



François BONNEVILLE

Docteur en droit, Groupement européen de recherches en finances publiques, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



Aurélien DORT

Docteur en droit, Centre d'Études fiscales et financières, Aix-Marseille Université<sup>1</sup>

## Le CICE et ses conséquences, retour sur les conditions institutionnelles d'un échec

**Mots-clés :** fiscalité - politique fiscale - crédit d'impôt - crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) - impôt sur les sociétés (IS)

Le CICE n'est pas qu'une politique financière parmi d'autres. Les conditions de son adoption et sa grande technicité en font non seulement une politique publique difficile à comprendre, mais témoignent aussi de toutes les difficultés de la prise de décision financière en France et, ce faisant, des lacunes de notre cadre institutionnel. Plus encore, en faisant fondre les recettes de l'impôt sur les sociétés, il semble remettre en cause le cadre politico-institutionnel financier ainsi que le contrat fiscal qui unit les contribuables.

Le mardi 4 juillet 2017, le Premier ministre Édouard Philippe a annoncé que le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sera transformé en un allègement de charges en 2019 et que le taux de l'impôt sur les sociétés sera abaissé pour converger vers la moyenne européenne<sup>2</sup>. Pierre Gattaz, président du Medef, a déploré que « le gouvernement reporte les mesures essentielles pour les entreprises que sont la baisse du coût du travail et de la fiscalité » alors que Thomas Piketty a quant à lui qualifié les mésaventures du CICE de « comédie »<sup>3</sup>.

Voté en 2012 dans le sillage de la crise financière de 2008, le CICE est un avantage fiscal qui concerne les entreprises et équivalait à une baisse de leurs cotisations sociales. Plus précisément, le CICE s'impute sur l'impôt sur les sociétés (ou l'impôt sur le revenu) dû au titre de l'année au cours de laquelle les rémunérations prises en

<sup>1</sup> Nous remercions les professeurs Julie Benetti et Thierry Lambert ainsi que Carine Riou et Jean Giard pour leurs conseils et encouragements tout au long de ce projet.

<sup>2</sup> *Le Monde*, 4.07.2017

<sup>3</sup> Piketty Th., « La comédie du CICE », <http://piketty.blog.lemonde.fr/2017/07/11/la-comedie-du-cice/> (consulté le 13/07/2017)

## Dossier

> Le crédit d'impôt  
compétitivité emploi

compte ont été versées<sup>4</sup>. Mais au-delà de la technique, qui trouble les choses plus qu'elle ne les révèle, il faut relever que le CICE est non seulement en volume l'une des politiques financières publiques les plus importantes des dernières décennies, mais aussi et surtout une profonde remise en cause de notre contrat fiscal. Malgré cela, et alors que les effets de la crise économique s'estompent pour de nombreux autres États, le niveau d'activité de la France peine à retrouver son niveau d'avant la crise et le chômage est proche des 10%<sup>5</sup>. L'échec de ce projet est révélateur des lacunes du modèle politique de la prise

de décision en France. Le CICE n'est pas une politique publique comme une autre, il a redessiné le paysage des finances publiques en faisant fondre l'une des principales recettes de l'État, l'impôt sur les sociétés. Le CICE apparaît rapidement comme une politique publique incompréhensible, tant du fait de sa technicité que du coût exorbitant de cette mesure au regard de ses résultats (I). Il devient dès lors de plus en plus difficile de la justifier, car elle remet non seulement en cause le contrat fiscal, mais d'une manière générale, elle amène à reconsidérer le cadre politico-institutionnel ayant permis son adoption (II).

## 1 Une politique publique incompréhensible

Le CICE a été créé « dans le but de réduire le niveau global du coût du travail »<sup>6</sup> par l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012<sup>7</sup>. Il peut « être considéré, au plan de ses effets, comme une alternative à l'augmentation du point de sortie des allègements généraux, équivalent à un allègement non dégressif de cotisations »<sup>8</sup>. Le CICE bénéficie à l'ensemble des entreprises employant des salariés, imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, d'après leur bénéfice réel, quels que soient le mode d'exploitation et le secteur d'activité. Le CICE va dès lors porter sur l'ensemble des rémunérations versées aux salariés au cours d'une année civile qui n'excèdent pas 2,5 fois le SMIC calculé sur la base de la durée légale de travail. Les rémunérations prises en compte dans l'assiette du CICE sont celles qui

servent au calcul des cotisations patronales de sécurité sociale. Rappelons à cet égard que l'assiette des cotisations est la rémunération et non le salaire. Si l'assiette des cotisations sociales se trouve dans la rémunération, le fait que les cotisations sociales portent principalement sur les salaires alourdit le coût du facteur travail<sup>9</sup>. Elles portent sur toutes les sommes et tous les avantages attribués en contrepartie ou à l'occasion du travail effectué en vertu de l'article L.242-1 du Code de la sécurité sociale<sup>10</sup>, dès lors « le fait générateur de la dette de cotisation est l'activité professionnelle »<sup>11</sup>. L'assiette des cotisations ne porte donc que sur les salaires, les revenus de remplacement et ignore les revenus du patrimoine<sup>12</sup>. Cela concerne le salaire brut, mais aussi les avantages en nature et en espèces, ainsi que les primes et indemnités, les prestations sociales complémentaires ou les revenus de remplacement en cas de maladie, maternité et accident de travail uniquement. L'assiette des cotisations ne peut être inférieure à la rémunération minimale légale. Le CICE se traduit par une réduction de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu égale à 7% depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 (il était antérieurement fixé à 4% en 2013, et 6% de 2014 à 2016). S'il ne participe pas directement au financement de la protection sociale – car il touche l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu – il s'analyse sur le plan économique comme une réduction du coût du travail pour les employeurs, c'est-à-dire comme un allègement de leurs charges. Ces exonérations de cotisations sociales constituent des « niches sociales ».

Les exonérations générales de cotisations employeurs et le CICE poursuivent des « objectifs voisins »<sup>13</sup>, ils visent à promouvoir l'emploi et la compétitivité. Ces mesures d'exonérations de cotisations sociales, qu'elles soient compensées ou non, sont

<sup>4</sup> Il peut ensuite être imputé sur les 3 années suivantes et il est restitué au-delà de ce délai. Voir <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F31326>

<sup>5</sup> Selon le Communiqué de Presse d'Eurostat, n°75/2017 du 2 mai 2017, en Mars 2017 le taux de chômage à 9,5% dans la zone euro, 10,1% pour le France, plus du double de l'Allemagne (3,9%) ou du Royaume-Unis (4,5%) et au-dessus de la moyenne des 29 États de l'UE (8%). <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8002535/3-02052017-AP-FR.pdf/422e7944-d26f-4482-9ff2-0c78813fe141>

<sup>6</sup> Lehmann E., L'horty Y. Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux, *Revue française d'économie*, 2014/1, Volume XXIX, p.25.

<sup>7</sup> Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, *JORF* n°0304 du 30 décembre 2012, p.20920.

<sup>8</sup> Annexe 5, *Recettes et dépenses des régimes par catégories et par branche*, PLFSS 2015, p.20.

<sup>9</sup> Coudreau D. Prélèvements sociaux, *Droit social*, 1990, p.271.

<sup>10</sup> « pour le calcul des cotisations des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, sont considérées comme rémunérations toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire. La compensation salariale d'une perte de rémunération induite par une mesure de réduction du temps de travail est également considérée comme une rémunération, qu'elle prenne la forme, notamment, d'un complément différentiel de salaire ou d'une hausse du taux de salaire horaire »

<sup>11</sup> Ferras B., Matt J.-L. La question du financement, *Vie sociale*, n° 10, 2015, p.133.

<sup>12</sup> Douat É., Badin X. *Finances publiques*, Paris, 3<sup>e</sup> éd., PUF, Coll. Thémis, 2006, p. 339.

<sup>13</sup> Lehmann E., L'horty Y. Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux, *Revue française d'économie*, 2014/1, Volume XXIX, p. 42.

d'ailleurs globalement à la hausse depuis 1992 (même si elles ont diminué entre 2010 et 2013<sup>14</sup>).

La mise en place du CICE traduit une volonté politique de baisser le coût du travail, mais est-ce vraiment le cas ? La baisse du coût du travail est en effet l'un des principaux effets attendus du CICE. Directement calculé sur une assiette de masse salariale, au même titre qu'une exonération de cotisations sociales, il ne peut cependant être assimilé à une telle exonération. Les mesures de l'INSEE concernant l'indice du coût du travail (ICT) prennent en compte les crédits d'impôts assis sur la masse salariale. Le CICE en fait donc partie. Néanmoins, cette prise en compte du CICE dans l'ICT « relève du travail de suivi et non de l'évaluation »<sup>15</sup> car l'impact du CICE sur le coût du travail n'est pas mesuré dans le cadre de l'ICT, mais seulement l'effet de sa prise en compte dans un calcul statistique. Le Rapport Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi de 2015 affirme d'ailleurs que le CICE « n'est pas pleinement assimilable à une baisse du coût du travail »<sup>16</sup>. Le CICE complète d'autres dispositifs déjà existants de réduction du coût du travail, prenant la forme notamment d'exonérations de cotisations sociales. Le CICE n'est donc pas un dispositif isolé. L'annexe 5 du PLFSS pour 2015 intitulée « Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation » retrace les différents dispositifs dérogatoires. Cette annexe présente « les détails sur chaque disposition d'exonération, de réduction ou d'abattement de cotisations sociales financées par l'affectation de ressources fiscales »<sup>17</sup>. Anne-Claire Dufour (2012) affirme qu'il s'agit d'une « fiscalisation des compensations d'exonérations sociales » car la compensation de ces exonérations se fait moins par des dotations budgétaires que par des impôts et taxes affectés directement ou partagés avec les régimes et organismes de sécurité sociale (Dufour, 2012). Cependant, afin que ces mesures soient efficaces, les exonérations ne doivent pas uniquement compenser la hausse du SMIC brut.

Le Pacte de responsabilité, mis en œuvre par l'article 2 de la loi du 8 août 2014<sup>18</sup>, est également venu impacter le coût du travail. Gérard Bapt, rapporteur sur le projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2014, considère d'ailleurs que cet article constitue « le cœur du dispositif du pacte de responsabilité, celui de la réduction du coût du travail sur les bas salaires et de l'abaissement des cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants »<sup>19</sup>. Cette mesure prévoit en effet l'amplification des allègements généraux de cotisations patronales actuelles pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, doublée d'une réduction linéaire de

1,8 point des cotisations d'allocations familiales pour la même fourchette de rémunérations, pour les employeurs ainsi que la réduction forfaitaire de 3,1 points des cotisations personnelles d'allocations familiales des travailleurs indépendants jusqu'à 3 SMIC, puis d'une réduction dégressive de ces mêmes cotisations jusqu'à 3,8 SMIC (Bapt, 2014). La logique de cet allègement est de créer un « zéro cotisations URSSAF » qui prendra la forme « d'une exonération complète »<sup>20</sup>, au niveau du SMIC, de l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale recouvrées par les URSSAF, ce qui conduira à exonérer 1,4 Md€ de cotisations supplémentaires.

Il devient dès lors de plus en plus difficile d'isoler les effets directs du CICE sur le coût du travail. Le modèle macroéconométrique dit « Mésange », utilisé en articulation avec la maquette « Matis », a été développé conjointement par la Direction générale du Trésor et l'INSEE afin de pouvoir estimer les effets macroéconomiques du CICE et de son financement. La maquette Matis permet de prendre en compte « le caractère ciblé du CICE sur les salariés dont la rémunération est inférieure à 2,5 fois le Smic »<sup>21</sup>. Mais là encore il ne s'agit que d'estimations.

Selon les simulations effectuées par la Direction générale du Trésor, à l'horizon 2020, le CICE conduirait à une activité supérieure de 0,1 point de PIB, à des exportations supérieures de l'ordre de 1 % et à un surcroît de 210 000 emplois par rapport à une situation où le dispositif n'aurait pas été mis en place<sup>22</sup>. Selon l'INSEE, la mesure aurait permis de créer 15 000 emplois par trimestre en 2013 et 2014. Les chiffres sur la création d'emplois sont les mêmes pour l'OFCE<sup>23</sup>. Le rapport d'évaluation du CICE en 2016 affirme toutefois que si le CICE a permis, selon l'évaluation TEPP<sup>24</sup>, de créer ou de sauvegarder entre 45 000 et 115 000 emplois en 2013, cela n'a pas été le cas en 2014. Il est intéressant de relever que malgré « la précision des estimations et avec une probabilité de

<sup>14</sup> Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Mars 2014, p.63.

<sup>15</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2013, p.33.

<sup>16</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2015, p. 46.

<sup>17</sup> Dufour A.-C. *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la sécurité sociale – Étude des lois de financement de la Sécurité sociale*, Paris, Dalloz, Coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2012, p. 146.

<sup>18</sup> Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, JORF n° 0183 du 9 août 2014, p. 13344.

<sup>19</sup> Bapt G., *Rapport n° 2061 sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*, 25 juin 2014, Assemblée Nationale, p. 71.

<sup>20</sup> Annexe 5, *Recettes et dépenses des régimes par catégories et par branche*, PLFSS 2015, p. 20.

<sup>21</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p. 15.

<sup>22</sup> Rapport 2016 du comité de suivi du CICE, p. 13. Ces équipes sont l'OFCE (Observatoire français des conjonctures), LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Sciences Po)), TEPP (Fédération de recherche CNRS Travail, emploi et politiques publiques (FR CNRS n° 3435)).

<sup>23</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p. 13.

<sup>24</sup> Fédération de recherche CNRS Travail, emploi et politiques publiques (FR CNRS n° 3435).

## Dossier

> Le crédit d'impôt  
compétitivité emploi

95 % »<sup>25</sup>, les effets estimés pour 2013 varient entre le simple et plus du double (entre 45 000 et 115 000 emplois). Si l'effet est moindre sur les créations d'emplois, il est considéré comme négatif sur les salaires et inexistant sur l'activité économique des entreprises pour les années 2013 et 2014<sup>26</sup>. L'évaluation LIEPP ne met pas non plus en évidence d'effets positifs sur l'emploi<sup>27</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, non seulement l'incidence du CICE est difficilement mesurable et les rapports divergent quant à ses effets potentiels, mais dans tous les cas l'emploi apparaît « *rarement au cœur de l'affectation du CICE* »<sup>28</sup>.

Le CICE semble donc aujourd'hui être considéré comme un échec et « *un formidable gâchis d'argent public* »<sup>29</sup>. Selon le Rapport du comité de suivi de 2016, seules 15 % des entreprises ont annoncé vouloir consacrer une part du CICE à la création d'emplois<sup>30</sup>. Certains députés dénoncent même les comportements des entreprises et leur refus de communiquer des informations qui permettraient de faire la lumière sur un dispositif chiffré à 20 milliards par an<sup>31</sup>. D'ailleurs, en cumul depuis la mise en place du CICE, c'est plus de 43 milliards de créances fiscales (pour les redevables de l'IS et de l'IR) qui ont ainsi été déclarées par les entreprises<sup>32</sup>. Sur ces chiffres, 17,3 milliards au titre des salaires de 2014 et 14,5 milliards au titre de ceux de 2015. 64 % (27,6 milliards) ont effectivement été versés aux entreprises sous forme d'imputations ou de restitutions immédiates<sup>33</sup>.

Le signal politique envoyé par le rapport coût/création-sauvegarde d'emploi est alors déroutant :

**Le signal politique du CICE**

Le CICE aurait permis de créer entre 50.000 et 100.000 emplois pour un coût de 43 milliards d'euros, soit entre 430 millions et 860 millions par emploi.

Si il est difficile d'isoler les effets du CICE sur le coût du travail, il est aisé de chiffrer les entreprises ayant recours au préfinancement. Le préfinancement permet par exemple aux petites et moyennes entreprises de bénéficier d'un apport de trésorerie dès l'année du versement des salaires. Les entreprises peuvent bénéficier d'un préfinancement via Oséo, filiale de Bpifrance, qui consiste en un crédit de trésorerie immédiat (jusqu'à 85 % du financement anticipé du CICE). Au 30 juin 2017, 10,7 Md€ de créances ont donné lieu à une demande de préfinancement<sup>34</sup>.

Il en va de même de l'utilisation faite du CICE. Les données à l'appui du rapport du comité de suivi du CICE permettent ainsi d'identifier la part des salariés dans le champ du CICE par âge et sexe, le poids de chaque tranche d'âge dans la population totale, parmi les salariés contribuant au CICE et aux « allègements Fillon », ainsi que le taux de salaire moyen et les dispersions constatées. Rappelons à cet égard que les mesures d'exonérations prises dans le cadre des « allègements Fillon » et instaurées par la loi du 17 janvier 2003<sup>35</sup> regroupaient déjà plusieurs dispositifs qui permettaient de mettre en place un dispositif de réduction générale des cotisations patronales de Sécurité sociale.

Depuis 2016, des résultats plus précis sont connus et il est publiquement admis par certains des penseurs de la mesure que l'impact du dispositif est « *très limité* »<sup>36</sup>. En fin de compte, et comme en témoigne le résultat des équipes de recherches partenaires de *France Stratégie* (deux centres de recherches de Science-Po et une équipe du CNRS), si l'évaluation du CICE est « *perturbée par l'impact d'autres décisions de politique économique* », il est certain que la mesure n'a eu qu'un « *effet probable sur la survie des entreprises* », qu'il n'y a « *pas d'effet observable sur l'investissement, la R & D et les exportations* » ni sur « *l'emploi et les salaires* »<sup>37</sup>. Plus encore, alors que le pouvoir politique attendait de cette mesure un signe visible sur l'emploi, ce dernier reste peu présent au sein de l'affectation du CICE. Il y est plus souvent question d'investissement et parfois de formation. Dans ce climat, de nombreux élus et observateurs ont fait part de leurs doutes, y compris – chose plus troublante – certains de ses initiateurs<sup>38</sup>. Sauf qu'au regard de ce que signifie le CICE pour les finances de l'État, la simple reconnaissance de l'échec n'est pas suffisante. Le CICE n'a pas été qu'une politique financière parmi d'autres, il témoigne non seulement de toutes les difficultés de la prise de décision financière en France, mais aussi des lacunes de notre cadre institutionnel.

<sup>25</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p. 90.

<sup>26</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p. 91.

<sup>27</sup> Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Sciences Po)

<sup>28</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p. 71.

<sup>29</sup> Bruneel A. Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature Session extraordinaire de 2016-2017, Compte rendu intégral, Première séance du mardi 11 juillet 2017

<sup>30</sup> Question orale n°11125 de M. Éric Bocquet (Nord - CRC) publiée dans le JO Sénat du 23/04/2015 – p.907.

<sup>31</sup> Bruneel (2017).

<sup>32</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p. 38.

<sup>33</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p. 45.

<sup>34</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Dossier de présentation, 2017, p. 3

<sup>35</sup> Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, JORF du 18 janvier 2003, p.1080.

<sup>36</sup> *Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de résultat net des entreprises et de salaires*. Rapport du Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP) de Sciences Po en réponse à l'appel à évaluation de France Stratégie, Remis le 29 septembre 2016.

<sup>37</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, pp.28 et 29.

<sup>38</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p.71.

## 2 Une remise en cause du cadre politico-institutionnel financier

En France, la taxe sur la valeur ajoutée (la taxation de la dépense) reste la recette majeure du budget général de l'État. Cette dernière représente, en moyenne, des recettes 30% supérieures que le cumul des impôts sur les revenus (IS - IR)<sup>39</sup>. Elle a un sens politique et du point de vue de l'idée de justice fiscale représente la victoire de la doctrine défendant que le premier impôt (en volume) en France doit être un impôt à taux proportionnel sur la dépense. L'autre grande partie des recettes est constituée de l'imposition des revenus<sup>40</sup>. Mais en accentuant de manière très nette la chute des recettes d'impôt sur les sociétés (IS) dans les recettes générales de l'État, le CICE conduit à ce l'IS représente aujourd'hui près du tiers de l'impôt sur le revenu (IR).

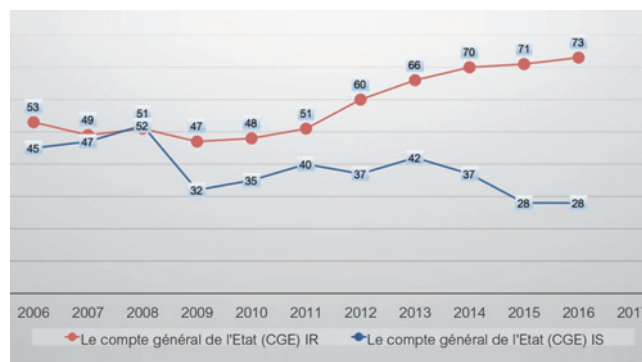
Pour cette raison, le CICE redéfinit le contrat fiscal qui unit la nation, il remet en cause le contrat passé entre la nation et ses représentants quant aux choix des richesses imposées<sup>41</sup>. Ce bouleversement de l'équilibre entre la TVA, l'IS et l'IR est d'ailleurs directement soutenu dans le Projet de loi de finances pour 2017 puisque le CICE représente une part significative de la nouvelle inclinaison prise par la courbe IS.

Cette diminution est défendue par les décideurs comme étant une mesure permettant de libérer les entreprises du fardeau de l'impôt (comprendre, le décaler sur les revenus des personnes physiques). Cette idée s'inscrit dans le sens de l'histoire. En effet, depuis les années 1980, le taux de l'IS a baissé de 17 points<sup>42</sup>. Certes, la crise financière de 2008 a amplifié la dynamique et elle est pensée comme étant la raison principale pour laquelle, malgré un taux légal constant, les recettes de l'impôt sur les sociétés ont chuté si fortement. Mais cette idée communément admise doit être nuancée. Le CICE s'inscrit dès lors comme le coup de grâce d'une bataille engagée depuis trente ans.

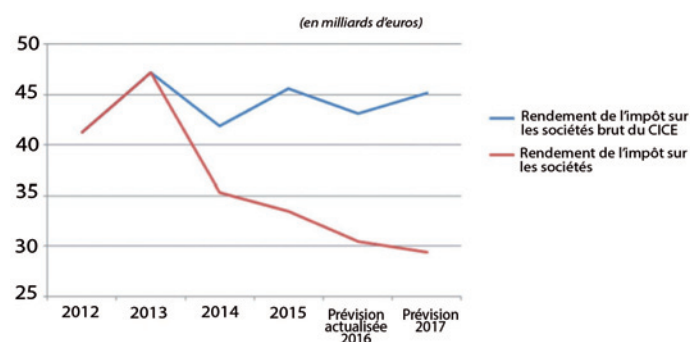
S'il est évident que le CICE s'inscrit dans un cadre conceptuel, il n'en demeure pas moins que « les idées n'arrivent pas d'elles-mêmes en flottant dans le vide : elles n'ont de l'influence que dans la mesure où elles sont adoptées et promues par des personnes concrètes »<sup>43</sup>. S'il est toujours difficile, et sans doute un peu vain, de rechercher la paternité d'une idée, il est possible d'affirmer que le CICE est le fruit d'après débats entre deux écoles, l'une défendant la relance économique par la demande (les ménages) et la seconde par l'offre (c'est-à-dire renforcer la compétitivité des entreprises). Si politiquement, le projet semble

### Dynamique IS/IR

Comptes généraux de l'État (2006-2016) en milliards d'euros

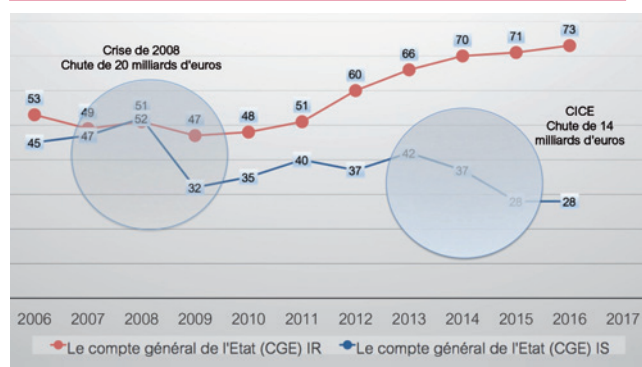


### Rendement de l'impôt sur les sociétés



### Dynamique IS/IR

Comptes généraux de l'État (2006-2016) en milliards d'euros



<sup>39</sup> Voir les réalisations de l'exercice dans le Compte général de l'État, par exemple pour 2014 : 100 milliards pour l'IR / IS contre 140 pour la TVA.

<sup>40</sup> Considérant la place marginale de l'imposition du capital / patrimoine dans les recettes du budget général de l'État.

<sup>41</sup> Si l'expression « contrat fiscal » peut être entendue dans des sens différents, elle est ici comprise au regard de la signification politique et juridique des articles 13, 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

Art. 13. - Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Art. 14. - Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15. - La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

<sup>42</sup> Pour un article détaillé sur la question, voir Caubet-Hilloutou J. - N., Girard P. et Redondo P., La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés depuis 1986 : une analyse à partir de données individuelles d'entreprises, *Économie & prévision*, vol. 98, no 2, 1991, pp.145-151.

<sup>43</sup> Rothbard M., cité par Caré S., *La pensée libertarienne : genèse, fondements et horizons d'une utopie libérale*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Fondements de la politique », 2009, p. 69.

## Dossier

> Le crédit d'impôt  
compétitivité emploi

avoir pour sens la prise de pouvoir idéologique du social-libéralisme au sein du Parti socialiste<sup>44</sup>, il s'inscrit surtout dans la logique de fusion idéologique entre les deux anciens partis de gouvernement (PS et RPR-UMP-LR). En effet, ce rapprochement idéologique entre la gauche et la droite française est une problématique ancienne qui, pour l'essentiel, est déjà marquée depuis les années 1990 avec l'avènement d'une économie de marché incarnée par la construction européenne, la logique des règles de la libre concurrence, la libre circulation des biens et des personnes, la baisse constante de l'impôt sur les sociétés, l'alignement de la TVA au niveau communautaire et les mêmes priorités politiques retranscrites dans les budgets. Ces éléments sont autant de points de convergences qui ont, durant 25 ans, mis à mal la logique d'une opposition idéologique forte entre les deux principaux partis politiques en France. L'union de ces deux partis en une force politique sociale-libérale incarnée par l'élection du dernier Président de la République Emmanuel Macron en 2017 et le succès de son mouvement aux élections législatives semble alors, du point de vue budgétaire, un non-événement tant son programme s'inscrit dans la suite logique des dernières décennies<sup>45</sup>.

Comme l'essentiel des grandes politiques ces dernières décennies, le CICE a été porté directement par le Président de la République, François Hollande en l'occurrence. Pour la gauche française, il doit être compris comme un mouvement ayant des racines plus profondes que le meeting du Bourget<sup>46</sup>. À ce titre, il faut mentionner le Rapport porté par Louis Gallois (« Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », remis le 5 novembre 2012<sup>47</sup>), ainsi que celui de Jacques Attali (dont le rapporteur fut Emmanuel Macron<sup>48</sup>, futur Président de la République). Il faut aussi faire mention du « Cercle de la Rotonde », un groupe d'économistes dont l'influence semble avoir été décisive. Ce dernier est composé de Philippe Aghion, Élie Cohen, Gilbert Cette ou encore Jean Pisani-Ferry, des personnalités aussi membres du Conseil d'analyse économique (CAE), un organisme créé par le décret n° 97-766 du 22 juillet 1997<sup>49</sup> et présenté comme indépendant (bien que placé auprès du Premier ministre et présidé par lui<sup>50</sup>). Ces économistes sociaux-libéraux s'inscrivent comme les maîtres-penseurs de cette politique. Le CAE s'inscrit dans la logique de doter le pouvoir exécutif non seulement d'une capacité d'agir, mais aussi de penser et donc techniciser les projets de sociétés défendus par le pouvoir gouvernant. Il se situe en ce sens dans la tradition française qui, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, voit s'imposer la supériorité de l'Administration et du pouvoir exécutif face au Parlement. Les personnalités au pouvoir témoignent d'une surreprésentation de la haute fonction publique et d'une prise de pouvoir de la partie libérale de la gauche<sup>51</sup>.

Institutionnellement, le projet du CICE a été directement porté par le Président de la République François Hollande et le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, mais aussi les différents ministres des Finances<sup>52</sup>. Le CICE résulte d'un amendement gouvernemental au dernier projet de loi de finances rectificative pour 2012. Au regard de ses enjeux, il importe de souligner que l'amendement a été déposé quelques jours avant son examen en séance publique « sans transmission au Parlement de l'évaluation préalable de ses effets »<sup>53</sup> et ceci malgré son importance en termes de volume pour les recettes du budget général. La loi de finances rectificative pour 2012 s'apparente alors « au concept de cercle » développé en histoire politique<sup>54</sup>, c'est-à-dire d'une loi qui ne correspond pas à la volonté de la représentation nationale, mais de manière directe à la réalisation d'un choix de l'exécutif et en référence à ses convictions. Le pouvoir exécutif s'inscrit ici comme le penseur et l'exécutant aux dépens des représentants de la nation.

<sup>44</sup> La transformation idéologique peut prendre d'autres noms, par exemple la « gauche réformatrice ».

<sup>45</sup> Il convient tout de même de rappeler qu'Emmanuel Macron était Secrétaire général adjoint à l'Élysée chargée des questions économiques sous la présidence de François Hollande.

<sup>46</sup> Pour Morelle A., conseiller politique du président, « la politique de l'offre dans sa version socialiste prend naissance pendant la campagne au meeting du Bourget », cité par Dedieu F., « Comment les partisans de la "realéconomie" ont converti Hollande », <http://lexpansion.lexpress.fr/>, 03/03/2014, Disponible en ligne.

<sup>47</sup> En juillet 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault demande au Commissaire général à l'investissement, Louis Gallois, de lui remettre un rapport faisant part de « propositions sur différentes mesures structurelles susceptibles de porter à nouveau notre industrie aux meilleurs niveaux mondiaux », afin que puisse être mis en œuvre « un véritable pacte productif pour la compétitivité, la croissance et l'emploi », voir la Lettre de mission reproduite en tête du rapport au Premier ministre de Louis Gallois, Commissaire général à l'investissement : Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, 5 novembre 2012 Disponible en ligne.

<sup>48</sup> En 2012, Secrétaire général adjoint de l'Élysée. Ancien inspecteur des finances et banquier d'affaires de Rothschild.

<sup>49</sup> Décret n° 97-766 du 22 juillet 1997 portant création du Conseil d'analyse économique, JORF n° 169 du 23 juillet 1997, p. 11011.

<sup>50</sup> Il est à noter que le Conseil d'analyse économique est présidé par le Premier ministre ou par un président délégué qu'il désigne pour une durée de cinq ans.

<sup>51</sup> La surreprésentation de la haute fonction publique pour construire les grandes politiques publiques est une donnée récurrente en France. Elle correspond à la présence des hauts fonctionnaires de l'École nationale d'administration (ENA) pour qui « l'engagement politique devient une modalité normale de carrière ». Ces décideurs ont été largement formés à l'Institut d'Études Politiques de Paris (Science Po Paris) et à l'ENA, deux écoles qui ont introduit une conception particulière de l'État, marquée par la doctrine du *new public management* et le développement des questions financières sous le prisme de la macroéconomie et de la mondialisation, voir Jagroye J., François B. et Sawicki F., *Sociologie politique*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po Dalloz, 2006, p. 174.

<sup>52</sup> Le ministre de l'Économie et des Finances Pierre Moscovici, le ministre du Redressement productif Arnaud Montebourg, le ministre délégué au Budget auprès du ministre de l'Économie et des Finances Jérôme Cahuzac et le ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire et à la Consommation auprès du ministre de l'Économie et des Finances Benoît Hamon.

<sup>53</sup> Blein Y. *Rapport d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, Assemblée nationale, n° 2239, 2014, p. 7.

<sup>54</sup> Roussellier N. *La force de gouverner : le pouvoir exécutif en France, XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2015, p. 163.

Si la Constitution du 4 octobre 1958 met en place un régime parlementaire, la lecture présidentia- liste actuelle tend à générer une tension forte entre le droit et la pratique. En France, et bien que la Constitution de la V<sup>e</sup> République ne le prévoit pas, le Président de la République tend même à être considéré comme le chef du pouvoir exécutif (parfois alors nommé « pouvoir gouvernant ») et fait du Premier ministre, du gouvernement et du parlement, des exécutants de sa volonté. Cette situation de fait majoritaire présente ainsi les limites de la conception classique de la séparation des pouvoirs où le pouvoir arrête le pouvoir. Les moyens d'action réciproque entre les pouvoirs ont dès lors tendance à s'effacer puisque le fait majoritaire met en échec les prérogatives des parlementaires. Ainsi face à l'analyse classique des « choix publics »<sup>55</sup> laissant apparaître l'individu – la logique de la microéconomie – le cas français rend particulièrement intéressant une analyse « macro » du processus de décisions avec son paradoxe constitutif lié à l'incertitude qui règne en la matière<sup>56</sup>. Pour le formuler autrement, et comme soulignée dans les rapports du Comité de suivi sur le CICE, c'est l'idée que les grandes structures et les phénomènes économiques ne peuvent être appréciés que globalement.

En France, la constatation d'un phénomène majoritaire n'est pas nouvelle. Il s'agit d'un long processus entamé sous la III<sup>e</sup> République et qui porte l'idée que l'avènement d'une majorité stable est, ainsi que le pense Léon Gambetta, « *le fondement primordial du pouvoir* »<sup>57</sup>. Selon cette approche, il y aurait un lien substantiel entre la solidité d'une majorité et la prétention à gouverner. Il s'agit d'un phénomène juridique, politique, mais aussi historique et social d'alignement autour d'une majorité au pouvoir (le gouvernement et la majorité parlementaire)<sup>58</sup>. Avec l'élection du Président de la République au suffrage universel direct depuis 1962 et l'ajustement dans le temps du mandat de députés et de celui du Président de la République<sup>59</sup>, le fait majoritaire peut même connaître un alignement parfait et c'est justement dans ces circonstances « parfaites » qu'a été pensé le CICE<sup>60</sup>. Une telle situation met ainsi en exergue l'inadaptation des mécanismes du parlementarisme rationalisé mis en place en 1958 et largement favorables au pouvoir exécutif. Le phénomène majoritaire correspond ici à l'emprise d'une force politique sur tout l'appareil d'État. Cumulé à la bipolarisation de vie politique, elle conduit alors à voir l'un des deux partis du gouvernement diriger l'État. Cette bipolarisation n'empêche pas de constater en matière économique un alignement idéologique entre la gauche

et la droite à travers l'influence de la haute administration sur la définition des politiques publiques puisque l'opposition des partis ne signifie plus nécessairement une opposition des idées, comme le démontre d'ailleurs la récente création de La République en marche !

Le CICE témoigne de l'effacement préoccupant du Parlement dans la vie politique française. Le problème est d'autant plus important qu'à l'image de son responsable, le Président de République, l'échec du CICE n'emporte aucune conséquence. Les critiques contre les processus de décisions des politiques publiques sont au cœur de nombreuses études depuis les années 1960. Dans le monde, elles sont portées par le succès des travaux de James M. Buchanan (« Prix Nobel » d'économie en 1986) et Gordon Tullock<sup>61</sup>, les fondateurs de l'École des choix publics (ou *public choice theory*) qui proposent une analyse individuelle des comportements. J. M. Buchanan et G. Tullock ont notamment permis de renouveler la pensée économique et politique sur le vote et les acteurs de la démocratie<sup>62</sup> (électeurs - hommes politiques) en mettant en lumière l'épineuse question du « réalisme politicien ». Avec eux, il s'agit « *d'employer la microéconomie des organisations pour analyser et comprendre le fonctionnement de l'organisation politique* »<sup>63</sup>. Dans leurs travaux, ces auteurs soulignent le rôle des contraintes constitutionnelles, c'est-à-dire de la somme des règles qui ne peuvent pas être modifiées par l' élu et qui constituent alors doublement un cadre autant qu'une protection pour l'électeur. Sur cette dernière remarque, et en opposition au modèle politique des États-Unis (régime présidentiel prônant dans son principe une séparation

<sup>55</sup> Sur l'analyse des « choix publics », voir infra.

<sup>56</sup> L'affirmation selon laquelle il est impossible de mesurer précisément les effets des mesures macroéconomiques est récurrente dans les différents rapports des comités de suivi du CICE.

<sup>57</sup> Roussellier N., *La force de gouverner*, op. cit., p. 96.

<sup>58</sup> Ainsi que le souligne Benetti J., « l'expression "fait majoritaire" ne se laisse pas facilement définir », voir Benetti J. L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République), *Les Petites Affiches* (numéro spécial « Les 50 ans de la Ve République »), n° 138, 2008, pp. 20725.

<sup>59</sup> Certains auteurs considèrent que le fait majoritaire reste « indépendant de la situation du chef de l'État » et qu'il intéresse « exclusivement les rapports que la majorité parlementaire entretient avec le gouvernement » au sens où le fait majoritaire ne disparaîtrait « pas en période de cohabitation, seulement le président de la République en perd le bénéfice ». *Ibid.*

<sup>60</sup> Le fait majoritaire apparaît donc en 1962 dans sa formule « parfaite » jusqu'à la première cohabitation en 1986 puis à nouveau de 2002 à 2017.

<sup>61</sup> M. Buchanan J. et Tullock G. *The calculus of consent?: logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, coll. « Ann Arbor paperbacks 100 », 1965, 361 p.

<sup>62</sup> Selon la formule « This is a book about the political organization of a society of free men », M. Buchanan J. et Tullock G. *The calculus of consent*, op. cit., XV.

<sup>63</sup> Santagata W. *The calculus of consent?: logical foundations of constitutional democracy*. James M. Buchanan & Gordon Tullock, in *Dictionnaire des grandes oeuvres économiques*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 73780.

## Dossier

> Le crédit d'impôt  
compétitivité emploi

stricte des pouvoirs<sup>64</sup>), il faut observer qu'il n'existe pas en France de mesures auto-exécutrices<sup>65</sup> capables de bloquer la volonté présidentielle (hormis la censure constitutionnelle, mais qui fait l'objet d'âpres débats car le positionnement politique de l'institution reste discutable). Contrairement à l'idée communément admise, tout fonctionne donc comme si la théorie des Choix publics, telle qu'elle est théorisée au départ, n'est pas du tout applicable à la situation française, car il n'existe en France aucune limite à la mise en place des projets portés par la majorité présidentielle<sup>66</sup>.

Si le Parlement ne peut pas être considéré comme le lieu où le CICE s'est bâti, il lui reste la mission de contrôle de l'exécutif. En ce sens, le 13 mai 2014, une mission, composée de 33 députés reflétant la composition politique de l'Assemblée à la faveur du Président de la République a été constituée pour évaluer le dispositif. À ce moment, il est considéré qu'il est « impossible de procéder d'ores et déjà à une véritable évaluation des effets économiques du CICE »<sup>67</sup>. Le comité

de suivi du CICE est d'ailleurs présidé par le même Jean PISANI-FERRY, l'un des promoteurs du projet. Ce comité a été installé le 25 juillet 2013 au Commissariat général à la stratégie et à la prospective, lui-même créé par décret le 22 avril 2013<sup>68</sup>, puis modifié par décret le 24 mars 2017<sup>69</sup>. Ce comité s'inscrit comme l'héritier du Commissariat au Plan fondé en 1946<sup>70</sup>. Le comité de suivi est présenté comme un organisme de réflexion, d'expertise et de concertation chargé d'inventer les politiques publiques<sup>71</sup>. Conformément aux dispositions de la loi, le commissaire général de *France Stratégie*, Jean Pisani-Ferry, est accompagné de deux experts, quatre parlementaires, de représentants des partenaires sociaux et de l'administration et d'organismes publics<sup>72</sup>.

Bien que son autonomie face au pouvoir politique semble être un argument pour sa crédibilité, l'organisme est rattaché aux services du Premier ministre. Chaque année, il doit fournir un rapport permettant de décrire les conditions de mise en œuvre du CICE. Les premiers rapports ne disposaient toutefois pas du recul nécessaire leur permettant d'évaluer les conséquences du CICE. Seul le rapport de 2016 commence à se prononcer sur ces conséquences, en les nuanciant toutefois fortement puisque, comme énoncé précédemment, les écarts d'évaluation varient fortement. Il est dès lors difficile d'évaluer la portée de ces travaux tant leurs conclusions sont prudentes.

L'échec de la mesure conduit logiquement à ce que le CICE soit aujourd'hui l'objet d'un nombre considérable d'études et d'analyse, mais ses effets précis sont mal connus. Les observateurs admettent qu'il est difficile de connaître précisément le détail des effets de la mesure qui, prise dans l'urgence, semble aujourd'hui vouloir être effacée des mémoires par le pouvoir en place. Le cadre politico-institutionnel financier ayant permis la création et la mise en place du CICE amène ainsi à s'interroger sur le bien-fondé d'une telle mesure puisque considérant son impact sur les recettes, il n'est sans doute pas exagéré d'affirmer que le CICE est une refonte du contrat fiscal, voire même social en matière d'impôts puisque le contrat social dans l'État sert « de base à tous les droits »<sup>73</sup>. ■

<sup>64</sup> Pour un article détaillé sur la séparation stricte des pouvoirs, voir par exemple Julien Boudon qui réfute cependant l'idée d'une séparation rigide des pouvoirs aux États-Unis. Boudon J. La séparation des pouvoirs aux États-Unis, *The Separation of Power in the United States, Pouvoirs*, n° 143, 11 Décembre 2012, pp. 113-122.

<sup>65</sup> Nous entendons par l'expression « mesures auto-exécutrices », les restrictions crédibles à la capacité du pouvoir de manipuler les règles juridiques, économiques ou politiques au profit de lui-même et de ses mandants. En droit, il s'agit des restrictions constitutionnelles « auto-exécutrices » et, dans une démocratie, principalement la présence d'un Parlement ayant un rôle important dans la vie politique. Sur la création du concept, voir North D. C. et Weingast B. R. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England, *The Journal of Economic History*, vol. 49, n°4, 1 Décembre 1989, pp. 803-832.

<sup>66</sup> Sous réserve de se conformer à la Constitution ainsi qu'aux engagements européens.

<sup>67</sup> Blein Y. *Rapport d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, op. cit., p. 8.

<sup>68</sup> Décret n°2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *JORF* n°0095 du 23 avril 2013, p.7074.

<sup>69</sup> Décret n°2017-392 du 24 mars 2017 modifiant le décret n°2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *JORF* n°0073 du 26 mars 2017.

<sup>70</sup> <http://www.strategie.gouv.fr/propos-de-france-strategie>

<sup>71</sup> Ses quatre principales missions sont : évaluer les politiques publiques ; débattre avec une pluralité de parties prenantes ; anticiper les défis et les mutations ; proposer de nouvelles solutions.

<sup>72</sup> Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport, 2016, p. 8.

<sup>73</sup> Rousseau J.-J. *Du Contrat social*, Chap. IX, Livre I - Repris par Faguet E. *Politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire*, Paris, Société française d'imprimerie et de librairie, 1902, p.124, [Rééd.] Rousseau J.-J. *Du Contrat social*, Genève, Les éditions du Cheval Ailé, Coll. Œuvres immortelles, 1947, p.201.