



France

Le CICE doit encore faire toutes ses preuves

- Dans son quatrième rapport d'évaluation, le comité de suivi du CICE rend compte de ses premiers effets sur 2013-2014.
- S'ils sont clairement positifs sur les marges des entreprises, ils le sont avec moins de certitude sur l'emploi et ils sont inexistantes sur l'investissement, la R&D et les exportations.
- Ces résultats mitigés ne sont pas surprenants compte tenu de la longueur des délais d'action et des autres mesures de politique économique qui sont venues contrer les effets du CICE.
- On peut toutefois s'attendre à des résultats plus positifs à l'avenir.

Le comité de suivi du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) a publié, fin septembre, son quatrième rapport. Celui-ci était particulièrement attendu car il devait fournir une évaluation sur données individuelles d'entreprises, des premiers effets du CICE sur la période 2013-2014. Ils s'avèrent assez limités. Mais commençons par rappeler en quoi consiste le CICE.

Ce dispositif est entré en vigueur en janvier 2013, dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Il s'agit de la première mesure phare du gouvernement en matière d'allègement du coût du travail. Ce crédit d'impôt, de EUR 20 mds au total, est calculé proportionnellement à la masse salariale brute de chaque entreprise dans la limite des salaires allant jusqu'à 2,5 fois le SMIC. Le taux du CICE a d'abord été fixé à 4% en 2013 avant de monter à 6% en 2014. Le projet de loi de finances 2017 envisage de le porter à 7% à compter de 2018. Il faut savoir aussi que l'INSEE comptabilise le CICE comme une subvention d'exploitation et l'impute au premier trimestre de chaque année, ce qui entraîne une hausse mécanique de l'excédent brut d'exploitation des entreprises et donc de leur taux de marge¹. D'où le profil en marche d'escalier de celui-ci (cf. graphique 1).

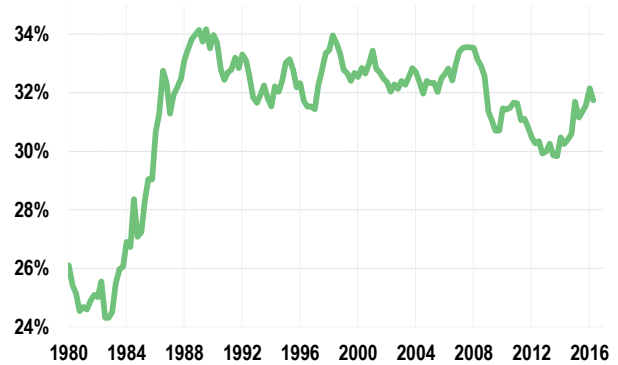
Le CICE est à usages multiples. L'objectif final affiché est certes de redresser la compétitivité mais cela peut se faire de diverses manières : en soutenant, au choix ou tout à la fois, l'investissement, la R&D, l'innovation, le développement à l'export, la transition énergétique, les baisses de prix, l'emploi, la formation, les marges, la trésorerie... Il revient à chaque entreprise d'agir en fonction de ses besoins. Le CICE peut aussi servir à augmenter les salaires mais il est alors détourné de son objectif de soutien de l'offre pour se transformer en soutien de la demande.

Pour procéder à l'évaluation des premiers effets du CICE, le comité de suivi a missionné trois instituts de recherche : le TEPP (Travail, Emploi et Politiques Publiques), le LIEPP (Laboratoire

¹ L'EBE est égal à la valeur ajoutée brute (VAB) diminuée de la rémunération des salariés (somme des salaires bruts et des cotisations employeurs), des autres impôts sur la production et augmentée des subventions d'exploitation. Le taux de marge rapporte l'EBE à la VAB.

Derrière la remontée du taux de marge, un effet du CICE

Taux de marge des sociétés non financières françaises (EBE/VAB)



Graphique 1

Source : INSEE

Interdisciplinaire d'Evaluation des Politiques Publiques) et l'OFCE (Observatoire Français des Conjonctures Economiques). Le rapport intègre aussi les travaux d'évaluation conduits en parallèle par la Dares (la Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques du ministère du Travail). Le travail d'évaluation s'est fait soit selon une approche purement empirique (TEPP, LIEPP, Dares), soit selon une approche structurelle reposant sur une modélisation explicite de l'élasticité des exportations au coût du travail² (OFCE). L'approche empirique utilise la méthode des doubles différences qui compare l'évolution des variables d'intérêt dans le groupe test des entreprises traitées (les bénéficiaires de la mesure de politique économique) avec leur évolution dans le groupe de contrôle des entreprises non traitées (non bénéficiaires de la mesure). Avec le CICE, la difficulté est que, la mesure étant d'application générale, il n'y a pas de groupe de contrôle à proprement parler. La distinction se fait alors sur l'intensité du traitement, selon les montants plus ou moins importants de CICE reçus par les entreprises.

Un maigre bilan pour 2013-2014...

Dans l'ensemble, les résultats des travaux empiriques sur les premiers effets du CICE en 2013 et 2014 sont peu probants ou limités voire non concordants. Nous les présentons ci-après par ordre décroissant d'importance. L'effet le plus positif du CICE est visible sur les marges des entreprises, en nette amélioration. Un effet probable sur la survie des entreprises (les faillites évitées) est également repéré mais il doit encore être étayé par des analyses complémentaires. Les effets sur l'emploi penchent aussi du côté positif mais ils ne sont pas très importants et sont entourés d'incertitudes : en deux ans, entre 50 000 et 100 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés grâce au CICE. A ce rythme,

² Suivant les variantes, l'étude estime qu'une baisse de 1% des coûts salariaux unitaires entraîne une hausse des exportations manufacturières comprise entre 0,5% et 0,7%. Le CICE permettrait ainsi, à terme, de rehausser de 1,9 à 2,5% le niveau des exportations.



l'objectif du gouvernement de créer 300 000 nouveaux postes en cinq ans semble difficile à tenir. Ces résultats apparaissent, en revanche, en ligne avec ceux issus des estimations macroéconomiques ex ante (+210 000 emplois à l'horizon 2020 d'après les travaux de la Direction générale du Trésor ; +150 000 à l'horizon 2018 d'après l'OFCE). Sur les salaires, le CICE n'aurait pas, ou peu, eu d'effets. Sur l'investissement, la R&D et les exportations, enfin, le résultat est tranché et conclut à l'absence d'impact.

...qui s'explique

Ces résultats mitigés ne sont pas surprenants. Tout d'abord, une mesure comme le CICE met du temps à produire des effets. C'est plus particulièrement vrai pour des variables comme l'investissement, la R&D ou les exportations pour lesquelles les délais d'action sont les plus longs³. De plus, la situation de départ étant assez détériorée, avec notamment un taux de marge des entreprises à un niveau historiquement bas, celles-ci ont pu vouloir d'abord utiliser le CICE pour redresser leur situation financière avant de se lancer dans de nouveaux investissements et/ou recrutements.

Ensuite, à vouloir poursuivre plusieurs objectifs à la fois, le CICE ne suit pas ce que préconise la loi de Tinbergen (un instrument pour chaque objectif de politique économique) et perd, ce faisant, en efficacité sur chacun de ses objectifs. Ce qui a pu aussi diminuer cette efficacité, c'est la difficile appropriation du dispositif au début, l'incertitude entourant son caractère pérenne, le fait qu'il ne soit pas un allègement de charges stricto sensu mais un crédit d'impôt, dont la perception n'est pas simultanée au versement des rémunérations qui ouvrent droit au CICE (sauf préfinancement). Le comité de suivi mentionne ainsi la possibilité que ce caractère différé du paiement ait pu conduire certaines entreprises confrontées à des contraintes de trésorerie à différer leurs décisions d'embauche.

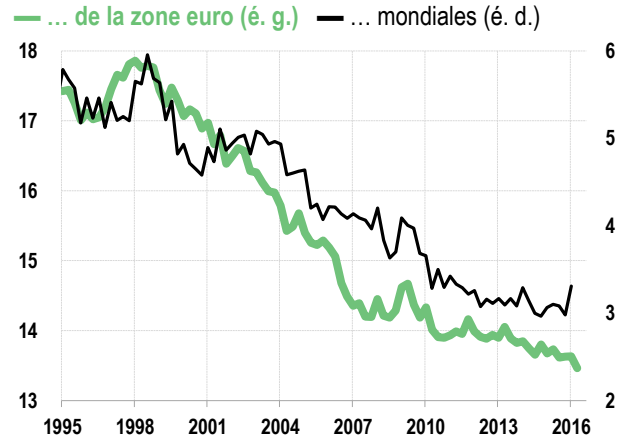
Il nous semble aussi qu'il faille tenir compte du profil des entreprises qui bénéficient le plus du CICE : ce sont surtout des petites et moyennes entreprises. Elles appartiennent à des secteurs d'activité, intensifs en main d'œuvre, peu ou pas exposés à la concurrence internationale (comme l'hébergement et la restauration, les services administratifs ou encore la construction). Elles sont, par conséquent, peu ou pas confrontées à la problématique de la compétitivité et sont donc moins sensibles au besoin d'investir, innover, exporter plus. Ce point soulève la question du ciblage des allègements de charges. S'il s'agit de soutenir l'emploi, et uniquement l'emploi, un ciblage sur les bas salaires est le plus efficace. Mais il s'agit de soutenir, aussi, la compétitivité. Un ciblage étroit peut certes avoir des effets positifs (la baisse du coût du travail sur les bas salaires pouvant se répercuter sur le coût des consommations intermédiaires des secteurs exportateurs) mais un ciblage plus large bénéficierait plus nettement aux secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, sachant aussi qu'ils ont des effets d'entraînement importants en termes de créations d'emplois⁴.

³ Sur les effets différenciés à court terme et à moyen-long terme d'une politique de l'offre, voir « France : La croissance attendra », Thibault Mercier, EcoPerspectives, 4^{ème} trimestre 2016.

⁴ D'après les travaux de Philippe Frocraïn et Pierre-Noël Giraud, pour La Fabrique de l'Industrie, la création de 100 emplois « exposés » entraînerait la création de 64 emplois « abrités » (« Les emplois exposés et abrités en France », Les Synthèses de La Fabrique, n°9, septembre 2016).

France : indicateurs de parts de marché

Part en % des exportations françaises dans les exportations ...



Graphique 2

Sources : INSEE, Eurostat, FMI

Pour finir, d'autres mesures de politique économique viennent interférer avec le CICE et en limiter, si ce n'est annuler, les effets. Il y a celles qui, antérieurement ou simultanément, ont rehaussé le coût du travail⁵. Et il y a les mesures consacrées au financement même du CICE (économies budgétaires, hausse de la TVA et fiscalité écologique). Ces mesures étaient nécessaires afin de ne pas dévier outre mesure de la trajectoire de réduction du déficit budgétaire engagée en parallèle. Mais elles n'en tirent pas moins la croissance vers le bas quand le CICE vise à la tirer vers le haut.

Des résultats plus positifs en perspective

Nous terminerons par quelques arguments plus positifs. La remontée du taux de marge, qui ne faisait que commencer à se dessiner en 2014, a, depuis, pris de l'ampleur et s'est accompagnée d'un redémarrage de l'investissement des entreprises. Du côté de la compétitivité, le CICE a au moins contribué à améliorer la composante « coût » via le ralentissement induit de la progression des coûts salariaux unitaires (CSU)⁶. Assurément, l'amélioration de la composante « hors coût », et les gains de parts de marché que l'on peut en attendre, prendra plus de temps, d'autant que beaucoup de terrain a été perdu (cf. graphique 2). Mais le dispositif du CICE ayant été complété par d'autres mesures de soutien de l'offre (Pacte de responsabilité et de solidarité depuis janvier 2015 ; loi Macron⁷ ; loi El Khomri⁸), l'ensemble est à même de soutenir plus visiblement la croissance⁹.

⁵ Annualisation du calcul des exonérations sur les bas salaires (janvier 2011) ; réintégration des heures supplémentaires dans l'assiette du calcul des exonérations Fillon (janvier 2012) ; fin de la défiscalisation des heures supplémentaires (septembre 2012) ; hausse du forfait social (août 2012) ; hausse des cotisations vieillesse (novembre 2012) ; majoration des cotisations à l'assurance-chômage sur les contrats courts (janvier 2013) ; revalorisations annuelles du SMIC.

⁶ Leur rythme de hausse a ainsi été divisé par deux entre la période allant de 1999 à 2012 (+2% par an en moyenne) et les trois dernières années (+1% par an en moyenne entre 2013 et 2015). Ils ne sont toutefois toujours pas passés en deçà du rythme de progression des CSU de la moyenne de la zone euro, qui sont identiques.

⁷ Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (promulguée en août 2015).

⁸ Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue et à la sécurisation des parcours professionnels (promulguée en août 2016).