

Avis du Comité CICE

Adopté le 28 septembre 2016, extrait du rapport à paraître le 29 septembre 2016

Ce rapport répond au souhait du législateur de disposer, année après année, d'une évaluation impartiale des effets du CICE. Cette démarche, ainsi que la composition du comité qui associe parlementaires de la majorité et de l'opposition, partenaires sociaux, administrations et experts, est inédite en France.

Comme les rapports précédents publiés en 2013, 2014 et 2015, le présent rapport a été adopté par consensus. Pour la première fois cette année, il repose sur l'exploitation de données individuelles d'entreprises, à la fois pour les années 2013 et 2014. Au contraire des précédents rapports qui ne reposaient que sur des enquêtes déclaratives, ceci permet une analyse fondée sur l'observation de plusieurs centaines de milliers de comportements.

Le comité remercie vivement les équipes de recherche (LIEPP, OFCE, TEPP) qui ont conduit les analyses sur lesquelles s'appuie cet avis pour leur engagement. Il salue la qualité et l'importance des travaux menés dans des délais exceptionnellement courts, ainsi que la réactivité des équipes face aux demandes supplémentaires issues des discussions intervenues entre elles et avec les experts référents. Il convient également de saluer l'implication du comité de pilotage technique et de remercier les rapporteurs référents, qui ont examiné de près les résultats des équipes de recherche.

Cette mobilisation a permis de fonder les délibérations du comité non seulement sur les résultats détaillés pour les deux premières années d'effet du CICE fournis par les équipes de recherche, mais sur des travaux complémentaires de comparaison de leurs méthodes et de leurs résultats, et sur un examen complet et précis, par des experts indépendants¹, de l'apport de ces recherches.

Dans un souci de transparence, le comité a décidé de publier simultanément son rapport et l'ensemble des matériaux (rapports de recherche et rapports des experts référents) sur lesquels il a fondé ses conclusions.

¹ Les experts référents appartenant à des services statistiques et économiques de l'administration ont rédigé leurs rapports à titre personnel. Ceux-ci n'engagent pas leur employeur.

1. La méthode

Comme indiqué dans le premier graphique du rapport, **trois canaux d'action du CICE** doivent être distingués :

- Un canal financier ;
- Un canal de coût du travail ;
- Un canal des profits.

Les travaux de recherche initiés par le comité ont vocation à prendre en compte ces trois canaux. À ce stade cependant, les résultats obtenus portent principalement sur le canal de coût du travail.

Les analyses des effets sur l'emploi, les salaires, l'investissement, la R&D et les marges des entreprises (TEPP et LIEPP) reposent sur des méthodes purement empiriques qui ne préjugent pas des déterminants des comportements des entreprises. Les analyses des effets sur l'exportation (OFCE) reposent sur l'hypothèse d'un lien entre coût de production, prix de vente et exportations. Les unes et les autres s'attachent à **neutraliser les effets de la conjoncture et ceux des autres mesures de politique économique, en sorte d'isoler les effets purs du CICE.**

Les équipes de recherche ont eu accès aux bases de données microéconomiques relatives à l'année 2013 en février 2016 et, en avril 2016, à celles, provisoires, relatives à l'année 2014. Le comité de pilotage technique a accompagné les travaux des équipes en se réunissant à six reprises¹. La séance du 5 septembre a donné lieu à un premier examen détaillé des résultats provisoires pour 2014 et a fait apparaître que certains d'entre eux n'étaient pas convergents. Des travaux complémentaires ont donc été demandés pour tester la robustesse des études et mieux identifier les raisons à l'origine de ces différences. Ces raisons pouvaient a priori être multiples, car chaque équipe, bien qu'ayant utilisé les mêmes données, avait travaillé en autonomie et donc, fort logiquement, avait fait ses propres choix méthodologiques. Ces travaux complémentaires se sont révélés utiles. Ils ont contribué à rapprocher certains points de vue et ont aidé à progresser dans la compréhension des résultats, de leurs limites, et des raisons de leurs écarts.

Pour autant, les résultats obtenus par les équipes continuent de porter des messages partiellement divergents. Cela témoigne des grandes difficultés de l'exercice, et des

¹ Ce Comité de pilotage technique s'est réuni le 22 mars, le 13 mai, le 6 juillet, le 5 septembre, le 15 septembre et le 22 septembre en 2016. Voir sa composition en annexe.

travaux complémentaires seront nécessaires pour affiner le diagnostic et clarifier les points qui demeurent en débat.

2. Les résultats des équipes de recherche

Les résultats des travaux d'évaluation conduits pour le comité sont à ce stade les suivants.

- **Une évaluation perturbée par l'impact d'autres décisions de politique économique.** S'agissant de l'emploi, des salaires et des marges des entreprises, l'effet du CICE est d'autant plus difficile à estimer que sont intervenues, un peu avant ou au moment de son instauration, d'autres décisions de politique économique qui ont rehaussé le coût du travail. L'annualisation du calcul des exonérations bas salaire (1/1/2011), la réintégration des heures supplémentaires dans l'assiette du calcul des exonérations Fillon (1/1/2012) puis la fin de leur défiscalisation (1/9/2012), la hausse du forfait social (de 8% à 20% au 1/8/2012) et enfin la hausse des cotisations vieillesse (1/11/2012) ont toutes eu un effet opposé à celui du CICE. Ces mesures, de même que les hausses annuelles du SMIC - sensiblement plus élevées en 2011 et 2012 qu'en 2013 et 2014 -, ont sans doute eu un impact sur l'emploi et les salaires des entreprises, qui plus est différencié selon la structure de leur main d'œuvre et la distribution des niveaux de rémunération qu'elles versent à leurs salariés (et donc, selon le montant de CICE auquel elles ont droit). Elles ont par ailleurs pu perturber l'évolution mesurée des salaires horaires. Les difficultés que les équipes en charge des travaux d'évaluation du CICE ont rencontrées pour asseoir la robustesse de leurs résultats tiennent pour partie à cette coïncidence de calendrier et aux effets d'interférence qu'elle a induits.
- **Un effet probable sur la survie des entreprises, qui doit être plus précisément évalué.** En améliorant les marges et en donnant à des entreprises fragiles un accès à la liquidité par le canal du préfinancement, le CICE a pu éviter que certaines d'entre elles fassent faillite. Les travaux conduits par les équipes de recherche sur échantillons cylindrés (c'est-à-dire sur des données d'entreprises demeurées vivantes sur l'ensemble de la période 2010-2014) ne permettent cependant pas d'apprécier cet impact. Des calibrations fondées sur des données en provenance de la Banque de France suggèrent la possibilité d'un impact notable : quelques dizaines de milliers d'emplois pourraient avoir été préservés à ce titre. Des travaux

complémentaires doivent être conduits pour aboutir à une évaluation complète de cet effet.

- **Au terme de la deuxième année, pas d'effet observable sur l'investissement, la R&D et les exportations.** Il y a accord pour estimer qu'aucun effet du CICE sur l'investissement, la R&D et les exportations n'est visible à l'horizon de court terme (2013-2014) sur lequel sont menées les évaluations. Le CICE distribué en 2013 et 2014 pourrait dans les années à venir augmenter le niveau des exportations de l'ordre de deux points, grâce à l'amélioration de la compétitivité-prix des entreprises induite par la baisse des coûts de production (et en tenant compte du caractère partiel de cette transmission). À plus long terme, un effet sur la compétitivité structurelle reste possible via un surcroît d'investissement matériel ou immatériel permis par l'amélioration des marges, mais cet effet ne pourra être observé qu'à un horizon de quelques années.
- **Sur l'emploi et les salaires, des écarts d'évaluation.** Les deux équipes qui se sont attachées à évaluer l'impact du CICE sur l'emploi et les salaires n'obtiennent pas les mêmes résultats. L'une (TEPP) conclut à la création ou la sauvegarde de 45 000 à 115 000 emplois. Concentré sur le quart des entreprises les plus exposées au CICE, cet effet est apparent dès 2013 et sans impact supplémentaire en 2014. Le TEPP conclut aussi à l'absence d'effet d'augmentation des salaires. Ce dernier résultat est cohérent avec ceux obtenus par la Dares sur le salaire de base, selon une méthodologie différente. L'autre (LIEPP) ne met pas en évidence d'effet positif sur l'emploi ni sur les salaires par tête, mais décèle un effet positif sur les salaires horaires. Les rapporteurs référents qui se sont prononcés sur les deux études estiment que les deux méthodologies sont a priori pertinentes. Celle du TEPP aboutit cependant à des résultats plus précis que celle du LIEPP.

Précisions méthodologiques

Les écarts d'évaluation entre le TEPP et le LIEPP proviennent principalement des variables de contrôle introduites dans l'analyse pour neutraliser l'incidence d'effets de structure indépendants du CICE et éviter qu'ils ne perturbent l'évaluation. Plus précisément, les deux équipes ont adopté des spécifications et des stratégies différentes à cet égard : l'une (TEPP) a introduit un grand nombre de contrôles (une trentaine de variables, en plus des variables sectorielles), l'autre (LIEPP) un beaucoup plus petit nombre, mais a utilisé sur données de panel des effets fixes entreprises rendant compte des différences permanentes entre elles. Lorsque l'équipe TEPP adopte les variables de contrôle de l'équipe LIEPP, elle retombe qualitativement sur les résultats de cette dernière. Les écarts-type de l'étude TEPP sont cependant plus resserrés que ceux de l'étude LIEPP.

- **Un effet positif sur les marges des entreprises.** L'impact du CICE sur la masse salariale versée par les entreprises, somme de l'effet sur l'emploi et sur les salaires, apparaît mesuré, et ne correspond qu'à une fraction des créances pour 2013 et 2014. Ceci suggère que les entreprises ont consacré une partie importante du CICE à la reconstitution de leurs marges. Pourtant, les travaux d'évaluation peinent à faire apparaître de façon robuste un effet différencié sur l'évolution du taux de marge des entreprises, selon que celles-ci ont bénéficié plus ou moins fortement du dispositif. Une interprétation possible serait que des effets importants du CICE ont transité dès 2013 et 2014 par des ajustements de prix, soit entre entreprises si cet impact concerne surtout les prix de consommations intermédiaires, soit au profit des ménages, si les prix des biens et des services qu'ils consomment en ont été abaissés. Cette interprétation demande toutefois à être étayée.

Les travaux conduits ne comportent pas, à ce stade, de chiffrage macroéconomique. Les évaluations sur données individuelles d'entreprises conduites par les équipes de recherche comparent une catégorie d'entreprises, celles ayant perçu les montants de CICE les plus importants, à une catégorie d'entreprises de référence, celles ayant touché le moins de CICE. Cette stratégie d'identification ne peut par définition pas capter un éventuel impact sur l'ensemble des entreprises. Des effets transitant par les baisses de prix ou l'amélioration de la demande peuvent s'inscrire dans ce cadre. L'approche macroéconomique qui repose, elle, sur une modélisation des interactions entre agents s'avère ainsi complémentaire à l'approche microéconomique. En outre, une approche macroéconomique est nécessaire pour appréhender l'impact du financement de la mesure. En effet, le CICE est financé pour partie par une hausse de la TVA et de la fiscalité environnementales, et pour partie par une baisse des dépenses publiques. La hausse de la fiscalité et la baisse de la dépense publique ont pu peser sur l'emploi et l'investissement. À ce stade, ces évaluations, qui ne peuvent être conduites que sur la base de résultats sur données individuelles stabilisées, n'ont pas été effectuées.

3. Conclusions préliminaires

- **Le comité note que le CICE a conduit à une amélioration sensible des marges des entreprises.**
- **Le comité tient pour robuste les résultats des équipes de recherche qui concluent à l'absence d'impact de court terme du CICE sur l'investissement, la recherche-développement et les exportations.** Cette

absence d'effet est conforme à ce que laissaient attendre les délais d'action usuels des mesures d'offre. Elle n'a pas de signification quant aux impacts qui peuvent être attendus pour les années à venir.

- **Le comité souligne les incertitudes qui entourent l'évaluation des effets du CICE sur l'emploi mais estime probable un effet direct de l'ordre de 50.000 à 100.000 emplois créés ou sauvegardés sur la période 2013-2014.** Il fonde cette conclusion sur deux éléments : premièrement, le fait que la recherche du TEPP qui conclut à un effet positif de cet ordre de grandeur apparaît plus convaincante que celle du LIEPP, en particulier parce qu'elle aboutit à une évaluation plus précise ; deuxièmement, sur le fait que cet effet observé devrait être augmenté de l'emploi des entreprises menacées de faillite, qui auraient été sauvegardées par le canal de l'amélioration des marges et de l'accès au préfinancement.
- **Le comité relève peu d'effets du CICE sur les salaires par tête.** Sur les salaires individuels, l'impact est difficile à dégager. Si l'on privilégie la variable du salaire par tête, il n'apparaît pas d'impact marqué en 2013 et 2014. En outre, on ne dénote pas d'effet visible, à ce stade, sur l'évolution des salaires autour de 2,5 SMIC : il n'apparaît pas que les entreprises, jusqu'en 2014 tout au moins, aient eu tendance à ajuster leurs augmentations salariales et leurs niveaux de rémunérations à l'embauche pour maintenir certains salariés du côté de l'éligibilité au CICE.

3.3 Approfondissements à brève échéance

Le comité estime nécessaire de mener des travaux complémentaires. Il a, d'une part, demandé aux équipes de poursuivre et de consolider leurs travaux d'ici la fin d'année, en explorant les zones d'incertitude restantes et en renouvelant leurs estimations sur les données définitives pour 2014 prochainement disponibles.

D'autre part, il est convenu de **compléter les travaux dans quatre directions** :

- **Pour mieux prendre en compte l'interaction éventuelle entre les effets du CICE et les effets des autres mesures ayant impacté le coût du travail sur les années 2012 et 2013,** notamment au regard de la composition des rémunérations (salaire de base, primes, heures supplémentaires) ;
- **Pour appréhender plus précisément l'éventuel effet du CICE sur la démographie des entreprises, et notamment la fréquence des défaillances.**

- **Pour étudier plus spécifiquement la diffusion des effets du CICE au long des chaînes de valeur** (via les prix des consommations intermédiaires des entreprises clientes ou donneuses d'ordres) et donc la répartition entre entreprises de l'amélioration des marges.
- **Pour analyser l'impact d'ensemble du CICE en 2013 et 2014, à partir des résultats observés sur les entreprises individuelles**, et en tenant compte à la fois des interactions macroéconomiques et du financement de la mesure.

Les résultats issus de ces investigations complémentaires seront publiés en janvier 2017.

En même temps que seront précisées les premières estimations fournies par ce rapport, les prochains rapports du comité, qui bénéficieront d'un recul temporel plus important, seront consacrés à l'analyse des effets du CICE sur l'investissement, la recherche-développement, la compétitivité structurelle et l'exportation.