



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.*

## Concours interne

2<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Economie

**Meilleure copie**

**Note : 17/20**

Ministère de l'Economie

Direction générale du Trésor

Bureau des politiques industrielles,  
de la recherche et de l'innovation

affaire suivie par l'adjoint au chef de bureau

à Paris, le 22/08/2017

à l'attention de M. le Ministre  
sous-couvert du directeur de cabinet,  
du directeur général, du sous-directeur  
du chef de bureau

Objet : note relative à l'avenir du CICE et du CIR dans le cadre de la politique de soutien aux entreprises

La participation de la France au marché unique a transformé la politique de soutien aux entreprises déployées par l'Etat. L'interdiction de principe des aides d'Etat a conduit à une réorientation du soutien public vers des dispositifs généraux de dépenses fiscales.

Le crédit d'impôt pour la recherche (CIR) a une existence ancienne mais la réforme qu'il a connu en 2007 a conduit à une multiplication par trois de son montant. Il représente une dépense de 5,3 MDS € en 2016, et consiste en une exonération d'impôt sur le revenu des dépenses de recherche et de développement. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été créé en 2013 et porte également sur l'IS. Il constitue une dépense de 16 MDS € en 2016, et consiste en un crédit d'IS de 6% de la masse salariale jusqu'à 2,5 SMIC.

Ces dispositifs qui représentent les principales dépenses de l'Etat en matière de développement économique ont un objectif commun d'amélioration de la compétitivité-coût à court terme grâce à une baisse de la pression fiscale et de la compétitivité hors-prix à moyen terme en favorisant l'investissement. Ils ont aussi des objectifs spécifiques en matière d'emploi pour le CICE et de RD pour le CIR. En tant que dépenses fiscales, ils ont en commun de reposer sur des mécanismes qui présentent des difficultés en matière d'évaluation.

La présente note montrera dans un premier temps que le bilan du CICE et du CIR est globalement positif, même si des améliorations sont possibles en matière de ciblage et de lisibilité (I). Elle dressera dans un second temps les perspectives d'évolution de ces dispositifs. Si à court terme la modération fiscale implique une certaine stabilité, la perspective d'une harmonisation de l'IS implique une reconfiguration du soutien à la RD à moyen terme (II).

I. Les effets du CICE et du CIR sont globalement positifs, mais des améliorations en matière de ciblage et de lisibilité doivent être envisagées.

A. Le CICE et le CIR, qui constituent le cœur de la politique de soutien aux entreprises, partagent un objectif d'amélioration de la compétitivité et poursuivent des objectifs propres en matière d'emploi pour le CICE et de RD pour le CIR.

1. Le CICE et le CIR constituent le cœur de la politique de soutien aux entreprises.

Le CIR représente un montant annuel d'environ 5,3 MDS € en 2016 et il progresse d'environ 190 M € par an. Le CICE représente 16 MDS € en 2016 et devrait représenter près de 20 MDS € une fois achevée la montée en charge du dispositif. L'ensemble des dépenses publiques en faveur des entreprises est évaluée à 110 MDS € en 2013, mais le CIR et le CICE visent spécifiquement un objectif de soutien direct par le biais d'une dépense fiscale portant sur l'impôt sur les sociétés dont ils diminuent le produit de presque moitié (recettes fiscales brutes de l'IS en 2016 : 53 MDS €).

2. Le CICE et le CIR ont un objectif commun d'amélioration de la compétitivité des entreprises.

L'objectif d'amélioration de la compétitivité-coût à court terme assigné aux CICE et au CIR passe par le canal des profits. En diminuant la charge fiscale pesant sur les entreprises, ils diminuent le coût des facteurs de production et dessèrent la contrainte pesant sur la marge des entreprises. Concernant le CICE, le préfinancement mis en place en 2013 a aussi permis ponctuellement une amélioration de la trésorerie par le canal financier.

L'amélioration de la compétitivité-coût peut se traduire par une amélioration de la compétitivité-prix à l'export. Elle a un effet de dévaluation fiscale dans laquelle la condition de Marshall-Lerner étant nécessairement vérifiée (pas d'augmentation des importations), les exportations sont favorisées si les entreprises utilisent les marges pour baisser les prix.

A moyen terme, elle a un effet sur l'investissement et donc sur la compétitivité hors-prix. Cet objectif est en particulier assigné au CIR qui est assis sur les dépenses de R et D. Si les déterminants de l'innovation sont nombreux et si leur interaction est complexe, il apparaît néanmoins que l'investissement des entreprises est une condition robuste de l'innovation.

### 3. Le CICE poursuit un objectif spécifique de stimulation de l'emploi et le CIR de catalyseur des dépenses de R et D.

Le CICE vise également à stimuler l'emploi. L'effet direct produit sur les marges peut théoriquement être réparti entre la marge, les prix et les salaires, mais étant assis sur les salaires jusqu'à 2,5 SMIC, il bénéficie d'abord aux entreprises ayant un recours intense à la main d'œuvre présentant un niveau de qualification moyen ou bas. En diminuant le coin fiscal-social, il contribue à abaisser le coût du travail et favorise l'emploi.

Le CIR, dont l'assiette porte sur l'ensemble des dépenses du RD, vise à favoriser les comportements d'optimisation des coûts des entreprises en faveur de la R et D.

#### B. L'effet du CICE et du CIR est globalement positif pour la compétitivité des entreprises et nuancé sur les autres objectifs.

##### 1. L'effet du CICE et du CIR est positif pour la compétitivité-coût des entreprises grâce à une réduction significative du taux implicite de l'IS.

Alors que le taux marginal normal de l'IS est de 33%, les réductions d'impôt obtenues par le biais de ces mécanismes permettent d'obtenir des taux d'imposition compris entre 22 et 24% selon la taille de l'entreprises (source CPO, rapport 2016 : Adapter l'IS à une économie ouverte). Les réductions fiscales ont pour effet de lisser les allègements entre les entreprises (correction de l'asymétrie en faveur des grandes entreprises) et d'atténuer la différence avec le taux moyen facial de l'IS dans l'UE (25%).

Si les effets sur les exportations, les investissements, ou les salaires n'ont pas été mis en avant par les rapports d'évaluation, l'effet sur la situation financière des entreprises est net. Alors que le taux de marge des entreprises avait reculé de près de 15 points depuis 2008, (de 35 à 20% en moyenne entre 2008 et 2012), il est nettement reparti à la hausse entre 2013 et 2014.

##### 2. L'effet du CICE est positif sur l'emploi mais une amélioration de la lisibilité du dispositif doit être envisagée.

Le comité de suivi du CICE a produit une évaluation positive du dispositif sur l'emploi (rapport du comité de suivi du CICE, 2017). Les différentes méthodes utilisées estiment que le CICE a permis la préservation ou la création de 45 à 115 000 sur la période 2013-2014.

Le rapport a toutefois soulevé la question de la lisibilité du dispositif sur l'ensemble des objectifs qui lui sont assignés. Si les canaux de transmission des effets du CICE sont des canaux de moyen et qu'il faut donc attendre avant de pouvoir les évaluer, les effets de second tour de l'augmentation des marges sur la chaîne de valeur sont complexes à évaluer. En particulier, les critiques portant sur le ciblage du CICE trop diffus et non concentré sur l'industrie doit être nuancé : les services représentent 15% des intrants du secteur industriel dont les frontières au sens de la nomenclature de l'INSEE s'effacent progressivement. Par contre le mécanisme affecte la lisibilité et la possibilité d'une évaluation complète du CICE.

##### 3. L'effet du CIR sur les dépenses de RD est positif mais le ciblage est perfectible.

Les dépenses d'innovation, de recherche et de développement des entreprises (DIRDE) ont augmenté en France depuis 2008, contrairement à l'Espagne et à l'Allemagne, même si elles ne représentent encore que la moitié de celles de cette dernière. En 2015, les DIRDE en France sont trois fois supérieures à celle de l'Italie. Les effets d'entraînement de la dépense CIR sur la dépense privée sont estimée à 1. Si le CIR ne semble pas avoir eu d'effet sur le nombre de brevets déposés, il a par contre contribué à l'augmentation du nombre de chercheurs recrutés.

Toutefois, il apparaît que le mécanisme de versement du CIR favorise les effets d'aubaine, en contribuant au financement de dépenses qui auraient été réalisées sans dépense publique, du fait d'une assiette englobant

l'ensemble des dépenses de RD depuis 2007, sans ciblage préférentiel envers les PME ou les entreprises innovantes. Il contribuerait également à l'optimisation voire à la fraude fiscales.

II. A court terme, la nécessité de poursuivre la modération fiscale appelle à une stabilité des dispositifs CIR et CICE ou à des évolutions marginales, mais la perspective d'une harmonisation fiscale européenne invite à repenser le soutien public à l'innovation à moyen terme.

A. A court terme, la poursuite de la modération sur la fiscalité des entreprises impose une stabilité dans les dispositifs du CICE ou du CIR, ou à la mise en œuvre d'améliorations marginales.

1. La poursuite de la modération fiscale, levier de compétitivité, suppose un maintien du dispositif actuel.

Alors que les évaluations du CICE montre que les entreprises sont en attente de lisibilité et de stabilité, il apparaît que le CICE et le CIR contribue à améliorer la compétitivité-coût des entreprises. Dans ce contexte :

- S'agissant du CIR, le maintien du dispositif est préconisé.

- S'agissant du CICE, l'amélioration de la lisibilité du dispositif est possible en réassignant à ce dispositif un objectif unique de réduction du coût de travail. Cette modification neutre pour les entreprises pourrait ainsi s'accompagner d'une transformation du CICE en baisse durable de cotisations sociales. Etant donné le niveau des cotisations sociales restant à charge de l'employeur au niveau du SMIC, elle pourrait soit prendre la forme d'une exonération de cotisation chômage et familiale, soit prendre la forme d'un crédit de cotisation sociale. Cette réforme permettrait également de supprimer le décalage de versement du CICE ; elle aura cependant un coût budgétaire élevé lors de la mise en œuvre.

2. Afin de conforter l'effet du CICE sur l'emploi, la modération salariale doit être poursuivie.

Les effets du CICE étant proportionnels à la différence entre le SMIC et le coût du travail pour l'employeur, une modération salariale doit être poursuivie pour amplifier ses effets :

- il convient de limiter la hausse du SMIC aux effets résultant la formule de calcul et de s'abstenir de coup de pouce.

- En raison des effets Balassa-Samuelson de transmission de l'inflation du secteur abrité au secteur exposé à la concurrence, la modération salariale doit également être poursuivie dans la fonction publique. Le point et indice devrait à nouveau être gelé.

- En raison de la détermination d'un niveau de SMIC plus élevé selon les conventions de branche, les coûts salariaux supportés par les entreprises ne s'adaptent pas nécessairement aux conditions de chaque établissement. Il convient de permettre à chaque entreprise de déterminer par un accord à ce niveau les conditions liées aux salaires.

- Concernant les jeunes, il cumule les caractéristiques de haut niveau d'insertion professionnelle et de modération salariale spécifique aux jeunes (salaire déterminé selon l'âge et le SMIC en partie inférieur à ce niveau). Le recours à ce type de contrat doit continuer à être favorisé.

B. A moyen terme, l'harmonisation de l'imposition de la fiscalité sur les entreprises doit être envisagée, ainsi que la rénovation du soutien public à l'innovation.

1. La France doit soutenir la proposition de directive ACIS/ACCIS.

La Commission a proposé en décembre dernier une nouvelle version du projet et harmonisation de l'imposition sur les sociétés (directive ACIS/ACCIS). Il apparaît que le CICE et le CIR constituent des outils de dévaluation fiscale en réponse à une situation de concurrence fiscale internationale dont les effets sont accrus au

sein du marché unique. Les taux moyens d'imposition sont en baisse constante depuis le début des années 2000 (de 40% à 25%). Si la nouvelle économie géographique apporte une justification théorique au différentiel d'imposition existant entre les petites économies ouvertes (Irlande, Estonie ..) et les économies-centre de la zone UE, la situation de concurrence actuelle constitue un équilibre sous-optimal. Une harmonisation des règles apparaît nécessaire, et la France en bénéficierait sous la condition d'une mise en œuvre rapide de la consolidation des bases. Elle représente en effet une part de base (12%) supérieure à la part du produit de l'IS dans l'imposition sur les sociétés dans l'UE.

Cette réforme, qui doit être soutenue par la France, privera à moyen terme d'objet les dispositifs de dépenses fiscales. Le CICE peut être transformé en dépenses de cotisation, mais le mécanisme du CIR n'est pas compatible avec la directive proposée par la Commission.

## 2. La réforme du dispositif public de soutien à l'innovation doit être repensé.

La perspective d'une suppression du CIR doit permettre de repenser le dispositif de soutien public à l'innovation. Le défaut de ciblage du CIR étant lié au mécanisme de son versement, le versement de subvention à l'innovation et une meilleure sélectivité dans l'attribution des financements publics doit être poursuivie. Dans cette optique, "l'agencisation" du soutien public à la RD pourrait être poursuivi :

- En confortant le rôle de la BPI comme acteur de l'innovation, via les aides à l'innovation ou l'initiative stratégique individuelle.
- En améliorant l'attractivité du régime de la jeune entreprise innovante.
- En rééquilibrant la fiscalité du capital en faveur du capital-risque.
- En institutionnalisant sous l'égide du Commissariat général à l'investissement le mode d'intervention du PIA dans le soutien à l'innovation, et en réorientant les dépenses de soutien aux entreprises jugées inefficaces vers le financement de l'innovation.

Le CICE et le CIR sont efficaces pour améliorer la compétitivité coût des entreprises, mais les objectifs de soutien à l'emploi et à l'innovation. C'est pourquoi, si la poursuite de la modération fiscale suppose de mettre en œuvre des aménagements qui ne modifient pas l'orientation générale de la politique de soutien aux entreprises (transformation du CICE en allègement de charge et modération salariale), la discussion des projets ACIS/ACCIS à venir est l'occasion de poursuivre l'agencisation du soutien à l'innovation.