



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

Concours interne

2^{ème} épreuve d'admissibilité : Economie

Copie ayant obtenu la note de 12/20

Ministère de l'économie et des finances
Direction Générale du Trésor
Bureau "Politique industrielle, recherche et innovation"
L'adjoint au chef de bureau

Note pour le
ministre

Paris, le 22 août 2017.

Objet : Bilan et perspectives du Crédit impôt recherche (CIR) et du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

Le CIR (environ 5 milliards d'euros par an) et le CICE (environ 20 milliards d'euros par an) représentent actuellement les deux principaux dispositifs d'aides publiques aux entreprises.

Dans un paysage d'aides nombreuses et fragmentées, ces deux mesures suscitent des critiques récurrentes, alors que le contexte post-crise appelle au rebond de l'économie via notamment les dépenses publiques.

Dotés d'objectifs ambitieux, ces dispositifs nécessitent une évaluation afin d'en estimer l'efficacité sur la compétitivité des entreprises, l'innovation, l'emploi, et plus globalement donc la croissance. Les avantages tirés de leur application doivent en outre être placés en regard de leur poids sur les finances publiques et des potentiels effets distorsifs sur le tissu productif, et ainsi susciter une réflexion quant à leur maintien ou leur réorientation.

Dans cette optique, la présente note a pour objectif de :

- dresser le bilan du CIR et du CICE, en soulignant notamment les obstacles qui limitent l'atteinte des objectifs initiaux (i) ;
- proposer des améliorations possibles pour ces dispositifs ainsi que, le cas échéant, des mesures alternatives (ii).

*

*

*

I. Orientés vers des objectifs de compétitivité et d'emploi, le CIR et le CICE présentent pour l'heure un bilan mitigé, dû notamment au manque de ciblage des mesures.

A) Le CIR et le CICE affichent des objectifs ambitieux de réduction du coût du travail et d'augmentation de l'innovation, en faveur de la compétitivité et l'emploi.

1. Les interventions de l'Etat en faveur des acteurs économiques sont nombreuses, diverses et fragmentées.

Le CIR et le CICE s'inscrivent dans un ensemble de dépenses publiques, budgétaires et fiscales, qui peuvent être considérées au sens large comme des interventions en faveur des acteurs économiques, de l'ordre de 110 milliards d'euros (Md€). Les deux dispositifs représentent ainsi ensemble près du quart de ces aides.

Le paysage des aides est très hétérogène :

- en raison des destinataires : en faveur des entreprises à proprement parler, des particuliers qui bénéficient in fine aux entreprises ou des soutiens aux associations ;
- en raison de la diversité des instruments : dépenses fiscales, interventions financières, crédits budgétaires ou taxes affectées.

Le CIR et le CICE sont des dépenses fiscales en faveur des entreprises.

2. Le CIR et le CICE poursuivent des objectifs distincts.

Le CICE est un crédit d'impôt équivalent à 6% de la masse salariale de l'entreprise inférieure à 2,5 SMIC. Il a été instauré en 2013 afin de diminuer le coût du travail (7% pour 2017) pour les entreprises en excluant les salaires les plus élevés.

Cette mesure a deux objectifs principaux :

- dynamiser l'emploi, en ciblant notamment les salaires les moins élevés sur lesquels se concentre le chômage. La baisse du coût du travail doit ainsi permettre d'embaucher davantage ;
- stimuler la compétitivité des entreprises, et notamment leur compétitivité-prix, par la baisse des prix permise par la mesure. Les exportations doivent ainsi s'en trouver augmentées.

A plus long terme, la hausse des marges permise par la mesure doit permettre également l'amélioration de la compétitivité hors-prix, grâce aux investissements permis par des effets de second tour.

1% du PIB y est consacré chaque année.

Le CIR s'inscrit dans la politique de soutien à l'innovation française, qui représente 0,37% du PIB - dont 0,26% pour le CIR - contre 0,08% du PIB en Allemagne. Son coût a été multiplié par trois entre 2007 et 2012 (de 1,8 Md€ à 5,3 Md€) à la suite d'une réforme de 2008 qui conduit à financer la totalité des dépenses de recherche et développement (R&D) et non les dépenses additionnelles.

Son objectif principal est de favoriser les dépenses d'innovation des entreprises, dans le but d'accroître la compétitivité hors prix des entreprises françaises (montée en gamme des produits, valeur de la marque, réputation).

B) Les deux dispositifs présentent à ce stade des résultats mitigés, notamment dûs au manque de ciblage sur les entreprises et les secteurs pertinents.

1. Le CIR crée des effets d'aubaine et est capté par les grands groupes.

Le mode de financement issu de la réforme de 2008 a permis une simplification de la mesure, mais a entraîné des effets d'aubaine : les entreprises perçoivent ainsi des aides à l'innovation pour des investissements qu'elles auraient de toute façon consentis. La réforme n'a en outre pas eu d'effets concluants sur les demandes de brevets. En revanche, les effets récents du CIR sur le nombre de chercheurs sont élevés, puisque ce nombre est de 11,1% supérieur dans les entreprises qui souscrivent au CIR entre 1993 et 2003.

Cet effet positif doit être relativisé au regard des soupçons de fraude massive qui pèsent sur le CIR, et qui reposeraient notamment sur :

- la déclaration de salariés comme chercheurs, alors qu'ils n'en sont pas ;

- la création artificielle de "clusters" de petites et moyennes entreprises (PME) par des grands groupes pour augmenter le montant de CIR perçu.

Au-delà de ces comportements frauduleux, le CIR a engendré un comportement opportuniste de grandes entreprises, avec le développement d'une ingénierie financière et juridique visant à la meilleure optimisation fiscale du dispositif.

L'ensemble de ces éléments permet de conclure à une captation du dispositif par les grands groupes dont le rapport Carrez estimait il y a quelques années qu'ils bénéficiaient de 80% du CIR.

2. Le CICE aurait eu un effet limité sur l'emploi et inexistant sur l'innovation.

Il convient de rester circonspect quant à l'évaluation du CICE à ce stade, notamment pour les deux raisons suivantes :

- ses effets sont difficiles à distinguer de l'évolution de la conjoncture et des effets d'autres dispositifs concomitants ;
- des effets à plus long terme sont à prévoir, notamment en termes d'investissements.

A court terme néanmoins, les effets suivants peuvent être observés :

- une amélioration sensible des marges des entreprises bénéficiaires du CICE ;
- des incertitudes sur l'emploi : l'effet direct serait limité, de l'ordre de 50 000 à 100 000 emplois créés ou sauvegardés, alors que 200 000 étaient prévus ;
- peu d'effets sur les salaires par tête ;
- l'absence à court terme d'impact du CICE sur l'investissement, la R&D et les exportations.
- un "effet de survie" sur les entreprises fragiles.

Ce constat mitigé doit être nuancé par de potentiels effets de second tour rendu possible par l'amélioration des marges - surtout consacrée pour l'heure au désendettement - et une possible diffusion des effets tout au long de la chaîne de valeur. Un certain attentisme des entreprises est pour l'heure à constater.

Néanmoins, il demeure que le CICE a profité prioritairement aux sociétés non soumises à la concurrence internationale, car les PME innovantes et les grandes entreprises exportatrices ne sont que très partiellement éligibles au dispositif compte tenu de leurs grilles de rémunération.

*

II. Les deux mesures devraient être réorientées pour atteindre pleinement leurs objectifs, ou à défaut remplacées par des dispositifs alternatifs plus directs et ciblés.

A) Si le CIR doit rester une aide à l'effort de recherche, à mieux orienter, le CICE pourrait être focalisé sur l'objectif d'emploi.

1. Les deux mesures doivent être mises au service de priorités claires répondant aux enjeux d'avenir.

Compte tenu des effets mitigés des deux mesures sur les objectifs qui leur étaient assignés, la question de leur maintien se pose. Néanmoins, l'attentisme des entreprises vis-à-vis des gains engendrés par le CICE repose essentiellement sur un besoin de stabilité et de prévisibilité quant à ce type de mesures qui peuvent s'avérer cruciales pour la vie économique de l'entreprise. Dans un contexte de reprise fragile de l'activité économique, il sera donc recommandé de les conserver en privilégiant une réorientation autour de trois objectifs :

- soutenir les priorités économiques nationales, à savoir notamment la compétitivité et l'emploi ;
- être plus simple et plus juste au service des entreprises, en privilégiant non seulement la stabilité des mesures mais également leur réorientation : un objectif par mesure apparaît adéquat à cet égard ;
- rester déterminé dans la maîtrise des finances publiques : ces mécanismes, coûteux, devront donc non seulement ne pas être augmentés mais également produire des effets à la hauteur de l'investissement.

La réorientation des mesures s'appuiera sur leur évaluation, qu'il convient de continuer. Un rapport sur le CICE est notamment attendu à l'automne, qui pourra apporter des données complémentaires. Cette réorientation s'appuiera également utilement sur les avis du conseil national de l'industrie, la coopération de la Direction générale de la législation fiscale (DGLF), ainsi que l'implication des administrations, chambres consulaires, universitaires et organisations syndicales qui pourront s'exprimer par le biais d'une concertation préalable menée par la Direction générale du Trésor.

2. Le CIR nécessite un meilleur contrôle et ciblage, tandis que le CICE pourrait faire l'objet de contreparties en termes d'emploi.

Une analyse des buts du CIR doit être entreprise, car il peut être analysé de deux manières :

- soit il s'agit d'une baisse de la fiscalité des entreprises conditionnelle à la réalisation d'un effort de recherche : sa contribution à l'attractivité de la France doit alors être mesurée ;
- soit il est un outil d'accroissement de l'effort de recherche privée. Dans ce cas, compte tenu des effets d'aubaine, des mesures plus ciblées vers des secteurs ou des technologies pourraient être plus efficaces.

Cette question nécessite d'être tranchée au préalable, car l'absence de définition claire de l'objectif nuit au dispositif. Il est proposé de privilégier la seconde solution, en ce qu'elle permettrait à l'économie française de s'inscrire dans l'économie de la connaissance tout en orientant l'effort de recherche privée vers les secteurs et/ou technologies jugés comme prioritaires. Ainsi, la politique de recherche du pays ne serait pas définie uniquement par le secteur privé. La définition des secteurs et technologies clés devra faire l'objet d'une concertation avec des universitaires, des entrepreneurs et des représentants de l'administration au sein d'un groupe de travail qui se réunira fréquemment.

En parallèle, il conviendra d'accroître le contrôle du CIR et mobiliser la DGLF afin de limiter les possibilités d'optimisation fiscale et ainsi éviter sa captation par les grands groupes, par la fraude ou l'optimisation. Des inspections sur place pourront ainsi être réalisées. La simplification du dispositif doit également être recherchée, afin de permettre aux PME d'y avoir recours. Une information accrue pourrait ainsi être donnée par le biais des chambres consulaires à leur destination.

Le CICE pourrait ainsi avoir pour unique objectif l'emploi.

Le double objectif du CICE, emploi et compétitivité - notamment via l'innovation - nuit à sa lisibilité et à son efficacité. Compte tenu de l'existence du CIR, dédié à l'effort de recherche, le CICE pourrait utilement se focaliser sur l'emploi. Dans cette optique, il serait intéressant de réfléchir à des contreparties à demander aux entreprises qui en bénéficient en termes d'emploi, que ce soit via l'augmentation des salaires ou le recrutement de salariés. Des objectifs précis pourraient ainsi être définis par un groupe de travail, qui pourrait distinguer les contreparties à exiger en fonction de la taille de l'entreprise. Ce groupe de travail pourrait être créé sur le modèle du précédent.

En outre, il conviendrait d'moduler l'aide financière du CICE en fonction de l'exposition du secteur et de l'entreprise à la concurrence internationale.

Ces mesures devront faire l'objet de dispositions dans le prochain projet de loi de finances, ou celui de l'année prochaine en fonction de l'avancée des groupes de travail.

B) Des dispositifs alternatifs pourraient être envisagés qui reposeraient sur des aides plus directes et associeraient le niveau européen.

1. Des dispositifs alternatifs consisteraient à rendre plus visibles les objectifs en matière de soutien aux entreprises.

Comme évoqué précédemment, il apparaît pertinent de garder les dispositifs préexistants, d'autant que le CICE est encore trop récent pour avoir produit tous ses effets. Néanmoins, des dispositifs alternatifs peuvent être envisagés dont les objectifs en termes d'emploi et de compétitivité seraient similaires, et qui pourraient favoriser les secteurs d'avenir.

En premier lieu, le CICE pourra utilement, et comme annoncé par le Président de la République, être transformé en allègement de charges sociales. Cette transformation posera néanmoins la question de la transition, puisque le CICE a un effet différé alors que l'allègement de charges est quasi simultané. En outre, les charges sociales sont désormais faibles autour du SMIC, compte tenu des différents plans d'allègement successifs. Cette transformation permettrait un lien plus direct entre l'aide et la masse salariale de l'année en cours, mais des contreparties pourraient également être envisagées.

Le CIR pourrait pour sa part être remplacé par des plans d'aides plus directes aux entreprises, telles que des subventions, ciblées sur les secteurs d'avenir :

- un plan pluriannuel pour l'emploi scientifique par exemple ;
- un plan d'investissements en faveur de la transition énergétique ou la rénovation d'infrastructures.

2. Ces dispositifs devront s'inscrire dans le dispositif européen.

L'ensemble des aides devront au préalable faire l'objet d'une évaluation, afin de s'assurer qu'elles ne peuvent être qualifiées d'aides d'état illégales par la Commission européenne. Cette analyse se fera utilement avec la direction concernée à la Commission.

Il sera enfin pertinent d'évoquer au prochain Conseil ECOFIN et/ou Compétitivité l'opportunité de définir au niveau européen une véritable politique d'aide à l'emploi et à l'innovation, dans lesquelles pourront pertinemment s'inscrire CIR et CICE, ou les dispositifs alternatifs. A cet égard, il conviendra de privilégier les secteurs d'avenir, identifiés dans la stratégie 2020, et mobiliser le plan Juncker, dont le montant pourrait être augmenté.