

N° 789

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le profil des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE),

Par Mme Marie-France BEAUFILS,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE	9
PREMIÈRE PARTIE	
UN EFFORT BUDGÉTAIRE IMPORTANT POUR UN DISPOSITIF UNIVERSEL VISANT DEUX OBJECTIFS	
I. UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES, INTRODUIT PAR VOIE D'AMENDEMENT	11
A. LE RAPPORT GALLOIS, ÉTAT DES LIEUX D'UN MANQUE DE COMPÉTITIVITÉ DÉBOUCHANT SUR DES PROPOSITIONS DISCUTABLES.....	11
B. UN CRÉDIT D'IMPÔT DESTINÉ AUX ENTREPRISES, ASSIS SUR LA MASSE SALARIALE INFÉRIEURE À 2,5 FOIS LE SMIC	11
1. <i>Un dispositif pour deux objectifs</i>	11
2. <i>Le fonctionnement du CICE</i>	12
3. <i>Un dispositif nécessairement universel, du fait du cadre juridique européen</i>	15
C. UN DISPOSITIF INTRODUIT PAR VOIE D'AMENDEMENT AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2012, SANS ÉTUDE D'IMPACT	15
1. <i>Un dispositif créé par voie d'amendement</i>	15
2. <i>L'absence d'étude d'impact</i>	16
II. UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT, DIFFICILE À PRÉVOIR	16
A. UN MONTANT ÉLEVÉ DE CRÉANCE, DES IMPACTS PLURIELS.....	16
1. <i>Des créances conséquentes</i>	16
2. <i>Des impacts sur le budget et la comptabilité de l'État</i>	18
B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE RAPIDE, UN COÛT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT	19
1. <i>Une consommation de la créance étalée dans le temps</i>	19
2. <i>Une enveloppe budgétaire d'une vingtaine de milliards d'euros à l'horizon 2017</i>	20
3. <i>Des consommations différentes selon la taille de l'entreprise</i>	21
C. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI S'EST RÉVÉLÉE ELOIGNÉE DES PRÉVISIONS	22
1. <i>Une exécution mal anticipée</i>	22
2. <i>Une soutenabilité budgétaire à surveiller</i>	23

DEUXIÈME PARTIE
UNE GESTION DIFFICILE TANT POUR LES ENTREPRISES
QUE POUR LES SERVICES FISCAUX

I. UN DISPOSITIF COMPLEXE, PARTICULIÈREMENT POUR LES TPE-PME.....	25
A. LE CRÉDIT D'IMPÔT : UN OUTIL FACILE D'ACCÈS POUR LES GRANDES ENTREPRISES, MOINS ÉVIDENT POUR LES TPE-PME	25
1. <i>Des problématiques de gestion différenciées selon la taille de l'entreprise</i>	25
2. <i>Un dispositif peu lisible au départ pour les TPE-PME</i>	26
B. UNE FAIBLE LISIBILITÉ DU DISPOSITIF.....	27
1. <i>Une faible lisibilité, notamment à l'étranger</i>	27
2. <i>Une incohérence des annonces gouvernementales sur l'avenir du dispositif depuis sa création</i>	28
C. UN PRÉFINANCEMENT NÉCESSAIRE MAIS NON OPTIMAL	29
1. <i>Un décalage entre la création de la créance et son paiement, conduisant à un nécessaire recours au préfinancement</i>	29
2. <i>Le préfinancement, un outil incontournable mais non optimal</i>	30
II. BPIFRANCE, INITIALEMENT MISSIONNÉE POUR LE PRÉFINANCEMENT GRANDES CRÉANCES, DEVENUE INTERLOCUTEUR INCONTOURNABLE DES TPE-PME	31
A. INITIALEMENT DESTINÉE À PRÉFINANCER LES GRANDES CRÉANCES.....	31
1. <i>Le dispositif Avance+ Emploi, initialement réservé aux créances d'un certain montant</i>	31
2. <i>Un dispositif de garantie des préfinancements peu utilisé par des banques peu mobilisées</i>	32
B. BPIFRANCE A DÛ ASSURER LE PRÉFINANCEMENT DES CRÉANCES DES TPE- PME.....	33
1. <i>Bpifrance, banque incontournable du préfinancement depuis 2014, particulièrement pour les TPE-PME</i>	33
2. <i>Un profil de bénéficiaires qui illustre les besoins des entreprises</i>	34
3. <i>Un dispositif coûteux et parfois risqué pour Bpifrance</i>	37
4. <i>Une fine connaissance du paysage industriel et commercial français</i>	38
III. UNE GESTION LOURDE POUR LES SERVICES FISCAUX, UN CONTRÔLE LIMITÉ.....	38
A. PRIORITÉ DEMANDÉE AUX SERVICES FISCAUX, LE CICE MOBILISE DES MOYENS IMPORTANTS AU DÉTRIMENT DES AUTRES TÂCHES	38
1. <i>Une gestion complexe des créances</i>	38
2. <i>Des services fiscaux sous tension</i>	40
B. UN CONTRÔLE LIMITÉ EN RAISON DES MOYENS DISPONIBLES ET DE LA VOLONTÉ GOUVERNEMENTALE	41
1. <i>Un contrôle limité...</i>	41
2. <i>...du fait des moyens et données disponibles...</i>	42
3. <i>... et par les annonces et les instructions du Gouvernement</i>	42

**TROISIÈME PARTIE
DES BÉNÉFICIAIRES NON CIBLÉS, UN SUIVI LIMITÉ,
UNE UTILISATION IMPRÉCISE**

I. LE PROFIL DES BÉNÉFICIAIRES DU CICE RÉVÈLE UN OUTIL INADÉQUAT, MANQUANT SA CIBLE	45
A. UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DE LA RÉPARTITION PAR TAILLE D'ENTREPRISE	45
1. <i>Des bénéficiaires nombreux, mais une créance majoritairement destinée aux grandes entreprises</i>	<i>45</i>
2. <i>Une créance majoritairement captée par un petit nombre d'entreprises</i>	<i>48</i>
B. LE SECTEUR INDUSTRIEL, BÉNÉFICIAIRE MINORITAIRE DU MONTANT ALLOUÉ	48
C. LE CICE BÉNÉFICIE MAJORITAIREMENT À DES ENTREPRISES NON EXPOSÉES À L'INTERNATIONAL	50
1. <i>Une créance captée par des entreprises non exposées à l'international</i>	<i>50</i>
2. <i>Un seuil de 2,5 SMIC ne correspondant pas aux réalités des industries compétitives</i>	<i>51</i>
D. UNE ANALYSE TERRITORIALE DIFFICILE	52
1. <i>Une répartition qui paraît déséquilibrée, des données insuffisantes</i>	<i>52</i>
2. <i>La question territoriale au cœur de la problématique de compétitivité</i>	<i>53</i>
3. <i>Un CICE majoré outre-mer, pour des résultats incertains</i>	<i>53</i>
II. UN SUIVI LIMITÉ DE L'UTILISATION, DE FAIBLES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES	54
A. AUCUN INDICATEUR DE PERFORMANCE, UN SUIVI CONFIE À FRANCE STRATÉGIE	54
1. <i>Aucun indicateur de performance dédié au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements »</i>	<i>54</i>
2. <i>Une évaluation confiée à France Stratégie</i>	<i>54</i>
B. UNE UTILISATION NORMALEMENT FLÉCHÉE PAR LA LOI	55
C. DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES LIMITÉES, UN SUIVI ILLUSOIRE	55
D. AU SEIN DU PACTE DE RESPONSABILITÉ, UN SUIVI INEXISTANT DES « ACCORDS D'ENGAGEMENTS » PRÉVUS AU NIVEAU DES BRANCHES	56
1. <i>Des accords hétérogènes selon les branches</i>	<i>56</i>
2. <i>Des accords peu connus des entreprises et dont le suivi est inexistant</i>	<i>57</i>
III. UNE UTILISATION HÉTÉROGÈNE DE CETTE CRÉANCE	58
A. UNE UTILISATION DIFFÉRENCIÉE	58
1. <i>Un gain financier global, plus ou moins nécessaire au développement de l'activité des entreprises bénéficiaires</i>	<i>58</i>
2. <i>Des utilisations diverses</i>	<i>58</i>
B. UN OUTIL D'AIDE POUR LES TPE-PME EN DIFFICULTÉ	59
1. <i>Le CICE souvent utilisé comme un outil de trésorerie</i>	<i>59</i>
2. <i>Le CICE comme révélateur des besoins de financement des petites et moyennes entreprises</i>	<i>61</i>

C. LE POSSIBLE « RACKET AU CICE ».....	61
D. UNE FAIBLE CONCERTATION AU SEIN DE L'ENTREPRISE DANS LES DÉCISIONS D'UTILISATION DU CICE	63
1. <i>Une faible participation des représentants du personnel</i>	63
2. <i>Une faible participation des directions des ressources humaines</i>	63
E. CONCLUSION : UN DISPOSITIF COMPLEXE ET NON CIBLÉ, POUR UN EFFET INCERTAIN	63
EXAMEN EN COMMISSION	65
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	77

Mesdames, Messieurs,

En 2012, au cœur de la crise économique, le Commissaire général à l'investissement Louis Gallois a rendu un rapport au Premier ministre Jean-Marc Ayrault, intitulé « Pacte national pour la compétitivité et l'emploi ». Ce rapport préconisait des mesures de soutien à l'industrie française, dont la situation était reconnue comme extrêmement délicate.

À l'issue de ce rapport, le Gouvernement a décidé à l'automne 2012, dans une loi de finances rectificative, de la mise en place d'un nouveau dispositif fiscal. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a ainsi été créé, avec une enveloppe budgétaire conséquente puisqu'un objectif de dépense a été fixé à vingt milliards d'euros à l'horizon 2020.

Ce nouveau dispositif fiscal est venu alourdir considérablement depuis 2014 les crédits du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ». Près de trois fois supérieur à l'enveloppe du crédit d'impôt recherche (CIR), le CICE a profondément bouleversé le paysage de la fiscalité des entreprises.

Quatre ans après la création de ce dispositif et trois ans après son lancement, il convient de procéder au suivi et au contrôle de cette politique publique conséquente qui représente près de 1 % du PIB de notre pays.

Ce rapport présente ainsi le fonctionnement et la mise en œuvre du CICE. Il s'agit de montrer dans quelle mesure le dispositif d'envergure qu'est le CICE a pu se révéler complexe pour ses bénéficiaires, dans sa gestion comme dans son pilotage. L'étude du profil des bénéficiaires du CICE a permis d'analyser le déploiement du dispositif et les institutions qui ont pu devoir intervenir, les besoins et les difficultés des bénéficiaires. Elle permet enfin, et il s'agit ici de le regretter, de souligner que ce dispositif non ciblé semble avoir manqué son objectif, et qu'il se révèle un allègement d'impôt plus qu'un dispositif ciblé au service de l'industrie française.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

Les principales observations

1. Le CICE s'est révélé un **outil au pilotage complexe**, dont le coût **budgétaire conséquent est difficilement prévisible**.
2. Ce nouveau dispositif a **déstabilisé une administration fiscale** déjà sous pression, pour une **capacité de contrôle limitée** et un suivi largement réduit.
3. Les **petites et moyennes entreprises se sont montrées en difficulté** face à la forme de ce dispositif fiscal, à ses finalités et sa mise en œuvre.
4. Le **rôle de Bpifrance dans le déploiement de ce dispositif** et la disponibilité des crédits a été **majeur**, et l'institution a démontré pleinement ici la pertinence et l'utilité d'une banque publique d'investissement, levier de politique publique.
5. La cible du CICE, à savoir l'industrie et les secteurs soumis à la concurrence internationale, se révèle minoritaire au sein des bénéficiaires. Le non ciblage du dispositif se traduit par un **profil de bénéficiaires qui conduit à s'interroger sur la pertinence de l'outil au regard de l'objectif visé**.

Les principales recommandations

- Recommandation n° 1 :** Engager un débat sur le cadre juridique européen et les règles applicables en matière d'aides publiques aux entreprises, afin qu'elles puissent être ciblées en fonction d'objectifs définis par les États.
- Recommandation n° 2 :** Assurer des **guichets fiscaux accessibles et ciblés vers les TPE-PME** pour garantir l'accès au droit et la bonne application des règles fiscales.
- Recommandation n° 3 :** Engager une réelle réflexion sur la lisibilité et l'efficacité de la fiscalité des entreprises et des dépenses fiscales.
- Recommandation n° 4 :** Créer, en complément de Bpifrance, un **réseau territorial de banques publiques d'investissement, véritables BPI régionales**, proches des collectivités locales et des tissus industriels et commerciaux, ayant notamment pour mission de répondre aux besoins de trésorerie et de financement des TPE-PME.
- Recommandation n° 5 :** Assurer la **réelle conditionnalité du CICE** et le respect des utilisations prévues par la loi en conduisant des contrôles sur les déclarations d'utilisation du CICE.
- Recommandation n° 6 :** Revoir **profondément, dans sa forme comme son montant, le dispositif complexe et budgétairement conséquent qu'est le CICE**. Redéployer les fonds consacrés au CICE dans des plans d'investissements en faveur des infrastructures et de la transition énergétique.

PREMIÈRE PARTIE : UN EFFORT BUDGÉTAIRE IMPORTANT POUR UN DISPOSITIF UNIVERSEL VISANT DEUX OBJECTIFS

I. UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES, INTRODUIT PAR VOIE D'AMENDEMENT

A. LE RAPPORT GALLOIS, ÉTAT DES LIEUX D'UN MANQUE DE COMPÉTITIVITÉ DÉBOUCHANT SUR DES PROPOSITIONS DISCUTABLES

Dans sa lettre de mission adressée au Commissaire général à l'investissement en 2012, le Premier Ministre dresse un bilan de la situation industrielle de la France et indique qu' « *il ne peut y avoir d'économie forte sans industrie forte* ». Il entend ainsi donner « *un nouvel élan à l'industrie française* ».

Le rapport rédigé par Louis Gallois a confirmé le diagnostic porté sur la situation de l'industrie française, et la nécessité d'une intervention publique. Le commissaire général à l'investissement préconisait alors un « *choc de compétitivité* ».

La quatrième proposition du rapport Gallois était ainsi formulée : « *créer un choc de compétitivité en transférant une partie significative des charges sociales jusqu'à 3,5 SMIC – de l'ordre de 30 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB – vers la fiscalité et la réduction de la dépense publique. Ce transfert concernerait pour 2/3 les charges patronales, et pour 1/3 les charges salariales.* »

Si cette proposition du rapport Gallois est discutable, la présentation du CICE montre que **le dispositif retenu est sensiblement éloigné des préconisations du rapport Gallois.**

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT DESTINÉ AUX ENTREPRISES, ASSIS SUR LA MASSE SALARIALE INFÉRIEURE À 2,5 FOIS LE SMIC

1. Un dispositif pour deux objectifs

La création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans la troisième loi de finances rectificative pour 2012¹ constituait le premier volet du **Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi**. Si le rapport Gallois s'attachait à la question de la compétitivité, le Gouvernement affirme viser à travers le CICE deux objectifs : la compétitivité et l'emploi. L'exposé des motifs qui accompagnait

¹ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012.

l'amendement du Gouvernement à la loi de finances rectificative pour 2012 précisait ainsi : « *première décision du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi présenté par le Premier ministre à l'issue du séminaire gouvernemental le 6 novembre, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) vise à donner aux entreprises les moyens de **redresser la compétitivité de la production française et à soutenir l'emploi**. Il répond pleinement à la problématique de la compétitivité coût qui participe de la perte de compétitivité de notre pays. Il donnera aussi aux entreprises un ballon d'oxygène pour investir et innover, au service de leur compétitivité hors coût.* »

Dans sa communication, le Gouvernement a régulièrement insisté sur les deux objectifs attribués à ce dispositif. Pourtant, les économistes se montrent **dubitatifs à l'égard de politiques publiques visant à atteindre deux objectifs distincts à l'aide d'un seul instrument**. Il n'est pas certain qu'un même outil soit pertinent pour soutenir les deux objectifs donnés.

2. Le fonctionnement du CICE

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, le CICE prend la forme d'une réduction de l'impôt à acquitter en année n au titre de l'exercice n-1. Ce crédit d'impôt est codifié aux articles 244 *quater* C, 199 *ter* C, 220 C et 223 O **code général des impôts**, ainsi qu'à l'article L. 172 G du livre des procédures fiscales¹.

Défini à l'article 244 *quater* C du code général des impôts, le CICE est un avantage fiscal qui concerne les **entreprises employant des salariés, soumises à un régime réel d'imposition** (ce qui exclut les micro-entreprises et les auto-entrepreneurs), quels que soient leur forme et le régime d'imposition de leur résultat, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.

L'assiette de ce crédit d'impôt est constituée par les **rémunérations brutes soumises aux cotisations sociales** (masse salariale), versées par les entreprises dans la limite de 2,5 fois le salaire minimum en vigueur (smic). Son taux, qui était de 4 % des rémunérations versées au titre de l'année 2013 qui a vu le lancement du CICE, est passé à 6 % à partir du 1^{er} janvier 2014.

Selon les dispositions des articles 199 *ter* C et 220 C du code général des impôts, **le CICE est imputé sur l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés** dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les rémunérations prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été versées. **La partie n'ayant pas trouvé à s'imputer est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés dû au titre des trois années** suivant celle au titre de laquelle elle est constatée, puis, **s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période**.

¹ Source : Bulletin officiel des Finances publiques.

La créance de CICE est **néanmoins remboursable l'année même de sa constitution dans certains cas** : les PME au sens de la réglementation communautaire, les entreprises nouvelles¹ répondant à certaines conditions, les jeunes entreprises innovantes (JEI) et les entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation ou de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire².

Les entreprises déclarent le CICE via une déclaration spéciale n° 2079-CICE-SD.

La liquidation de l'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés (IS) est liquidé de la manière suivante :

- étape 1 : l'IS brut au titre de l'exercice est calculé (il faut totaliser les montants de l'IS au taux normal, de l'IS à taux réduit, de l'impôt sur les plus-values nettes et de l'IS à un taux particulier) ;

- étape 2 : les créances fiscales de l'exercice qui sont imputables et non restituables au titre de l'exercice sont imputées sur l'IS brut déterminé à l'étape 1 ;

- étape 3 : les créances fiscales de l'exercice qui sont reportables au titre de l'exercice sont imputées sur l'IS brut dû après imputation des créances non restituables déterminé à l'étape 2, le CICE faisant partie des créances fiscales qui sont reportables au titre de l'exercice ;

- étape 4 : les créances fiscales de l'exercice qui sont restituables sont imputées sur l'IS brut dû après imputation des créances reportables déterminé à l'étape 3 ;

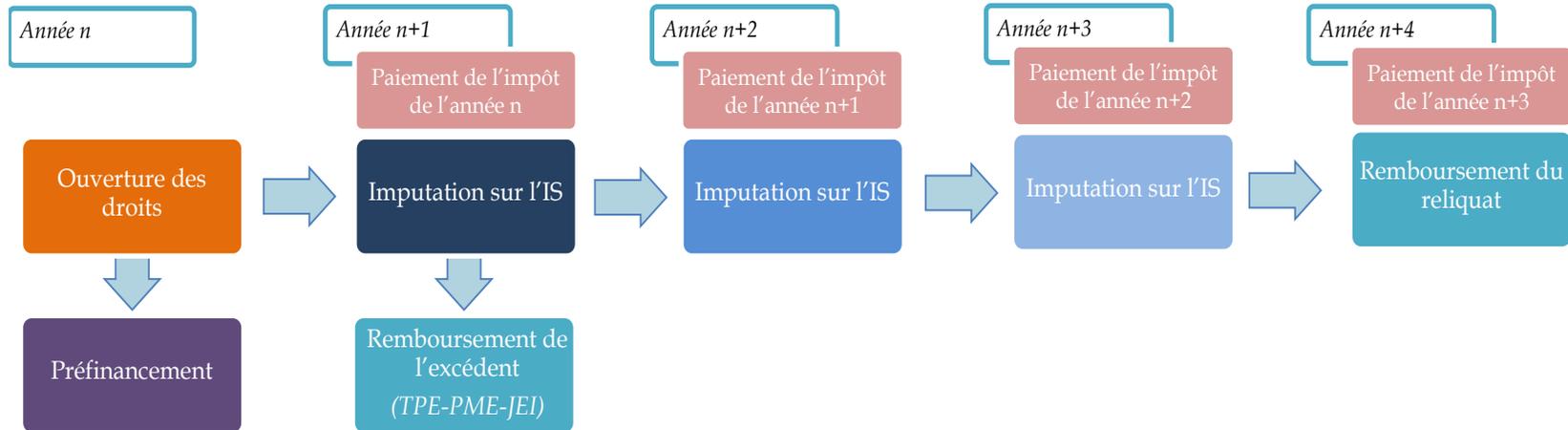
- étape 5 : l'IS dû après imputation des créances restituables déterminées à l'étape 4 est comparé aux acomptes versés. Si l'IS dû excède les acomptes versés, la différence constitue le solde à payer. Dans le cas contraire, on constate un excédent d'IS qui, en principe, donne lieu à une restitution.

Source : réponse du ministère du budget au questionnaire budgétaire

¹ Celles-ci peuvent demander le remboursement immédiat des créances de crédit d'impôt constatées au titre de l'année de création et des quatre années suivantes.

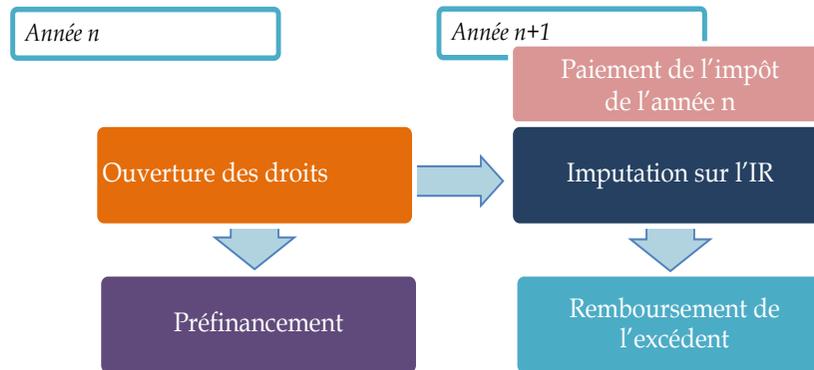
² Ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date de la décision ou du jugement qui a ouvert ces procédures.

Parcours d'une créance CICE - IS



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Parcours d'une créance CICE - IR



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

3. Un dispositif nécessairement universel, du fait du cadre juridique européen

Le CICE s'adresse à l'ensemble des entreprises, sans distinction de taille ou de secteur d'activité. Un **dispositif ciblé** aurait été pertinent afin de garantir une **allocation optimale des montants engagés** sur l'objectif retenu de compétitivité. Ainsi, cibler uniquement le secteur industriel pour un même coût budgétaire aurait permis des effets de levier bien plus importants. Dans une logique équivalente, il est possible de considérer que les sommes allouées aux secteurs non soumis à des exigences de compétitivité auraient pu être **économisées sur le budget de l'État**. Ce constat est d'autant plus significatif dans une période de restrictions budgétaires pour les administrations publiques, et notamment les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

La forme retenue pour le CICE s'explique sans doute par la **faible possibilité donnée aux États par les textes européens pour cibler les aides qu'ils accordent aux entreprises**. Ces restrictions sont notamment issues des stipulations des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatifs aux aides d'États.

Recommandation n° 1 : Engager un débat sur le cadre juridique européen et les règles applicables en matière d'aides publiques aux entreprises, afin qu'elles puissent être ciblées en fonction d'objectifs définis par l'État.

C. UN DISPOSITIF INTRODUIT PAR VOIE D'AMENDEMENT AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2012, SANS ÉTUDE D'IMPACT

1. Un dispositif créé par voie d'amendement

Le dispositif du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi a été créé par **l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012**¹ modifiant plusieurs articles du code général des impôts. Cet article ne figurait pas dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, il a été introduit par la voie d'un **amendement**² du Gouvernement le 28 novembre 2015 lors de l'examen du texte en première lecture devant l'Assemblée nationale.

¹ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012.

² Amendement n° 403 portant article additionnel après l'article 24.

Une saisine de députés et de sénateurs a conduit le **Conseil constitutionnel** à rendre une décision le 29 décembre 2012¹ concernant notamment l'introduction du dispositif par voie d'amendement². Les députés requérants insistaient ainsi sur une **atteinte au principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires** en raison d'un « contournement » de l'article 53 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relatif à la présentation des projets de loi de finances rectificative. Députés et sénateurs requérants ont également mis en avant un risque en termes de **sécurité juridique** au regard d'une possible inintelligibilité de la norme. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a finalement déclaré l'article 66 **conforme à la Constitution**.

2. L'absence d'étude d'impact

Dans la même saisine, les sénateurs requérants soulignaient pour leur part que l'utilisation d'un amendement avait **dispensé le Gouvernement d'une mise à disposition du Parlement d'une étude d'impact** comme il est prévu dans la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Si l'absence d'étude d'impact n'a donc pas été considérée un obstacle à la conformité de la loi à la Constitution, elle doit être ici regrettée et demeure **très préjudiciable à l'information du législateur** lors de l'examen d'une telle mesure dont le **montant cible annoncé s'élève à 20 milliards d'euros, soit près d'un tiers du produit brut de l'impôt sur les sociétés**.

II. UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT, DIFFICILE À PRÉVOIR

A. UN MONTANT ÉLEVÉ DE CRÉANCE, DES IMPACTS PLURIELS

1. Des créances conséquentes

Le taux du CICE ainsi que son assiette conduisent à un montant élevé de la créance due aux entreprises par l'État.

Selon les réponses apportées par le ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale, les créances de CICE connues concernant les millésimes 2013 et 2014 s'établissent comme suit :

- le **CICE millésime 2013** connu au 31 mai 2016 s'élève à **11,343 milliards d'euros**,

¹ Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012.

² Considérant 33.

➤ dont 373 millions d'euros pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (entreprises individuelles) ;

➤ dont 10,970 milliards d'euros en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ;

- le **CICE millésime 2014** connu au 31 mai 2016 s'élève à **17,260 milliards d'euros**,

➤ dont 781 millions d'euros pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (entreprises individuelles) ;

➤ **dont 16,479 milliards d'euros en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.**

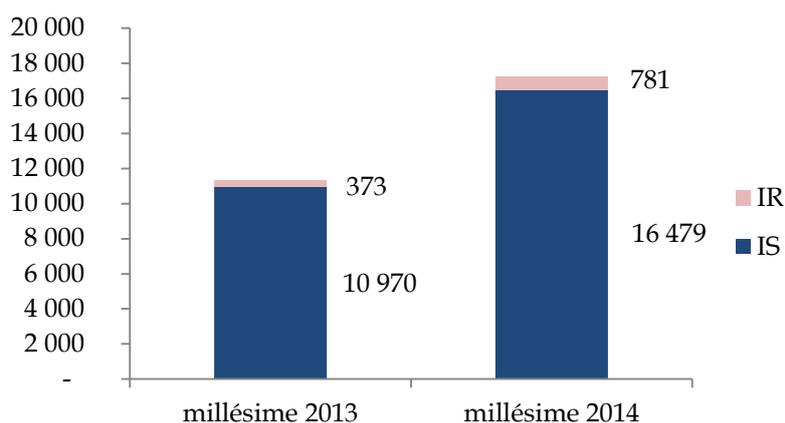
Le graphique ci-après montre bien la nette **amplification du montant global de créance entre 2013 et 2014 en raison du passage du taux applicable de 4 % à 6 %.**

Le délai de trois ans laissé aux entreprises pour déclarer leur créance de CICE implique que les créances des millésimes 2013 et 2014 ne sont pas encore définitives.

À cette date, un nombre partiel et non significatif de créances a été enregistré par le ministère des finances et des comptes publics sur le millésime 2015, ne permettant pas pour le moment de fournir d'estimation.

Créances de CICE, millésimes 2013 et 2014

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le montant de la créance fiscale au titre de l'année n permet de réaliser une **extrapolation pour l'année n+1 de la créance constatée début septembre dans les données fiscales.** Les prévisions de créance pour les années suivantes s'appuient sur cette extrapolation, sur la créance potentielle

recalculée par l'ACOSS et sur des hypothèses d'évolution de la masse salariale. Ces hypothèses sont **soumises à de fortes incertitudes, lesquelles augmentent avec l'horizon de prévision.**

Prévision des créances

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, la créance fiscale 2013 a été estimée à partir de la créance 2013 constatée à l'automne 2014, à partir d'une courbe simulant les montants des créances par mois de clôture des exercices des entreprises concernées.

Une projection en tout point similaire a été faite pour estimer la créance 2014 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

Ces prévisions successives ont été établies en supposant que les comportements à venir des entreprises seraient identiques à ceux observés à travers les données ayant déjà été mobilisées.

Le constat des données au fil de l'eau, en fonction des clôtures des exercices des entreprises concernées a permis de nourrir le modèle et, partant, d'affiner progressivement les prévisions sans changer la méthode.

Source : réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

2. Des impacts sur le budget et la comptabilité de l'État

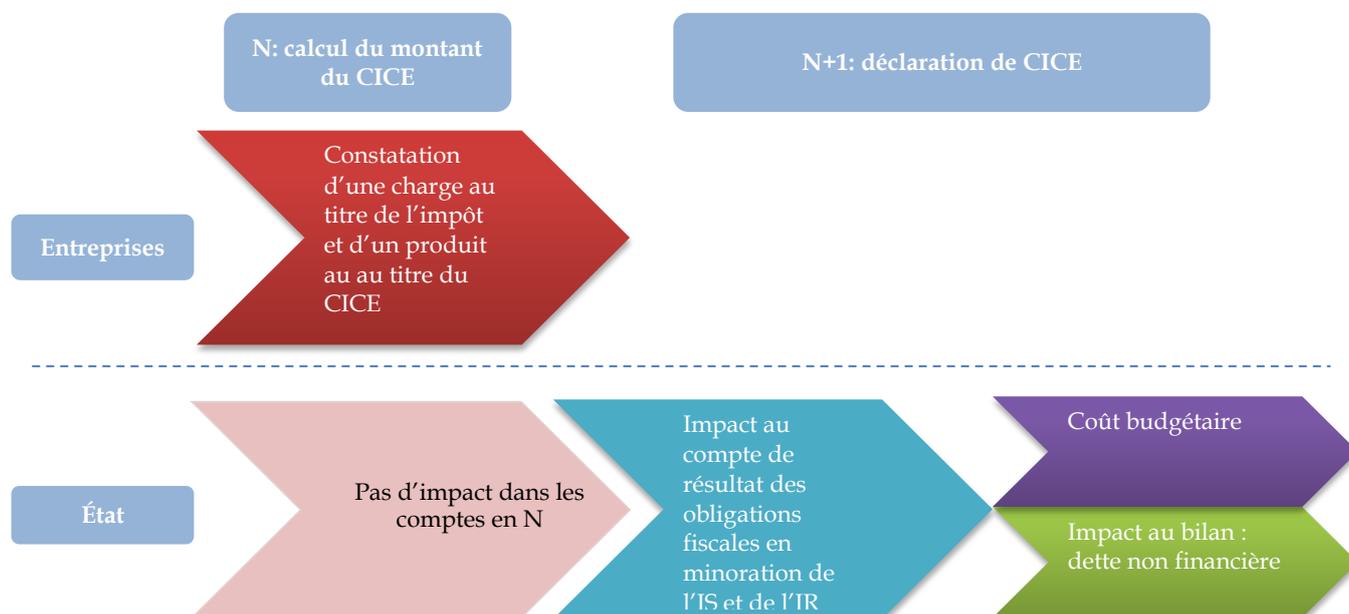
Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2016, « *les crédits d'impôt, et en particulier le crédit d'impôt compétitivité et emploi, sont enregistrés en comptabilité nationale au moment où la créance est présentée au fisc et pas nécessairement au moment où ils occasionnent une moindre recette pour l'État (c'est-à-dire au moment où ils sont liquidés).* »

En effet, la comptabilité nationale est en droits constatés alors que la comptabilité budgétaire retrace les encaissements et décaissements.

Les impacts budgétaires et comptables du CICE sont ainsi différents. **L'impact comptable est immédiat en n+1**, dès la constatation de la créance. **Les imputations et restitutions produisent un coût budgétaire**, quand le **reliquat non consommé** vient nourrir une **dette non financière** pour les années à venir. Le compte général de l'État¹ permet à ce titre de dessiner les perspectives de dépenses en germe et retrace ainsi ces différents impacts.

¹ Document comptable remis par le Gouvernement pour l'examen du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année.

Impacts budgétaires et comptables du CICE



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE RAPIDE, UN COÛT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT

1. Une consommation de la créance étalée dans le temps

Les entreprises ont **trois ans à partir de l'exercice sur lequel les salaires ont été versés pour déclarer** leur créance de CICE. Cependant, cette créance n'est **pas nécessairement mobilisée en une seule fois, ni dès la première année**, comme expliqué précédemment. Tandis que les PME au sens de la réglementation européenne peuvent imputer leur créance dès l'année n+1 et demander la restitution immédiate, les plus grandes entreprises imputent nécessairement leur créance sur l'impôt sur les sociétés dont elles doivent s'acquitter. Celles-là peuvent imputer leur créance de l'année n sur les impôts dus en n+1, n+2 et n+3. Si l'impôt sur les sociétés dû est inférieur à la créance (ou nul), il existe un délai de carence de trois ans : l'entreprise peut ainsi demander le remboursement de sa créance de l'année n en n+4.

Les entreprises choisissent d'imputer leur créance au rythme où elles le désirent.

Prévisions de consommation du CICE

La consommation (imputation et restitution) de la créance de CICE au titre d'une année n est supposée maximale en $n+1$, inférieure en $n+2$ puis nulle en $n+3$. Cette année-là, il est toujours plus intéressant pour une entreprise de consommer une créance plus récente. Au-delà, il est prévu que les plus grandes entreprises se fassent restituer leur créance restante.

Concernant les prévisions des dépenses fiscales en matière d'impôt sur les sociétés :

La dépense 2014 a été extrapolée à partir des imputations et des restitutions constatées au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2015.

La dépense 2015 a été estimée à partir des comportements de restitutions et d'imputations déjà relevés en 2014, en intégrant l'impact du changement de taux, de la variation de la masse salariale et de celle du bénéfice fiscal entre 2013 et 2014.

En contexte, il est rappelé que la réglementation a évolué entre le dépôt du PLF pour 2015 et le dépôt du PLF pour 2016. Ainsi, à compter du premier janvier 2015, la créance de CICE a pu être imputée sur les acomptes d'IS.

La dépense fiscale 2015 a été calculée en supposant au moment du projet de loi de finances pour 2016 que les créances imputées sur les acomptes IS s'élèveraient à 1,0 Md€. *In fine*, le montant total des créances de CICE imputées sur les acomptes, proche de la prévision, s'est élevé à 878 M€ environ.

Source : réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

2. Une enveloppe budgétaire d'une vingtaine de milliards d'euros à l'horizon 2017

Comme expliqué ci-avant, le **coût budgétaire du CICE** chaque année correspond à la somme des **restitutions** de l'année, à savoir les sommes effectivement remboursées aux entreprises ainsi qu'aux **imputations**, c'est-à-dire la minoration de recettes d'impôt.

Ainsi, si l'impact comptable des premiers exercices a pu permettre d'anticiper les futures dépenses budgétaires, **le coût budgétaire du CICE s'est révélé relativement faible sur le premier exercice**, du fait d'un taux à 4 % initialement mais aussi une faible consommation la première année. La montée en puissance rapide des consommations en 2015 a relevé le coût du CICE. **Sur les deux premiers exercices, seulement près de 60 % de la créance du millésime de l'année n ont été consommés en $n+1$.**

Une augmentation sensible du coût budgétaire se produira également dès l'an prochain, avec les remboursements des créances du millésime 2013 non encore consommées. Les dernières estimations fournies par le ministère des finances et des comptes publics, pendantes au programme de stabilité 2016-2019 et figurant dans le tableau ci-après, indiquent bien la montée en charge du dispositif et la trajectoire de croisière du coût budgétaire du CICE. **Le coût budgétaire du CICE devrait ainsi à**

l'horizon 2017 atteindre vingt milliards d'euros environ, soit près de 1 % du PIB.

Estimation de consommation des créances de CICE jusqu'en 2018

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Créances des entreprises (à l'IS et à l'IR) au titre de l'année n*	11,3	18,1	18,7	19,2	19,7	20,4
Consommation de la créance 2013		6,6	1,8	0,0	2,9	0,0
Consommation de la créance 2014			10,2	2,6	0,0	5,1
Consommation de la créance 2015				10,1	2,7	0,0
Consommation de la créance 2016					10,4	2,8
Consommation de la créance 2017						10,8

* Ce montant correspond à la créance totale au titre de la masse salariale d'une année. En comptabilité nationale, sont enregistrées en créances (et donc en dépenses) les montants déclarés par les entreprises à l'administration fiscale une année donnée.

Source : Direction générale du Trésor, printemps 2016

3. Des consommations différentes selon la taille de l'entreprise

Les consommations de créances de CICE montrent de réelles différences selon la taille de l'entreprise, comme le souligne le tableau ci-après pour les consommations du millésime 2014 à jour du début de l'année 2016. Dans le cas du millésime retenu, les imputations et restitutions ont donc pu se faire sur l'exercice 2015. On voit ainsi que **les micro-entreprises et les PME affichent des taux de consommation au bout d'un an très importants**, à plus de 85 %, mais non égaux à 100 %, alors même que ces catégories d'entreprises sont éligibles à la restitution immédiate. **Ces taux chutent de manière importante pour les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises**, ces dernières affichant un taux de 33 %. **Ces taux modérés de consommation sont d'autant plus significatifs qu'ils concernent deux catégories couvrant ensemble plus de la moitié de la créance du millésime.**

Consommation des créances de CICE (millésime 2014)

(montants en euros)

	Montant des restitutions	Montant des imputations	Montant des consommations	Nombre de créances	Montant des créances	Consommation de la créance
MIC	1 360 593 258	774 317 270	2 134 910 528	604 802	2 328 633 888	92%
PME	2 430 255 814	2 079 547 508	4 509 803 322	154 507	5 308 609 071	85%
ETI	88 024 501	1 569 422 199	1 657 446 700	5 408	3 710 134 740	45%
GE	7 771 465	1 620 407 402	1 628 178 867	272	4 908 353 185	33%
Total	3 886 645 038	6 043 694 379	9 930 339 417	764 989	16 255 730 884	61%

Source : commission des finances du Sénat, d'après la réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

Au niveau des **entreprises de taille intermédiaire et des grandes entreprises, la moindre consommation peut s'expliquer par l'absence de mécanisme de restitution immédiate**, notamment dans le cas d'une société bénéficiaire se voyant dans l'impossibilité d'imputer l'ensemble de la créance sur l'impôt sur les sociétés dû, ou d'une société déficitaire ne pouvant donc pas imputer sa créance.

C. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI S'EST RÉVÉLÉE ELOIGNÉE DES PRÉVISIONS

1. Une exécution mal anticipée

Les exécutions budgétaires des exercices 2014 et 2015, relatives aux millésimes 2013 et 2014, **montrent des écarts importants par rapport aux prévisions de consommation**. Ainsi, la créance a été sous consommée en 2014, sans que l'administration puisse en établir clairement la raison. À l'inverse, le CICE a été plus fortement mobilisé que prévu par les entreprises en 2015 et ses crédits estimatifs ont dû être révisés à la hausse en cours d'année. Ces **difficultés de prévision paraissent inhérentes au choix d'une dépense fiscale complexe**, qui dépend des décisions d'optimisation des entreprises. Le problème semble ici d'autant plus **préoccupant que les sommes en jeu sont importantes**.

Au cours de l'exercice 2015, les écarts relevés dans l'exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale ont été, **pour la deuxième année consécutive, largement dus à la gestion du CICE**. Si un temps nécessaire à la montée en puissance du dispositif est concevable, ces écarts illustrent une nouvelle fois le **manque de préparation du dispositif**, ici dans son aspect comptable.

Analysant l'exécution 2014, la Cour des comptes relevait que le total des dépenses au titre du CICE avait été de **6,37 milliards d'euros, contre**

9,76 milliards d'euros prévus dans la loi de finances initiale. Pour l'exercice 2015, les prévisions jointes au projet de loi de finances initiale puis, en novembre 2015, au projet de loi finances rectificative n'ont **pas suffisamment anticipé la montée en charge du dispositif**, avec le relèvement du taux à 6 % ainsi qu'une plus forte sollicitation. La Cour des comptes souligne ainsi dans sa note d'exécution budgétaire de 2016 relative à l'exécution de la mission « Remboursements et dégrèvements » en 2015 que **le coût total du CICE pour 2015 a dépassé de 1,2 milliard d'euros la prévision de la loi de finances initiale.**

2. Une soutenabilité budgétaire à surveiller

La comptabilité générale de l'État permet de compléter utilement l'analyse budgétaire, le **compte général de l'État** incluant depuis 2014 quelques développements relatifs au CICE. Ainsi, le CICE représente au **compte de résultat 16,3 milliards d'euros d'obligations fiscales inscrites en minoration de l'impôt sur les sociétés** en 2015, soit une progression de 6,6 milliards d'euros par rapport à 2014. Cette somme comprend les imputations et les restitutions réalisées durant l'année ainsi que la variation des charges à payer venant s'ajouter au bilan. Sur l'exercice 2015, l'impact du CICE sur le **bilan de l'État s'élève à 9,6 milliards d'euros**, soit 5,9 milliards d'euros de plus qu'en 2014. Inscrit au sein des autres dettes non financières, ce montant correspond aux **charges à payer lors des exercices à venir** au titre des créances des millésimes 2013 et 2014 non consommées à la clôture de l'exercice 2015.

À l'issue de l'exercice 2015, les créances non consommées sur les millésimes 2013 et 2014 s'élèvent donc à 10 milliards d'euros, décaissés d'ici à l'exercice 2018. Le montant inscrit au bilan est ainsi très significatif, révélant les dépenses déjà certaines sur les exercices futurs.

La Cour des comptes a formulé en 2016 une observation concernant la **soutenabilité budgétaire** de la mission au regard de la montée en charge du CICE. Cette remarque anticipe notamment l'exercice 2017 qui marquera une nouvelle **augmentation du coût budgétaire** du CICE avec le remboursement des parts restantes de créances de l'exercice 2013 : les entreprises qui n'ont pu imputer ni se voir restituer la totalité de leur créance peuvent demander le **remboursement du reliquat à l'issue du troisième exercice.**

Le CICE se révèle donc un dispositif dont les conséquences budgétaires sont difficiles à anticiper pour les années à venir.

DEUXIÈME PARTIE : UNE GESTION DIFFICILE TANT POUR LES ENTREPRISES QUE POUR LES SERVICES FISCAUX

I. UN DISPOSITIF COMPLEXE, PARTICULIÈREMENT POUR LES TPE-PME

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT : UN OUTIL FACILE D'ACCÈS POUR LES GRANDES ENTREPRISES, MOINS ÉVIDENT POUR LES TPE-PME

1. Des problématiques de gestion différenciées selon la taille de l'entreprise

Le CICE s'est révélé **une forme simple d'aide aux entreprises pour les plus grandes d'entre elles**. En effet, les entreprises de taille intermédiaire et surtout les grandes entreprises sont **dotées de directions financières**. Elles n'ont pas montré de difficulté, même au lancement du dispositif, à remplir et gérer les déclarations nécessaires pour bénéficier du crédit d'impôt. Le taux de non-recours est ainsi estimé nul pour les grandes entreprises.

Le **taux de recours** du CICE à chaque millésime de créance de CICE est défini comme le **rapport des créances réellement mobilisées sur les créances potentielles**. Cette anticipation a vocation à évoluer en fonction des données ACOSS et de créance CICE, mises à jour régulièrement.

Le ministère des finances et des comptes publics indique dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale que le taux de recours de la créance 2013 s'est élevé à 96,7 %. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, **le taux de recours de la créance 2014 a été estimé à 98 %**. Le passage du taux à 6 % à partir du millésime 2014 ne semble pas avoir eu *a priori* d'impact significatif sur le taux de recours de CICE selon le ministère.

Le tableau ci-après, transmis par le ministère des finances et des comptes publics, indique des chiffres d'ensemble différents des chiffres retenus par l'administration et énoncés ci-avant. Il met surtout en avant de grandes disparités parmi les taux de non-sollicitation de CICE en fonction de la taille des entreprises. Ainsi, **les micro-entreprises affichent un important taux de non-sollicitation, de plus de 10 %**, tandis que les PME et ETI montrent des taux de l'ordre de 5 %.

Aucune estimation officielle n'a été transmise concernant le montant estimé de ce non-recours. Certaines évaluations recueillies par votre rapporteure spéciale semblent donner des chiffres compris entre 200 et 300 millions d'euros.

**Estimation du taux de non-sollicitation du CICE,
en fonction de la taille des entreprises**

(en %)

	2013	2014
Micro-entreprise	12,7	10,9
Petite ou moyenne entreprise	5,5	4,8
Entreprise de taille intermédiaire	6,7	6,3
Grande entreprise	0,0	0,0
Ensemble	11,6	9,9

Source : DADS /Acosse CICE, calculs DGFIP

Le Gouvernement expliquait dans son amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2012 instaurant le CICE que « *ce schéma est connu des entreprises car il correspond à celui en vigueur pour le crédit impôt recherche* »(CIR). Si le CICE est un crédit d'impôt fonctionnant sur le modèle d'imputation sur l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés ou de restitution comme le CIR l'est, il ne peut pas être assimilé à ce dernier. **En effet, le CIR concerne de fait un nombre réduit d'entreprises, contrairement au CICE qui est universel, et la créance de CICE est trois fois supérieure à celle de CIR.**

2. Un dispositif peu lisible au départ pour les TPE-PME

Alors que le CICE est souvent promu comme un dispositif « simple » du fait de son taux unique, la complexité de sa mise en œuvre est réelle.

Le dispositif s'est ainsi avéré plus compliqué pour les TPE et PME. Celles-là, qui représentent l'extrême majorité des dossiers de demande de CICE, ne sont souvent pas dotées d'une direction financière et n'ont pas les moyens comptables et juridiques de suivre l'ensemble des modifications et **modalités des dispositifs fiscaux**. Les dirigeants de ces entreprises ne disposaient au lancement du dispositif souvent que de **peu d'information**. Ils ignoraient parfois leur **éligibilité au dispositif, le mode de calcul ou les conditions de versement**. Certains dirigeants ne sollicitaient pas le CICE, **craignant par exemple de ne pouvoir justifier ensuite la bonne affectation de la créance** aux items énoncés dans la loi. D'autres ignoraient également bénéficier du dispositif, que leur comptable avait pourtant sollicité. Les **experts comptables** ont ainsi joué un rôle déterminant dans le bon déploiement du dispositif auprès des petites et moyennes entreprises.

Les **Directions régionales des entreprises**, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont mené depuis 2013 de nombreuses **actions de communication** sur le territoire, afin de sensibiliser au mieux les dirigeants de petites et moyennes entreprises. Elles ont également entretenu des contacts réguliers avec l'ordre des experts

comptables dans le but d'**informer** au mieux sur les modalités de prise en compte du dispositif.

Les **modalités déclaratives, les formulaires et justificatifs nécessaires ont également été réduits et simplifiés** à l'issue de la première année par l'administration fiscale, afin de faciliter la mobilisation des petites entreprises.

Recommandation n° 2 : Assurer des guichets fiscaux accessibles et ciblés notamment vers les TPE-PME pour garantir l'accès au droit et la bonne application des règles fiscales.

B. UNE FAIBLE LISIBILITÉ DU DISPOSITIF

1. Une faible lisibilité, notamment à l'étranger

Le CICE est un nouveau crédit d'impôt s'ajoutant au paysage de diverses mécanismes et dépenses fiscaux, venant complexifier notre système fiscal et grever sa lisibilité.

Si les lacunes du **système fiscal français** en termes de lisibilité sont déjà palpables auprès des entreprises et investisseurs nationaux, avec des **taux faciaux d'imposition parfois très éloignés des taux effectifs**, cet élément est plus préoccupant encore vis-à-vis des investisseurs étrangers. En effet, ceux-ci sont davantage sensibles à l'effet d'image d'un taux facial de l'impôt sur les sociétés, et souvent réticents à se plonger dans le détail de multiples dispositifs fiscaux enchevêtrés.

Les investisseurs étrangers n'ont, selon BusinessFrance et Tax4Business, pas été particulièrement sensibles à l'arrivée du CICE, et il semble **difficile de dire si le dispositif a eu un impact sur l'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers**. Tax4Business a intégré le dispositif à sa documentation et ne constate pas de demande sur le sujet.

Tax4Business, interlocuteur fiscal unique des interlocuteurs étrangers

Un service dédié a été créé auprès du cabinet du directeur général des finances publiques pour orienter, aider et informer les investisseurs étrangers concernant la fiscalité de leurs projets d'investissements. Tax4Business assure ainsi une mission de renseignement auprès des investisseurs quant à l'interprétation des dispositions fiscales, en leur apportant également des réponses écrites, gages de sécurisation de l'information.

Depuis sa création il y a deux ans, plus de 175 demandes ont été recensées, de niveaux de complexité variables. Tax4Business ne propose pas de dérogation aux règles fiscales en vigueur mais a vocation à préciser aux demandeurs les règles qui leur seront applicables. Considérant la rapidité potentielle de la décision dans un projet d'investissement, Tax4Business s'attache à répondre dans des délais très courts : une semaine si possible, un mois maximum dans le cas de dossiers complexes.

Tax4Business a misé sur l'internet pour se faire connaître et diffuser ses informations. Ainsi, au-delà de son nom anglophone, un compte Twitter a été créé, ainsi qu'un site spécialisé sur lequel des documentations en cinq langues sont disponibles. Tax4Business s'appuie également sur sa coopération avec BusinessFrance et le réseau des attachés fiscaux à l'étranger *via* la direction générale du Trésor.

Le CICE, bien que venant en déduction de l'impôt sur les sociétés, peut être **affecté dans la comptabilité des entreprises au sein des « charges de personnel »**. La communication du Gouvernement a insisté ainsi à partir de 2015 sur une baisse du « coût du travail », notamment en comparaison avec le coût horaire estimé en Allemagne. Là encore, il y a lieu de souligner le manque de clarté pour un dispositif concernant l'impôt sur les sociétés mais dont les effets portent sur le coût du travail. Il est alors plus **compliqué d'évaluer l'efficacité réelle tant du dispositif que de la promotion qui en est faite à l'étranger**.

Recommandation n° 3 : Engager une réelle réflexion sur la lisibilité et l'efficacité de la fiscalité des entreprises et des dépenses fiscales.

2. Une incohérence des annonces gouvernementales sur l'avenir du dispositif depuis sa création

Depuis sa création, **le dispositif de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi apparaît comme toujours provisoire**. Le Gouvernement a régulièrement dans les discours tenus, pris pour horizon 2017, soit la fin de la XIV^e législature, pour une transformation du CICE. Cependant, dès l'année suivant la mise en œuvre du CICE, des évolutions ont été évoquées. Cette instabilité du discours gouvernemental a été signalée par les représentants d'entreprises comme un facteur de frilosité de leur part vis-à-vis du dispositif, ne sachant si celui-là allait être remis en cause de manière imminente. La question de la **confiance des entrepreneurs** à l'égard du dispositif a été plusieurs fois soulevée.

La piste d'une transformation du CICE en un allègement de cotisations sociales a été relayée avec plus de force à partir de 2015, et assumée en 2016 par le Président de la République et le Premier ministre comme une évolution devant intervenir dès 2017. La pertinence d'une mise

en place d'un dispositif fiscal si complexe avec pour objectif sa transformation rapide peut conduire à s'interroger. Surtout, un allègement de cotisations n'a pas les mêmes conséquences pour une entreprise, **modifiant son résultat d'exploitation** par exemple.

Pour l'État, une telle transformation ne serait pas neutre non plus : des **compensations devraient alors être versées aux organismes de Sécurité sociale**, quand les consommations des créances antérieures de CICE ne seraient pas encore éteintes. En cas d'arrêt du dispositif, le stock de créances décalera ainsi mécaniquement de trois ans la fin de sa gestion par les services fiscaux.

Enfin, alors même que le Gouvernement a sollicité auprès du comité de suivi des aides publiques des propositions à l'été 2016 en vue d'une transformation du CICE en allègements de charges sociales en 2017, le Président de la République a annoncé au début du mois de juillet 2016 sa volonté de voir **le taux du CICE relevé à 7 % sur le millésime 2017**.

C. UN PRÉFINANCEMENT NÉCESSAIRE MAIS NON OPTIMAL

1. Un décalage entre la création de la créance et son paiement, conduisant à un nécessaire recours au préfinancement

La forme d'un crédit d'impôt conduit à un **décalage du versement pour les entreprises, au mieux, à l'année n+1** d'une créance calculée sur les salaires versés à l'année n. Le Gouvernement a espéré avec ce dispositif un effet de levier immédiat alors même que **le décalage est inhérent au principe d'un crédit d'impôt**.

Les **petites et moyennes entreprises**, même en bénéficiant de la possibilité d'une restitution « immédiate », doivent attendre l'année n+1. Celles-ci ont montré qu'elles étaient depuis la crise souvent en grande fragilité et avaient **besoin d'une aide rapide**, notamment pour reconstituer des fonds de trésorerie. Une attente d'un an se révèle alors trop longue. Dans les cas d'entreprises de taille intermédiaire ou de grandes **entreprises déficitaires**, ne pouvant donc imputer leur CICE sur l'IS, la créance **ne sera même débloquée par l'État qu'à l'issue du troisième exercice**, en n+4. Alors que l'entreprise montre des signes de difficulté ou des besoins pour se développer, investir ou transformer son activité, les crédits que l'État compte lui accorder ne peuvent être mobilisés immédiatement.

Le recours au **préfinancement**, qui permet à une entreprise de percevoir tout ou partie d'un montant dont le bénéfice lui est assuré mais le versement non immédiat, **s'est alors révélé une nécessité pour bon nombre d'entreprises**, afin de pouvoir mobiliser au plus vite les montants que l'État annonçait. Le Gouvernement a ainsi fait la promotion des solutions de préfinancement.

On peut légitimement douter de la **pertinence d'un dispositif gouvernemental dont l'efficacité dépend avant tout de l'efficacité d'autres structures** pour un déploiement rapide et un effet sensible.

2. Le préfinancement, un outil incontournable mais non optimal

Le Gouvernement a considéré le **préfinancement comme un élément incontournable du dispositif CICE** dès l'exposé des motifs de l'amendement instaurant le CICE. Le compte général de l'État retrace également depuis 2013 le nombre de préfinancements déclarés sur l'exercice. Ainsi :

- concernant le millésime 2013, le compte général 2014 fait état de 11 314 préfinancements de CICE pour un montant de 1,4 milliard d'euros au 31 décembre 2013 ;

- **concernant le millésime 2014, 13 826 préfinancements** sont dénombrés pour **un montant de 2,601 milliards d'euros** au 31 décembre 2014 ;

- concernant le millésime 2015, 9 798 préfinancements sont recensés au 31 décembre 2015, pour un montant de 1,969 milliard d'euros.

Certains préfinancements, pour des montants moindres, sont également décalés dans le temps. En 2014, 4 279 préfinancements ont par exemple été engagés pour le millésime 2013, pour un montant de 550 millions d'euros.

Après un début mitigé en 2013, notamment du fait d'une frilosité des banques commerciales, **l'année 2014 semble avoir été un maximum, le montant 2015 repassant sous la barre des 2 milliards d'euros.** L'amélioration relative de la conjoncture économique en 2015 pourrait expliquer une baisse du recours au préfinancement.

Le préfinancement doit être comparé à la créance du millésime. Le millésime 2014 montre ainsi que pour une créance de près de 18,1 milliards d'euros, le **préfinancement a été retenu pour plus de 14 % du montant global.** Si cet outil est conséquent en termes de montants engagés, il **ne se révèle pas optimal, notamment pour les TPE et PME.** Celles-là même qui recourent au préfinancement pour disposer au plus vite de cette aide, doivent alors se **soumettre à de nouvelles formalités pour bénéficier de cette possibilité.** Surtout, le préfinancement est **plafonné à 85 % du montant estimé** de la créance en germe auprès de Bpifrance. La **créance étant cédée dans son intégralité, l'entreprise ayant eu recours à un préfinancement ne se verra créditée des 20 % restants qu'en n+1,** plus tardivement que dans le cas d'une restitution immédiate, la somme transitant des services fiscaux vers l'institution bancaire, chargée de verser le reliquat à l'entreprise. Ce décalage dans les remboursements a été souligné comme un réel problème et source d'insécurité pour les petites et moyennes entreprises.

Si le préfinancement est un dispositif incontournable dans le cas du CICE, cet outil **n'a donc pas vocation à être régulièrement une solution de facilité budgétaire pour l'État dans le déploiement de dispositifs fiscaux.**

II. BPIFRANCE, INITIALEMENT MISSIONNÉE POUR LE PRÉFINANCEMENT GRANDES CRÉANCES, DEVENUE INTERLOCUTEUR INCONTOURNABLE DES TPE-PME

A. INITIALEMENT DESTINÉE À PRÉFINANCER LES GRANDES CRÉANCES

1. Le dispositif Avance+ Emploi, initialement réservé aux créances d'un certain montant

Le groupe Bpifrance participe au **préfinancement** de la créance de CICE, via sa filiale Oséo, à travers le dispositif « **Avance+ Emploi** ». Ce dispositif s'adresse à **toutes les entreprises** bénéficiant du CICE employant des salariés, quelle que soit leur taille et quel que soit leur secteur d'activité. Entendus par l'Assemblée nationale en 2014¹, les représentants de Bpifrance ont indiqué qu'« *en 2013, en accord avec la DGFIP, les dossiers inférieurs à 25 000 euros – dont le nombre devait être le plus important – étaient laissés aux banques* ». Ce seuil a été supprimé en 2014.

Le dispositif « Avance+ Emploi » de Bpifrance

Le préfinancement proposé par Bpifrance peut s'élever jusqu'à 85 % du CICE estimé au titre de l'année civile en cours. Cette estimation doit être validée par l'expert-comptable, le commissaire aux comptes ou un autre tiers qualifié. Dès que la cession de créance CICE en germe est enregistrée par le Service des impôts, le décaissement Avance+ Emploi est réalisé en une fois, pendant l'année au cours de laquelle les salaires de référence au CICE sont versés.

Le préfinancement du CICE est un crédit qui comporte des frais de dossiers et des intérêts d'emprunt. En ayant recours à ce préfinancement, les bénéficiaires sont facturés des éléments suivants :

- frais de dossier : aucun frais pour les montants inférieurs à 50 000 euros, 150 euros au-delà ;

- commission d'engagement, calculée sur le montant de l'autorisation qui est accordée pour la période, sur la base de 1 % pour une année pleine ;

- intérêts d'emprunt dès que cette avance de trésorerie est versée sur le compte bancaire du bénéficiaire. Ils sont calculés sur le capital restant dû, avec un taux moyen observé entre 3 % et 4 % ; ce taux est variable selon le profil de l'entreprise, mais fixé forfaitairement à 3 % pour les dossiers de moins de 50 000 euros.

Source : Bpifrance

¹ Mission d'information sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Assemblée nationale), compte-rendu du 12 juin 2014.

2. Un dispositif de garantie des préfinancements peu utilisé par des banques peu mobilisées

Bpifrance exerce également une mission de **garantie du préfinancement** du CICE lorsque celui-ci est effectué par les **banques commerciales**. Ce dispositif s'adresse aux **TPE et PME**.

Cependant, comme le montre le tableau ci-après, ce dispositif n'a été que très marginalement sollicité. **Seulement 54 des entreprises** ayant eu recours pour leur préfinancement à une institution bancaire autre que Bpifrance ont fait l'objet d'une garantie par Bpifrance. Le montant garanti s'élève ainsi à **moins de 2,5 millions d'euros**, soit une somme négligeable au regard des montants préfinancés par Bpifrance seule. On peut également noter que le secteur industriel domine ce faible nombre de bénéficiaires, avec plus d'un tiers des entreprises et près de la moitié du montant.

Une partie de la faible mobilisation de ce dispositif peut sans doute s'expliquer encore une fois par **le comportement du secteur bancaire**. En effet, dans le cas où un dossier d'entreprise présente un risque apparent, la banque s'avère encline à décliner un préfinancement. Au contraire, dans le cas où le dossier ne présente pas de risque apparent, la banque ne montre alors pas d'intérêt particulier à solliciter la garantie de Bpifrance.

Profil des entreprises dont le préfinancement est garanti par Bpifrance

Secteur d'activité	Taille d'entreprise	Nombre d'entreprises	Montant en euros
Commerce, transports, hébergement et restauration	PME	17	625 893
Construction	PME	9	323 424
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	PME	17	1 140 012
Services aux entreprises	PME	7	214 162
Autres secteurs	TPE	1	51 000
Autres secteurs	PME	3	123 000
Total		54	2 477 491

Source : Bpifrance

Ce dispositif de garantie des préfinancements effectués par des établissements bancaires avait vocation à éviter tout frein à la bonne participation de ceux-ci au dispositif. Il s'agissait ainsi de favoriser la **répartition prévue entre Bpifrance et les banques commerciales**, en conduisant vers ces dernières les petites créances et en leur proposant que le

risque soit éventuellement porté par Bpifrance. La **très faible mobilisation du secteur bancaire** pour assurer cette mission a **conduit Bpifrance à devoir se saisir des petites créances, très nombreuses.**

B. BPIFRANCE A DÛ ASSURER LE PRÉFINANCEMENT DES CRÉANCES DES TPE-PME

1. Bpifrance, banque incontournable du préfinancement depuis 2014, particulièrement pour les TPE-PME

Une **réelle frilosité des banques commerciales** a été relevée sur l'année 2013 à l'égard du préfinancement du CICE. Elles n'étaient pas nécessairement outillées pour assurer cette mission, mais affichaient surtout une grande réticence sur les risques liés aux petites créances. **Les petites entreprises se sont mobilisées**, notamment via les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat, en vue d'un **assouplissement des règles fixées pour le préfinancement de Bpifrance**. Le seuil de 25 000 euros de créance a été levé, et les frais de dossiers supprimés pour les créances inférieures à ce seuil.

Bpifrance a alors dû assumer la gestion d'un **très grand nombre de petits dossiers**. Cette mission n'était pas prévue dans son modèle initial et a nécessité le recrutement de 70 personnes supplémentaires et la création d'un site internet dédié, se révélant une **mécanique lourde pour l'institution**.

Bpifrance a ainsi octroyé en 2015 pour plus d'1,7 milliard d'euros de préfinancements « A+ Emploi ». La répartition est indiquée par secteur et par taille d'entreprise dans le tableau suivant.

Répartition des crédits alloués par Bpifrance (autorisations 2015)

Secteur d'activité	Taille d'entreprise	Montant préfinancé <i>en euros</i>	Nombre d'entreprises
Commerce, transports, hébergement et restauration	TPE	5 020 107	669
Commerce, transports, hébergement et restauration	PME	61 601 082	1 778
Commerce, transports, hébergement et restauration	ETI	78 285 197	403
Commerce, transports, hébergement et restauration	GRANDES	14 811 129	13
Construction	TPE	2 212 201	269
Construction	PME	36 252 311	1 077
Construction	ETI	17 549 540	103
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	TPE	2 651 470	286
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	PME	67 125 732	1 401
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	ETI	72 536 663	207
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	GRANDES	156 285 598	8
Services aux entreprises	TPE	4 564 166	307
Services aux entreprises	PME	73 816 829	1 269
Services aux entreprises	ETI	219 614 608	680
Services aux entreprises	GRANDES	166 722 807	389
TIC	TPE	555 710	73
TIC	PME	8 487 742	211
TIC	ETI	17 708 913	69
Autres secteurs	TPE	7 740 857	316
Autres secteurs	PME	85 457 405	1 605
Autres secteurs	ETI	360 856 992	904
Autres secteurs	GRANDES	251 861 987	26
NA	PME	287 699	5
NA	ETI	14 000	1
NA	NA	8 460 213	190
Total		1 720 480 958	12 259

Source : Bpifrance

2. Un profil de bénéficiaires qui illustre les besoins des entreprises

Le profil des bénéficiaires de l'offre de préfinancement de Bpifrance permet de cerner les besoins des entreprises selon leurs caractéristiques.

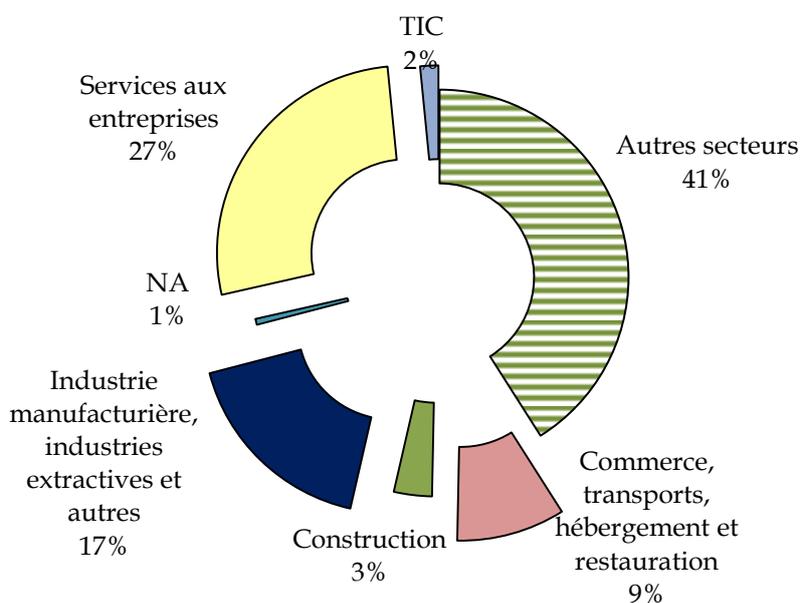
Ainsi, en considérant les montants préfinancés par secteurs d'activité, on peut constater une forte représentation des services aux entreprises ainsi que de l'industrie, loin devant le secteur du commerce. Cette répartition, visible dans le diagramme ci-après, n'est pas la même que celle des créances.

Le secteur industriel, quasi équivalent au secteur commercial en termes de créances, est près de **deux fois plus concerné par le préfinancement**. On constate également dans les répartitions que la différence semble particulièrement sensible au niveau des grandes entreprises.

Il est également utile de constater dans cette répartition la sous-représentation du secteur de la grande distribution, non détaillé ici mais inscrit au sein du secteur commercial, révélant souvent l'absence de besoin de trésorerie de ce secteur.

Répartition des préfinancements A+ octroyés par Bpifrance en 2015, par secteur d'activité

(en %)



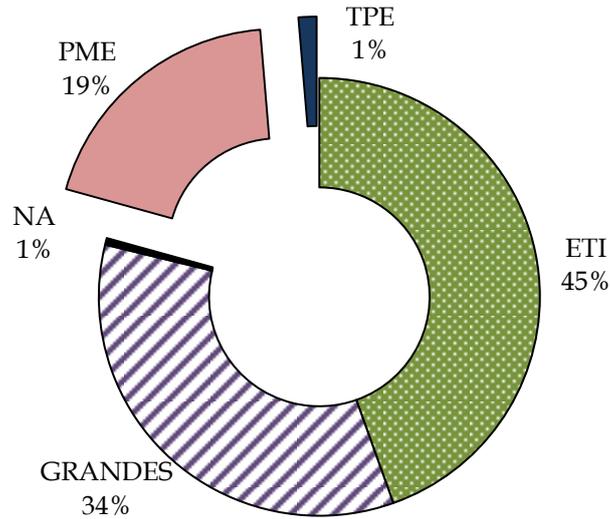
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par Bpifrance

L'analyse de la répartition des préfinancements par taille d'entreprise est également instructive. Les deux diagrammes ci-après montrent bien une logique en miroir inversé entre le nombre de bénéficiaires et les montants dégagés. Les **TPE et PME** dominent très largement le nombre de dossiers traités, couvrant **plus des trois quarts des demandes de préfinancement** auprès de Bpifrance. Cependant, ces deux catégories ne

représentent ensemble qu'à peine 20 % des montants engagés par l'institution publique.

Répartition des préfinancements A+ octroyés par Bpifrance en 2015, par taille d'entreprise

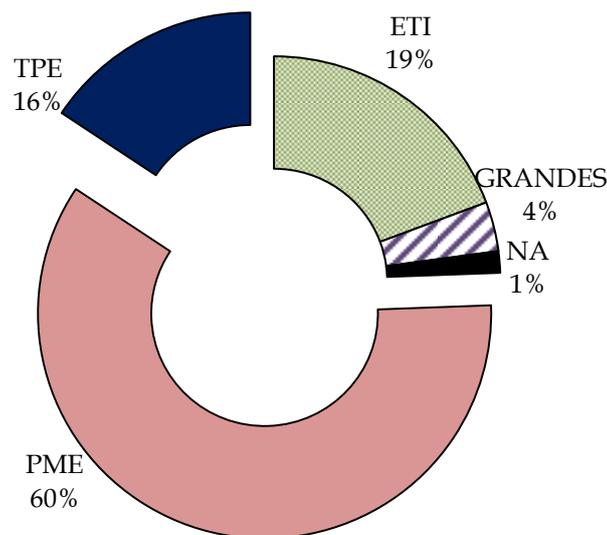
(en montant)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par Bpifrance

Répartition des préfinancements A+ octroyés par Bpifrance en 2015, par taille d'entreprise

(en nombre de dossiers)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par Bpifrance

L'intérêt des **entreprises de taille intermédiaire et grandes entreprises** pour le **préfinancement auprès de Bpifrance** est essentiellement celui des **grandes entreprises déficitaires**, ne pouvant imputer le CICE sur leur impôt sur les sociétés, ne pouvant en demander une restitution immédiate et devant donc potentiellement attendre l'année n+4 avant de bénéficier de leur créance de l'année n. Cela explique sans doute leur représentation en termes de montants alloués par Bpifrance.

La répartition des bénéficiaires et la forte représentation des petites entreprises d'une part et du secteur industriel d'autre part montrent bien la pertinence de l'institution. Elle est également renforcée par la situation des bénéficiaires : **Bpifrance fait état de nombre d'entreprises dans une situation de grande fragilité**. Ces éléments confirment **la nécessité d'une telle banque publique au service de l'économie**.

3. Un dispositif coûteux et parfois risqué pour Bpifrance

La mission de préfinancement d'un tel dispositif fiscal n'était pas prévue à la création de Bpifrance. Le préfinancement du CICE est venu s'ajouter aux autres missions, nécessitant la création d'un nouveau produit financier, la mobilisation d'équipes sur des tâches supplémentaires. L'amplification du dispositif par son ouverture aux petites entreprises a nécessité des personnels supplémentaires et une gestion plus lourde. De plus, la mobilisation autour des opérations liées au préfinancement du CICE fait l'objet d'une grande saisonnalité. D'un point de vue financier, le coût du préfinancement est à mettre en comparaison avec les faibles frais demandés par Bpifrance. Ainsi, **le bilan économique et financier de cette mission s'avère très difficile à dresser** pour Bpifrance. Si **l'équilibre financier global devrait être respecté**, ce résultat est essentiellement dû aux grandes entreprises, compensant le résultat relativement négatif lié aux petites.

Aussi, des risques ont été soulignés par Bpifrance sur cette mission, notamment dans les cas de contentieux d'entreprises. Lors de liquidations, la récupération des déclarations et pièces justificatives a pu se révéler difficile, mettant en péril le recouvrement de la créance. Les services de l'État ont pu depuis 2015 simplifier les démarches et l'arrêt des comptes n'est plus nécessaire, les mandataires sociaux pouvant ainsi transmettre uniquement une déclaration. **Selon Bpifrance, les montants non recouverts ont représenté des montants importants**. En 2015, ce sont 30 millions d'euros de créances qui n'auraient pu être recouverts, conduisant à un resserrement de la **politique du risque** en 2015. Les simplifications apportées par l'État ont cependant permis un nouvel assouplissement de la politique du risque.

4. Une fine connaissance du paysage industriel et commercial français

La mission assumée par Bpifrance et ses directions régionales dans le cadre du préfinancement du CICE a montré la pleine **pertinence de cette institution financière publique**. Il a également été une **réelle vitrine** pour cette « nouvelle » banque publique, avec des retours très favorables en termes d'image de la part du secteur économique et notamment des petites entreprises. **Bpifrance a acquis avec cette mission une connaissance et une expérience précises du paysage industriel et commercial français.**

Au-delà du rôle national moteur que doit conserver Bpifrance, cette expérience montre la pertinence de **banques publiques territoriales**, à l'échelon régional, en complément de Bpifrance. Plus que des directions régionales de Bpifrance, un réseau de banques publiques territoriales doit se constituer. Elles s'appuieraient sur une connaissance des réseaux et spécificités locaux. Véritables interlocutrices des entreprises, intégrées aux politiques publiques locales, de telles structures ont pleine vocation à s'insérer dans des logiques de développement régional.

Recommandation n° 4 : Créer, en complément de Bpifrance, un réseau territorial de banques publiques d'investissement, véritables BPI régionales, proches des collectivités locales et des tissus industriels et commerciaux, ayant notamment pour mission de répondre aux besoins de trésorerie et de financement des TPE-PME.

III. UNE GESTION LOURDE POUR LES SERVICES FISCAUX, UN CONTRÔLE LIMITÉ

A. PRIORITÉ DEMANDÉE AUX SERVICES FISCAUX, LE CICE MOBILISE DES MOYENS IMPORTANTS AU DÉTRIMENT DES AUTRES TÂCHES

1. Une gestion complexe des créances

À partir de 2013, il a été demandé aux services fiscaux de donner la **priorité à la gestion du CICE**. Le CICE est géré par le service des impôts des particuliers pour les entreprises imposées par l'impôt sur le revenu et par le **service des impôts des entreprises** pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, soit l'extrême majorité de la créance. Les traitements de demandes de remboursement de CICE sont de la compétence exclusive des services des impôts des entreprises.

Alors que les services étaient auparavant organisés selon le calendrier fiscal, la gestion se fait désormais par impôt, priorité étant donnée à certains. Aussi, contrairement à d'autres dispositifs fiscaux mis en place dans les dernières années, le CICE concerne énormément de bénéficiaires. La complexité de la gestion du CICE réside notamment dans le **nombre très important de dossiers et des outils peu adaptés**, notamment dans les comparaisons aux données sociales fournies pour comparer la cohérence de la créance.

Le cas des **dossiers de préfinancement** montre la **complexité** du dispositif pour des services fiscaux qui n'ont pas vu de moyens supplémentaires leur être apportés. En effet, un préfinancement concerne souvent une **créance en germe**, non encore déclarée, engendrant un **processus lourd** pour un service des impôts. Pas moins d'une douzaine d'étapes sont requises dans la gestion d'un dossier de préfinancement par un service des impôts des entreprises.

Étapes nécessaires au traitement d'un dossier de préfinancement (par Bpifrance) par un service des impôts des entreprises

Après notification par Bpifrance d'une cession de créance par une entreprise :

- création de la créance dans le dossier de l'entreprise ;
- déclaration dans le système de la cession de la créance - nantissement ;
- envoi d'un certificat à Bpifrance ;
- attente de la déclaration de résultat de la société ;
- engagement du schéma de contrôle pour la restitution ;
- levée du nantissement et éventuelle notification de la créance ;
- création de l'opposition de Bpifrance ;
- enregistrement de la réclamation et de la décision ;
- retrait de la créance du dossier de la société ;
- transmission au service comptable pour la restitution ;
- dans le cas d'une créance supérieure à l'estimation : deux opérations supplémentaires, pour Bpifrance d'une part, pour l'entreprise d'autre part.

Les services des impôts font état d'une **bonne communication avec Bpifrance**, les relations entretenues permettant de résoudre d'éventuels problèmes légers. Cependant, alors même que Bpifrance représentait l'immense majorité des dossiers de préfinancement, le fait **d'avoir un seul organisme n'a pas été un gage de simplicité** pour les services fiscaux. En effet, chaque créance nécessite par exemple un nouveau numéro de compte à saisir à l'intention de Bpifrance par exemple, comme s'il y avait eu un organisme différent par créance.

La complexité de la gestion a occasionné des mobilisations de personnels parfois exclusivement occupés par le CICE sur des périodes prolongées, sans allègement des tâches déjà prévues.

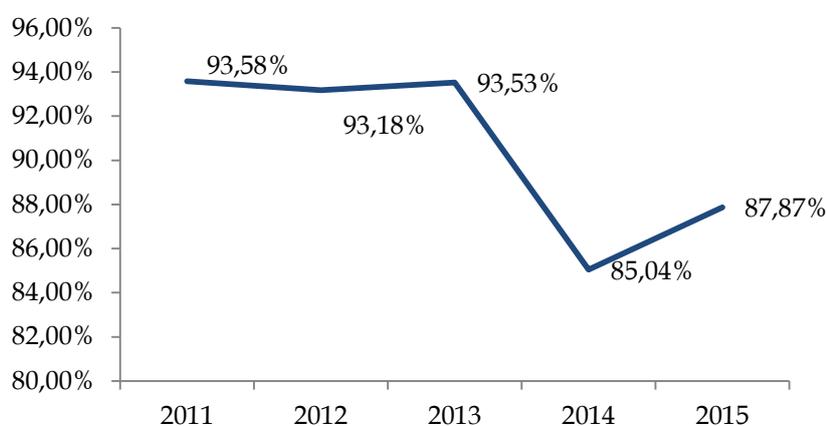
Si le **préfinancement est une opportunité budgétaire** pour l'État, qui ambitionne de mobiliser les effets d'un dispositif fiscal en engageant son coût budgétaire de manière décalée, il pèse lourdement **sur les services fiscaux**.

2. Des services fiscaux sous tension

Les **difficultés de gestion des services fiscaux depuis plusieurs années ne peuvent être occultées**. Elles sont visibles avec l'indicateur 1.1 de la mission « Remboursements et dégrèvements » qu'est l'évolution du taux des demandes de remboursement d'excédents d'impôt sur les sociétés qui ont reçu une suite favorable dans un délai inférieur à trente jours. Comme le montre le graphique ci-après, ce taux a significativement diminué en 2014, soit au moment de la mise en place du CICE, et ne se rétablit que partiellement en 2015. Alors qu'il se maintenait depuis 2008 à un niveau supérieur à 93 %, il s'élève désormais à 87,9 %.

Évolution de la composante IS de l'indicateur 1.1 du programme 200

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le comité de suivi du CICE indique ainsi dans son rapport de 2015 que l'année 2014 a constitué « *une période d'apprentissage et d'expérimentation pour les administrations en charge de gérer le déploiement du CICE* ». Le rapport annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » pour l'exercice 2014 indiquait que « *cet infléchissement peut s'expliquer par la mise en place du CICE (...) : ce nouveau crédit d'impôt a conduit au dépôt de plus de 560 000 nouvelles déclarations dans les services de la DGFIP au cours de l'année 2014* ». **En d'autres termes, la création du CICE a déstabilisé le suivi d'autres dispositifs fiscaux.**

L'adéquation entre les **moyens humains et matériels** des services de la direction générale des finances publiques et les objectifs qui lui sont fixés

doit également être analysée. Le rapport annuel de performances de l'exercice 2015 souligne la mobilisation des services pour atteindre un niveau satisfaisant de l'indicateur 1.1, « *en dépit du nombre important de demandes de remboursement de crédit de TVA traitées et de l'importance structurelle de la gestion du CICE* ». La **capacité des services à assumer sur le long terme** des tâches plus nombreuses et plus denses doit être surveillée, alors même que votre rapporteure spéciale soulignait déjà, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » en projet de loi de finances pour 2016, l'impact du CICE sur l'administration fiscale.

B. UN CONTRÔLE LIMITÉ EN RAISON DES MOYENS DISPONIBLES ET DE LA VOLONTÉ GOUVERNEMENTALE

1. Un contrôle limité...

Les contrôles réalisés sur le CICE s'avèrent plus que limités. Le nombre de bénéficiaires rend la tâche impossible pour les services fiscaux, alors même que les montants en jeu devraient inciter à une surveillance étroite.

Ainsi, pour les créances de CICE des entreprises soumises à **l'impôt sur le revenu, l'envoi du formulaire de calcul**, initialement requis, a été rendu facultatif. Le responsable de l'entreprise **calcule ainsi lui-même la créance qu'il déclare** au service des impôts des particuliers. Il n'y a pas de contrôle *a priori* dans ce cas, et un contrôle *a posteriori* se limitera à une vérification de la cohérence du montant, ou sera souvent réalisé seulement en cas de contrôle aléatoire ou de doute manifeste sur le montant déclaré.

Pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, il est demandé de ne pas réaliser de contrôle *a priori* sur les restitutions. Les contrôles *a posteriori*, sur restitutions et imputations, se limitent à une **comparaison de la cohérence de la créance déclarée aux données transmises par l'ACOSS**. Ainsi, les contrôles plus approfondis sont ici également souvent limités aux erreurs manifestes de calculs, sur des montants soulevant une suspicion de la part des services des impôts des entreprises. **Le principal contrôle réalisé a priori par les services fiscaux est celui fait en cas de demande de préfinancement**, dont la complexité a été développée ci-avant.

Le contrôle réalisé se limite donc ici à une vérification du calcul du crédit d'impôt. En cas d'écart entre la déclaration et l'estimation du service des impôts, un **seuil de tolérance de 5 % est accepté**.

Il faut noter également que conformément aux termes de l'article L. 172 du livre des procédures fiscales, le **CICE ne peut être remis en cause par l'administration fiscale que jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant le dépôt de la déclaration** de l'entreprise (prescription triennale).

2. ...du fait des moyens et données disponibles...

Devant l'augmentation conséquente des dossiers traités par l'administration fiscale, force est de constater **l'insuffisance des moyens matériels accordés aux services fiscaux**. Les logiciels informatiques à disposition des personnels se révèlent largement inadaptés. Les données doivent ainsi être saisies à différentes reprises sur différents fichiers, et les requêtes sur ces bases s'avèrent difficiles. Aussi, **les bases de données insuffisamment exploitables ne permettent souvent pas de recoupement automatisé avec les données transmises par les ACOSS**, pourtant fondamentales pour le calcul du CICE.

Les services fiscaux sont régulièrement mis à contribution dans le cadre de suppressions de postes, alors même que leurs tâches ne sont pas moins nombreuses ni moins complexes. L'administration fiscale doit aujourd'hui être préservée afin de **garantir l'efficacité du service fiscal** et la tenue de l'ensemble de ses missions de bonne gestion et de contrôle des deniers publics. Les temps de gestion nécessaires à la mise en œuvre et au déploiement du CICE ont été autant de **temps de contrôles en moins**.

Rencontrés à plusieurs reprises, les représentants syndicaux ont fait part de leur inquiétude relative au contexte actuel et à la mise en œuvre du CICE. Leur préoccupation se porte de manière soutenue sur les conditions dans lesquelles les missions de recouvrement et de contrôle, missions privilégiées des administrations fiscales, sont aujourd'hui effectuées et le seront à l'avenir. Les agents des finances publiques ont été formés à recouvrer des recettes, et non, ou pas principalement, à reverser des fonds aux entreprises.

3. ... et par les annonces et les instructions du Gouvernement

Lors de la création du dispositif de CICE en 2012, les débats parlementaires ont mis en lumière une **volonté du législateur** pour que la somme consentie par l'État au titre de ce crédit d'impôt ne soit pas dispersée mais serve réellement le redressement de la compétitivité des entreprises françaises. À de multiples reprises, la nécessité d'un **contrôle réalisé sur l'utilisation du CICE** a été mentionnée au cours des débats.

Des **champs d'utilisation très larges** ont été retenus dans la loi. Pourtant, une **Crainte du contrôle** a été soulevée par les entreprises, qui redoutaient de voir remis en cause leur CICE faute de pouvoir justifier d'une utilisation conforme aux items inscrits dans la loi. Afin de rassurer les entreprises, **le Gouvernement**, relayé par la direction générale et les directions régionales des finances publiques ainsi que par les DIRECCTE, a insisté sur le fait **qu'aucun contrôle ne serait mené sur l'utilisation du CICE**.

Les pages dédiées au CICE sur le site du ministère de l'économie sont à ce titre très claires, comme le montre l'encadré suivant. **L'utilisation du CICE ne fait l'objet d'aucun contrôle, et la déclaration demandée est officiellement désignée comme sans conséquence.** Seule une erreur sur le calcul a ainsi vocation à être contrôlée.

Communication internet du ministère de l'économie concernant les risques de contrôle liés au CICE

Le CICE augmente-t-il la probabilité d'un contrôle pour l'entreprise bénéficiaire ?

• *Il est prévu que l'entreprise retrace l'utilisation du crédit d'impôt dans ses comptes annuels. Y a-t-il un risque de reprise du crédit d'impôt si l'administration fiscale considère que l'utilisation du CICE n'est pas suffisamment retracée ?*

L'instruction fiscale indique seulement que les entreprises peuvent notamment en effectuer une description littéraire en annexe du bilan ou dans une note jointe aux comptes. Aucun formalisme particulier n'est donc attendu par l'administration fiscale.

Cette disposition a pour objectif de permettre aux partenaires sociaux dans l'entreprise d'apprécier si l'utilisation du crédit d'impôt permet effectivement de concourir à l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

Ces informations correspondent donc à une obligation de transparence mais ne conditionnent pas l'attribution du CICE et ne sont pas susceptibles, en conséquence, d'entraîner sa remise en cause.

• *L'administration fiscale pourra-t-elle remettre en cause un CICE qui servirait à financer des distributions ?*

Le CICE a pour objet le financement de l'amélioration de la compétitivité des entreprises, à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement. C'est pourquoi l'entreprise ne peut ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués, ni augmenter les rémunérations des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'entreprise.

Le suivi de son utilisation repose sur le dialogue social. L'entreprise a une obligation de transparence par rapport à l'utilisation du CICE, vis-à-vis des partenaires sociaux.

En pratique : L'administration fiscale ne contrôlera pas l'utilisation du CICE : un CICE qui ne serait pas utilisé conformément aux objectifs d'amélioration de la compétitivité de l'entreprise ne fera donc l'objet d'aucune remise en cause par l'administration fiscale. L'assiette et le calcul du CICE peuvent être contrôlés par l'administration fiscale.

• *Quels contrôles peuvent effectuer les organismes sociaux dans le cadre du CICE ?*

Les organismes de recouvrement (URSSAF, CGSS et caisses MSA) sont habilités à contrôler, pour le compte de la DGFIP, l'assiette du CICE figurant dans les déclarations de cotisations sociales.

Source : Site du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique
<http://www.economie.gouv.fr/pacte-responsabilite/cice/faq/cice-et-controle-fiscal>

Une note de la direction générale des finances publiques du 9 juillet 2013 précise ainsi que « le CICE ne peut être remis en cause en cas de non-respect des critères légaux d'utilisation du crédit d'impôt. Il ressort des débats

parlementaires que les critères liés à l'utilisation effective du crédit d'impôt énoncés au I de l'article 244 quater C du CGI précité ont pour seul objet de permettre l'évaluation du dispositif par les partenaires sociaux. En revanche, ils ne conditionnent pas, au fond, le bénéfice du CICE. Ainsi, aucun rappel ne pourra être motivé par une utilisation du CICE à des fins autres que celles énoncées dans la loi. De même, la remise en cause du crédit d'impôt ne pourra être envisagée au seul motif qu'il a servi à accroître le montant des bénéfices distribués ou la rémunération des dirigeants des entreprises concernées.¹ »

Le Gouvernement considère ici le CICE comme un crédit d'impôt non conditionné assimilable à une baisse des cotisations sociales. Si telle est sans doute l'objectif poursuivi par le Gouvernement à travers ce dispositif, comme le montre l'affectation comptable du CICE au sein de la masse salariale pour les entreprises, ce n'est pas la forme juridique qui a été choisie et adoptée par le Parlement.

Le CICE est conditionné et doit voir sa conditionnalité respectée par ses bénéficiaires et contrôlée par les services fiscaux. Dans le cas du crédit d'impôt recherche par exemple, les entreprises doivent ainsi présenter aux services fiscaux les justificatifs liés à la créance qu'elles déclarent. **Il est difficilement compréhensible pour le législateur que le Gouvernement et l'administration puissent ostensiblement déclarer ne pas contrôler le respect de la loi.**

<p>Recommandation n°5 : Assurer la réelle conditionnalité du CICE et le respect des utilisations prévues par la loi en conduisant des contrôles sur les déclarations d'utilisation du CICE.</p>
--

¹ Le passage signalé en gras était également en gras dans la note.

TROISIÈME PARTIE : DES BÉNÉFICIAIRES NON CIBLÉS, UN SUIVI LIMITÉ, UNE UTILISATION IMPRÉCISE

I. LE PROFIL DES BÉNÉFICIAIRES DU CICE RÉVÈLE UN OUTIL INADÉQUAT, MANQUANT SA CIBLE

A. UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DE LA RÉPARTITION PAR TAILLE D'ENTREPRISE

1. Des bénéficiaires nombreux, mais une créance majoritairement destinée aux grandes entreprises

Les données transmises par le ministère des finances et des comptes publics en réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale permettent de dresser la **répartition de la créance par taille d'entreprises**. Ainsi, un schéma similaire à celui des bénéficiaires du préfinancement se dessine, à savoir une logique de **miroir inversé**.

Détermination de la taille d'entreprise

La taille d'entreprise est déterminée selon le décret n° 2008-1354 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

La catégorie des **micro-entreprises** (MIC) est constituée des entreprises qui :

- d'une part, occupent moins de 10 personnes ;
- d'autre part, ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros.

La catégorie des **petites et moyennes entreprises** (PME) est constituée des entreprises qui n'appartiennent pas à la catégorie des micro-entreprises, et qui :

- d'une part, occupent moins de 250 personnes ;
- d'autre part, ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros.

La catégorie des **entreprises de taille intermédiaire** (ETI) est constituée des entreprises qui n'appartiennent pas à la catégorie des petites et moyennes entreprises, et qui :

- d'une part, occupent moins de 5 000 personnes ;
- d'autre part, ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1 500 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 2 000 millions d'euros.

La catégorie des **grandes entreprises** (GE) est constituée des entreprises qui ne sont pas classées dans les catégories précédentes.

Source : réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

Le tableau ci-après et les deux diagrammes qui l'accompagnent montrent bien, à partir des données du millésime 2014, une répartition très inégale selon la taille de l'entreprise. Ainsi, la créance de CICE est **majoritairement captée par les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, alors même que celles-ci représentent moins de 1 % des dossiers** de créances. Les micro-entreprises représentent au contraire près de 80 % des dossiers pour moins de 15 % de la créance. Les petites et moyennes entreprises couvrent enfin près d'un tiers des dossiers pour un peu plus d'un cinquième de la créance.

Créances CICE (IS) par taille d'entreprise en 2014

(en euros)

	Nombre de créances	Montant des créances
Micro entreprises	604 802	2 328 633 888
Petites et moyennes entreprises	154 507	5 308 609 071
Établissements de taille intermédiaire	5 408	3 710 134 740
Grandes entreprises	272	4 908 353 185
Total	764 989	16 255 730 884

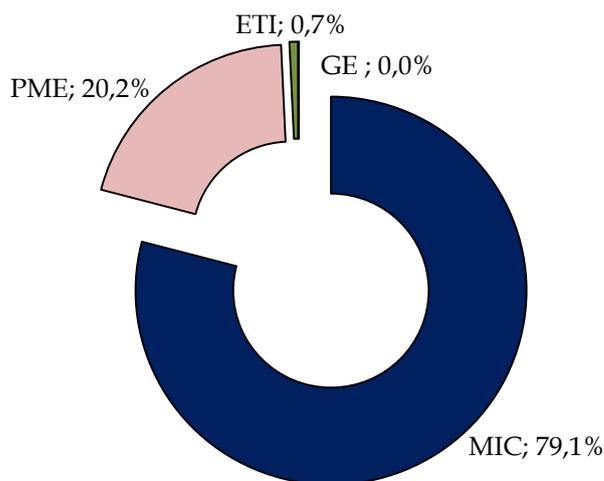
Source : réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

On peut également constater **sans surprise que la créance moyenne par entreprise est considérablement plus élevée au sein des grandes entreprises**, le crédit d'impôt étant assis sur la masse salariale. Pour autant, il faut ici signaler que les grandes entreprises ont logiquement **un montant de leur CICE rapporté à leur masse salariale relativement plus faible que les petites et moyennes entreprises**. En effet, les grandes entreprises connaissant souvent des niveaux de salaires plus élevés que les petites, la part relative de leur masse salariale concernée par l'assiette des salaires jusqu'à 2,5 SMIC tend à être moindre.

Ce constat soulève une nouvelle fois la **question du ciblage du dispositif**. Si l'objectif était de soutenir en priorité le **tissu de petites et moyennes entreprises**, il semble ici non rempli, celles-là percevant **moins de la moitié de l'effort budgétaire** consenti.

Répartition du nombre de créances CICE (IS) par taille d'entreprise en 2014

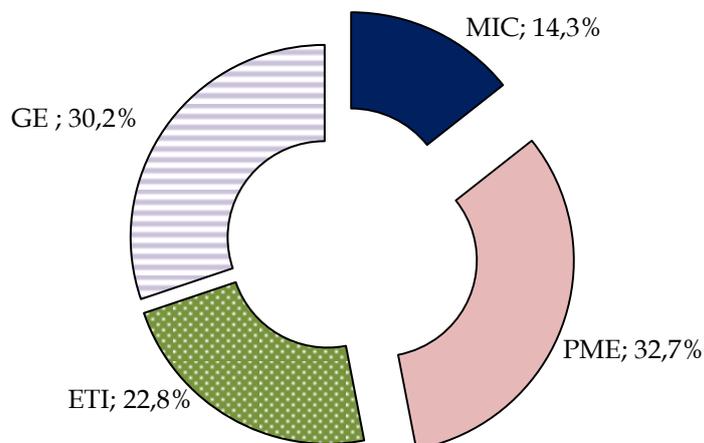
(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

Répartition de la créance de CICE (IS) par taille d'entreprise en 2014

(en %)

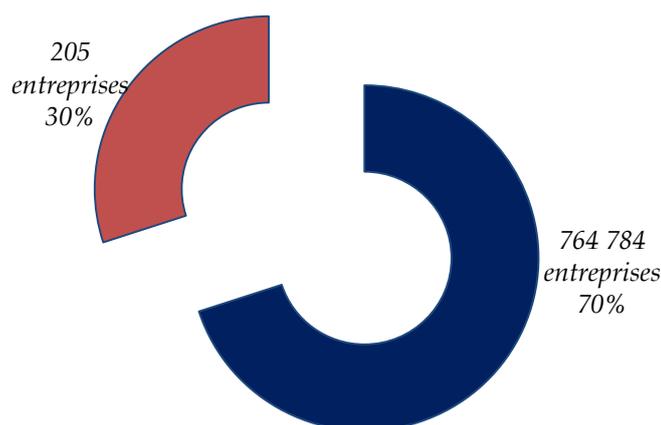


Source : commission des finances du Sénat, d'après la réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

2. Une créance majoritairement captée par un petit nombre d'entreprises

Les données transmises par le ministère des finances et des comptes publics permettent une **analyse de la créance de CICE par décile de créance**. La majorité de la créance de CICE est captée par un très petit nombre d'entreprises, comme en témoigne le diagramme ci-après. Ainsi, les trois premiers déciles de créance sont couverts par seulement 205 entreprises. Au-delà de ce seuil significatif, on peut noter qu'au septième décile, **seuls 4 % environ des bénéficiaires sont recensés**. L'**extrême dispersion** des derniers déciles de la créance de CICE montre également que, au-delà de l'absence de ciblage par secteur d'activité que nous verrons, le CICE donne l'impression d'être un **dispositif de saupoudrage**.

Répartition du CICE par décile de créance



Source : commission des finances du Sénat, d'après la réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

B. LE SECTEUR INDUSTRIEL, BÉNÉFICIAIRE MINORITAIRE DU MONTANT ALLOUÉ

L'analyse de la répartition de la créance **par secteur d'activité précise le profil des bénéficiaires et souligne l'éloignement du dispositif par rapport à sa cible initiale**. Les montants de créance par secteur d'activité permettent de préciser la répartition, tandis que le diagramme ci-après montre la répartition de la créance en se concentrant sur les cinq secteurs couvrant 10 % de la créance environ ou plus. **Surtout, deux secteurs d'activité se distinguent, avec plus de 19 % chacun : les industries manufacturières et extractives d'une part, le commerce d'autre part.**

Il est parfois souligné que la répartition de la créance de CICE est fidèle au poids respectif de chaque secteur dans sa contribution au produit intérieur brut. Si cet élément semble correct, il ne fait qu'interroger une fois

encore la **pertinence du dispositif sur sa forme : un tel crédit a-t-il vocation à soutenir tous les secteurs de manière égale ?**

Il est très significatif en termes d'évaluation de noter que **l'industrie**, cible initiale du dispositif, objet du rapport Gallois et justification de l'exposé des motifs **ne soit que péniblement le premier secteur concerné avec à peine 19,4 % de la créance. Moins d'un cinquième seulement de la créance est donc destiné à la cible du CICE.** Dans le même temps, la très forte représentation du secteur commercial, souvent moins soumis aux impératifs de compétitivité et moins présent à l'exportation, confirme cette analyse.

Si certaines activités des entreprises industrielles ont sur la dernière décennie été externalisées, et si d'autres secteurs bénéficiaires peuvent bien entendu contribuer à la compétitivité de l'industrie, le constat reste éloigné de l'objectif.

Répartition du CICE (créance IS) par secteur d'activité en 2014

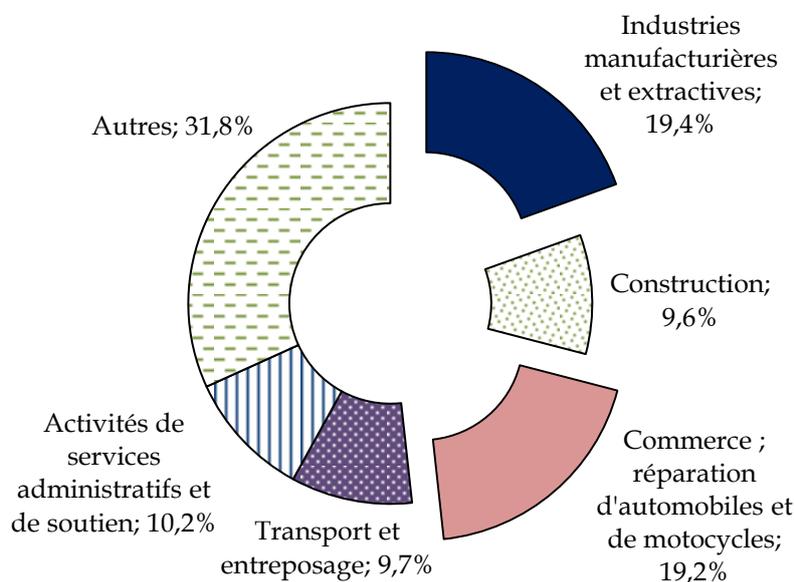
(en euros)

	Nombre de créances	Montant des créances
A - Agriculture, sylviculture et pêche	10 142	118 758 239
B - Industries extractives	765	20 426 490
C - Industrie manufacturière	73 659	3 140 845 860
D - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	548	214 746 380
E - Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	2 607	209 109 991
F - Construction	119 658	1 560 130 581
G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	191 689	3 120 986 547
H - Transport et entreposage	23 928	1 577 009 832
I - Hébergement et restauration	91 148	866 560 000
J - Information et communication	23 392	693 450 628
K - Activités financières et d'assurance	23 679	966 517 173
L - Activités immobilières	21 181	131 991 781
M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques	68 997	965 750 356
N - Activités de services administratifs et de soutien	36 827	1 657 019 135
O - Administration publique	NC	NC
P - Enseignement	10 240	85 993 592
Q - Santé humaine et action sociale	18 569	587 370 991
R - Arts, spectacles et activités récréatives	11 773	139 294 534
S - Autres activités de services	34 187	182 010 798
U - Activités extra-territoriales	NC	NC
X - Activités diverses	849	2 489 161
Z - Non déterminé	1 017	3 026 476
Total	764 989	16 255 730 884

Source : réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

Répartition du CICE (créance IS) par secteur d'activité en 2014

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

Au regard du montant engagé, une vingtaine de milliards d'euros, la répartition de la créance par secteur d'activité montre un décalage flagrant entre l'objectif et le résultat. La dispersion de la créance conduit ainsi à s'interroger sur l'efficacité du dispositif et la bonne utilisation des deniers publics.

La question des entreprises de travail temporaire doit également être soulevée. Sur le millésime 2014, l'administration fiscale indique que les entreprises de travail temporaire ont représenté près de 800 millions d'euros de créance de CICE. Il n'est cependant pas certain que le CICE ait soutenu les entreprises ayant recours à de l'emploi temporaire en leur permettant d'employer davantage.

C. LE CICE BÉNÉFICIE MAJORITAIREMENT À DES ENTREPRISES NON EXPOSÉES À L'INTERNATIONAL

1. Une créance captée par des entreprises non exposées à l'international

D'après l'exposé des motifs accompagnant l'amendement gouvernemental prévoyant la création du CICE, « le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) (...) répond pleinement à la problématique de la compétitivité coût qui participe de la perte de compétitivité de notre pays. Il

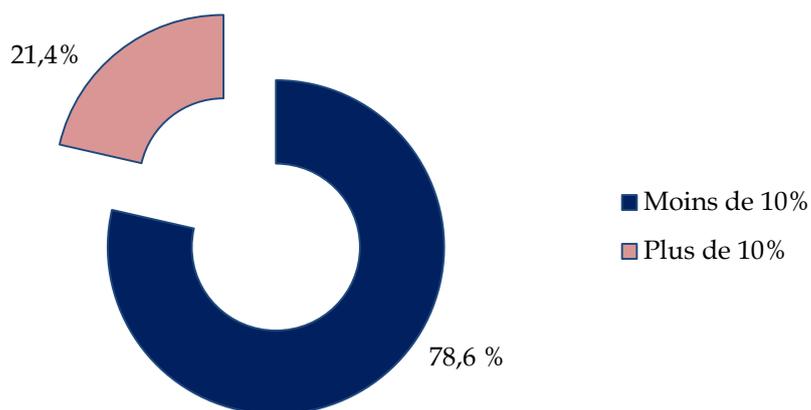
donnera aussi aux entreprises un ballon d'oxygène pour investir et innover, au service de leur compétitivité hors coût ».

Du point de vue de la compétitivité des entreprises, il faut tout d'abord noter que **le CICE n'est pas, contrairement à ce que pourrait laisser supposer son intitulé, concentré sur les entreprises qui sont effectivement soumises à la concurrence internationale**, c'est-à-dire celles qui exportent.

Le diagramme ci-après souligne **la concentration de la créance sur les entreprises non soumises à la concurrence internationale**. Ainsi, **les entreprises réalisant plus de 10 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation reçoivent seulement un cinquième de la créance**.

Répartition de la créance de CICE (IS - millésime 2014) en fonction de la part du chiffre d'affaires réalisée à l'exportation

en %



Source : commission des finances du Sénat, d'après la réponse du ministère des finances et des comptes publics au questionnaire de la rapporteure spéciale

Les entreprises réalisant plus de 60 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation captent pour leur part moins de 5 % (4,7 %) de la créance de CICE.

2. Un seuil de 2,5 SMIC ne correspondant pas aux réalités des industries compétitives

De manière logique, les montants de CICE les plus élevés sont attribués aux entreprises dont une part importante de la main d'œuvre se situe en-dessous du plafond de 2,5 SMIC. Cependant, les PME innovantes ou à vocation internationale, comme les grandes entreprises exportatrices, notamment dans le domaine industriel, emploient un personnel plus

qualifié. En conséquence, les grilles de rémunérations ne correspondent pas toujours à l'assiette retenue pour le CICE, **les rémunérations des emplois ciblés sur l'innovation étant souvent au-dessus de 2,5 voire 3 SMIC**. Ainsi, là où le rapport Gallois préconisait un seuil de 3,5 SMIC, en cohérence avec cet élément, **le CICE semble manquer sa cible en raison de l'assiette même sur laquelle il est assis**. Le dispositif ne semble donc pas correspondre à l'objectif qui lui avait été assigné et à la préconisation faite par le rapport Gallois.

L'analyse du profil des bénéficiaires a mis en lumière des cas très surprenants. En effet, deux grands groupes français aux chiffres d'affaires comparables ont montré des situations contraires à la logique initiale du CICE : **une entreprise commerciale interrogée, réalisant moins de 20 % de son chiffre d'affaires à l'international, a ainsi bénéficié d'une créance de CICE près de neuf fois supérieure à celle d'un groupe industriel réalisant près de 70 % de son chiffre d'affaires à l'étranger**.

D. UNE ANALYSE TERRITORIALE DIFFICILE

1. Une répartition qui paraît déséquilibrée, des données insuffisantes

Il ressort de l'analyse du **profil des bénéficiaires du CICE non par secteur, mais par localisation géographique** que **les régions les plus bénéficiaires sont également les régions les plus riches**. Cela se comprend aisément dans la mesure où ce sont elles qui ont le plus grand nombre d'entreprises et les plus faibles taux de chômage. **Le CICE, outre qu'il ne paraît pas améliorer la compétitivité de l'économie, pourrait ainsi également accroître les inégalités entre les territoires en ne permettant pas d'effet de levier supplémentaire pour les régions les plus en difficulté**.

Cependant, cette **analyse territoriale du CICE s'avère difficile à mener**. Si les données ACOSS pourraient permettre d'avoir un aperçu plus fin du paysage salarial des entreprises sur le territoire, les **données fiscales donnent un aperçu biaisé**. En effet, dans les données transmises par l'administration fiscale, les créances sont enregistrées dans le territoire de localisation du siège du groupe, et non dans les territoires d'implantation des activités. Cela explique notamment que des régions comprenant des pôles de production ne soient pas nécessairement distinguées dans les chiffres, quand l'Île-de-France peut être anormalement avantagée sur le papier.

2. La question territoriale au cœur de la problématique de compétitivité

L'insuffisance des données empêche une analyse territoriale fine, pourtant nécessaire. En effet, tout comme les secteurs d'activités ne sont pas tous soumis aux mêmes impératifs de compétitivité, **tous les territoires présentent des particularités en termes de concurrence ou de positionnement à l'international.**

De la même manière que les secteurs d'activité soumis aux impératifs de compétitivité, notamment dans l'industrie, ont souvent des emplois mieux rémunérés, les régions concentrant les pôles de compétitivité ou les entreprises innovantes et exportatrices sont dans ce même schéma. Ainsi, **ces territoires exportateurs se retrouvent mécaniquement moins concernés par la créance de CICE que d'autres**, pour des situations économiques équivalentes. Moins qu'une hypothétique « redistribution » non souhaitée, ce constat montre là encore **une cible non atteinte.**

3. Un CICE majoré outre-mer, pour des résultats incertains

Les territoires ultramarins sont un exemple de la **nécessité évidente d'adapter les politiques économiques aux territoires.**

Le code général des impôts précise que, « par dérogation (...), lorsque l'assiette du crédit d'impôt est constituée par des rémunérations versées à des salariés affectés à des exploitations situées dans les départements d'outre-mer, son taux est fixé à : 7,5 % pour les rémunérations versées en 2015 ; 9 % pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2016. »

Le taux majoré outre-mer pour le CICE n'a pas fait l'objet d'étude d'impact supplémentaire.

Les retours des entreprises localisées outre-mer recueillis par votre rapporteure spéciale ne révèlent pas de divergence profonde sur l'utilisation du CICE par rapport aux entreprises présentes dans l'hexagone. Cependant, les entreprises ultramarines soulignent elles aussi la complexité du dispositif et font état d'**un manque important d'information, préjudiciable au déploiement du dispositif.** La prise en compte la diversité des structures économiques des territoires ultramarins semble nécessaire.

II. UN SUIVI LIMITÉ DE L'UTILISATION, DE FAIBLES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

A. AUCUN INDICATEUR DE PERFORMANCE, UN SUIVI CONFIE À FRANCE STRATÉGIE

1. Aucun indicateur de performance dédié au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements »

Comme votre rapporteure spéciale le rappelle régulièrement, **le suivi de la performance du programme 200, dans lequel sont retracés les crédits liés au CICE n'apparaît pas pleinement satisfaisant à deux égards.** D'une part, les cibles choisies pour chacun des indicateurs sont largement en-dessous des réalisations observées depuis plus de cinq ans. En outre, à un niveau plus fondamental, **la focalisation du programme sur un seul objectif, celui de la rapidité, conduit à ne tenir aucun compte des conditions de travail des agents et de la nécessaire sécurisation des deniers publics.** Le rapport annuel de performances indique d'ailleurs que l'objectif est en réalité double : « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits dans les meilleurs délais* », mais aussi « *garantir le bien-fondé des décisions au regard de la législation* ».

Alors que le CICE est venu gonfler considérablement les crédits du programme 200, il aurait été souhaitable qu'un **indicateur de performance** soit créé afin de suivre la mise en œuvre du dispositif de CICE. Un indicateur relatif **au temps de traitement d'une demande de restitution de créance** aurait ainsi pu être envisagé. La nouvelle maquette de la mission présentée par le Gouvernement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques en 2016 ne répond toujours pas à cet impératif.

2. Une évaluation confiée à France Stratégie

L'évaluation du CICE, de sa mise en œuvre et de son efficacité a été confiée non pas à l'administration mais à **un comité de suivi du CICE** rattaché à **France Stratégie** et présidé par Jean Pisany-Ferry. Ce comité de suivi est composé de représentants d'administrations, des partenaires sociaux, d'experts et de parlementaires. Le comité de suivi du CICE est devenu en 2015 **le comité de suivi des aides publiques aux entreprises**, voyant ainsi sa mission élargie.

L'existence de ce comité, et sa dénomination, soulignent que le CICE est bien une aide publique. Ainsi, même si le CICE engendre une baisse du taux effectif de l'impôt sur les sociétés ou une baisse apparente des charges de personnel, il n'est pas une redéfinition de l'un ou l'autre de ces éléments. En le considérant ainsi pour ce qu'il est, à savoir une **aide**

publique aux entreprises, le Gouvernement se doit d'en contrôler l'efficacité et le bon usage.

Des **comités de suivi régionaux** sont également censés voir le jour afin de pouvoir produire une analyse plus fine des conséquences du CICE sur les territoires.

Le comité de suivi publie chaque année un rapport relatif au CICE. Ce **rapport, essentiel au suivi de cette politique publique**, présente la mise en œuvre du dispositif mais également des **éléments d'évaluation de ses résultats économiques**. Le comité se heurte néanmoins aux difficultés d'évaluation économique classiques pour mesurer réellement l'impact que peut avoir le CICE. Il est à noter que le comité de suivi externalise une partie de ses travaux d'évaluation du CICE.

B. UNE UTILISATION NORMALEMENT FLÉCHÉE PAR LA LOI

Les débats parlementaires ont permis d'enrichir la version proposée initialement par le Gouvernement. Ainsi, la **rédaction finale** définit clairement une **destination pour l'usage qui doit être fait du CICE**.

Ainsi, le CICE est « *un crédit d'impôt ayant pour objet le financement de l'amélioration de leur compétitivité à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement.* »

Le texte de loi est également clair sur les éventuelles **utilisations non autorisées**. Ainsi, « *le crédit d'impôt ne peut ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués, ni augmenter les rémunérations des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'entreprise.* »

C. DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES LIMITÉES, UN SUIVI ILLUSOIRE

Selon l'article 244 *quater* C du code général des impôts, les entreprises ont un devoir **d'information et de transparence sur l'utilisation qu'elles font du CICE**: « *l'entreprise retrace dans ses comptes annuels l'utilisation du crédit d'impôt conformément aux objectifs mentionnés à la première phrase. Les informations relatives à l'utilisation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi doivent figurer, sous la forme d'une description littéraire, en annexe du bilan ou dans une note jointe aux comptes.* »

Les représentants d'entreprises ont régulièrement mis en avant le **caractère illusoire de ce fléchage** dans leur démarche quotidienne. Ainsi, **les entreprises n'ont pas perçu le CICE comme une aide à suivre et dont l'utilisation doit être anticipée et planifiée**.

Les entreprises et leurs représentants sont le plus souvent conscients de l'obligation de produire une déclaration relative à l'utilisation du CICE.

Les dirigeants ne sont pas nécessairement au fait du contenu précis de celle-ci, **souvent rédigée par la direction financière**. Surtout, **cette information se révèle souvent très sommaire et peu documentée, rendant le suivi difficile**.

D. AU SEIN DU PACTE DE RESPONSABILITÉ, UN SUIVI INEXISTANT DES « ACCORDS D'ENGAGEMENTS » PRÉVUS AU NIVEAU DES BRANCHES

1. Des accords hétérogènes selon les branches

Le Pacte de responsabilité décidé par le Président de la République et engagé par le Gouvernement, et dans lequel le CICE est intégré, prévoit que les **branches professionnelles concluent des accords d'engagements** sur la mise en œuvre du Pacte et l'utilisation des sommes dégagées par ce plan. Trois ans après, il s'avère que les conclusions de tels accords sont très hétérogènes selon les branches.

La direction générale du travail retient la typologie présentée dans le tableau suivant, selon des critères relatifs à la **négociation** et à ses **débouchés**. Ainsi, **seules 18 des 50 branches professionnelles les plus importantes** ont abouti, au terme d'une négociation jugée « *dense et concrète* », à un accord ou à un relevé de conclusions.

Avancement de la négociation sur le pacte dans les 50 branches suivies, en mai 2016

Niveau d'avancement	Intitulé de la branche	Effectifs 2012 (DARES)
Branches où la négociation a été dense et concrète et a mené à un accord ou à un relevé de conclusions	Assurances	199 700
	Bureaux d'études techniques SYNTEC	770 900
	Entreprises de propreté et services associés	363 100
	Industries de carrières et de matériaux	65 700
	Industrie chimique	221 900
	Métallurgie	1 681 300
	Services de l'automobile	425 800
	Restauration rapide	150 100
	Industries textiles	66 300
	Banques	259 200
	Mutualité	53 000
	Commerce réparation tracteurs matériel agricole BTP	79 300
	Travaux Publics	314 500
	Ameublement - négoce de l'ameublement	64 800
	Commerces de détail non alimentaire	103 700
	Restauration de collectivités	94 900
	Coiffure	101 400
	Négoce des matériaux de construction	71 300
		5 086 900

Branches où les discussions ont abouti à un projet de texte	Bâtiment	1 108 600
	Travail temporaire	546 785
	Télécommunications	86 800
	Boulangeries pâtisseries artisanales	127 900
	Transports aériens personnel au sol	86 700
	Cabinets d'experts comptables	132 400
	Commerce détail et gros à prédominance alimentaire	663 700
	Prestataires de services secteur tertiaire	119 700
	Organismes de formation	73 600
		2 946 185
Branches où la négociation sur le Pacte est déjà engagée ou va être engagée avec des thèmes de négociation identifiés	Commerce de détail habillement textiles	69 300
	Commerces de gros	328 900
	Sport	72 200
	Succursales de vente au détail d'habillement	106 200
	Commerce audiovisuel électronique équipement ménager	69 500
	Commerce de détail fruits légumes épicerie	68 600
	Hospitalisation privée	255 900
	Imprimeries de labeur	57 500
	Industrie pharmaceutique	128 400
	Bricolage (vente au détail en libre-service)	74 000
	Transports routiers	658 100
	Caoutchouc	55 300
	Plasturgie	123 000
		2 066 900
Branches où les partenaires sociaux ont affiché leur volonté de négocier et dont les thèmes de négociation restent à définir	Commerce articles de sports équipements loisirs	55 900
	Commerce de détail papeterie bureau librairie	61 800
	Hôtels Cafés Restaurants	593 600
	Immobilier	143 700
	Prévention et sécurité	147 700
	Publicité	75 700
	Gardiens concierges employés d'immeubles	67 300
		1 145 700
Branches où les partenaires sociaux n'ont pas engagé de démarche	Cabinets médicaux	82 300
	Établissements enseignement privé	64 300
	Pharmacie d'officine	117 900
		264 500

Source : direction générale du travail

2. Des accords peu connus des entreprises et dont le suivi est inexistant

Les rencontres et auditions menées soulignent que, si les entreprises connaissent bien leur branche de rattachement, elles n'ont **souvent pas**

connaissance de l'existence d'un accord d'engagement, et encore moins de son éventuel contenu. Les branches semblent ainsi peu investies pour la réalisation de ces accords comme pour leur suivi.

Si le Gouvernement réalise un recensement des accords ou de l'avancée des négociations, il n'a en revanche **pas été en mesure de fournir des éléments relatifs au suivi des accords, à leur respect et à leur évaluation.**

III. UNE UTILISATION HÉTÉROGÈNE DE CETTE CRÉANCE

A. UNE UTILISATION DIFFÉRENCIÉE

1. Un gain financier global, plus ou moins nécessaire au développement de l'activité des entreprises bénéficiaires

Les entreprises ont essentiellement perçu le CICE comme un gain financier global. Cette créance vient ainsi souvent nourrir les comptes, constituant un ajout au « pot commun », mais n'est à **aucun moment réellement anticipée ni affectée à une utilisation précise.**

Ainsi, l'utilisation qui a été faite du CICE a pu considérablement varier d'une entreprise à l'autre. Les **entreprises commerciales** font souvent état d'un **gain apprécié mais non nécessaire**. Le CICE leur a alors parfois permis de réaliser des investissements. Cependant, ceux-ci l'auraient sans doute été en l'absence du CICE. Elles se montrent aussi souvent incapables de préciser la répartition du CICE, entre baisse des prix, investissement ou emploi.

De leur côté, les entreprises du **secteur industriel** soulignent souvent l'intérêt du CICE pour **mener à bien des projets d'investissement, ou maintenir des prix compétitifs**. Les besoins du secteur industriel sont confirmés, alors même que l'outil montre sa faiblesse globale dans son utilisation selon les secteurs.

2. Des utilisations diverses

Le comité de suivi des aides publiques a réalisé en 2015 une enquête auprès des directions des ressources humaines sur l'utilisation du CICE. Les éléments retenus sont ceux mis en avant par les directions et sont donc soumis à des réserves d'interprétation : ils ne sont pas issus de déclarations documentées mais de choix de communication. Dans cette enquête, **les directions mettent essentiellement en avant les dépenses d'investissement (71 %)**. Les dépenses de formation, le maintien ou la création d'emplois et l'amélioration de la trésorerie viennent ensuite, entre 25 % et 32 %. L'amélioration des conditions de travail, la politique salariale, le

rétablissement des taux de marge et l'amélioration de la compétitivité prix sont enfin cités, entre 13 % et 16 %. On peut souligner ici **l'absence de priorité donnée à l'amélioration de la compétitivité prix**. Enfin, 10 % n'ont déclaré aucune utilisation.

L'enquête réalisée par l'INSEE en 2014 montrait des anticipations d'utilisation relativement différentes. Ainsi, **la majorité des entreprises de l'industrie manufacturière (58 %) attendaient un effet sur l'investissement** et 34 % prévoient un effet sur l'emploi, quand respectivement 30 % anticipaient un effet sur les prix de vente et 26 % sur les salaires. L'analyse semblait différente pour le secteur des services, dont les entreprises jugeaient à 58 % que le CICE aurait un effet sur l'emploi et 41 % sur les salaires par exemple. On peut rappeler ici que **la politique salariale n'est pourtant en rien un des objectifs affichés du CICE**.

Le caractère très limité du suivi ne permet malheureusement pas d'évaluation plus fine à l'issue de deux exercices.

B. UN OUTIL D'AIDE POUR LES TPE-PME EN DIFFICULTÉ

1. Le CICE souvent utilisé comme un outil de trésorerie

Alors que l'objectif initial était de soutenir les capacités d'investissement des entreprises et de leur permettre d'améliorer leur compétitivité, le CICE s'est révélé à l'usage pour les TPE et PME un outil presque exclusivement destiné à **pallier les grandes fragilités**. Ainsi, le CICE et son préfinancement par Bpifrance ont été utilisés afin de reconstituer des **fonds de roulement** ou, souvent, en **substitution à des outils de trésorerie** que les banques commerciales n'assuraient pas. Le Gouvernement semblait bien conscient en 2012 de la fragilité des petites entreprises, expliquant dans l'exposé des motifs de l'amendement créant le CICE, qu'« *afin d'améliorer rapidement leur situation, le crédit d'impôt sera intégralement restitué aux PME l'année de constatation de la créance* ». Si ces éléments participent du bon fonctionnement quotidien des entreprises de petite taille, **ils montrent là encore la complexité du dispositif et de ses cibles**. Une nouvelle fois, on peut s'interroger sur l'adéquation de l'objectif – ici rétablir les fonds de roulement des PME – et de l'outil.

Il apparaît là encore opportun d'adapter les outils choisis à l'objectif et aux besoins réels de l'économie. Les TPE-PME ont d'abord besoin de **capacités de trésorerie**, avant même d'envisager leurs investissements. Le CICE n'est alors pas l'outil adéquat. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des **outils de financement pérennes des TPE et PME**, pour faire face aux lacunes du secteur bancaire. Les TPE-PME n'ont souvent pas accès aux outils de trésorerie que peuvent proposer les banques commerciales, par **manque d'information** parfois ou par des pratiques bancaires contestables favorisant les **découverts bancaires très onéreux**.

Le Gouvernement souligne au sein des communications relatives au CICE qu'un **dispositif d'aide de trésorerie** est ouvert aux TPE auprès de Bpifrance, sans recourir à une cession de créance de CICE. De même, pour les montants non significatifs de CICE, un dispositif de trésorerie spécifique est normalement mis en place par les banques commerciales.

Fonds de garantie « Renforcement de la Trésorerie »

Peuvent être garantis les nouveaux financements amortissables (crédit ou crédit-bail), à moyen ou long terme, permettant :

- le renforcement du fonds de roulement ;
- la consolidation des crédits à court terme existants (découvert, caisse, escompte, affacturage, de mobilisation de créances) ;
- l'externalisation d'actifs se traduisant par un apport en trésorerie au bénéfice de l'entreprise (cession bail par exemple).

Sont également éligibles :

- les prêts personnels aux dirigeants pour réaliser des apports en fonds propres à l'entreprise ;
- l'acquisition d'une entreprise dans le cadre d'un plan de cession homologué après redressement judiciaire, sous réserve que les repreneurs n'aient pas été impliqués dans la gestion de l'affaire reprise.

Sont exclus :

- les prêts in fine ;
- le refinancement des encours de crédit à moyen ou long terme.

Bénéficiaires

TPE, PME, de plus de 3 ans, selon définition européenne.

Rappel : selon la réglementation européenne, sont exclues de la garantie les entreprises « en difficulté avérée ».

Durée de la garantie

La durée est égale à la durée du crédit, comprise entre 2 et 7 ans.

Elle peut être portée à 15 ans maximum lorsque le crédit est assorti d'une sûreté sur un actif immobilier ou en cas de cession bail immobilière.

Plafond de risques (toutes banques confondues)

1,5 million d'euros sur une même entreprise ou groupe d'entreprises.

Conditions Financières

La quotité normale est de 50 %, majorée à 70 % si le financement garanti entraîne une augmentation sensible des concours bancaires globaux à l'entreprise.

Source : Bpifrance

2. Le CICE comme révélateur des besoins de financement des petites et moyennes entreprises

Au-delà des besoins en termes de trésorerie, les PME rencontrées ont fait état de grandes difficultés à réunir les financements nécessaires à leur développement. Le CICE a alors été pour elles une **aide utile mais non suffisante pour des projets d'envergure**. Les banques commerciales se montrent en effet aujourd'hui très réticentes à financer l'innovation, se réfugiant derrière les risques portés et les nouvelles règles de Bâle III.

Les PME des secteurs innovants se retrouvent alors souvent sans les financements indispensables à leurs investissements, et ce même quand leur qualité et leur potentiel sont reconnus. Face à **ces lacunes du secteur bancaire qui n'assure plus sa mission de financement de l'économie**, des expériences d'associations de financements inter-entreprises ont pu être constatées par votre rapporteure spéciale.

Le rôle de BPI régionales, dont la création a été recommandée ci-avant, serait là encore pertinent. En effet, les PME arrivent parfois à trouver par elles-mêmes, au-delà du secteur bancaire, des capacités de financement, au prix d'efforts importants au regard de leurs moyens. L'enjeu est ensuite souvent celui du délai de déblocage des crédits. Le rôle d'avance de crédits qu'a su développer Bpifrance est ici utile. Des **BPI régionales** auraient toute légitimité à assurer des **préfinancements de fonds régionaux ou européens** de soutien à l'innovation par exemple.

Des **dispositifs ad hoc** en réponse directe au besoin des petites entreprises sur les questions de trésorerie et de financement semblent plus justifiés que le CICE, qui reste complexe et qui entraîne une charge tant pour les services fiscaux que pour les entreprises bénéficiant du préfinancement.

C. LE POSSIBLE « RACKET AU CICE »

Un dispositif comme le CICE peut voir son efficacité remise en cause également du fait du comportement des donneurs d'ordres vis-à-vis de leurs sous-traitants. Ainsi, certaines entreprises ou certains groupements d'entreprises d'une importance suffisante ont pu chercher à récupérer l'avantage donné par le CICE à leur fournisseur ou sous-traitant. Un tel phénomène de « **racket au CICE** » a été **signalé en 2013 auprès du médiateur des relations inter-entreprises**¹.

Le médiateur a ainsi été saisi par une fédération professionnelle, qui faisait état de quatorze courriers différents réclamant à leur fournisseur ou sous-traitant en général 4 % de remise sur les contrats passés, au regard notamment du CICE dont ceux-ci allaient bénéficier. Le choix a été fait par le

¹ Le médiateur des entreprises exerce depuis le 14 janvier 2016 les fonctions précédemment assurées par le médiateur des relations interentreprises et par le médiateur des marchés publics.

médiateur d'une **communication rapide et forte** sur le sujet. Le médiateur considère que l'effet media produit par la communication portée s'est révélé efficace. Les sujets ont été considérés comme éteints relativement rapidement après l'intervention du médiateur.

Si aucun signalement auprès du médiateur n'a été fait depuis 2013, il n'est cependant pas aisé de définir si le phénomène s'est révélé éphémère ou bien si cet argument a été utilisé ensuite au **moment de renouvellements de contrats**. Le médiateur est en effet uniquement concerné par les modifications contractuelles, et est saisi sur les pressions faites sur le déroulement d'un contrat, non sur la conclusion de nouveaux contrats, pour lesquels les entreprises fixent librement leurs critères, notamment de prix. Une pression plus ou moins explicite à la baisse des prix au moment de la passation de nouveaux contrats est souvent relevée, notamment auprès de PME du secteur industriel. **Il n'est ainsi pas certain que le gain du CICE ait pu être préservé par les entreprises bénéficiaires pour leurs investissements propres et non capté par leurs clients via des baisses de prix subies.**

Le médiateur des entreprises a également fait état d'un enjeu fort pour la compétitivité des entreprises en ce qui concerne les relations contractuelles et les délais de paiement. À ce titre, le climat français semble différent de celui de ses voisins européens et appelle à encourager les réseaux économiques territoriaux et soutenir l'établissement de bonnes relations entre donneurs d'ordres et sous-traitants : des éléments qu'un dispositif fiscal seul ne peut prétendre favoriser, preuve de la nécessité d'une politique globale.

Le rôle d'une institution comme le Médiateur des entreprises au service de la compétitivité des entreprises

Le Médiateur des entreprises s'adresse à tous les acteurs économiques, tant publics que privés. Il les aide à résoudre leurs différends lorsqu'ils rencontrent des difficultés contractuelles ou relationnelles. Il encourage l'adoption et la diffusion de bonnes pratiques dans les relations commerciales entre partenaires privés ou entre acteurs publics et privés.

le Médiateur des entreprises entend améliorer à long terme les comportements des acheteurs publics et privés, simplifier les procédures de paiement des factures, comprendre et résoudre les obstacles à une meilleure fluidité des relations entre donneurs d'ordres et fournisseurs.

Le Médiateur dispose de plusieurs leviers pour accomplir cette mission :

La Charte Relations fournisseur responsables

Le Label Relations fournisseur responsables

L'Agrément des cabinets de conseil et organismes de formation

Source : Médiateur des entreprises

D. UNE FAIBLE CONCERTATION AU SEIN DE L'ENTREPRISE DANS LES DÉCISIONS D'UTILISATION DU CICE

1. Une faible participation des représentants du personnel

Le suivi et l'utilisation du CICE devaient normalement reposer non sur un fléchage contraignant mais s'asseoir sur un processus de concertation. Une procédure de **consultation des représentants du personnel** est prévue par la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013, mais le comité de suivi des aides publiques aux entreprises souligne dans son rapport 2015 qu'il s'agit d'un exercice « *fréquemment formel et décevant* ».

Les représentants du personnel font souvent état de la **déclaration annexée** aux comptes de l'entreprise, qu'ils connaissent et consultent, et d'une éventuelle communication de l'entreprise. Cependant, les informations données aux représentants du personnel restent la plupart du temps aussi **sommaires** que celles indiquées en annexe aux comptes.

2. Une faible participation des directions des ressources humaines

Le CICE s'appuie sur deux objectifs désignés, que sont la compétitivité et l'emploi. À ce titre, si les choix financiers stratégiques relèvent dans les entreprises de taille intermédiaire ou les grandes entreprises des directions financières, les choix en termes d'emploi engagent naturellement les directions des ressources humaines.

Pourtant, **les directions des ressources humaines interrogées ont reconnu n'avoir souvent pas été consultées** sur une éventuelle stratégie d'utilisation du CICE. L'enquête menée par France Stratégie souligne leur manque d'association aux décisions relatives à l'utilisation du CICE. Les conséquences en termes d'emploi sont ainsi d'autant plus difficiles à estimer.

E. CONCLUSION : UN DISPOSITIF COMPLEXE ET NON CIBLÉ, POUR UN EFFET INCERTAIN

Le CICE peine ainsi à démontrer tant sa pertinence dans sa forme que son efficacité sur le fond. Véritable saupoudrage, ses résultats semblent sujets à caution. Le CICE a renforcé la complexité du système fiscal français, et en particulier l'impôt sur les sociétés. Aussi, la baisse du « coût du travail » attribuée au CICE résulte de ce choix d'attribuer le gain de ce crédit d'impôt sur les sociétés aux charges de personnel. Cet affichage ne garantit pas l'attractivité et la compétitivité de notre territoire.

Les conséquences du CICE sont incertaines du fait même du contexte dans lequel a évolué ce dispositif. Dans le même temps, les taux de change euro-dollar comme les prix des matières premières, pétrole en tête, ont été favorables aux pays européens, France comprise. Les gains que le

pays a ainsi pu connaître en termes de compétitivité, d'emploi ou de redressement de l'économie voient leurs sources difficilement pondérables, et le CICE n'a pas nécessairement été l'élément le plus déterminant.

Trois ans après le lancement du dispositif, ses conséquences en termes d'emploi sont estimées par les instituts de statistiques et de recherche en économie bien moindres qu'espérées, quand ses bénéfices en termes de compétitivité sont incertains. Les éléments que votre rapporteure spéciale a pu recueillir font craindre que les résultats ne soient pas au rendez-vous, et que l'investissement productif n'ait pas bénéficié du CICE à hauteur de l'ambition annoncée et du coût budgétaire consenti.

Le CICE se révèle donc un outil complexe, dispersé et à l'efficacité incertaine. Il semble nécessaire de remettre à plat cette dépense fiscale conséquente et d'engager une politique publique portée par un vrai projet de prospective à moyen et long terme pour l'industrie française.

Recommandation n° 6 : Revoir profondément, dans sa forme comme son montant, le dispositif complexe et budgétairement conséquent qu'est le CICE. Redéployer les fonds consacrés au CICE dans des plans d'investissements en faveur des infrastructures et de la transition énergétique.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 juillet 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale, sur le profil des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale de la mission « Remboursements et dégrèvements ». – En 2012, dans le contexte de la crise économique, le Commissaire général à l'investissement Louis Gallois a rendu au Premier ministre Jean-Marc Ayrault un rapport intitulé « Pacte national pour la compétitivité et l'emploi ». Ce rapport préconisait des mesures de soutien à l'industrie française, dont la situation était reconnue comme extrêmement délicate. Nous avons d'ailleurs eu un échange avec lui à la commission des finances.

Peu de temps après la réception de ce rapport, le Gouvernement a décidé à l'automne 2012 de la mise en place d'un nouveau dispositif fiscal, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Une enveloppe budgétaire conséquente a été prévue puisqu'un coût de vingt milliards d'euros à l'horizon 2020 a été envisagé.

Ce nouveau dispositif fiscal est venu alourdir considérablement depuis 2014 les crédits du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ». Près de trois fois supérieur à l'enveloppe du crédit d'impôt recherche (CIR), le CICE a profondément bouleversé le paysage de la fiscalité des entreprises.

Près de quatre ans après la création de ce dispositif et trois ans après son lancement, il apparaît justifié de procéder au suivi et au contrôle de cette dépense fiscale conséquente qui représente près de 1 % du PIB de notre pays. Dans le cadre de ma mission de rapporteure spéciale, je vais donc vous présenter les conclusions auxquelles je suis parvenue à l'issue de ce contrôle, au cours duquel j'ai rencontré les acteurs économiques, les services fiscaux et l'ensemble des parties prenantes.

Concernant ce crédit d'impôt, je souhaiterais tout d'abord préciser plusieurs éléments.

Je tiens d'abord à rappeler de manière liminaire que le CICE a été introduit par voie d'amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2012, sans étude d'impact. Son coût et son ambition auraient pourtant justifié le contraire.

Le CICE est un crédit d'impôt dont l'assiette est constituée par les rémunérations brutes soumises aux cotisations sociales, c'est-à-dire la masse salariale, versées par les entreprises dans la limite de 2,5 fois le SMIC.

Son taux, qui était de 4 % des rémunérations versées au titre de l'année 2013, est passé à 6 % à partir du 1^{er} janvier 2014.

Le CICE est imputé sur l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les rémunérations ont été versées. La partie n'ayant pas trouvé à s'imputer est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle est constatée. Puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période.

La créance de CICE est néanmoins directement remboursable l'année même de sa constitution dans certains cas : les PME au sens de la réglementation communautaire, les entreprises nouvelles répondant à certaines conditions, les jeunes entreprises innovantes (JEI) et les entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation ou de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire. Ceci est un élément de soutien aux entreprises en difficulté.

La créance de CICE est conséquente : le CICE millésime 2014, dont le taux est de 6 %, s'élève ainsi à 17,26 milliards d'euros, dont 781 millions d'euros pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et 16,5 milliards d'euros en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le coût budgétaire du CICE chaque année correspond à la somme des restitutions et des imputations de l'année. Les restitutions sont les sommes effectivement remboursées aux entreprises, tandis que les imputations, constituent une minoration de recettes d'impôt. Le coût budgétaire annuel du CICE ne correspond donc pas à la créance de l'année, qui est supérieure : une partie de la créance n'est ni restituée, ni imputée dès l'année suivante.

Le coût budgétaire du CICE a été relativement faible sur le premier exercice, de par un taux à 4 % initialement mais aussi une faible consommation la première année. La montée en puissance rapide des consommations en 2015 a relevé le coût du CICE. Sur les deux premiers exercices, près de 60 % de la créance du millésime de l'année précédente ont été consommés.

Une augmentation sensible du coût budgétaire se produira également dès l'an prochain, avec les derniers remboursements des créances du millésime 2013.

Le coût budgétaire du CICE devrait ainsi à terme atteindre vingt milliards d'euros environ, soit près de 35 % du produit brut de l'impôt sur les sociétés, ou 1 % du PIB.

Nous avons étudié la semaine passée le projet de loi de règlement pour 2015. L'exécution budgétaire montre que le difficile pilotage budgétaire du CICE est difficile.

Alors qu'en 2014 les crédits estimés pour le CICE avaient été sous consommés, la prévision pour 2015 s'est révélée en deçà de la réalisation, en raison d'une montée en charge non anticipée du dispositif. Le coût total du CICE pour 2015 a dépassé de 1,2 milliard d'euros la prévision de la loi de finances initiale, preuve d'une difficile prévision des consommations et donc du coût budgétaire pour l'État. Cela montre que l'analyse du projet de loi de règlement peut être intéressante pour la loi de finances.

Plus qu'un difficile pilotage pour l'État, le CICE a montré qu'il était complexe pour les entreprises. Alors que le CICE est souvent promu comme un dispositif « simple » du fait de son taux unique, la complexité de sa mise en œuvre est réelle.

Le dispositif s'est montré particulièrement compliqué pour les TPE et PME. Celles-ci, qui représentent l'extrême majorité des dossiers de demande de CICE, ne sont souvent pas dotées d'une direction financière et n'ont pas les moyens comptables et juridiques de suivre l'ensemble des modifications et modalités des dispositifs fiscaux.

Les dirigeants de ces entreprises ne disposaient au lancement du dispositif souvent que de peu d'information. Les experts comptables ont ainsi joué un rôle déterminant dans le déploiement du dispositif auprès des petites et moyennes entreprises, avec le soutien des directions départementales des finances publiques.

Les modalités déclaratives, les formulaires et justificatifs nécessaires ont été réduits et simplifiés à l'issue de la première année, afin de faciliter la mobilisation des petites entreprises.

L'accompagnement des TPE-PME doit être une priorité pour toute la politique fiscale et je recommande la création de guichets dédiés à ces catégories d'entreprises, afin de leur assurer une parfaite information fiscale.

Les difficultés de compréhension du dispositif sont aussi sans doute liées à l'incohérence des annonces gouvernementales sur l'avenir du dispositif depuis sa création.

La piste d'une transformation du CICE en un allègement de cotisations sociales a été présentée en 2015 et 2016 par le Président de la République et le Premier ministre comme une évolution devant intervenir dès 2017.

Le Gouvernement a même sollicité auprès du comité de suivi des aides publiques des propositions à l'été 2016 en vue d'une transformation du CICE en allègements de charges sociales en 2017. Pourtant le Président de la République a annoncé au début du mois de juillet 2016 sa volonté de voir le taux du CICE relevé à 7 % sur le millésime 2017.

Cette difficulté d'appropriation par les entreprises a conduit à un recours massif au préfinancement. Le Gouvernement a considéré le préfinancement comme un élément incontournable du dispositif CICE dès l'exposé des motifs de l'amendement instaurant le CICE.

Pour le millésime 2014, 13 826 préfinancements sont dénombrés pour un montant de 2,601 milliards d'euros au 31 décembre 2014.

Le groupe Bpifrance est devenu l'acteur incontournable du préfinancement, *via* son dispositif « Avance+ Emploi ». Celui-ci s'adresse à toutes les entreprises bénéficiant du CICE employant des salariés, quelle que soit leur taille et quel que soit leur secteur d'activité.

Un dispositif de garantie des préfinancements effectués par des établissements bancaires visait à faire une répartition entre Bpifrance et les banques commerciales. Celles-ci devaient assumer les petites créances, voyant le risque éventuellement porté par Bpifrance. La très faible mobilisation du secteur bancaire pour assurer cette mission a conduit Bpifrance à devoir se saisir des petites créances, très nombreuses. Le seuil de 25 000 euros de créance a alors été levé, et les frais de dossiers supprimés pour les créances inférieures à ce seuil. Bpifrance a dû assumer la gestion d'un très grand nombre de petits dossiers, dont on aurait pu espérer qu'ils soient traités par les banques commerciales.

Bpifrance a ainsi octroyé en 2015 pour plus de 1,7 milliard d'euros de préfinancements « A+ Emploi ».

Le profil des bénéficiaires de l'offre de préfinancement de Bpifrance permet de constater une forte représentation des services aux entreprises ainsi que de l'industrie, loin devant le secteur du commerce.

Le bilan économique et financier de cette mission est cependant difficile à dresser pour Bpifrance et des risques ont été soulignés par Bpifrance sur cette mission, notamment dans les cas de contentieux d'entreprises.

Au-delà du rôle national moteur que doit conserver Bpifrance, cette expérience montre la nécessité de banques publiques territoriales, à l'échelon régional, qui s'appuieraient sur une connaissance des réseaux et spécificités locaux. Je recommande donc la création d'un tel réseau, qui peut peut-être s'appuyer sur les implantations territoriales de Bpifrance.

S'il est complexe pour les entreprises, le CICE a également été difficile à gérer pour les services fiscaux. À partir de 2013, il a été demandé aux services fiscaux de donner la priorité à la gestion du CICE.

Le rapport annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements » pour l'exercice 2014 indiquait que « *ce nouveau crédit d'impôt a conduit au dépôt de plus de 560 000 nouvelles déclarations dans les services de la DGFIP au cours de l'année 2014* ». La création du CICE a déstabilisé le suivi d'autres dispositifs fiscaux.

En conséquence, les contrôles réalisés sur le CICE s'avèrent plus que limités. Le nombre de bénéficiaires rend la tâche impossible pour les services fiscaux, alors même que les montants en jeu devraient inciter à une surveillance étroite.

Pour les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, il est demandé de ne pas réaliser de contrôle a priori sur les restitutions. Les contrôles a posteriori, sur restitutions et imputations, se limitent à une comparaison de la cohérence de la créance aux données transmises par l'ACOSS.

De plus, aucun contrôle n'est réalisé par les services fiscaux sur l'utilisation du CICE, alors même que celle-ci est définie par la loi. Une note de la direction générale des finances publiques du 9 juillet 2013 précise ainsi que « *le CICE ne peut être remis en cause en cas de non-respect des critères légaux d'utilisation du crédit d'impôt* ».

Le CICE est conditionné et doit voir sa conditionnalité respectée par ses bénéficiaires et contrôlée par les services fiscaux. Il est difficilement compréhensible pour le législateur que le Gouvernement et l'administration puissent ostensiblement déclarer ne pas contrôler le respect de la loi.

Je souhaiterais maintenant développer un aspect important de ce rapport : le profil des bénéficiaires du CICE.

Les données du millésime 2014 montrent une répartition très inégale selon la taille de l'entreprise. Ainsi, la créance de CICE est majoritairement captée par les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, alors même celles-ci représentent moins de 1 % des dossiers de créances. Les micro-entreprises représentent au contraire près de 80 % des dossiers pour moins de 15 % de la créance. Les petites et moyennes entreprises couvrent enfin près d'un tiers des dossiers pour un peu plus d'un cinquième de la créance.

L'analyse de la répartition de la créance par secteur d'activité souligne l'éloignement du dispositif par rapport à sa cible initiale. Ainsi, la répartition de la créance par secteur d'activité montre que deux secteurs d'activité se distinguent, avec plus de 19 % chacun : les industries manufacturières et extractives d'une part, le commerce d'autre part.

Il est très significatif en termes d'évaluation de noter que l'industrie, cible initiale du dispositif, objet du rapport Gallois et justification de l'exposé des motifs, ne soit que péniblement le premier secteur concerné avec à peine

19,4 % de la créance. Moins d'un cinquième seulement de la créance est donc destiné à la cible du CICE.

La créance de CICE est concentrée sur les entreprises non soumises à la concurrence internationale. Ainsi, les entreprises réalisant plus de 10 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation reçoivent seulement un cinquième de la créance. Les entreprises réalisant plus de 60 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation captent pour leur part moins de 5 % (4,7 %) de la créance de CICE.

Je voudrais pour finir donner quelques éléments sur l'utilisation qui a été faite du CICE.

Aucun indicateur de performance n'a été établi en vue du suivi du CICE. L'évaluation du dispositif a été confiée à un comité de suivi dédié, au sein de France Stratégie, qui produit chaque année un rapport détaillé sur le dispositif.

Les débats parlementaires ont défini clairement l'usage qui doit être fait du CICE : le CICE est « *un crédit d'impôt ayant pour objet le financement de l'amélioration de leur compétitivité à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement.* »

Souvent, les entreprises ont essentiellement perçu le CICE comme un gain financier global mais n'a à aucun moment été réellement anticipé ni affecté à une utilisation précise.

À l'usage, le CICE a été pour les TPE et PME un outil presque exclusivement destiné à pallier les grandes fragilités. Le CICE et son préfinancement par Bpifrance ont souvent été utilisés afin de reconstituer des fonds de roulement ou, souvent, en substitution à des outils de trésorerie que les banques commerciales n'assuraient pas.

Une nouvelle fois, on peut s'interroger sur l'adéquation entre l'objectif visé et l'outil mis en place. Le CICE est venu pallier la frilosité du réseau bancaire commercial que ce dernier attribuait, sans qu'il soit possible de le vérifier, aux règles de Bâle III.

Le suivi et l'utilisation du CICE devaient normalement reposer non sur un fléchage contraignant mais s'asseoir sur un processus de concertation. Une procédure de consultation des représentants du personnel est prévue par la loi. Le comité de suivi qualifie l'exercice de « *fréquemment formel et décevant* ». L'association des directions des ressources humaines aux décisions est faible.

Le CICE peine ainsi à démontrer tant sa pertinence dans sa forme que son efficacité sur le fond. Véritable saupoudrage, ses résultats semblent sujets à caution.

Le CICE a renforcé la complexité du système fiscal français, et en particulier l'impôt sur les sociétés. Aussi, la baisse du « coût du travail » attribuée au CICE est incertaine. En effet, elle résulte du choix d'affecter le CICE aux charges de personnel dans la comptabilité des entreprises. Un tel affichage ne garantit pas l'attractivité et la compétitivité de notre territoire.

Les conséquences du CICE sont aussi incertaines du fait même du contexte dans lequel a évolué ce dispositif. Dans le même temps, les taux de change euro-dollar comme les prix des matières premières, pétrole en tête, ont été favorables à la France. Le CICE n'a pas nécessairement été l'élément le plus déterminant au faible redressement de l'économie.

Trois ans après le lancement du dispositif, ses conséquences en termes d'emploi sont, si l'on en croit les instituts de statistiques et de recherche en économie, bien moindres qu'espérées, quand ses bénéfices en termes de compétitivité sont incertains.

Nous pouvons craindre que les résultats ne soient pas au rendez-vous, et que l'investissement productif n'ait pas bénéficié du CICE à hauteur de l'ambition annoncée et du coût budgétaire consenti.

Le CICE se révèle donc un outil complexe, dispersé et à l'efficacité incertaine. Il semble aujourd'hui nécessaire de remettre à plat cette dépense fiscale conséquente et d'engager avec les vingt milliards d'euros annuellement prévus une politique publique portée par un vrai projet de prospective à moyen et long terme pour l'industrie française.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie Marie-France Beaufiles pour son exposé très complet sur un sujet qui constitue l'un des principaux enjeux fiscaux, au regard de sa masse financière. Je voudrais faire deux remarques.

Tout d'abord, les critiques que l'on peut adresser au dispositif ont été bien exprimées : le CICE a pris la suite de la TVA sociale qui a été supprimée à l'été 2012, à la fois pour des raisons politiques mais aussi des raisons de trésorerie, puisque le crédit d'impôt permettait de décaler d'un an la charge budgétaire. Ensuite, avec le préfinancement du CICE, Bpifrance est devenu un outil permettant de mobiliser une créance fiscale...

Le CICE atteint-il sa cible ? On sait que parmi les principaux bénéficiaires figurent des entreprises dont les activités ne sont pas délocalisables, comme La Poste... La réindustrialisation de nos territoires est encore à la peine, malgré le dispositif.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des créances du CICE, je voudrais connaître le coût budgétaire du relèvement de 6 % à 7 % du taux du CICE.

M. Philippe Dallier. – Je voudrais remercier Marie-France Beaufiles, dont le rapport constitue presque un réquisitoire sur une mécanique complexe, pour ne pas dire une usine à gaz qui a surtout donné de l'activité

aux cabinets qui ont aidé les entreprises à monter leurs dossiers. C'est regrettable que l'administration fiscale soit concentrée là-dessus.

On aurait dû, en 2012, conserver la TVA sociale : on a perdu deux ans pour aboutir à une solution compliquée, difficile à appliquer. Avec le CICE, on a voulu à la fois alléger les charges des entreprises et orienter l'utilisation de l'argent ainsi dégagé. Ce n'est pas possible, nous ne sommes pas en mesure de faire ce suivi : il faut se contenter d'un allègement de charges ; on aurait gagné deux ans et évité beaucoup de travail aux entreprises et à l'administration.

M. Éric Bocquet. – Dispose-t-on d'une évaluation de l'impact du dispositif sur l'emploi, en termes d'emplois sauvés ou créés, même approximative ? Il s'agit bien là de l'objectif du CICE, et les études ne pouvaient jusque récemment pas donner de chiffres sur ce sujet.

Par ailleurs, vous mentionnez un important taux de non sollicitation du CICE : quelles en sont les raisons ?

Enfin, vous dites que les dispositions légales ne sont pas respectées et je me demande pourquoi il n'est pas possible, dans ces conditions, de remettre en cause le dispositif.

M. Bernard Lalande. – Je suis très heureux de ce rapport qui pose les questions et propose des solutions.

Ce dispositif du CICE est meilleur que la TVA sociale car, dans le cas d'une TVA sociale, l'État n'aurait eu aucune maîtrise du dispositif, qui mettait face à face une recette fiscale et les charges des entreprises, dont les dynamismes sont complètement différents. À terme, aucun suivi de l'affectation de la recette n'était possible. À l'inverse, l'idée du CICE était de prendre une base sociale, qui est la rémunération jusqu'à 2,5 SMIC. C'est un choix politique, car il vaut mieux réindustrialiser par le bas de l'échelle des salaires.

Nous avons toujours trois biais quand nous nous intéressons au monde de l'entreprise : nous regardons l'entreprise par le biais du CAC 40 et des très grandes entreprises ; nous la voyons par le prisme syndical et du dialogue social, où la grande entreprise est également surreprésentée ; enfin, nous la regardons depuis le point de vue de l'administration qui en est souvent sociologiquement coupée. Quand on diminue l'impôt sur les sociétés, on le diminue pour toutes les entreprises alors que les grandes entreprises n'ont pas un taux d'imposition effectif de 33 % ! Le CICE permet donc de rétablir l'équilibre, sur la base de la masse salariale.

Les chefs d'entreprises sont satisfaits du CICE, qui est beaucoup moins compliqué et plus rapide que le calcul du RSI ou le calcul de provisions ou de hors bilan. Il est vrai qu'il y a eu quelques difficultés de mise en place, désormais réglées. Aujourd'hui, les 20 milliards d'euros qui sont ré-injectées et maîtrisés sont réels et suivis : ils ont servi à la trésorerie,

aux fonds de roulement, à la reconstitution des fonds propres et au ré-investissement. Je ne sais pas si un autre mode opératoire aurait permis d'obtenir ce résultat. Je ne suis donc pas d'accord avec votre conclusion : selon moi, la créance d'impôt est une bonne chose car elle permet un allègement de charges pour toutes les entreprises.

M. Daniel Raoul. – CQFD !

M. Charles Guéné. – Je suis peu convaincu par Bernard Lalande et je reste favorable à la TVA sociale. J'imagine que l'on pourrait envisager de substituer la TVA sociale au CICE en 2018 ; mais le tableau de Marie-France Beaufiles nous montre que l'on aura une ardoise de 40 milliards d'euros à financer...

Mme Fabienne Keller. – Si je comprends bien, la créance qui apparaît une année donnée est réglée l'année suivante pour une bonne moitié. Mais elle continue de peser sur le budget de l'État au cours des quatre années suivantes. Il existe donc des restes à payer important. Il reste par exemple 6 milliards d'euros à régler au titre de l'année 2015, puisque la créance totale était de 18,7 milliards d'euros et que seuls 12 milliards d'euros ont déjà été payés.

Avec ce calcul, on aboutit à un montant total de créances restant à payer de près de 40 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2018. Pouvez-vous me confirmer que cette lecture est exacte ?

M. Thierry Carcenac. – On voit bien l'opposition qui existe entre les deux parties de la salle sur cette question.

J'aimerais tout d'abord souligner la complexité du dispositif pour les services fiscaux. Ceux-ci ont l'habitude de collecter l'impôt et non de le restituer. Le CICE a représenté une charge de travail supplémentaire pour ces services, qui ont dû délaissier d'autres activités comme par exemple le contrôle des restitutions de TVA.

La non-sollicitation du CICE est surtout le fait des plus petites entreprises, alors mêmes que celles-ci versent les salaires les plus bas. Comment peut-on améliorer le dispositif à cet égard ?

Il serait intéressant de comparer les montants restitués aux entreprises au titre du CICE avec les montants payés par ces dernières du fait de la hausse du taux de la TVA.

Lorsque l'on regarde les grandes entreprises, celles-ci ont apparemment toutes bénéficié du dispositif, mais comme les montants des salaires versés varient, il existe des écarts dans les montants perçus.

Quand on crée de tels dispositifs, il faut s'assurer de la bonne utilisation des moyens conformément à l'objectif initialement fixé. Des entreprises n'ont-elles pas utilisé ce dispositif pour améliorer la redistribution des bénéfiques, ce qui n'irait pas dans le sens recherché ? C'est

sur cet aspect que le CICE pourrait être amélioré, afin d'encourager véritablement la création d'emplois.

M. André Gattolin. - J'aimerais à mon tour remercier la rapporteure pour ce travail, car nous manquons de données sur le CICE et sur ses effets en fonction des secteurs d'activité. Bien sûr, la plupart des entreprises bénéficient du CICE. Mais, comme il a été rappelé précédemment, nous n'avons pas mesuré l'impact de la hausse de la TVA.

Le seuil de 2,5 fois le montant du SMIC me paraît poser problème dans les secteurs qui connaissent des salaires élevés. Je mentionne souvent l'exemple de l'industrie du jeu vidéo en France. Ses principaux responsables font un bilan négatif du CICE car, certes, ils ont perçu un certain nombre d'aides, mais ils ont subi par ailleurs une baisse de recettes en raison de l'augmentation du taux de TVA, puisqu'ils n'ont pas imputé cette hausse sur leurs prix. Par ailleurs, ils emploient de nombreux salariés très qualifiés dont les salaires sont supérieurs au seuil de 2,5 fois le SMIC.

Il est donc nécessaire d'évaluer les effets du CICE secteur par secteur. Le fait que le CICE s'applique de manière générale à toutes les entreprises conduit à engager des moyens considérables. Je pense par ailleurs que d'autres dispositifs comme le suramortissement permettent un lien beaucoup plus direct entre la baisse des coûts d'une part et les investissements productifs et la création d'emplois d'autre part.

M. Michel Canevet. - Je remercie la rapporteure d'avoir démontré que le CICE est bien une « usine à gaz », alors même que le Gouvernement affiche des objectifs de simplification. Comme cela a été dit par Fabienne Keller, on va aboutir à une dette considérable qui va sans doute dépasser le montant du produit de l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, ce dispositif a occasionné du travail supplémentaire à l'administration qui n'en avait pas besoin.

Une proposition assez simple avait pourtant été faite d'une baisse généralisée des charges sociales. Je souscris à cette idée, car elle permettrait véritablement de rendre les entreprises de notre pays plus compétitives sur le marché international. Il faut rappeler que notre balance commerciale est déficitaire de 4 à 5 milliards d'euros par mois et que nous ne pourrions pas y remédier sans améliorer la compétitivité de nos entreprises.

Un des travers du CICE est également qu'il tire les salaires vers le bas, en fixant un seuil à 2,5 fois le SMIC.

Il ne s'agit pas simplement d'engager des dépenses, encore faut-il pouvoir les financer. Compte tenu de la situation financière de l'État il est indispensable que les dépenses nouvelles soient gagées par des recettes nouvelles. C'est sur cette idée que reposait la « TVA sociale ». Il ne paraît pas illogique que les produits fabriqués à l'étranger puissent contribuer au financement de la protection sociale, afin que celle-ci ne soit pas seulement

assise sur le produit du travail, ce qui de fait pose des difficultés économiques à nos entreprises.

À chaque fois que les déficits s'accroissent, la pression fiscale sur les entreprises augmente, ce qui est « anti-économique ». Je crois que le Gouvernement s'est totalement fourvoyé, et il faudra donc proposer un système beaucoup plus simple et compréhensible par tous.

Enfin, je suis étonné par le nombre peu important d'entreprises ayant sollicité la garantie de préfinancement. Est-ce par méconnaissance du dispositif ou parce qu'il n'existait pas réellement de besoin ?

M. Éric Doligé. – Ce rapport confirme un certain nombre de nos inquiétudes. D'après les tableaux présentés, on remarque que ce ne sont peut-être pas les entreprises qui en ont le plus besoin qui ont le plus bénéficié du CICE, ce qui pose un certain problème. Il conviendrait de les cibler en priorité.

Je suis inquiet de la charge que représentera le CICE à partir de 2018, et qui va encore croître puisque le taux va augmenter de 6 % à 7 %. J'aimerais que le rapporteur général du budget puisse nous présenter de manière consolidée toutes les charges nouvelles qui ont été décidées depuis un an ou deux et qui seront reportées sur les années futures, afin de regarder si elles ont bien été gagées.

Mme Michèle André, présidente. – Avant de donner la parole à notre rapporteure Marie-France Beaufils, je souhaiterais vous livrer une petite réflexion. En écoutant les échanges, je me suis prise à penser à cette phrase que prononçait Michel Rocard à propos des tâches difficiles : « Il faut imaginer Sisyphe heureux ». Alors, imaginons...

Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale – Si l'on applique un taux de 7 % sur l'année 2017, on passe d'une créance prévue de 19,7 milliards d'euros à un montant de 23 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de plus de 16 %.

Par rapport à la remarque de Philippe Dallier, j'aimerais souligner que ce ne sont pas les cabinets de conseil qui ont été sollicités par les entreprises. Ce sont les services fiscaux qui ont réellement informé les experts-comptables dans les entreprises pour les aider dans les démarches à entreprendre. J'ai rencontré plusieurs services chargés de ce travail qui ont été dans l'obligation d'abandonner leurs autres tâches, ce qui est dommageable.

Une autre question me soucie beaucoup : ceux qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu ne connaissent pas la réalité de ce qu'ils ont déclaré. Seules les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés font l'objet d'un contrôle de ce calcul par l'administration fiscale.

Pour répondre à Éric Bocquet, 125 000 emplois auraient été créés ou sauvés, semble-t-il essentiellement sauvés. Ce chiffre est à mettre en lien avec

les 1,7 milliard d'euros de préfinancement par Bpifrance, destinés à des entreprises en grande fragilité. En effet, pour ces entreprises, il est plus aisé de considérer que, sans le CICE, elles auraient disparu. Je constate en tout cas que les secteurs les plus créateurs d'emploi ne sont pas présents dans les engagements de branche.

S'agissant du non recours, il n'existe pas chez les grandes entreprises. S'agissant des PME, le non recours peut s'expliquer par une mauvaise information et une difficulté des démarches, mais aussi parfois par les craintes d'un contrôle, ce qui justifie ma proposition d'un service fiscal dédié.

Pour répondre à Bernard Lalande, il a raison de souligner que le CICE est allé vers le soutien aux fonds de roulement : mais il devait aller à la compétitivité et à la reconquête industrielle ! Cela n'est pas vérifié aujourd'hui. Par ailleurs, rien ne permet de dire qu'une partie de ces sommes n'a pas été utilisée pour redistribuer des bénéfices. On sait que le CICE est inscrit dans les résultats, mais il est ensuite dilué dans l'ensemble des ressources et n'est pas fléché.

En 2016, la somme des créances 2013, 2014 et 2015 représente 48,1 milliards d'euros, dont 65 % a été consommé, soit 31,3 milliards d'euros. La créance déclarée sera toujours à payer par l'État, pour répondre à Fabienne Keller.

Je rappelle que si l'on revenait à un allègement des cotisations sociales, il faudrait assurer la compensation des moindres recettes pour les organismes de sécurité sociale !

Par ailleurs, mon rapport souligne notamment que les TPE et les PME souffrent d'une fragilité du système bancaire dans leur direction, d'où la proposition d'un réseau public bancaire, peut-être en s'appuyant sur les implantations régionales de Bpifrance.

La commission a donné acte de sa communication à Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements

- M. Jean PISANI-FERRY, président ;
- Mme Claire BERNARD, économiste ;
- M. Antoine NABOULET, rapporteur ;
- Mme Rozenn DESPLATZ, rapporteure.

Bpifrance

- M. Stéphane BIARDEAU, directeur du développement à la direction du financement ;
- M. Jean-Baptiste MARIN-LAMELLET, responsable des relations institutionnelles.

Direction générale des Finances publiques – Tax for Business

- Mme Agnieszka BERNACKA, cheffe du cabinet international ;
- M. Laurent MARTEL, sous-directeur au sein du service de la gestion fiscale et spécialiste du CICE.

Direction régionale des Finances publiques de Bordeaux (déplacement)

- M. Jean-Denis de VOYER D'ARGENSON, directeur régional des finances publiques ;
- M. Jean-Guy DINET, directeur du pôle fiscal ;
- M. Michel MORVAN, directeur du pôle pilotage et ressources ;
- Mme Sylvie CANDAU, responsable de la division des professionnels et du recouvrement.

Service des impôts des entreprises (SIE) de Bordeaux (déplacement)

- M. Guy MÉNARD, chef de service, SIE de Bordeaux ;
- Mme Ghyslaine ANDRÉ, inspectrice des finances.

Représentants syndicaux du service des impôts des entreprises (SIE) de Bordeaux (déplacement)

- M. Jean-Luc DENOPCES, FO DGFIP, secrétaire ;
- Mme Aurélie FERNANDEZ, CGT ;
- M. Michel FOURCADE, CGT DGFIP 33, CESER Aquitaine ;
- Mme Mauricette LÉON, Solidaires Finances publiques Gironde ;
- M. Patrick MÉRIAN, Solidaires Finances publiques Gironde.

Service des impôts des entreprises (SIE) du 8^e arrondissement (déplacement)

- M. Frédéric BENTEJAC, adjoint au chef du pôle fiscal Nord-Est ;
- M. Serge LEPAGE, chef du SIE du 8^e arrondissement.

Représentants syndicaux du service des impôts des entreprises (SIE) du 8^e arrondissement (déplacement)

- M. Christophe CRÉPAIN, Solidaires finances publiques ;
- M. Yannick DESNEUX, Solidaires finances publiques ;
- Mme Sandra DEMARCQ, Solidaires finances publiques ;
- Mme Sandrine ROSSET, Solidaires finances publiques ;
- M. Sébastien GROISNE, CGT ;
- M. Sébastien PARISSÉ, CGT.

Médiateur national des entreprises (Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique)

- M. Pierre PELOUZET, médiateur des entreprises ;
- M. Nicolas MOHR, directeur général ;
- M. Joseph BERT, chargé de mission.

Chambre de commerce et d'industrie de Paris - Île-de-France

- M. Georges NECTOUX, membre élu de la CCIR ;
- Mme Véronique ETIENNE-MARTIN, directrice de cabinet du président et du directeur général ;
- Mme Delphine SIQUIER, secrétaire de la commission fiscale de la CCIR.

Association des chambres de commerce et d'industrie d'Outre-mer (CCIOM)

- M. Jean-Paul TOURVIEILLE, directeur.

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)

- M. François MOUTOT, directeur général ;
- Mme Véronique MATTEOLI, directrice adjointe aux relations institutionnelles ;
- Mme Catherine MARTINE, CGT.

OFCE

- M. Éric HEYER, directeur du département analyse et prévision.

Construction Navale de Bordeaux (déplacement)

- M. Dieter K. GUST, président directeur général ;
- M. Paul RAMPINI, directeur général adjoint chargé de l'industrie ;
- Mme Sandra CLAEYS, responsable administrative et financière ;
- M. Philippe BOURG, représentant du personnel ;
- M. Thierry LEDOULT, représentant du personnel.

Entreprises membres d'Aerospace Valley (déplacement)

- Mme Danielle POUJOL, AESE BSI ;
- M. Sébastien MISTOU, Nimatech ;
- M. Éric SANSAY, Excent ;
- M. Stéphane GRIMAULT, Excent ;
- M. Jean-Philippe DELOUSTAL, Excent ;
- M. Philippe VERLET, VLM ;
- Mme Caroline LE LANN, Capital Hi Tech ;
- M. Jean-Pascal CAUMES, Nethis ;
- M. Thomas NAULLEAU, Atelier Bigatta ;
- M. Marc de TAPOL, TDM ;
- Philippe VERVIER, Acceptables Avenir ;
- M. Pierre AUBERT, STI Groupe ;
- M. Marc CANITROT, Prometil ;

- M. Renaud LAHAYE, Idegeo ;
- M. Fabien MARTINEAU, JV Group ;
- M. Jean-Pierre GARREAU, Cousso ;
- Mme Véronique BORDENAVE, Aquitaine Electronique ;
- M. Tristan MEHAMLI, Mugen.

CIC Sud-Ouest (déplacement)

- M. Jean-François LAGRAULET, directeur financier ;
- M. Marc VAUJANY, directeur des ressources humaines.

CDiscount (déplacement)

- M. Stéphane BRUNEL, directeur administratif et financier ;
- Mme Émilie LIOTTIER, responsable développement ressources humaines.

La Poste

- M. Yves BRASSART, directeur général adjoint en charge des finances et du développement ;
- Mme Sylvie FRANÇOIS, directrice générale adjointe ;
- Mme Joëlle BONNEFON, déléguée aux relations parlementaires.

Safran

- M. Bernard DELPIT, directeur financier ;
- M. Michel DECHELOTTE, directeur des affaires institutionnelles.