

TRANSFORMATION DU CICE

Des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique

Bruno Ducoudré, Éric Heyer

Sciences Po, OFCE

Conformément aux engagements prévus dans le programme économique d'Emmanuel Macron, l'exécutif s'est engagé à transformer le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en une baisse des cotisations sociales employeurs. Cette transformation permettra de simplifier les démarches administratives et de supprimer le décalage temporel d'une année existant actuellement entre le versement des salaires et le bénéfice du crédit du CICE, décalage qui peut atteindre trois ans pour les entreprises dont le montant de CICE excède le montant d'impôt sur les sociétés (IS), procurant un gain de trésorerie transitoire pour les entreprises. Par ailleurs, alors que le CICE poursuivait plusieurs objectifs, sa transformation en allègement de cotisations, ciblé davantage sur les bas salaires, clarifie l'objectif de baisse du coût du travail et la volonté du gouvernement de stimuler les embauches de salariés peu qualifiés afin de lutter contre le chômage de masse.

Cette étude se concentre sur l'évaluation des seuls effets sur l'activité et l'emploi de cette transformation à l'horizon du quinquennat. Une attention particulière est portée sur les modalités de ce que l'on désigne par « transformation du CICE ». Selon nous, elle ne se réduit pas à la seule « bascule » des 6 points de CICE en une baisse définitive du même montant du taux de cotisation employeurs et au gain en trésorerie pour les entreprises qui bénéficieront notamment des deux dispositifs au cours de l'année de transition en 2019. Elle intègre également l'allègement de cotisations patronales de 4,05 points au niveau du Smic et dégressif jusqu'à 1,6 Smic. Et en conséquence, de façon à neutraliser les effets budgétaires *ex ante* de cette « transformation du CICE », nous incluons dans l'analyse la baisse du taux de CICE de 7 à 6 % entrée en vigueur un an plus tôt. Enfin, nous tenons compte du retour d'IS lié à la « bascule » ainsi que de sa possible neutralisation par la baisse du taux d'IS prévue par le gouvernement. Une décomposition des effets de chacune des modalités sur l'activité et l'emploi est proposée, permettant ainsi une comparabilité de nos résultats avec d'autres évaluations retenant des conventions de transformation différentes.

Selon notre évaluation, la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales employeurs se traduirait par des effets positifs sur l'emploi : 40 000 à 50 000 emplois en plus à l'horizon 2023 selon que l'on neutralise l'effet du retour d'IS ou non. Les effets sur le PIB seraient au mieux nuls à cet horizon (-0,1 point de pourcentage de PIB en cas de non neutralisation du retour d'IS).

Précisons enfin que nous faisons ici l'hypothèse que le CICE est intégralement considéré comme une baisse du coût du travail par les entreprises. Certes des travaux qualitatifs menés par le LIEPP indiquent qu'une partie des entreprises a pu envisager le CICE comme une baisse d'IS, du fait notamment d'un « décalage entre le temps de la fiscalité et le temps des décisions de gestion », ce qui pourrait amoindrir son impact sur l'emploi entre 2013 et 2018. Le choix de cette hypothèse peut alors être à l'origine de l'écart significatif des effets sur l'emploi de la transformation du CICE observé dans les différentes évaluations. Dans ce cas, notre estimation des effets macroéconomiques attendus de la transformation du CICE en allègement de cotisations employeurs en constituerait un minorant. Toutefois, le montant du CICE perçu par les entreprises étant directement dépendant de leur masse salariale, les mécanismes économiques induits par ce dispositif s'apparentent à une baisse du coût du travail plutôt qu'à un allègement de l'impôt sur les sociétés.

Conformément aux engagements prévus dans le programme économique d'Emmanuel Macron, l'exécutif s'est engagé à transformer le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en une baisse des cotisations sociales employeurs.

Cette transformation permettra de simplifier les démarches administratives et de supprimer le décalage temporel d'une année existant actuellement entre le versement des salaires et le bénéfice du crédit du CICE, décalage qui peut atteindre trois ans pour les entreprises dont le montant de CICE excède le montant d'impôt sur les sociétés (IS), procurant un gain de trésorerie transitoire pour les entreprises. Par ailleurs, alors que le CICE poursuivait plusieurs objectifs (Plane, 2013 ; Ducoudré, Heyer et Plane, 2017)¹, sa transformation en allègement de cotisations, ciblé davantage sur les bas salaires, clarifiait l'objectif de baisse du coût du travail et la volonté du gouvernement de stimuler les embauches de salariés peu qualifiés afin de lutter contre le chômage de masse.

Dans cette étude, nous ne revenons pas sur les différences entre le CICE et les allègements généraux de cotisations sociales², nous nous concentrons sur l'évaluation des seuls effets sur l'activité et l'emploi de cette transformation à l'horizon du quinquennat³. Une attention particulière doit être immédiatement portée sur les modalités de ce que l'on désigne par « transformation du CICE ». Selon nous, elle ne se réduit pas à la seule « bascule » des 6 points de CICE en une baisse définitive du même montant du taux de cotisations-employeurs et au gain en trésorerie pour les entreprises qui bénéficieront notamment des deux dispositifs au cours de l'année de transition en 2019. Elle intègre également l'allègement de cotisations patronales de 4,05 points au niveau du Smic et dégressif jusqu'à 1,6 Smic. Et en conséquence, de façon à neutraliser les effets budgétaires *ex ante* de cette « transformation du CICE », nous incluons dans l'analyse la baisse du taux de CICE de 7 à 6 % entrée en vigueur un an plus tôt. Enfin, nous tenons compte du retour d'IS lié à la « bascule » ainsi que de sa possible neutralisation par la baisse du taux d'IS prévue par le gouvernement. Une décomposition des effets de chacune de ces modalités sur l'activité et l'emploi est proposée, permettant ainsi une comparabilité de nos résultats avec d'autres évaluations retenant des conventions de transformation différentes⁴.

Afin de bien identifier la mesure évaluée, nous commencerons par préciser les différentes étapes de cette bascule du CICE vers les allègements de cotisations sociales employeurs.

Les différentes étapes de la transformation du CICE en allègement de cotisations employeurs

Le CICE, mise en place par la précédente majorité à partir de la Loi de finances rectificatif pour 2012, est un instrument complexe dont le mode de calcul repose sur une assiette salariale large, comprise entre 1 et 2,5 Smic. Il prend la forme d'un instrument fiscal : un crédit d'impôt attribué à toutes les entreprises imposées sur leur bénéfice réel et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu.

Au cours du précédent quinquennat, ce dispositif a connu une montée en charge progressive passant de 4 % de la masse salariale jusqu'à 2,5 Smic en 2013 à 6 % entre 2014 et 2016 puis à 7 % en 2017.

Suivant la promesse du Président Emmanuel Macron lors de la campagne présidentielle de 2017, le gouvernement Philippe a engagé la transformation du CICE en une baisse de cotisations sociales patronales. Cette dernière s'effectue en plusieurs étapes :

1.

Le CICE devait permettre aux entreprises de faire 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 ».

2.

Sur ce point, se référer à Bruno Ducoudré, 2017, « Évaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales », *OFCE Policy brief*, 20, 6 juillet et Bozio *et al.*, 2018, « Quels effets attendre de la transformation du CICE en réduction de cotisations employeurs ? », *Les notes de l'IPP*, n° 36, octobre.

3.

Sur le champ de l'ensemble des administrations publiques, la part de l'IS est passée de 6,7 % en 2001 à 3,4 % en 2017.

4.

En guise d'exemple, page 54 du Rapport 2018 du Comité de suivi du CICE, il est fait référence à des résultats d'une évaluation réalisée par la Direction générale du Trésor des effets de la « bascule vers le nouveau dispositif » : à l'horizon 2020-2021, elle aurait un impact positif de 0,2 point de PIB sur l'activité et permettrait la création de 100 000 emplois. Si à ce jour, le manque de détail de cette évaluation rend l'explicitation des différences de résultats impossible, il semblerait toutefois que celle-ci n'intègre pas, contrairement à nous, la baisse du taux de CICE de 7 à 6 % dans les modalités de la transformation du dispositif mais tient compte du renforcement des allègements généraux au niveau du Smic.

Étape 1 : Depuis le 1^{er} janvier 2018, le taux de CICE est de 6 % de la masse salariale jusqu'à 2,5 Smic ;

Étape 2 : Cette baisse du taux de CICE de 7 à 6 % sera compensée en 2019 par un allègement de cotisations patronales maximal au niveau du Smic et dégressif jusqu'à 1,6 Smic. Cet allègement de 4,05 points au niveau du Smic est rendu possible par l'extension des allègements généraux aux cotisations chômage (tableau 1). Initialement prévue au 1^{er} janvier 2019 lors de la Loi de finances de la Sécurité sociale pour 2018, cet allègement a été reporté au 1^{er} octobre 2019 dans le Projet de loi de finances de la Sécurité sociale pour 2019. Il représentera 3,5 milliards d'euros en année pleine (0,9 milliard d'euros en 2019), montant correspondant à celui issu du passage du taux de CICE de 7 à 6 % (étape 1) ;

Étape 3 : À partir du 1^{er} janvier 2019, aucune créance nouvelle de CICE ne sera créée, seules celles au titre des années antérieures seront honorées par l'État. Simultanément, le taux de cotisations patronales « Assurance maladie, maternité, invalidité, décès » baissera. Celui-ci passera de 13 % à 7 % pour les rémunérations salariales comprises entre 1 et 2,5 Smic, ce qui représente 21,8 milliards d'euros de cotisations en moins⁵ (graphique). Ces cotisations étant éligibles aux allègements généraux de cotisation, la réduction de leur taux implique une diminution mécanique de ces derniers de 5,1 milliards d'euros. Afin de compenser cette baisse, une extension des allègements généraux aux cotisations de retraite complémentaire (6,01 points) est prévue à cette date (tableau 1).

En conséquence, dès le 1^{er} janvier 2019 et avant prise en compte des allègements généraux, le taux de cotisations-employeurs pour un salarié non cadre d'une entreprise comptant au moins 20 salariés sera de 39,23 % contre 45,07 % en 2018. Par ailleurs, à partir du 1^{er} octobre 2019, les allègements généraux de cotisations sociales patronales représenteront 32,6 % de la rémunération brute au niveau du Smic. Il restera 6,63 % de cotisations à la charge des employeurs au niveau du Smic, ces cotisations étant hors du champ des allègements généraux⁶.

5.

Les Comptes de la Sécurité Sociale, Rapport, volume 1, septembre 2018. <http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/ccss-septembre2018-tome1.pdf>.

6.

Cela correspond principalement au versement transport, taxe d'apprentissage, participation à la formation professionnelle et à l'effort de construction.

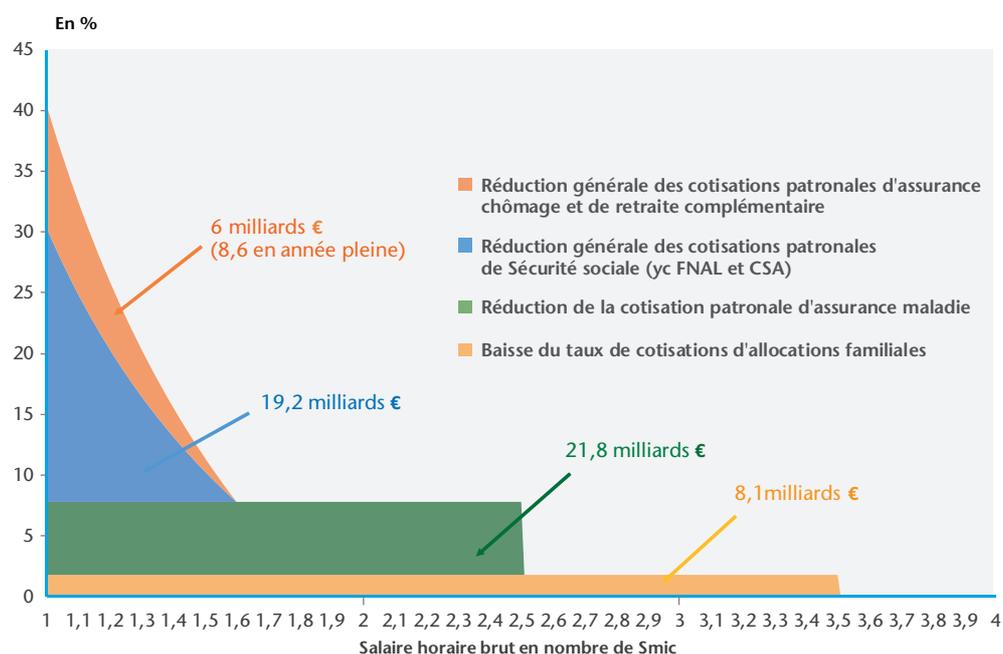
Tableau 1. Taux de cotisations sociales employeurs – Salariés non cadres

	Taux de cotisation employeur (en % du salaire brut)			Champ des allègements généraux (entreprises de 20 salariés et plus)		
	01/10/2018	01/01/2019	01/10/2019	01/10/2018	01/01/2019	01/10/2019
Total des cotisations, contributions et taxes	45,07	39,23	39,23	28,54	28,55	32,60
<i>dont</i>						
Cotisations de sécurité sociale	29,42	23,42	23,42	28,04	22,04	22,04
Autres cotisations ou contributions recouvrées par les URSSAF	3,47	3,47	3,47	0,50	0,50	0,50
Chômage	4,20	4,20	4,20			4,05
Retraite complémentaire	5,85	6,01	6,01		6,01	6,01
Contributions diverses (hors dépenses libératoires)	2,13	2,13	2,13			

Note de lecture : Dans les trois premières colonnes sont repris les taux de cotisations sociales employeurs s'appliquant sur le salaire brut avant prise en compte des allègements généraux de cotisations. Ceux-ci sont passés de 45,07 % en 2018 à 39,23 % depuis le 1^{er} janvier 2019. Les trois dernières colonnes indiquent le taux des cotisations sociales employeurs servant de base de calcul aux allègements généraux, qui sont maximums au niveau du smic puis dégressifs jusqu'à 1,6 Smic. Pour un salarié rémunéré au smic travaillant dans une entreprise de plus de 19 salariés, le taux des allègements généraux de cotisations employeurs s'élève à 28,54 % au 1^{er} octobre 2018 et à 36,60 % depuis le 1^{er} octobre 2019. Une fois les allègements pris en compte, depuis le 1^{er} octobre 2019, le taux résiduel de cotisations sociales employeurs s'élève à 6,63 % pour un salarié rémunéré au Smic et monte progressivement à 39,23 à partir de 1,6 Smic. Ce tableau 1 est une version simplifiée du tableau A1 figurant en annexe 1 de ce document.

Sources : CCSS, ACCOSS, CNAM, calculs OFCE.

Graphique. Répartition des allègements et réductions de cotisations patronales en 2019 (entreprises de 20 salariés et plus)



Note : Peuvent bénéficier de ces allègements les employeurs soumis à l'obligation d'assurance chômage, les Epic, les sociétés d'économie mixte, les entreprises nationales, les associations culturelles affiliées au régime général quel que soit leur statut au regard de l'assurance chômage, les OPH y compris au titre de leur personnel ayant conservé le statut de fonctionnaire territorial, la Poste.

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, calculs OFCE.

L'impact macroéconomique sur le PIB et l'emploi

Nous simulons l'impact de la transformation du CICE à l'aide du modèle *e-mod.fr* de l'OFCE. Ces simulations actualisent les résultats de Ducoudré (2017). Nous entendons par « transformation du CICE » non seulement la « bascule » des 6 points de CICE en une baisse définitive du même montant du taux de cotisation employeurs, le gain en trésorerie pour les entreprises qui bénéficieront notamment des deux dispositifs au cours de l'année de transition en 2019 mais aussi le renforcement des allègements de cotisations patronales au niveau du smic. De façon à neutraliser les effets budgétaires *ex ante* de cette « transformation du CICE », nous incluons également dans l'analyse la baisse du taux de CICE de 7 à 6 % entrée en vigueur un an plus tôt. Enfin, nous tenons compte du retour d'IS lié à la « bascule » ainsi que de sa possible neutralisation par la baisse du taux d'IS prévue par le gouvernement.

Tableau 2. Évolution des montants de CICE et des allègements et réductions de cotisations employeurs

En % du PIB

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CICE (sur salaire versée en année n)	1,10	0,95	0,0	0,0	0,0	0,0
Réduction de 6 points de la cotisation patronale d'assurance maladie	0,0	0,0	0,95	0,95	0,95	0,95
Réduction générale des cotisations patronales d'assurance chômage	0,0	0,0	0,04	0,15	0,15	0,15
Total	1,10	0,95	0,99	1,10	1,10	1,10

Source : calculs OFCE.

Le retour d'IS

Une augmentation des exonérations de cotisations sociales réduit la masse totale des rémunérations versées aux salariés, qui sont des charges déductibles au regard de l'impôt sur les sociétés (IS) dû par les entreprises. Elle augmente en conséquence le bénéfice imposable et le montant de l'impôt. Toutes choses égales par ailleurs, un euro d'allègement de cotisation se traduit donc, en moyenne, par une hausse du bénéfice de l'entreprise avant impôt, donc de l'IS. Par contre, un euro de CICE en plus correspond à une créance supplémentaire d'un euro sur l'État. La transformation du CICE en baisse de cotisations patronales aura donc pour effet d'augmenter les recettes d'IS.

Le taux marginal d'IS s'élève à 19,9 % en France en 2015⁷. Ce taux devrait progressivement diminuer avec la baisse programmée du taux d'IS de 33,33 % en 2017 à 25 % en 2022. Nous retenons la séquence de retour d'IS suivante : 3 milliards d'euros en 2019, 2,8 milliards en 2020, 2,7 milliards en 2021 et 2,5 milliards dès 2022 (hors effets dus à l'inflation et à la croissance de l'activité économique). On calcule ensuite l'effet propre à ce retour d'IS *via* la hausse de coût du capital que sa non neutralisation induit (+1,2 % en 2019, +1,15 % en 2020, +1,1 % en 2021 puis +1 % dès 2022).

7.

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170112-rapport-particulier-5-concurrence-internationale.pdf>

L'effet sur la trésorerie des entreprises

La mesure se traduira par une nette amélioration de la trésorerie des entreprises (cf. tableau 3), qui bénéficieraient à la fois des nouveaux allègements de cotisations dès 2019, en plus des versements de CICE non perçus au titre des années précédentes. Ce flux de trésorerie au-delà de 2019 provient du fait que le versement du CICE peut intervenir jusqu'à trois ans après l'année de constatation de la créance fiscale. La prévision de CICE restant à verser aux entreprises après transformation du CICE correspond à la ligne (b) du tableau, soit 19,6 milliards d'euros en 2019 et 40,9 milliards d'euros au total sur la période 2019-2022.

Tableau 3. Flux de trésorerie en faveur des entreprises – hors allègements supplémentaires

En milliards d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023
CICE avant transformation (a)	19,6	21,8	21,8	21,8	21,8
CICE après transformation (b)	19,6	9,9	8,6	2,8	0
Réduction de 6 points de la cotisation patronale d'assurance maladie (c)	21,8	21,8	21,8	21,8	21,8
Total = (b) + (c) – (a)	21,8	9,9	8,6	2,8	0

Note : flux de trésorerie à masse salariale constante. Pour le CICE, nous retenons les prévisions d'effets budgétaires du CICE (imputations et restitutions). On fait l'hypothèse qu'à partir de 2020, les flux de trésorerie auraient été équivalents entre le maintien du CICE et la réduction de la cotisation patronale d'assurance maladie.

Source : France Stratégie, calculs OFCE.

Un premier effet serait positif sur la trésorerie des entreprises ne subissant pas de contrainte de liquidité, et se traduirait par un gain de 400 millions d'euros en 2019 pour un taux d'intérêt retenu de l'ordre de 2 %⁸. Cet effet bénéficierait surtout aux petites et moyennes entreprises qui subissent des taux d'emprunt plus élevés.

Il y aurait également un effet positif pour les entreprises subissant une contrainte de liquidité plus forte. Cet effet, concentré essentiellement la première année, se traduirait par une baisse temporaire du coût du capital des entreprises, qui doit toutefois être relativisée car ces entreprises auraient eu la possibilité de recourir au préfinancement de la BPI pour un montant allant jusqu'à 85 % de la créance de CICE à un taux d'intérêt faible en cas de maintien du dispositif. Pour ces entreprises, le gain s'élève donc à 4 %

8.

Le taux moyen des crédits de trésorerie échancés s'élevait à 1,81 % au deuxième trimestre 2018 (source : Banque de France).

9.

D'après France Stratégie (2016), le coût complet moyen de l'avance s'établit à 4 % pour les TPE, soit un taux inférieur aux taux du découvert ou des facilités de caisse.

de la fraction préfinancée⁹ (2,55 milliards d'euros d'avance qui ont été accordés en préfinancement au titre du CICE de 2017, soit un gain de 100 millions d'euros – France Stratégie, 2016), et aux intérêts sur la fraction non préfinancée (0,45 milliard d'euros sous l'hypothèse d'un préfinancement de 85 % de la créance, soit un gain de 90 millions d'euros avec une hypothèse de taux d'intérêt implicite de 20 %). Au total, l'effet serait légèrement inférieur à 600 millions d'euros en 2019, soit l'équivalent d'une baisse maximale de 0,2 % du coût du capital, et décroissant ensuite compte tenu des flux de trésorerie prévus (tableaux 3 et 4).

Tableau 4. Effet de la transformation du CICE sur le coût de trésorerie des entreprises

En milliards d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023
Entreprises sans contrainte de liquidité (a)	0,376	0,171	0,148	0,048	0
Entreprises subissant une contrainte, part CICE préfinancée (b)	0,102	0,046	0,018	0,002	0
Entreprises subissant une contrainte, part CICE non préfinancée (c)	0,09	0,041	0,016	0,002	0
Total = (a) + (b) + (c)	0,57	0,26	0,18	0,05	0

Source : calculs OFCE.

Encadré 1. Hypothèses pour la simulation

Nous évaluons l'impact macroéconomique *ex ante* sur l'économie française du remplacement du CICE par une baisse de cotisations sociales patronales d'un montant équivalent à partir du modèle *e-mod.fr*. Nous simulons la bascule à partir de 2018, en distinguant la baisse du taux de CICE de 7 à 6 % en 2018, le remplacement du CICE par un allègement uniforme de 6 % de la masse salariale, et l'allègement supplémentaire entre 1 et 1,6 Smic d'autre part qui intervient au quatrième trimestre 2019. Par ailleurs, ces mesures n'ont pas la même élasticité de substitution macroéconomique entre travail et capital.

Les simulations reposent sur un ensemble d'hypothèses spécifiques : tout d'abord, les créations d'emploi passent par la substitution capital/travail. Le CICE et les allègements de cotisation, en réduisant le coût relatif du travail par rapport à celui du capital permettent à niveau de production équivalent d'augmenter le volume d'emploi. On fait donc implicitement l'hypothèse ici que la suppression du CICE est équivalente à une hausse de cotisations sociales patronales.

L'élasticité de l'emploi au coût du travail

Les deux facteurs de production sont supposés imparfaitement substituables et nous estimons dans le modèle *e-mod.fr* à -0,3 en moyenne l'élasticité de l'emploi au coût du travail¹⁰. Par ailleurs, cette élasticité serait décroissante (en valeur absolue) avec le niveau de salaire¹¹. Pour calculer l'élasticité propre à chaque mesure, nous retenons un profil d'élasticité de l'emploi à son coût élevé au niveau du Smic et décroissant jusqu'à 2 Smic. L'élasticité macroéconomique moyenne correspondante compte tenu de la distribution des salaires en parts de Smic vaut -0,3.

Étant donné le ciblage du CICE sur les salaires compris entre 1 et 2,5 Smic, l'élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail est plus élevée que celle qu'on obtient par une hausse uniforme du coût du travail. L'élasticité spécifique du coût du travail à l'emploi associée à la suppression du CICE (taux de 7 %) et à son remplacement par un allègement uniforme de 6 % serait ainsi de -0,5.

Les baisses de cotisations sociales ciblées sur les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic, là où l'élasticité de l'emploi à son coût est la plus forte implique une sensibilité plus forte de l'emploi à son coût. Nous retenons une élasticité spécifique de la mesure de -1,1. Elle tient compte de l'effet d'assiette et du fait que la mesure est ciblée sur les bas salaires. En d'autres

10.

Cf. Ducoudré B. et M. Plane, 2015, « Les demandes de facteurs de production en France : estimation et analyse des effets de la crise », *Revue de l'OFCE*, 142, 24-53.

11.

Cf. Bock S., P. Lissot, et S. Ozil, 2015, « Matis: une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail », Document de travail, *Les Cahiers de la DG Trésor*, vol. 2.

termes, un même montant d'allègement baisse plus fortement le coût du travail au niveau du Smic que pour des niveaux de rémunération plus élevés, ce qui augmente les créations d'emploi à élasticité de l'emploi au coût du travail équivalente.

Ces deux mesures se compensent en termes de transferts aux entreprises. En revanche, l'élasticité spécifique supérieure en valeur absolue pour la deuxième mesure conduit à une hausse des emplois créés.

Impact macroéconomique

La suppression du CICE et son remplacement par des allègements de cotisations sociales aurait un effet total négatif en 2018 et 2019 (-0,1 point de PIB) puis nul sur le PIB à l'horizon 2023 (tableau 5, ligne 8). L'effet sur le PIB resterait même légèrement négatif jusqu'en 2023 dès lors que le retour d'IS n'est pas neutralisé (tableau 5, ligne 6). L'effet négatif en 2018-2019 provient du fait que le passage de 7 à 6 % du taux de CICE en 2018 constitue une impulsion négative, qui n'est compensée par une impulsion positive équivalente qu'à partir du quatrième trimestre 2019 avec la mise en place du renforcement des allègements généraux de 4 points au niveau du Smic.

L'effet de trésorerie a un impact quasi-nul sur le PIB, compte tenu de la taille du choc qu'il constitue : une baisse de 0,2 % du coût du capital se traduit par une hausse de l'investissement de 0,1% compte tenu de l'élasticité du capital à son coût, d'où un impact très faible sur le PIB compte tenu du poids de l'investissement des entreprises dans celui-ci. Le retour d'IS, s'il n'est pas neutralisé, constitue un choc négatif d'une plus grande ampleur sur l'investissement, et a pour conséquence une baisse du PIB de 0,1 point de pourcentage sur la période 2021-2023 (ligne 6).

Tableau 5. Impact de la transformation du CICE sur le PIB (en % du PIB)

En écart au compte central	2018	2019	2020	2021	2022	2023
(1) Baisse du taux de CICE de 7 à 6 % au 1 ^{er} janvier 2018	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
(2) Suppression du CICE (6 points) au 1 ^{er} janvier 2019	0,0	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
(3) Réduction de la cotisation patronale d'assurance maladie de 6 points entre 1 et 2,5 smic au 1 ^{er} janvier 2019	0,0	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
(4) Réduction générale des cotisations patronales d'assurance chômage au 1 ^{er} octobre 2019	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
(5) Effet de trésorerie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(6) Retour d'IS	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
(7) Effet total = (1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
(8) Effet total (retour d'IS neutralisé) = (7)-(6)	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : e-mod.fr, OFCE.

La baisse du taux de CICE de 7 à 6 % produirait ses effets négatifs sur l'emploi salarié marchand dès 2018 (tableau 6, ligne 1). L'effet net sur l'emploi marchand redevenirait positif à partir de 2021 compte tenu principalement des allègements supplémentaires ciblés au niveau du Smic. La suppression du CICE se traduirait par des pertes d'emplois salariés de l'ordre de 310 000 dès 2021, intégralement compensées par les créations liées à la réduction des cotisations patronales d'assurance maladie de 6 % pour les rémunérations comprises entre 1 et 2,5 Smic (tableau 6, lignes 2 et 3). Les allègements ciblés sur les bas salaires se traduiraient par environ 80 000 créations d'emplois salariés à l'horizon 2023¹² (tableau 6, ligne 4). L'effet total s'élèverait à plus de 50 000 emplois à l'horizon 2023 (tableau 6, ligne 8), dont 9 000 emplois liés à la neutralisation du retour d'IS.

12.

Dans e-mod.fr, les simulations dépendent de la position dans le cycle économique. Nous avons fait l'hypothèse d'un écart de production de -1 % en 2019.

Tableau 6. Impact de la transformation du CICE sur l'emploi salarié marchand (en milliers)

En écart au compte central	2018	2019	2020	2021	2022	2023
(1) Baisse du taux de CICE de 7 à 6% au 1 ^{er} janvier 2018	-17	-40	-51	-50	-41	-32
(2) Suppression du CICE (6 points) au 1 ^{er} janvier 2019	0	-102	-242	-308	-298	-247
(3) Réduction de la cotisation patronale d'assurance maladie de 6 points entre 1 et 2,5 smic au 1 ^{er} janvier 2019	0	102	242	308	298	247
(4) Réduction générale des cotisations patronales d'assurance chômage au 1 ^{er} octobre 2019	0	2	29	63	82	81
(5) Effet de trésorerie	0	0	1	1	1	1
(6) Retour d'IS	0	-1	-4	-7	-9	-9
(7) Effet total = (1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	-17	-39	-25	8	33	41
(8) Effet total (retour d'IS neutralisé) = (7)-(6)	-17	-39	-22	15	42	49

Source : e-mod.fr, OFCE.

Conclusion

La transformation du CICE en baisses de cotisations sociales employeurs se traduirait par des effets positifs sur l'emploi : +40 000 à 50 000 emplois à l'horizon 2023 selon que l'on neutralise l'effet du retour d'IS ou non. Les effets sur le PIB seraient au mieux nuls à cet horizon (-0,1 point de pourcentage de PIB en cas de non neutralisation du retour d'IS). Notre estimation des effets macroéconomiques attendus de la transformation du CICE en allègements de cotisations employeurs en constituerait un minorant. Premièrement, notre évaluation intègre l'ensemble des changements liés à la transformation du CICE, dont le passage de 7 à 6 % du taux de CICE en 2018, ce qui en minimise les effets. Deuxièmement, nous retenons une élasticité de l'emploi à son coût plus faible que celle généralement retenue par la DG Trésor dans ses simulations¹³. Troisièmement, nous faisons ici l'hypothèse que le CICE est intégralement considéré comme une baisse du coût du travail par les entreprises. Certes des travaux qualitatifs menés par le LIEPP¹⁴ indiquent qu'une partie des entreprises a pu envisager le CICE comme une baisse d'IS, du fait notamment d'un « décalage entre le temps de la fiscalité et le temps des décisions de gestion », ce qui pourrait amoindrir son impact sur l'emploi entre 2013 et 2018. Le choix de cette hypothèse peut alors être à l'origine de l'écart significatif des effets sur l'emploi de la transformation du CICE observé dans les différentes évaluations. Toutefois, le montant du CICE touché par les entreprises étant directement dépendant de leur masse salariale, les mécanismes économiques induits par ce dispositif s'apparentent à une baisse du coût du travail plutôt qu'à un allègement de l'impôt sur les sociétés.

13.

Cf. Ducoudré, Heyer et Plane (2016) pour une discussion sur ce point.

14.

Cf. Carbonnier Clément, et al., (2016), « Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de résultat net des entreprises et de salaires », Rapport du Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP) de Sciences Po en réponse à l'appel à l'évaluation de France Stratégie, .

ANNEXES

A1. Taux de cotisations sociales employeurs – Salariés non cadres

	Taux de cotisation employeur (en % du salaire brut)		Champ des allègements généraux (entreprises de 20 salariés et plus)		
	01/10/2018	01/01/2019	01/10/2018	01/01/2019	01/10/2019
Cotisations de sécurité sociale	29,42	23,42	28,04	22,04	22,04
<i>dont Assurance maladie, maternité, invalidité, décès</i>	13,00	7,00	13,00	7,00	7,00
<i>dont vieillesse plafonnée</i>	8,55	8,55	8,55	8,55	8,55
<i>dont vieillesse déplafonnée</i>	1,90	1,90	1,90	1,90	1,90
<i>dont allocations familiales</i>	3,45	3,45	3,45	3,45	3,45
<i>dont accidents du travail-maladies professionnelles (taux moyen 2018)</i>	2,22	2,22	0,84	0,84	0,84
<i>dont contribution solidarité autonomie (CSA)</i>	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
Autres cotisations ou contributions recouvrées par les URSSAF (*)	3,47	3,47			
<i>dont cotisation FNAL</i>	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
<i>dont contribution au dialogue social</i>	0,016	0,016			
<i>dont cotisation de base au titre de la pénibilité (due par l'ensemble des employeurs)</i>	0,00	0,00			
<i>dont versement transport (Paris et Hauts-de-Seine)</i>	2,95	2,95			
Chômage	4,20	4,20			
<i>dont assurance chômage (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>	4,05	4,05			4,05
<i>dont fonds de garantie des salaires (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>	0,15	0,15			
Retraite complémentaire	5,85	6,01		6,01	6,01
<i>dont ARRCO tranche 1 (jusqu'au plafond SS)</i>	4,65	4,72			
<i>dont ARRCO tranche 2 (de un à trois plafonds SS)</i>	12,15				
<i>dont ARRCO tranche 2 (de un à huit plafonds SS)</i>		12,95			
<i>dont AGFF tranche 1 (jusqu'au plafond SS)</i>	1,20				
<i>dont AGFF tranche 2 (de un à trois plafonds SS)</i>	1,30				
<i>dont contribution d'équilibre générale (CEG) (jusqu'au plafond SS)</i>		1,29			
<i>dont contribution d'équilibre générale (CEG) (de un à huit plafonds SS)</i>		1,62			
<i>dont Contribution d'équilibre technique (CET) (de un à huit plafonds SS)</i>		0,21			
Contributions diverses (hors dépenses libératoires)	2,13	2,13			
<i>dont taxe d'apprentissage (hors contribution supplémentaire)</i>	0,68	0,68			
<i>dont participation à la formation professionnelle</i>	1,00	1,00			
<i>dont participation à l'effort de construction</i>	0,45	0,45			
Total des cotisations, contributions et taxes	45,07	39,23	56,58	50,59	54,64
<i>dont cotisations hors champ des allègements généraux au 1^{er} janvier</i>	16,53	-11,36			
<i>dont cotisations hors champ des allègements généraux au 1^{er} octobre 2019</i>		-15,41			

Note : il s'agit des taux de cotisation s'appliquant avant prise en compte des allègements généraux de cotisations employeurs. Les trois dernières colonnes indiquent le taux maximum des cotisations sociales-employeurs servant de base de calcul aux allègements généraux. Pour un salarié rémunéré au smic travaillant dans une entreprise de plus de 19 salariés, le taux des allègements généraux de cotisations employeurs s'élève à 28,54 % au 1^{er} octobre 2018.

Source : e-mod.fr, OFCE.

A2. Le modèle *e-mod.fr* de l'OFCE

Estimé dans le cadre fourni par la comptabilité nationale, le modèle trimestriel de l'OFCE, *e-mod.fr*, est centré sur l'étude de l'économie française¹⁵. Ce modèle permet d'analyser des politiques macroéconomiques et budgétaires. Il est également utilisé comme un outil d'analyse de la conjoncture et sert à la prévision à court terme et à la simulation de moyen terme. Il impose un cadre comptable rigoureux et assoit les exercices de prévision sur des équations de comportement. Le secteur productif est décomposé en deux branches (secteur marchand et services non marchands) et cinq agents sont distingués (ménages, sociétés et quasi-sociétés, institutions financières, administrations publiques, reste du monde).

Le modèle comprend 650 variables endogènes, 350 variables exogènes et 70 équations de comportement. Le modèle est construit à partir de l'hypothèse d'un fonctionnement « néo-keynésien » de l'économie. En période de sous-utilisation des capacités de production, la demande globale (consommation, investissement, variations de stocks, exportations) contraint l'offre et détermine à court terme la production. La conjoncture internationale est prise en compte *via* le canal de la demande adressée, la compétitivité-prix de l'économie française relativement à ses concurrents ainsi que les prix des matières premières importées.

Cependant, ce modèle de demande est tempéré par le fait que le niveau de la production rétroagit sur les prix et par ricochet sur les comportements de demande. Une baisse de la production réduit l'emploi, si bien que le nombre de chômeurs augmente. Le taux d'utilisation des capacités de production diminue. Le relâchement des tensions sur les marchés du travail et des biens et services diminue les coûts de production et donc les prix, ce qui tend à restaurer la demande. Les conditions de l'offre jouent à court terme sur le commerce extérieur, *via* la compétitivité et les tensions sur les capacités de production, et, sur la consommation, *via* l'inflation. La dynamique prend en compte les comportements de stockage. Enfin, à moyen terme, le modèle retrouve une dynamique plus classique, avec un état stationnaire réglé par un chômage d'équilibre ■

Pour citer ce document :

Bruno Ducoudré, Éric Heyer, 2018, « Transformation du CICE : des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique », *OFCE Policy brief* 40, 18 octobre.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moumimi (OFCE).

Copyright © 2018 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis