

Benoît OURLIAC (DARES)

Rapporteur référent sur l'évaluation réalisée par le LIEPP

27 septembre 2016

Le rapport de recherche du LIEPP présente une évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE sur 2013 et 2014. Cette démarche combine à la fois une enquête de terrain qualitative auprès d'un échantillon de décisionnaires d'entreprises et une analyse micro-économique quantitative sur les résultats de l'ensemble des entreprises françaises. Le caractère pluridisciplinaire de la démarche constitue l'originalité et le principal intérêt du rapport.

L'enquête de terrain est riche d'enseignements sur la perception et l'appropriation du dispositif par les entreprises, qui peuvent servir de guide pour l'amélioration de la conduite de politiques économiques recourant aux exonérations fiscales ou sociales. Elle fait ainsi apparaître des décalages de temporalité et d'organisation entre le bénéfice du CICE et les décisions économiques susceptibles d'affecter la compétitivité, l'investissement, l'emploi ou encore les salaires, qu'il conviendrait de réduire. L'enquête de terrain montre également que le fléchage du CICE et le suivi de son affectation dans les entreprises pose des questions et est difficile en pratique¹. Le CICE a du mal dans ces conditions à favoriser le dialogue économique en entreprise au sein des institutions représentatives du personnel ; il peut même s'avérer contre-productif en imposant à ces institutions des procédures d'information-consultation sans véritable enjeu car déconnectées des réalités des entreprises, de leur processus décisionnaires et de leur mode de gestion.

Le travail d'évaluation micro-économétrique des effets du CICE porte sur les exportations, l'investissement, l'emploi, les salaires et les résultats des entreprises.

D'un point de vue qualitatif, ces résultats ne sont pas très éloignés des effets attendus à très court terme. Tout d'abord, le redressement des marges observé est la conséquence immédiate et comptable du crédit d'impôt sur les résultats d'exploitation des entreprises, tandis qu'un partage partiel en faveur des salariés ayant le pouvoir de négociation le plus élevé est également conforme aux attentes²,

¹ Ces constats rejoignent les analyses du Conseil d'Orientation de l'Emploi sur les aides aux entreprises, présentées dans ces rapports de 2006 et 2013.

² C'est la raison pour laquelle les mesures d'abaissement du coût du travail sont habituellement ciblées sur les bas salaires, afin que les incitations sur les comportements des entreprises en matière d'emploi et d'investissement ne soient pas affaiblies en entraînant des hausses de salaires.

et peut se matérialiser très rapidement du fait de la fréquence annuelle des négociations salariales.

Les décisions d'investissement comme la conquête de nouveaux marchés à l'exportation (ou le développement sur des marchés où les entreprises sont déjà présentes) nécessitent en revanche du temps. Outre le fait que l'analyse ne porte que sur les deux premières années de mise en œuvre du dispositif, ce qui est court à l'échelle des comportements considérés, deux autres facteurs peuvent expliquer l'absence d'effets observables à ce stade :

- la plupart des entreprises n'ont pas bénéficié en trésorerie du CICE avant le 2nd semestre 2014 ;
- des incertitudes ont pu peser sur sa pérennité les premières années, entraînant une forme d'attentisme des entreprises avant de prendre des décisions par nature irrévocables et engageant leur stratégie pour plusieurs années.

En ce qui concerne l'emploi, l'absence de corrélation positive avec le niveau de CICE perçu n'est pas surprenante non plus. Les mécanismes par lesquels des mesures d'abaissement du coût du travail sont susceptibles de stimuler la demande de travail des entreprises peuvent être de deux types :

- d'une part des effets de substitution entre facteurs de production associés à la modification du prix relatif de ces facteurs (entre capital et travail, mais aussi entre catégories de travailleurs selon le degré de ciblage) ;
- d'autre part des effets de volume associés à l'accroissement de la demande adressée aux entreprises, par le biais de la transmission de la baisse des coûts de production aux prix ou bien par l'amélioration de la qualité des produits *via* des investissements dans l'amélioration de la compétitivité hors-prix.

Il y a peu à attendre du CICE en termes d'effets de substitution entre catégories de travailleurs, du fait de son ciblage très large, alors que ce mécanisme constituait le principal canal par lequel ont été identifiés les effets sur l'emploi des mesures antérieures d'abaissement du coût du travail³. Pour les effets de volume, la stratégie d'estimation retenue ne mesure que les différences entre entreprises selon leur degré d'exposition au CICE, mais ne permet pas d'identifier un éventuel effet

³ La prévalence des effets de substitution entre catégories de travailleurs sur les autres effets dans l'impact global sur l'emploi des mesures d'abaissement du coût du travail ciblées sur les bas salaires se retrouve aussi bien dans les études micro-économétriques (**Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires**, B. Crépon et R. Desplatz, *Économie & Statistiques* n°348, 2001-8) que dans les simulations issues de modèles macro-économétriques (**Impact des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires : l'apport des modèles macro-économétriques**, É. Heyer et M. Plane, *Revue de l'OFCE* n°126-2012).

d'entraînement global commun à l'ensemble des entreprises (si, par exemple, elles se sont toutes alignées sur des baisses ou modération de prix proches, indépendamment du montant de CICE dont elles ont bénéficié).

Par ailleurs, les simulations macro-économétriques *ex ante* publiques du CICE suggéraient des effets sur l'emploi de l'ordre de 20 000 à 30 000 la première année et de 70 000 à 130 000 la deuxième⁴. Les comportements des entreprises ont pu être marqués par une forme d'attentisme, ce qui décalerait d'autant le rythme de montée en charge simulé par ces modèles, tandis que la stratégie d'estimation ne permet de mesurer, dans le meilleur des cas, qu'une partie de ces effets. En conséquence, si les résultats des simulations de ces modèles pour la première année (de 20 000 à 30 000) devaient être considérés comme un majorant des effets qui pourraient être évalués sur 2013 et 2014, l'absence d'effets significatifs dans les évaluations, au vu de ces ordres de grandeurs, ne serait pas incohérente avec les simulations *ex ante*.

D'un point de vue quantitatif, les résultats micro-économétriques soulèvent un certain nombre de réserves, auxquels les échanges au sein du comité de pilotage et les travaux complémentaires des équipes de recherche n'ont que partiellement répondu :

- La stratégie pour identifier l'effet causal du CICE sur les variables d'intérêts n'est pas totalement convaincante au vu des résultats. La « méthode visuelle », privilégiée par les auteurs dans l'analyse, montre clairement pour l'investissement, l'emploi et les salaires que la relation estimée entre la part dans la masse salariale des salariés rémunérés en-dessous de 2,5 Smic et ces variables avant la mise en place du CICE (graphiques 4, 5, 6, 11 et 12) n'est pas stable : la variation entre 2011 et 2012 est dans la plupart des cas supérieures aux variations ultérieures, qui doivent identifier l'effet propre du CICE. Dans ces conditions, l'utilisation de cette part comme contrôle pour valider l'hypothèse de tendance commune dans des estimations en différence-de-différence peut être sujette à caution.
- Les tests « placebos » effectués, lorsqu'ils donnent un résultat non-significatif, ne suffisent pas à garantir la validité de l'hypothèse de tendance commune une fois pris en compte les contrôles par des effets fixes au niveau des entreprises et par la structure des salaires de chaque entreprise avant la mise en place du CICE :

⁴ **Évaluation économique du CICE**, M. Plane, *Revue de l'OFCE* n°126-2012 et **Projet de loi de finances rectificative pour 2012**, F. Marc, *Rapport* n° 213 fait au nom de la commission des finances.

- d'une part, la portée de ces tests se limite à rejeter l'hypothèse de tendance commune lorsque le résultat est significatif ; l'inverse n'est pas systématiquement vrai ;
 - d'autre part, ils sont réalisés sur l'échantillon cylindré des entreprises sur la période 2010-2014, de telle sorte qu'ils peuvent être affectés par le processus de sélection de l'échantillon, si celui-ci n'est pas exogène à la mise en place du CICE (dans l'hypothèse où par exemple le CICE aurait affecté la survie des entreprises à compter de 2013).
- Les résultats obtenus ne sont valables que pour l'échantillon d'étude. Si cet échantillon est constitué à partir de bases de données exhaustives sur les entreprises françaises, la méthode d'évaluation nécessite de disposer d'un panel d'entreprises pérennes sur la période considérée, ce qui exclut de l'analyse l'effet éventuel du dispositif sur la démographie des entreprises (créations et disparitions). La sélection d'un tel échantillon cylindré s'accompagne de plus de la suppression d'un certain nombre d'entreprises présentant des valeurs jugées « aberrantes ». Dans les deux cas, l'échantillon peut ne plus être représentatif de l'ensemble des entreprises et biaisé au regard des effets potentiels du CICE. Des statistiques descriptives permettant de quantifier l'impact des sélections opérées pour constituer l'échantillon sur les variables d'intérêt et leurs évolutions aurait été bienvenu ; elles auraient par ailleurs enrichi la discussion de l'hypothèse présentée par les auteurs relative aux effets du CICE sur la démographie des entreprises et ses conséquences sur les estimations de l'impact sur l'emploi.
- Le rapport ne contient ainsi aucune statistique descriptive de l'évolution des variables d'intérêt dans l'échantillon, ni de comparaison avec les statistiques de l'Insee couvrant de façon exhaustive les entreprises françaises⁵. Une telle comparaison aurait notamment permis de sélectionner un seul indicateur pour chaque variable d'intérêt et de valider leur qualité, plutôt que d'en conserver plusieurs sans les hiérarchiser. Tous les indicateurs calculés par les auteurs et retenus pour l'évaluation ne se valent pas ; l'absence de choix en la matière affaiblit la démarche et les résultats.

Par ailleurs, ce type d'évaluation en différence-de-différence reste affecté par deux limites, qui ne sont pas propres à l'étude mais qu'il est nécessaire de rappeler :

⁵ L'un des deux autres rapports d'évaluation (TEPP) a adopté une stratégie proche en constituant un panel d'entreprises pérennes sur la période d'observation. S'il ne présente pas non plus de telles statistiques descriptives, celles présentées en annexe suggèrent que les évolutions de l'emploi dans leur échantillon d'étude présentent un biais systématique et supérieur en valeur absolue aux variations des évolutions de l'emploi d'une année sur l'autre, et que ce biais varie selon les années et diminue tendanciellement sur la période d'observation.

- D'une part, comme cela a déjà été évoqué précédemment, les évaluations en différence-de-différence d'un tel dispositif pour lequel toutes les entreprises ont été concernées ne peuvent mesurer que les effets différenciés du dispositif évalué, c'est-à-dire les effets qui dépendent directement du degré d'exposition des entreprises au dispositif. Le dispositif pourrait également avoir entraîné une amélioration de la situation de l'ensemble des entreprises, en répartissant son incidence sur leurs résultats par le canal des prix par exemple.
- D'autre part, quelle que soit la qualité des contrôles mis en œuvre et leur capacité à neutraliser les différences entre entreprises avant la mise en place du dispositif à évaluer, l'interprétation des corrélations estimées comme un effet (ou une absence d'effet) causal du dispositif sur les variables d'intérêt doit toujours être considérée comme un résultat provisoire jusqu'à preuve du contraire. Une interprétation causale des résultats nécessite en effet qu'il n'y ait pas d'autres événements (au sens large : autres mesures de politiques économiques, environnement macro-économique, etc.) ayant affecté les entreprises selon leur structure des salaires avec une temporalité proche ; il est possible de tester au cas par cas des candidats potentiels susceptibles de remettre en cause l'interprétation causale des résultats (dans le cas du CICE : les effets à court terme du ralentissement très prononcé des revalorisations du Smic à partir de 2013, ou encore l'ensemble des changements intervenus sur la fiscalité et les prélèvements sociaux des entreprises à cette période), mais sans jamais l'assurance d'avoir été exhaustif.

En conclusion, ce rapport contient une information très riche sur les conditions de mise en œuvre du CICE et apporte une contribution au processus d'évaluation de ses effets. Malgré le travail extrêmement rigoureux et techniquement irréprochable des auteurs, il ne permet cependant pas de conclure de façon définitive quant aux effets (ou à l'absence d'effet) du CICE sur l'emploi, les salaires, l'investissement et la compétitivité des entreprises sur la période 2013-2014 et *a fortiori* au-delà.

Plusieurs facteurs rendent ce travail d'évaluation particulièrement difficile et peuvent expliquer l'absence de conclusion tranchée : le dispositif lui-même, peu ciblé, l'accueil qu'il a reçu des entreprises, les délais de montée en charge inhérent au mécanisme de crédit d'impôt ainsi que l'ensemble des évolutions de la fiscalité et des prélèvements sociaux des entreprises sur la période antérieure à 2013.