

Matthieu CROZET (Chinese University of Hong Kong)

Rapporteur référent sur l'évaluation réalisée par l'OFCE

27 septembre 2016

Cette étude propose une évaluation de l'impact du CICE sur les performances à l'exportation des entreprises françaises. Ce faisant, elle attaque de front la question de la compétitivité mise en avant dans les attentes de cette politique, en retenant le sens le plus strict de ce terme : la capacité des entreprises à placer leur produits sur les marchés extérieurs. Cette analyse repose sur la combinaison d'un ensemble de données d'entreprises (DADS, FARE, Douanes) dont l'appariement et l'exploitation rigoureuse doit être saluée. Evidemment, l'exercice butte sur des difficultés incontournables, liées notamment au manque de recul temporel et la complexité des mécanismes économiques à l'œuvre. Il est néanmoins riche d'enseignements précis et utiles, rappelés et discutés ci-dessous.

Ce que l'on voit et ce que l'on ne voit pas

L'analyse débute par une présentation détaillée des entreprises bénéficiaires du CICE. Cette présentation est utile et instructive. Elle vient montrer que le CICE, de par son ciblage assez large (sur les salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC), est bien réparti sur l'ensemble des entreprises françaises, sans biais notable en faveur de certains secteurs ou certains types d'entreprises. Toutefois, les entreprises qui parviennent à entrer et se maintenir sur les marchés d'exportation sont loin d'être représentatives de la population totale : elles sont plus grandes, plus productives, mieux dotées en capital et en travail qualifié. Ainsi, les faits stylisés montrent que les entreprises qui ont un gain au CICE fort (de 4 à 5% de leur masse salariale) représentent 80% des entreprises, capturent 60% du gain du CICE, mais sont de petites firmes (elles ne font que 39% de la valeur ajoutée) et de très petits exportateurs (elles ne réalisent que 10,5% des exportations totales). Même si les entreprises exportatrices capturent près de la moitié du gain au CICE, cela laisse entendre que le dispositif cible finalement assez peu les exportateurs. C'est aussi visible dans les calculs reportés au tableau 5 (et suivants) qui montrent que la baisse des coûts de production induite par la CICE est moindre pour les exportateurs que pour les non-exportateurs. L'étude se garde d'interpréter largement ce résultat simple. Il mériterait pourtant un peu plus d'attention parce qu'un préalable à une étude d'impact d'une politique publique doit s'attacher à vérifier si la population ciblée est bien celle pour laquelle on attendrait les effets les plus importants. Notamment,

en ce qui concerne les politiques de soutien à l'exportation, on peut juger qu'il est vain de soutenir les entreprises trop peu compétitives pour espérer entrer sur les marchés étrangers. De la même façon, il est simplement coûteux et inutile d'aider les entreprises très performantes, qui se portent déjà très bien. En revanche les analyses académiques récentes du commerce international montrent que l'entrée sur les marchés étrangers nécessite une préparation et des investissements matériels et immatériels importants. Des entreprises « à la marge » qui auraient les capacités pour s'épanouir sur les marchés internationaux ont alors tendance à renoncer à se lancer. Abaisser les coûts de production de ces entreprises « à la marge » peut alors les inciter à investir dans une prospection à l'exportation et promouvoir efficacement et durablement le commerce extérieur. Cette question de l'efficacité du ciblage du CICE (et de la capacité du dispositif à éviter les écueils du soutien aux entreprises trop peu productives et des effets d'aubaine) n'est pas abordée frontalement ici. Cela aurait pourtant été une contribution utile et une façon de répondre à une bonne partie de la question posée. On aurait aimé voir quelques simulations d'une modulation du taux de rabais de cotisation et du seuil de déclenchement du dispositif pour déterminer s'il aurait été possible de définir une politique mieux ciblée sur les entreprises qui souffrent d'un réel manque de compétitivité à l'export.

A cette analyse descriptive, suit une étude économétrique poussée visant à quantifier le surplus d'exportation que l'on peut attendre du CICE. L'étude économétrique et prospective conclue à un impact significatif et relativement important du CICE sur les exportations françaises : de 3,9 à 5 milliards d'euros en 2013 et de 5,8 à 7,6 milliards en 2014. Disons-le d'emblée, ce résultat n'est pas un fait brut, mais le fruit d'un travail prospectif qui repose sur l'association d'une estimation de la baisse des coûts du travail résultant du CICE et d'estimations d'élasticités-coûts des valeurs d'exportation. Cette étude, détaillée et minutieuse, soulève quelques questions techniques listées plus bas. Mais, avant tout, il est utile de souligner que cette estimation est très conservatrice et néglige de très nombreux effets possibles. Les auteurs en sont d'ailleurs pleinement conscients et listent objectivement ces limites. Il est cependant utile ici de rappeler clairement ce que l'étude ne permet pas de voir :

1. Les effets à moyen/long terme sur la composition de l'emploi, l'investissement et sur l'évolution de la compétitivité hors-prix (avec le risque, bien identifié par les auteurs, qu'une réduction du coût du travail ne s'attaque pas efficacement à la cause principale du déficit de compétitivité de l'industrie française, mais décourage au contraire la recherche d'une amélioration de la compétitivité hors-coût¹).

¹ Voir, par exemple, Patrick Artus « France : l'impossible réindustrialisation », Flash Economie, Natexis, Septembre 2016.

2. Les effets d'équilibre général (liés à la contraction des dépenses publiques ou de la redistribution associées au crédit d'impôt, l'évolution de l'intensité concurrentielle sur les marchés d'export, mais aussi – de façon sans doute plus importante – sur le marché national).
3. Les effets indirects du CICE sur la compétitivité des fonctions support de l'exportation : biens et services intermédiaires, mais aussi transport, logistique, commerce, service après-vente (notamment via des centres d'appel). Ces activités de services jouent un rôle important de stimulation du commerce international (en France, comme dans de nombreux pays, environ 30% des exportations de biens transitent par des intermédiaires commerciaux). Or, ces activités sont intensives en main d'œuvre et profitent largement du CICE.
4. Les conséquences sur la marge extensive. L'impact estimé du dispositif est clairement une borne inférieure dans la mesure où l'étude ne mesure que l'effet sur les exportations des entreprises qui exportent déjà et néglige l'impact sur les propensions des entreprises à se lancer sur les marchés d'exportation.
5. Sur quels marchés l'expansion est la plus marquée : le marché français (un résultat qui aurait pu être obtenu via une évaluation de l'impact incluant les entreprises non-exportatrices, et venant comparer les ventes domestiques aux exportations), sur les marchés de l'UE, sur les marchés extra-UE ?

Il aurait certes été difficile, compte tenu de la complexité des mécanismes économiques en jeu et du manque de recul temporel, de prendre en compte les points 1, 2 et 3. En revanche, il aurait été tout à fait possible de traiter le point 4 (sur la marge extensive). Soit en estimant un niveau de coût « seuil », à partir duquel la probabilité d'exporter augmente significativement, puis en conduisant des simulations pour déterminer la croissance du nombre d'exportateurs à attendre du dispositif². De façon alternative, il aurait été possible de s'appuyer sur le travail récent de Bas et al. (2016) qui propose une méthode simple pour estimer l'importance de la marge extensive du commerce international. Au-delà d'apporter une estimation plus complète de l'effet du CICE sur le commerce, la prise en compte de la marge extensive est clairement suggérée par la première partie du rapport. En montrant que le CICE cible en priorité les entreprises de petite taille, non-exportatrices, les faits présentés dans la section 4 laissent entendre que les impacts sur la marge extensive sont potentiellement élevés.

Le point 5 aurait pu aussi être traité sans grande difficulté avec les données disponibles. Au-delà son intérêt descriptif et prospectif, savoir sur quels marchés extérieurs le choc de compétitivité attendu est le plus fort est pertinent pour une

² Voir par exemple, Altomonte, Aquilante and Ottaviano (2012) « The triggers of competitiveness ; The EFIGE report », Brugel Blueprint, 17

meilleure compréhension de la nature de la politique du CICE. C'est un sujet important dans un contexte de discussion générale sur la coordination/concurrence des politiques fiscales européennes. Il n'est en effet pas inutile de montrer dans quelle mesure l'effet du CICE est uniforme quel que soit le marché sur lequel opèrent les entreprises, ou s'il est plus marqué sur les marchés de nos partenaires européens.

Ce qui pose question

L'étude économétrique présentée aux sections 6 et 7 est instructive et bien menée. Mais elle soulève aussi quelques questions. L'étude présente deux analyses économétriques. La première est une estimation directe de l'influence du coût du travail sur le montant des exportations des entreprises. La seconde décompose cette relation en estimant dans un premier temps l'impact du coût du travail sur le prix des exports et, dans un second temps, l'impact du prix des exports sur les exportations. Logiquement, les deux approches doivent conduire à la même conclusion. De fait, c'est à peu près le cas, puisque dans les deux analyses, les résultats montrent qu'une baisse de 1% du coût du travail induit une hausse des exports de 0.3 à 0.6%. Mais cette cohérence n'est qu'apparente.

Comme les auteurs nous l'expliquent page 44, l'élasticité des exportations au coût du travail est égale au produit de l'élasticité du prix au coût du travail et de l'élasticité prix de la demande (en valeur). Avec une part des coûts du travail dans l'ensemble des coûts d'environ 0,18 en moyenne, et une élasticité de la demande en valeur de l'ordre de -3 à -4 (conformément aux valeurs généralement avancées par la littérature existante), on tombe bien sur le coefficient estimé avec la première méthode.

Cependant la seconde méthode, présentée à la section 7, qui devrait confirmer et détailler le résultat précédent, sème au contraire le doute. La section 7 nous donne une élasticité des coûts au prix d'environ 0,3 à 0,5 ; bien loin des 0,18 suggérée dans la section précédente. Cette valeur élevée laisserait entendre que les entreprises exportatrices auraient tendance à sur-réagir aux variations de coût du travail. Au lieu de ne passer qu'une partie de la baisse des coûts du travail dans les prix pour reconstituer leurs marges, elles semblent au contraire contracter leurs marges. La seconde étape de la démarche suivie à la section 7 pose aussi problème. Ici, les auteurs estiment une élasticité prix de la demande (en valeur) inférieure à 1. Ce qui est très faible au regard des valeurs avancées par la littérature récente... et rappelées à la section précédente³. On peut bien sûr expliquer ces

³ Notamment, Bas et al. (2016) avancent des élasticités proches de 5, avec une méthode et des données très différentes. Decramer et al. 2016, qui utilisent une méthode comparable à

résultats contre-intuitifs. Il est par exemple possible, en théorie, que les entreprises qui subissent une variation des coûts de production aient un comportement de dumping inversé. Ce résultat peut aussi s'expliquer par des problèmes d'identification économétrique (des biais d'endogénéité notamment), ou bien, comme le suggèrent les auteurs, par une asymétrie entre variations positive et négative des coûts de production, ou encore par des effets de composition (entre les firmes ou, de façon plus probable encore, au sein du portefeuille d'exportation des entreprises : face à un choc positif des coûts de production, les exportateurs peuvent abandonner les marchés peu profitables et se concentrer sur les marchés où leurs prix et leurs marges sont plus élevés). Dans tous les cas, il est délicat de fonder l'évaluation de la politique publique sur ces résultats difficiles à interpréter, sans investigations complémentaires.

celle développée ici, avancent des élasticités, déjà assez faibles, mais tout de même de l'ordre de 1,2 à 1,4. Ces articles sont cités dans rapport.