qui empêche la sénatrice de renverser le secret fiscal et de révéler les noms des groupes impliqués, ses « notes » permettent de prendre la mesure de l'ampleur du scandale. Des soupçons de fraude massive, avec notamment la déclaration au fisc de salariés comme chercheurs alors qu'ils n'en sont pas, montrent des travaux d'économistes. Ou la création artificielle de clusters de PME par des grands groupes pour augmenter leur captation du CIR. Des comportements déviants dont témoigne le fait que, malgré le tout petit nombre d'agents du Trésor qui contrôlent le CIR, ils ont récupéré 200 millions d'euros, pour la seule année 2014, que des entreprises avaient indûment perçus. Ces économistes concluent : *« Le CIR a visiblement déclenché un comportement opportuniste chez certaines entreprises qui tentent d'en bénéficier sans réellement investir dans la recherche ou l'innovation. Certaines activités, couvertes par le CIR, pourraient n'être que peu liées à l'innovation et à la recherche. Enfin le caractère aberrant de l'évolution des recrutements de*

cadres de R&D met à jour la probabilité de fraudes massives au travers de la requalification d'emplois administratifs ou de production en emplois de R&D ».

### Soupçons de fraudes et optimisation fiscale

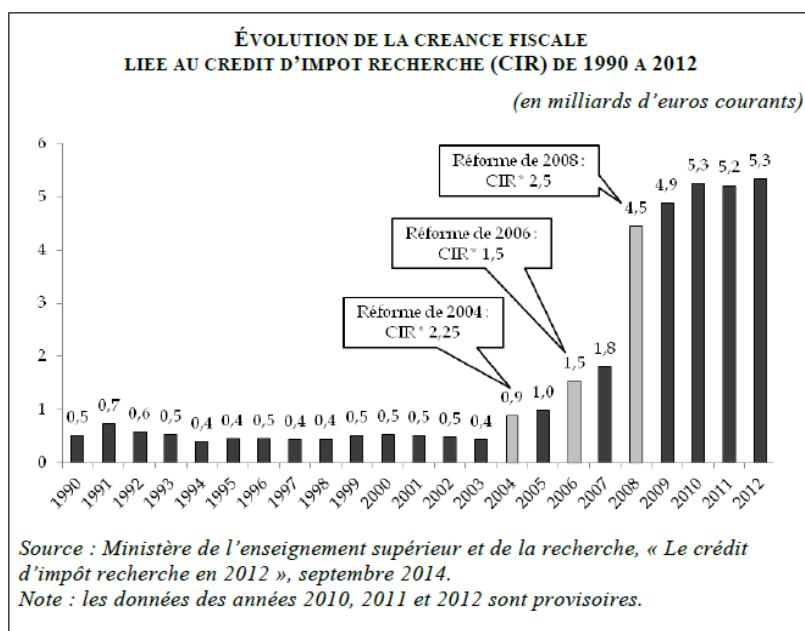
Le CIR, en gonflant à ce niveau, a déclenché le développement de toute une ingénierie financière et juridique. Des conseils financiers et des avocats se sont spécialisés dans la rédaction des demandes de CIR pour les PME, en empochant une part de la somme récoltée comme commission (avec une explosion des redressements fiscaux tant les tentatives de fraudes sont massives).

Au niveau des groupes industriels et des banques, les directions financières ont centralisé les demandes faites à Bercy pour optimiser leurs impôts. Plusieurs responsables de la recherche dans des grands groupes industriels m'ont confirmé le découplage total entre les décisions de conduire telle ou telle recherche – ou non – et l'obtention d'un CIR pour la dite recherche. La question du CIR est traitée indépendamment de la direction scientifique, par la direction financière, comme de l'optimisation fiscale globale du groupe, sans rapport avec l'activité de recherche réelle.

Bilan ? Comme le remarque l'économiste Dominique Plihon : «en 2013, la Cour des comptes lançait un cri d'alerte : le CIR est devenu la niche fiscale la plus coûteuse pour l'Etat et donc pour le contribuable». Les spécialistes en fiscalité du syndicat Solidaire des finances publiques notent pour leur part que le montant du CIR perçu par les grandes entreprises a été multiplié par 6 entre 2007 et 2012, et dénoncent une « assiette permissive » en terme de fraude fiscale.

### Milliards de dividendes, millions de CIR, milliers de licenciements

L'un des exemples phares de cette déconnexion, c'est la situation de la big-pharma Sanofi qui a touché près de 130 millions d'euros de CIR par an tout en diminuant ses effectifs de 4 700 salariés, dont 2 000 ingénieurs, chercheurs et techniciens de ses laboratoires. Ah ! mais il faut bien tenir compte de la situation économique de l'entreprise, vont s'exclamer les partisans du tout libéral. Et quelle est cette situation ? Entre 2008 et 2016, Sanofi a versé près de 30 milliards d'euros de dividendes à ses actionnaires ! Le groupe n'est donc pas en difficulté. Cerise sur le gâteau : pour récompenser les contribuables français et leur Etat du cadeau fiscal du CIR, Sanofi a délocalisé sa trésorerie en Belgique, toujours pour optimiser ses impôts.



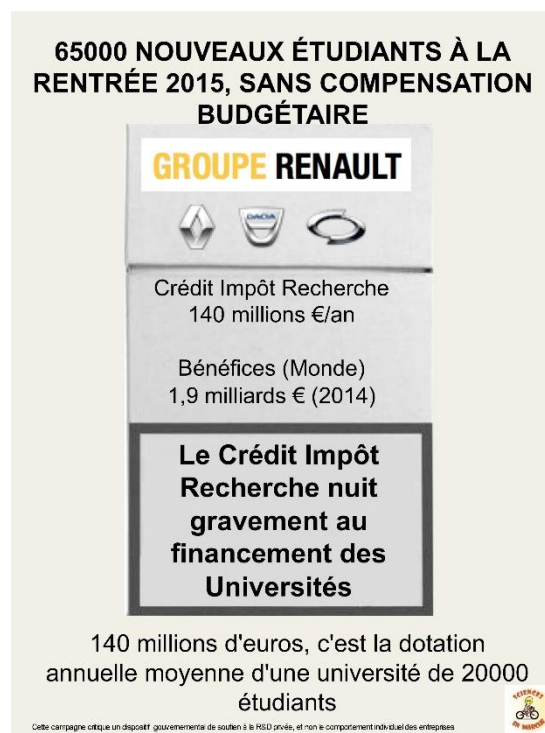
L'explosion du CIR après les réformes de Sarkozy

Dans le débat politique, y compris à l'Assemblée et au Sénat, les nouveaux thuriféraires socialistes du CIR et la droite n'ont cessé de jouer les mal-entendants. De faire semblant d'entendre que ses opposants mettaient en cause tout le CIR – d'ailleurs créé par la gauche en 1983. Encore une arnaque intellectuelle. Car les scientifiques et les responsables politiques qui ont soulevé le lièvre n'ont jamais proposé d'en supprimer le principe, mais de le recentrer sur les PME, comme à son origine, et d'accentuer l'aide à l'embauche de titulaires d'un doctorat dans ces petites et moyennes entreprises, voire dans les ETI, entreprise de taille intermédiaire. Ce faisant, ils acceptent le « risque » de voir une partie de l'argent public utilisé à certains projets dont la finalité sociale n'est pas évidente, afin d'arroser largement les PME. Ce qui était mis en cause, c'est bien la partie manifestement infructueuse du CIR, provoquée par la réforme de ses critères en 2008 et qui a fait exploser la facture.

Il est intéressant de rapprocher la partie infructueuse du CIR, près de quatre milliards d'euros, de cette phrase écrite par Alain Prochiantz, Professeur au Collège de France, dans un éditorial de Médecine/sciences : « *Constatons seulement que priver la recherche publique de ces 4 milliards supplémentaires (0,2 % du PIB) dans son budget annuel condamne notre pays à décrocher tôt ou tard dans la compétition internationale et à perdre son rang de cinquième ou sixième puissance mondiale dans la production des connaissances.* »

De leur côté, dans une lettre ouverte à François Hollande, 660 directeurs de laboratoire lui précisaient en octobre 2014 : « *Une réforme du Crédit Impôt Recherche (CIR) permettrait de financer une autre politique et notamment, un plan pluriannuel ambitieux pour l'emploi scientifique, devenu aujourd'hui indispensable. A titre d'exemple la création de 3 000 postes représente une somme de 180 millions d'euros soit 3% du CIR qui s'élève à plus de 6 000 millions d'euros !* » ?

## Le soutien de l'Etat à la R&D des groupes industriels



Une affichette de sciences en marche

Les scientifiques soucieux de l'état lamentable de la production industrielle en France et de la nécessité d'une politique pour la redresser ne sont pas opposés au soutien à la R&D des grands groupes. Mais elle ne peut passer par un dispositif « aveugle » comme l'est le CIR. Aveugle car il ne porte aucune attention au contenu de la recherche à ses finalités et à leur intérêt sociétal. C'est d'ailleurs pour cette raison que des banques ont pu obtenir du CIR pour la mise au point d'algorithmes boursiers dont on a vu l'effet social catastrophique en 2008.

Ce soutien public doit donc passer par la concertation entre ces grandes entreprises et l'Etat sur des programmes concrets de R&D pour un effort financier mais surtout des coopérations avec la recherche publique – qui doit être mesuré à l'aune de l'intérêt sociétal du programme : emplois, environnement, santé, énergie, transports...

L'explosion du CIR et sa captation par les grands groupes revient pour l'Etat à remettre au secteur privé le soin de décider de sa politique de recherche pour des sommes équivalentes à la totalité du budget du CNRS. Qui peut penser que cela est raisonnable ? Que les intérêts privés en jeu sont nécessairement et en permanence en adéquation avec l'intérêt général ? Au point de les encourager fiscalement quelle que soit la situation financière du groupe industriel en question, même lorsqu'il gave ses actionnaires au détriment de son propre développement ?

En reniant son discours de 2012 sur ce point, François Hollande a entravé le nécessaire débat sur l'effort public à mobiliser pour le redressement industriel via la technologie et s'est soumis à un dogme libéral désastreux : ce qui est jugé bon par les propriétaires et gestionnaires des entreprises privées est nécessairement si bon pour l'intérêt général que l'Etat doit le soutenir sans même regarder de quoi il s'agit.

**« Le CICE est-il un échec ? Une bouée de secours pour certaines entreprises fragiles », Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie et président du comité de suivi du CICE, La Croix, 29.09.2016**

[...]

Il est impossible de répondre aujourd'hui d'une manière définitive à la question des effets du CICE ou de trancher sur le bilan en matière d'emploi. Dans le comité de suivi, les avis sont plus partagés et surtout plus mesurés.

Globalement, nous disons dans notre avis qu'il paraît raisonnable de chiffrer entre 50 000 et 100 000 le nombre d'emplois créés par le CICE sur la période 2013-2014. La fourchette est large, elle doit donc encore être affinée.

Il faut aussi mettre ces chiffres en regard des ambitions de la mesure qui tablait sur la création de 200 000 emplois sur plusieurs années. On peut donc dire que le CICE, sur la période étudiée, n'a pas atteint ses objectifs mais rien ne dit qu'il n'y parviendra pas.

Le CICE a contribué à l'amélioration des marges des entreprises. Toute la question est de savoir où sont passées ces marges. Sont-elles restées dans les entreprises où ont-elles été transférées vers les clients sous forme de baisse de prix ? Nous n'avons pas encore les informations nécessaires pour mesurer finement la décomposition des marges conservées ou transférées par les entreprises.

Ce que l'on voit assez sûrement, c'est que l'argent injecté par le CICE n'est pas allé de manière importante dans les augmentations de salaires, contrairement à ce que l'on a pu penser à un moment. On peut aussi noter un effet de survie sur certaines entreprises fragiles. Il a constitué pour elles une bouée de secours leur évitant de disparaître.

Tous ces phénomènes sont délicats à quantifier car l'évaluation se heurte à de nombreux obstacles. D'abord, le CICE concerne presque toutes les entreprises. Cela rend impossible de procéder en analysant les différences de comportement entre celles qui bénéficient de la mesure et d'autres qui n'en profiteraient pas.

La seconde difficulté tient au fait que le CICE a été introduit en même temps que d'autres dispositions avec des effets parfois inverses sur le coût du travail (fiscalisation des heures supplémentaires, forfait social...). Tout cela produit un bruit de fond économique dans lequel il est délicat d'isoler le seul CICE.

La troisième complexité, c'est que certains effets du CICE sont à court terme mais d'autres attendus seulement à long terme. Il faut du temps pour que l'amélioration des marges se transforme en investissement permettant d'améliorer la qualité des produits et d'innover, donc d'augmenter la compétitivité...

En poursuivant notre travail d'évaluation, nous serons capables de donner des chiffres plus précis sur les résultats du CICE permettant d'éclairer le débat public. Certaines données nouvelles seront disponibles en janvier 2017, mais il faut aussi accepter qu'au bout de deux ans on ne puisse pas trancher de façon définitive.

**« Le CICE est-il un échec ? Un outil dispersé et peu efficace », Marie-France Beaufile, sénatrice (PC), rapporteure spéciale de la mission « Remboursements et dégrèvements », La Croix, 29.09.2016**

[...]

C'est un échec, oui. Au départ, l'objectif du gouvernement était double : donner aux entreprises soumises à la concurrence étrangère les moyens de redresser leur compétitivité et soutenir l'emploi. Pour y parvenir, a été conçu un mécanisme de crédit d'impôt sur les sociétés, portant sur les salaires inférieurs à 2,5 smics. Il devait leur donner un ballon d'oxygène pour investir et innover.

Quatre ans après sa création, et trois après son lancement, il apparaît que le dispositif a largement manqué ses objectifs. Notre rapport parlementaire montre par exemple que l'industrie, la cible prioritaire, a perçu moins de 20 % de la créance et qu'elle arrive tout juste en tête des secteurs bénéficiaires.

Autre revers, le CICE a largement profité aux sociétés non-soumises à la concurrence internationale. Ainsi, les PME innovantes et les grandes entreprises exportatrices ne sont que très partiellement éligibles au dispositif car leurs grilles de rémunération ne correspondent pas aux emplois ciblés. En revanche, la grande distribution en profite largement alors qu'elle n'est pas soumise à la concurrence étrangère.

Ainsi, les entreprises réalisant plus de 10 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation reçoivent seulement un cinquième de la créance ; et celles qui ont plus de 60 % de leur activité hors de nos frontières captent moins de 5 % !

Cette dispersion des crédits conduit à s'interroger sur la bonne utilisation des deniers publics. Car la question qui se pose est bien de savoir ce qu'est devenu cet argent ? D'autant que les sommes en jeu sont énormes : 19 milliards d'euros en 2016, soit près de 1 % du PIB, et 20 milliards en 2017.

En réalité, il est très difficile de répondre à cette interrogation, le gouvernement ayant choisi de ne pas soumettre la distribution de ce crédit à des conditions d'utilisation. Il a probablement servi à alimenter la trésorerie de certaines PME en difficulté, ce qui est une bonne chose.

Pour d'autres, il a sans doute permis de réunir les financements nécessaires à leur développement, compte tenu de la réticence des banques commerciales à les financer. Mais au global, il semble que les entreprises aient intégré le CICE comme un gain financier global, venu nourrir les comptes, et non comme une somme à affecter à une utilisation précise.

Résultat, le CICE se révèle comme un outil complexe, dispersé et peu efficace. Il faut donc le remettre à plat et engager une autre politique en redéployant ces fonds dans un grand plan d'investissements en faveur de la transition énergétique ou de la rénovation des infrastructures, ferroviaires par exemple. En tout cas vers des activités dans lesquelles l'État a la maîtrise et qui créeront effectivement des emplois.

## « Le CICE, toujours aussi difficile à évaluer », Mathieu Castagnet, La Croix, 22.03.2017

Dans son dernier rapport, France stratégie juge « probable » que le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ait créé ou sauvé entre 50 000 et 100 000 emplois.

Combien le CICE a-t-il créé d'emplois ?

C'est une question sans réponse à 20 milliards d'euros. Instauré en 2013, le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est depuis lors monté en charge jusqu'à peser 20 milliards d'euros par an mais son évaluation demeure toujours incertaine.

Dans un nouveau rapport sur le sujet, publié hier, France Stratégie, laboratoire d'idées dépendant de Matignon, tente de préciser les précédentes estimations, qui aboutissaient à des résultats divergents selon la méthode employée. Mais la photo n'est aujourd'hui guère moins floue. « *Un effet direct positif du CICE sur l'emploi est probable* », conclut ainsi le nouveau rapport mais « *d'ampleur relativement modeste* ».

France Stratégie reprend donc aujourd'hui la fourchette précédente qui évoquait « 50 000 à 100 000 emplois sauvés » sur les deux premières années, soit 2013 et 2014. « *On peut donc dire que le CICE, sur la période étudiée, n'a pas atteint ses objectifs mais rien ne dit qu'il n'y parviendra pas* », commentait alors dans *La Croix* Jean Pisani-Ferry, l'ex-patron de France Stratégie, parti depuis lors battre campagne... pour Emmanuel Macron.

Qui a profité du CICE ?

Au-delà des résultats en matière d'emplois directs, l'utilisation par les entreprises des sommes récupérées via le CICE reste largement à préciser.

En matière de salaire, « *l'effet du CICE est difficile à dégager* », note France Stratégie et à tout le moins « *de faible ampleur* ». De même, « *on n'observe pas d'effet à court terme sur l'investissement, la recherche et développement et les exportations* ».

Une partie des marges semble plutôt s'être diffusée dans l'ensemble du tissu économique « *via les prix des consommations intermédiaires des entreprises clientes* » profitant ainsi à des entreprises peu bénéficiaires du CICE (qui ne touche que les salaires inférieurs à 2,5 smics).

Pourquoi l'évaluation reste si imprécise ?

L'analyse du CICE bute sur de nombreux obstacles. D'abord parce qu'il est compliqué d'isoler ses effets au milieu de ceux de la conjoncture, ou d'autres mesures prises au même moment. Ensuite parce que les données détaillées des entreprises sont longues à émerger. Celles pour 2015 ne seront ainsi disponibles qu'au printemps 2017.

France Stratégie appelle donc à poursuivre le travail. Une étude devrait permettre de cerner plus finement le nombre d'emplois sauvés par le CICE. De même, le prochain rapport pourra élargir l'examen à l'année 2015 et donc dresser un bilan sur trois ans, un horizon plus pertinent pour mesurer les effets de long terme.

Tout cela apportera davantage d'éléments mais sans doute pas un bilan précis et incontestable de la mesure économique phare du quinquennat Hollande. Car si « *l'évaluation des politiques publiques est plus que jamais nécessaire* », insiste France Stratégie, la difficulté de l'exercice « *incite aussi à l'humilité* ».





**Etudes d'impact du crédit d'impôt recherche, rapport à l'attention de M. Thierry MANDON, Secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, OFCE, mai 2017 (extraits)**

**Résumé non technique.**

La dépense intérieure de R&D des entreprises (DIRDE) n'a cessé d'augmenter pendant la crise, au contraire de l'Espagne dès 2009, et de l'Allemagne en 2009. En 2015, la DIRDE en France est le triple de celle de l'Italie. Cependant, elle reste la moitié de celle de l'Allemagne.

Ce résultat mitigé est obtenu en dépit d'une politique fiscale de soutien à l'innovation généreuse. Le soutien à la R&D coûte 0,08% du PIB en Allemagne contre 0,37% en France, dont 0,26% pour le dispositif Crédit Impôt Recherche (CIR).

En effet, de 2008 à 2014, le coût du CIR (hors administration du dispositif) oscille autour des cinq milliards d'euros annuellement, avec en moyenne 190 millions de crédits de plus par an. Les dépenses éligibles au titre du CIR et la DIRDE augmentent toutes deux d'environ 900 millions d'euros par an. Cela suggère que les dépenses des entreprises déclarantes représentent quasiment l'intégralité de l'accroissement annuel de la DIRDE.

Le CIR est régulièrement en débat, surtout depuis la réforme de 2008 qui a conduit à financer la totalité des dépenses de R&D, et non les dépenses additionnelles. Ce mode de financement a le mérite de la simplicité, mais conduit indiscutablement à des effets d'aubaine. L'État subventionne automatiquement des dépenses de R&D qui auraient été faites sans CIR.

Face à ce coût élevé et à l'existence d'effets d'aubaine, une série de travaux mesure le gain en terme de R&D d'un euro de CIR (donc un euro pour les finances publiques). De rares études aboutissent à des effets de substitution (la dépense privée de R&D générée est inférieure à 1), d'autres à des effets d'entraînement (une dépense privée supérieure à 1). Le plus grand nombre conclut à une dépense proche de 1 pour la période récente.

De manière plus précise, la réforme de 2008 n'a pas d'effet concluant sur les dépôts de brevets. Cependant, le nombre de chercheurs est plus élevé dans les entreprises souscrivant au CIR après 2007. Les créances perçues au titre du CIR sont plus concentrées dans l'industrie manufacturière. En revanche, celles perçues au titre du crédit d'impôt innovation depuis 2013 sont plus concentrées dans les services.

De ces résultats, il ressort que le CIR peut être appréhendé de deux manières :

1. Soit il s'agit d'une baisse de la fiscalité des entreprises conditionnelle à la réalisation d'un effort de recherche. Dans ce cas, le CIR doit être évalué au sein de la fiscalité des entreprises. La contribution du CIR à l'attractivité de la France dans une comparaison internationale doit alors être mesurée.
2. Soit le CIR est perçu comme un outil d'accroissement de l'effort de recherche privée. Dans ce cas, aux vues de la faible additionnalité et des effets d'aubaine, des mesures plus ciblées vers des secteurs, des technologies ou vers des acteurs de recherche publique pourraient être plus efficaces. Le lien entre recherche publique et privée reste cependant en débat.

L'évaluation du CIR pâtit donc de l'absence d'une définition claire de l'objectif.

## Résumé technique

**La souscription au CIR des entreprises qui font de la R&D est corrélée à leur secteur d'activité, leur taille, leur nationalité, le poids de la R&D et leur accès aux aides dans le passé.**

Sur les périodes 1993-1998 et 2002-2003, les entreprises de l'industrie manufacturière ont plus souscrit au CIR. Tous secteurs confondus, les entreprises de toute taille (mesurée par l'effectif salarié) souscrivent au CIR. Mais, celles qui souscrivent sont plus grandes. La proportion d'entreprises détenues par des groupes étrangers est plus faible chez les bénéficiaires du CIR. Le parcours historique de l'entreprise dans le dispositif est très déterminant ; les entreprises qui avaient déjà bénéficié du CIR ont plus de chance d'y souscrire à nouveau. Respectivement, celles qui avaient déjà bénéficié des aides directes ont moins de chance d'y souscrire à nouveau. Plus une entreprise dépense en R&D, plus elle a de chance de souscrire au CIR l'année suivante.

**La réforme du CIR en 2008 a fait baisser le coût unitaire de la R&D. Elle a eu un effet d'addition à court-terme. A l'horizon 2020, il pourrait y avoir un effet de substitution.**

La réforme de 2008 a conduit à une baisse d'environ 47,5% du coût unitaire de la R&D en 2008 par rapport à sa valeur si la réforme n'avait pas eu lieu. Cette baisse a commencé dès la réforme de 2004 (elle vaut environ 10% en 2004 et 20% en 2008). Dans la seule évaluation ex ante où le multiplicateur du CIR est estimé, celui-ci est légèrement supérieur à 1 en 2012, puis se stabilise à 0,7 en 2019. Sous l'hypothèse d'additionnalité, les dépenses de R&D devraient être comprises entre 1,44% et 1,74% du PIB à l'horizon 2020. Une évaluation ex post révèle un effet de levier de 2,3 sur la période 2005-2010, qui comprend deux années post-réforme.

**Avant la réforme de 2008, le CIR a un effet d'addition sur les dépenses de R&D, sauf pour de faibles montants de CIR, à partir desquels un accroissement de 1% a un effet d'éviction.**

Il y a additionnalité, en moyenne, sur la période 1993-2003 (CIR assis sur l'accroissement des dépenses de R&D éligibles). Entre les deux sous-périodes 2004-2007 et 2008-2010, le différentiel de taux d'accroissement est de 17 points de pourcentages entre les bénéficiaires et non-bénéficiaires du CIR. On retrouve l'additionnalité après 2003 pour des montants de CIR compris entre 3 000€ et 400 000€. En dehors de cette fourchette, nous observons un effet d'entraînement. En revanche, entre 1998 et 2003, un effet de substitution apparaît pour des montants entre 6 000€ et 20 000€.

**La réforme de 2008 n'a pas d'effet concluant sur les dépôts de brevets.**

La littérature ne parvient pas à mettre en évidence un effet de la réforme du CIR en 2008 sur les demandes de brevets. L'estimation de cet effet est négative et n'est pas significativement différent de zéro. Cependant, le résultat n'est pas définitif à cause du faible nombre d'observations disponibles pour cette évaluation jusqu'à présent.

**L'effet d'un euro de CIR sur le nombre de chercheurs est élevé dans toutes les études.**

Le nombre de chercheurs est de 11,1% supérieur, en moyenne annuelle, dans les entreprises qui souscrivent au CIR entre 1993 et 2003. Le nombre national de chercheurs devrait augmenter de 25% entre 2007 et 2020, reflétant la générosité de la réforme de 2008. La réforme de 2008 a eu un effet important sur la probabilité de sortie d'un épisode de chômage des docteurs-ingénieurs (pour un premier emploi en CDI sur un poste de R&D dans le privé au mois sachant que cet épisode ne s'est pas arrêté avant). Cette probabilité est de 29,1 points de pourcentage supérieure à celle des ingénieurs. La réforme de 2008 a eu plus d'effet que celles de 2004 et 2006 réunies.

### **Creuser la question de l'influence de l'appartenance sectorielle.**

Les créances perçues au titre du CIR sont plus concentrées dans l'industrie manufacturière. En revanche, celles perçues au titre du crédit d'impôt innovation depuis 2013 sont plus concentrées dans les services. Cette différence suggère de déterminer à nouveau l'influence du secteur sur les effets des crédits d'impôts (recherche et innovation). Il conviendrait également d'analyser l'effet du CIR sur le secteur pharmaceutique dont les dépenses de R&D (emploi R&D y compris) ont diminué sur la période 2007-2012.

### **CIR et pôles de compétitivité.**

Le taux de souscription au CIR par les entreprises situées sur des pôles de compétitivité a significativement plus augmenté que dans un ensemble comparable d'entreprises situées en dehors. Par ailleurs, la participation à un pôle stimule les dépenses de R&D. La participation aux pôles influencerait donc à la fois la décision de souscrire au CIR et le montant des dépenses de R&D. La participation aux pôles devrait donc être prise en compte dans l'évaluation de l'effet du CIR sur les dépenses de R&D.

[...]