

## La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales au 1<sup>er</sup> janvier 2019 aurait un effet positif – mais limité et temporaire – sur l’emploi

### Les effets du CICE sur l’emploi peuvent transiter par différents canaux...

Le Crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) a été mis en place en 2013. Il s’agit d’un crédit d’impôt dont bénéficient la plupart des entreprises, quel que soit leur secteur d’activité, et dont l’assiette est constituée par les salaires bruts versés au cours de l’année dans la limite de 2,5 Smic. Cette mesure visait à favoriser à la fois la compétitivité des entreprises – via notamment une hausse de leur taux de marge et de leur investissement – et l’emploi, grâce à une baisse du coût du travail. Pour 2013, le CICE représentait 4 % de la masse salariale comprise entre 1 et 2,5 Smic, puis 6 % à partir de 2014. Son taux a été temporairement augmenté à 7 % en 2017, puis ramené à 6 % en 2018.

Le CICE est versé aux entreprises de manière différée. Les rémunérations versées par l’entreprise au cours de l’année N lui donnent droit à un avantage fiscal qui est perçu au plus tôt pendant l’année N+1. Au moment de la liquidation de l’impôt sur les sociétés (IS) en avril N+1 pour la majorité des entreprises, impôt dont l’assiette est constituée des bénéfices de l’entreprise, celle-ci peut utiliser son CICE pour réduire le montant d’IS à payer. En pratique, le CICE acquis au titre de l’année N peut cependant se trouver étalé entre les années N+1 et N+4. En effet, dans le cas où son montant dépasse l’impôt sur les sociétés dû par l’entreprise une année donnée, le CICE est dit « reportable » pendant 3 ans. Le solde de CICE non utilisé est restitué par l’administration fiscale au plus tard en N+4.

L’effet du CICE sur l’emploi peut transiter par deux canaux économiques : baisse ciblée du coût du travail ou amélioration de la trésorerie. Le CICE est une mesure hybride : son assiette est constituée de masse salariale, ce qui le rapproche d’une baisse de coût du travail. Sa mécanique fiscale et comptable l’identifie cependant à un crédit d’impôt sur les

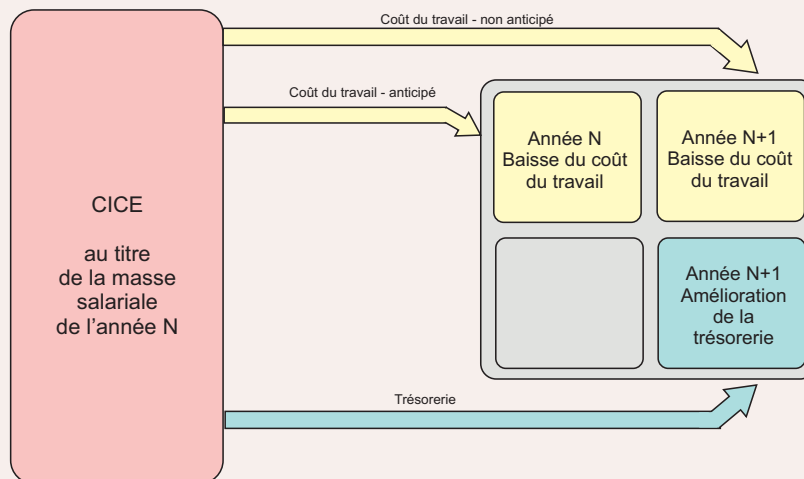
bénéfices, qui vient, de manière générale, améliorer la trésorerie de l’entreprise. Du fait de la nature du dispositif, il est donc délicat de savoir comment les entreprises ont considéré le CICE.

D’un point de vue théorique, ces deux canaux n’ont pas le même effet sur l’emploi. À montant donné, une baisse du coût du travail enrichit davantage la croissance en emploi qu’une mesure favorable à la trésorerie car elle vient déformer l’arbitrage capital / travail en faveur du travail. Cet effet est d’autant plus important que ces deux facteurs de production sont substituables. A *contrario*, une mesure de trésorerie (analogue à une réduction de l’impôt sur les sociétés) a un effet plus diffus, l’entreprise pouvant décider d’utiliser ce surcroît de liquidité pour redistribuer, embaucher, épargner ou investir (figure 1).

Le CICE peut agir dès l’année N si les entreprises anticipent totalement l’avantage fiscal, ou seulement à partir de l’année N+1 si elles sont plus sensibles à son versement effectif. Les entreprises sont d’autant moins en mesure d’anticiper l’avantage du CICE dès l’année N qu’elles sont contraintes financièrement (situation de trésorerie fragile ou accès au crédit limité). L’incitation à l’embauche (ou à l’investissement, à la baisse des prix ou à la hausse des salaires etc.) peut, dès lors, être nulle la première année. Les dispositifs de « préfinancement » bancaires du CICE, proposés dès 2013, sont destinés à lever, en partie, cette contrainte financière. D’après le rapport 2018 du comité de suivi du CICE, à la mi-2018, ils ont concerné majoritairement des entreprises fragiles pour un montant de créances cumulées de 13,8 milliards d’euros depuis 2013, soit 12,4 % de la créance totale de CICE.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le CICE sera remplacé par une baisse de cotisations sociales à la charge des employeurs d’un montant équivalent. En 2019, les entreprises verseront des cotisations réduites de 6 % sur les salaires compris entre 1 et 2,5 Smic (soit une

### 1 – Canaux et temporalité des effets du CICE sur l’emploi



Source : Insee

réduction de 20,4 Md€<sup>1</sup>). Par ailleurs, elles percevront le CICE acquis au titre des rémunérations versées en 2018 (20,2 Md€<sup>2</sup>). L'année 2019 sera donc « double » en termes de dépenses publiques, mais son effet en termes d'incitation à l'emploi est incertain.

## ... mais il est difficile de les mesurer

Plusieurs évaluations des effets du CICE sur l'emploi ont été réalisées depuis son instauration. Sur données microéconomiques, les effets estimés et cumulés sur l'emploi entre 2013 et 2015 s'étaleraient entre 0 et 255 000 emplois sauvegardés ou créés (voir Rapport 2018 du comité de suivi du CICE). En prenant en compte les effets de bouclage macroéconomique, certaines estimations suggèrent que le CICE aurait permis de sauvegarder ou créer sur la même période entre 110 000 et 281 000 emplois (voir Ducoudré et Yol, 2018). Enfin, l'effet total du CICE sur l'emploi retenu en prévision dans les *Notes de conjoncture* était initialement d'environ 300 000 emplois à long terme (voir *Note de Conjoncture*, décembre 2013), dont 215 000 emplois sur la période 2013-2018. La diversité des résultats obtenus traduit en tout état de cause l'incertitude des effets du dispositif sur l'emploi.

Il est possible de relire la dynamique de l'emploi salarié constatée entre 2013 et 2017 et de la comparer aux effets estimés *ex ante* du CICE. Pour cela, on construit une variante « sans CICE » de l'équation de prévision utilisé à l'Insee pour l'emploi salarié marchand (*Note de conjoncture*, juin 2018). Sur la période 2013-2017 :

- on suppose que la croissance de la valeur ajoutée est parfaitement connue ;
- on prend en compte les mesures de politique publique ayant un effet d'enrichissement de la croissance en emploi à l'exception du CICE (ie. Pacte de responsabilité et de solidarité et prime à l'embauche dans les PME), et on suppose que leur effet sur l'emploi est correctement estimé.

Sous ces hypothèses, on s'intéresse à l'écart constaté sur la période 2013-2017 entre cette simulation et l'emploi réellement observé, qu'on appelle « résidu inexpliqué ». Il recouvre deux éléments qu'il n'est pas possible de séparer : d'une part les erreurs de prévision inhérentes au modèle, d'autre part l'effet du CICE sur l'emploi, constaté au niveau macro-économique. Ce résidu est comparé aux effets *ex ante* du CICE retenus dans les prévisions des *Notes de conjoncture* depuis 2013 (*figure 2*).

Cet exercice aux hypothèses fortes ignore de nombreux facteurs ayant pu affecter le lien entre croissance du PIB et emploi ; il ne permet donc pas de conclure de manière quantitative. *A minima*, on remarque que la progression de l'emploi en 2013 et 2014 ne semble pas refléter un effet significatif du CICE. Cette observation pourrait donc plaider pour un effet du CICE plutôt non anticipé par les entreprises, du moins au début du dispositif. Les conditions de financement des entreprises étaient plus dégradées en 2013 qu'aujourd'hui (taux de marge à son plus bas niveau depuis plus de 20 ans, contraintes financières plus fortes), ce qui pourrait expliquer ce résultat. Pour les années ultérieures, l'évolution de l'emploi apparaît en relative cohérence avec les prévisions des effets *ex ante* du CICE sur l'emploi.

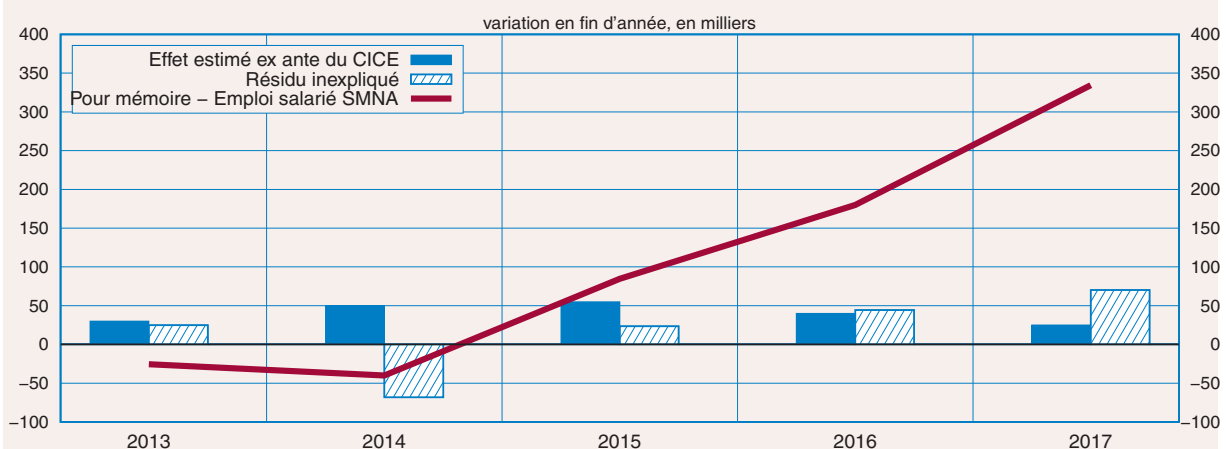
## L'effet sur l'emploi de la transformation du CICE dépend de la façon dont les entreprises considèrent le CICE...

Si celui-ci était vu comme un crédit d'impôt, le basculement serait nécessairement et durablement favorable à l'emploi puisqu'il reviendrait à instaurer, en lieu et place d'un crédit d'impôt, une baisse explicite du coût du travail.

Si au contraire le CICE est déjà perçu comme une baisse effective du coût du travail, le basculement aura un effet moindre sur l'emploi, et en particulier un effet nul à terme, la baisse des cotisations sociales prenant *in fine* le relais du CICE.

1. Source : Rapport économique, social et financier 2019  
2. Source : France Stratégie (2018), « Rapport 2018 du comité de suivi du CICE »

## 2 – Résidu constaté vs effets estimés *ex ante* du CICE



Note : les résidus inexpliqués sont les résidus hors effets estimés du Pacte de Responsabilité et de Solidarité et de la Prime à l'Embauche. L'effet estimé *ex ante* du CICE correspond à des effets d'enrichissement de la croissance en emploi hors effet sur l'emploi lié au surcroît d'activité économique (mesuré par le PIB).

Source : Insee

### ... mais également de l'anticipation par les entreprises de la perception du crédit versé

Dans un cas polaire où le CICE serait vu par l'ensemble des entreprises comme une baisse non anticipée du coût du travail, le basculement conduirait à une double réduction de ce coût en 2019, l'une liée au CICE versé au titre de la masse salariale de 2018 et l'autre liée à la baisse ciblée des cotisations sociales employeurs en 2019.

Dans le cas polaire opposé où toutes les entreprises considéreraient le CICE comme une baisse anticipée du coût du travail, le basculement n'introduirait pas de différence particulière par rapport à une pérennisation du CICE.

Compte tenu de la difficulté à ce stade de s'orienter vers un cas plutôt que l'autre, une hypothèse médiane a été retenue consistant à assimiler le CICE à une baisse ciblée du coût du travail, pour moitié non anticipée (et donc contemporaine) et pour moitié anticipée. Cette hypothèse se situe par ailleurs dans la continuité des chiffrages relatifs à ce dispositif, tels qu'intégrés dans les prévisions des *Notes de conjoncture* et dont la comparaison précédente avec l'évolution observée de l'emploi montre qu'il s'agit d'une hypothèse sans doute acceptable.

### L'effet de la transformation peut être estimé à l'aide du modèle Mésange<sup>3</sup>

En écart à un scénario où le CICE aurait été pérennisé, et suivant cette hypothèse médiane, le basculement aurait le même effet sur l'emploi qu'une baisse ponctuelle non anticipée du coût du travail en 2019, d'environ 10 Md€ et ciblée sur les salaires inférieurs à 2,5 Smic<sup>4</sup>. Celle-ci conduirait ainsi à un effet favorable sur l'emploi en 2019, atteignant un pic en 2020 compte tenu de ses effets de diffusion, et s'annulant à terme. L'effet sur l'activité suivrait la même dynamique.

Plus précisément, l'effet sur l'emploi se situerait à hauteur de 50 000 emplois en moyenne sur 2019-2021. Cet effet proviendrait d'une part d'un surcroît d'activité économique, et d'autre part de l'enrichissement de la croissance en emploi, lequel se traduirait, en particulier, par environ 30 000 emplois en moyenne sur 2019-2021 (*tableau*). Cette estimation est toutefois à prendre avec précaution compte tenu de l'hypothèse effectuée sur la façon dont le CICE est considéré par les entreprises. Par ailleurs, l'effet mesuré se concentre sur la bascule du CICE *stricto sensu* et n'inclut pas des mesures complémentaires à cette bascule. ■

### Effet sur l'emploi de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales

En écart à un scénario de pérennisation du CICE ancien format	2019	2020	2021
Emploi (en milliers)	+40	+70	+40
<i>Dont : enrichissement de la croissance en emploi</i>	+30	+40	+30

Lecture : hors effet sur l'emploi lié au surcroît d'activité économique (mesuré par le PIB), la transformation du CICE en baisse de charges entraînerait un surcroît d'environ 30 000 emplois en 2019 par rapport à une situation où il aurait continué à exister sous son ancien format de crédit d'impôt et de 40 000 emplois si l'on y ajoute l'effet sur l'emploi lié au surcroît d'activité économique. En 2020, cet écart augmenterait à +40 000 emplois (resp. +70 000 en incluant l'effet lié au surcroît de PIB) avant de revenir à +30 000 emplois en moyenne en 2021 (resp. +40 000).

Source : modèle Mésange, Insee.

3. Modèle macroéconomique de l'économie française co-développé par l'Insee et la DG Trésor. Sa nouvelle version, publiée en mai 2017, intègre notamment une désagrégation du marché du travail en travailleurs qualifiés et peu qualifiés, adaptée à l'évaluation de politiques ciblées de baisse du coût du travail. Voir Bardaji et al. (2017).

4. En effet, la pérennisation du CICE reviendrait à une diminution ciblée du coût du travail d'environ 20 Md€ dès 2019, résultante pour chaque année de l'effet anticipé et non anticipé par les entreprises. La transformation du CICE revient quant à elle à une baisse équivalente et ciblée des cotisations sociales employeurs à compter de 2019 également, associée à l'effet non anticipé du CICE versé au titre des salaires de 2018 (baisse ciblée du coût du travail à hauteur de 10 Md€).

### Bibliographie

Bardaji J., Campagne B., Khder M.-B., Lafféter Q. et Simon O. (2017) « Le modèle macroéconomique Mésange : réestimation et nouveautés », *document de travail G 2017 / 04*, Insee.

Beatriz M., Marrakchi A. et de Waroquier de Puel Parlan S. (2018) « Ralentissement de la productivité et prévision de l'emploi en France », *dossier de la Note de conjoncture*, juin.

Ducoudré, B., et Yol, N. (2018), « Evaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle », Sciences Po OFCE, *working paper* n°30.

France Stratégie (2018) « Rapport 2018 du comité de suivi du CICE ».

Insee (2013) « Quels effets attendre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en 2014 ? », éclairage de la *Note de conjoncture*, p. 74-76, décembre. ■