



Fiscalité des entreprises en France : un état des lieux et quatre propositions

Eric Heyer

► To cite this version:

Eric Heyer. Fiscalité des entreprises en France : un état des lieux et quatre propositions. Revue de l'OFCE, 2015, Fiscalité des ménages et des entreprises, 3 (139), pp.89-127. 10.3917/reof.139.0089 . hal-01178110

HAL Id: hal-01178110

<https://sciencespo.hal.science/hal-01178110>

Submitted on 17 Jul 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FISCALITÉ DES ENTREPRISES EN FRANCE

UN ÉTAT DES LIEUX ET QUATRE PROPOSITIONS¹

Éric Heyer

OFCE, Sciences Po

D'après nos évaluations, un tiers des prélèvements obligatoires (PO) français (14,1 points de PIB) est à la charge des entreprises. Ces PO sont constitués pour près des deux tiers par des cotisations sociales et pour le reste par des impôts (2,5 points de PIB d'impôts sur la production et 2,5 points de PIB d'impôts sur les bénéfices). Si ce niveau est élevé par rapport à ceux observés ailleurs chez nos partenaires (9,4 points de PIB en moyenne dans les pays de l'OCDE), il est en revanche particulièrement stable, notamment par rapport au cas italien ou espagnol. L'écart de PO s'explique principalement par un poids plus important des cotisations sociales à la charge des entreprises, poids toutefois insuffisant pour expliquer les pertes de compétitivité de la France. Après avoir rappelé les effets sur l'économie française à attendre du CICE et du Pacte de responsabilité qui constituent un choc d'offre positif financé par un choc de demande négatif de même ampleur, nous formulons quatre propositions de réforme de la fiscalité des entreprises : 1- instaurer une assiette de l'impôt plus large et des taux nominaux plus bas ; 2 - financer les prestations universelles par de l'impôt et non par des cotisations ; 3 - basculer les cotisations employeurs sur les cotisations salariales ; 4 - cibler les incitations fiscales vers une liste de dépenses liées à la compétitivité comme l'innovation et la R&D, la protection des brevets et certificats, la formation, la transition écologique ou encore les pôles de compétitivité. Cela permettrait de cibler davantage les aides aux secteurs exposés et aux entreprises innovantes et de favoriser ainsi la compétitivité de l'économie française.

Mots clés : fiscalité des entreprises, compétitivité, protection sociale.

1. L'auteur remercie les deux référés anonymes ainsi que Gérard Cornilleau, Mathieu Plane, Henri Sterdyniak et Vincent Touzé pour leurs nombreux et précieux commentaires.

Des pertes d'emplois industriels enregistrées depuis 20 ans à la détérioration de la balance commerciale – déficitaire depuis 2003 –, en passant par la dégradation récente du taux de marge des entreprises², tous ces maux auraient pour facteur commun, selon un grand nombre de rapports et d'études académiques³, une fiscalité des entreprises en France trop lourde et trop complexe, préjudiciable à la compétitivité (Bretin *et al.*, 2002 ; Bénassy-Quéré *et al.*, 2003 ; Raspiller, 2005 ; Saint-Étienne et Le Cacheux, 2005 ; Rapport Besson, 2007 ; Devereux, 2007 ; Delbecque *et al.*, 2008 ; Fontagné et Gaulier, 2008 ; Bénassy-Quéré *et al.*, 2009a ; Trannoy et Simula, 2009 ; Antonin, de Liège et Touzé, 2014).

S'appuyant sur un constat similaire et plus spécifiquement sur le rapport Gallois (2012), le gouvernement a décidé un allègement de plus de 40 milliards d'euros à l'horizon 2017 de la fiscalité des entreprises (2 points de PIB) dont 30 milliards d'euros assis sur les salaires et 10 milliards lors des Assises de la fiscalité avec la suppression de la Contribution Sociale de Solidarité sur les Sociétés (C3S) et de la surtaxe de l'Impôt sur les Sociétés (IS).

L'objectif de cet article n'est pas de proposer une évaluation précise des mesures prises par le gouvernement⁴ mais de formuler des propositions de réforme de la fiscalité des entreprises après avoir répondu aux questions suivantes : quelle est la part de la fiscalité française qui pèse sur les entreprises ? Quelle en est sa nature (impôt ou cotisations sociales) ? Est-elle plus importante qu'ailleurs ? Comment a-t-elle évolué ? Faut-il, à l'instar d'un certain nombre de nos partenaires européens, se lancer nous aussi dans une stratégie de dévaluation fiscale ?

2. Dans l'industrie, la baisse du taux de marge est plus ancien et remonte à 2000 (Eudeline *et al.*, 2012).

3. Pour une revue de la littérature sur ce sujet, le lecteur pourra se référer à Benassy-Quéré *et al.* (2009a) ou Antonin, de Liège et Touzé (2014).

4. Sur ce point, le lecteur pourra se référer à Plane (2013), Heyer et Plane (2013) et Heyer et Ducoudré (2014).

1. Les entreprises françaises face à la concurrence fiscale : un état des lieux

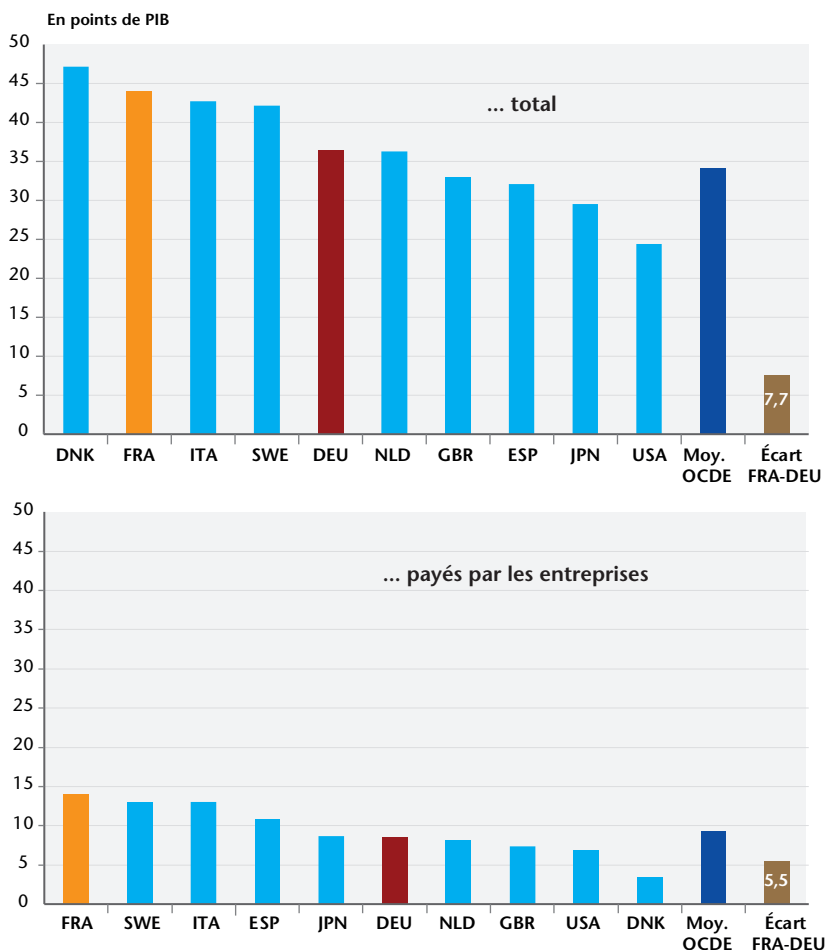
1.1. De l'ensemble des prélèvements obligatoires à ceux payés par les entreprises

Le taux de prélèvements obligatoires⁵ (PO), qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au produit intérieur brut (PIB), constitue la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux. Le taux de PO en France est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. Atteignant 44 points de PIB en 2012, ce taux se situe à un niveau proche de celui de l'Italie et de l'Autriche, comparable à celui des pays scandinaves mais reste toujours inférieur à celui du Danemark et de la Belgique. Alors que la France connaissait un taux de PO identique à celui de l'Allemagne dans les années 1970, l'écart est aujourd'hui de 7,5 points de PIB, de 20 points de PIB avec les États-Unis et d'environ 10 points de PIB avec le Royaume-Uni comme avec la moyenne des pays développés (graphique 1).

En février 2014, lors des Assises de la fiscalité des entreprises, la Direction générale du Trésor a tenté d'évaluer plus précisément les prélèvements obligatoires payés par les entreprises (Houdebine, 2014). D'après cette étude, le niveau des PO des entreprises serait légèrement supérieur à 14 points de PIB en 2012. Ce niveau serait relativement stable depuis 1978 puisqu'il se situerait entre 13,5 et 14,7 selon les années : en moyenne il s'élèverait à 13,8 points de PIB sur les 35 dernières années (graphique 2).

5. Rappelons que certains prélèvements sont exclus de la définition des PO, notamment ceux qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques (APU) tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des PO les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes, ou ceux qui correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non-fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, ...). C'est donc un indicateur synthétique qui permet les comparaisons internationales en matière de pression fiscale, tous types d'imposition confondus. Cependant, compte tenu d'un certain nombre de limites de nature technique et du fait que leur niveau est indissociable de celui de la dépense publique et de la place des services publics dans l'économie nationale, les comparaisons de taux de PO entre pays doivent être maniées avec prudence.

Graphique 1. Niveau des prélèvements obligatoires en 2012...



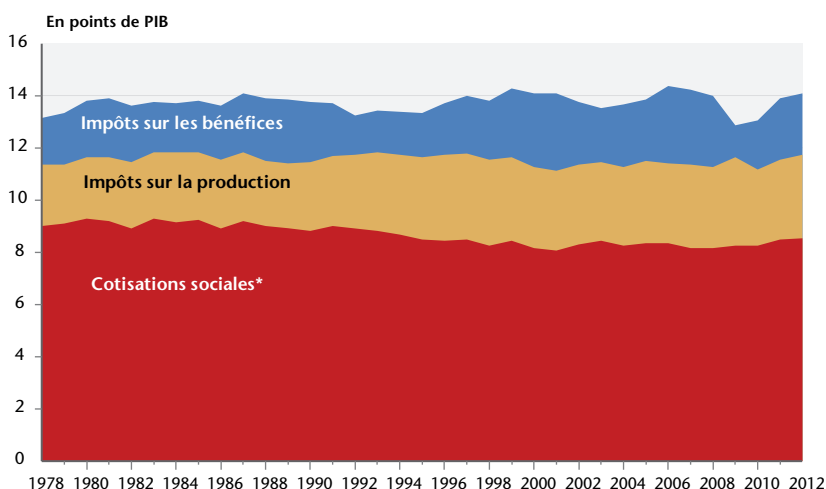
Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

En utilisant les statistiques fiscales fournies par l'OCDE, nous avons tenté de reproduire cette méthode⁶ et de la mener pour l'ensemble des grands pays développés. Notre résultat est proche de celui présenté par la DG Trésor 1 : un tiers des prélèvements obli-

6. Dans les statistiques fiscales de l'OCDE, les PO sont regroupés en 6 grandes catégories : les impôts sur revenu, bénéfices et gains en capital, les cotisations de sécurité sociale, les impôts sur salaires ou main-d'œuvre, les impôts sur le patrimoine, les impôts sur les biens et services et les autres impôts. Pour chaque catégorie, il est possible d'identifier ceux payés par les entreprises : parmi les impôts figurent l'impôt sur les sociétés, les impôts sur la production, les impôts périodiques sur l'actif net des entreprises et une partie des taxes sur les salaires.

gatoires français (14,1 points de PIB en 2012) est à la charge des entreprises (tableau A1 en annexe).

Graphique 2. Évolution du taux de PO des entreprises depuis 1978 en France



* contient également la correction pour impôts et cotisations dus non recouvrables et les impôts en capital.

Source : INSEE, calculs DG Trésor.

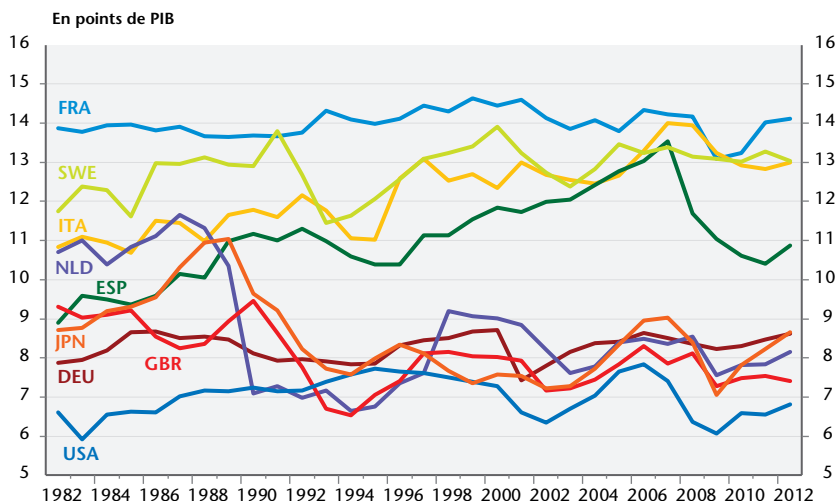
Un taux de PO à la charge des entreprises françaises élevé et stable

Si on compare ce taux de PO à la charge des entreprises françaises à ceux observés ailleurs dans les pays développés, on constate que la France connaît un taux parmi les plus élevés avec l'Italie : les entreprises françaises contribuent à hauteur de 5,5 points de PIB de plus que les entreprises allemandes (graphiques 1 et 3). Le Pacte de responsabilité, dont la montée en charge est progressive et sera complète en 2017, et les décisions prises lors des Assises de la fiscalité baisseront le taux de PO des entreprises de près de 2 points, permettant, toutes choses égales par ailleurs, un rapprochement du taux de PO pesant sur les entreprises françaises de ceux des pays de l'OCDE et notamment allemandes.

Nos calculs confirment la stabilité des PO payés par les entreprises décrite dans l'analyse de la DG Trésor, stabilité qui n'est pas présente, par exemple, dans le cas espagnol : le taux de PO des entreprises espagnoles a fortement augmenté au cours des 10 années qui ont précédé la crise de 2008, passant de 10,4 points de PIB en 1995 à 13,6 points de PIB en 2007, se rapprochant alors

du niveau payé par les entreprises françaises. Depuis la crise, en lien avec l'effondrement du profit des entreprises espagnoles et de la baisse des impôts sur les transactions, le taux de PO payés par les entreprises espagnoles a chuté, s'établissant à 10,9 points de PIB en 2012 (graphique 3).

Graphique 3. Évolution comparée du taux de PO des entreprises dans les grands pays développés



Toutefois, en ne prenant pas en compte l'utilisation de ces impôts, ces comparaisons internationales des PO des entreprises sont fragiles et parfois trompeuses : en finançant des dépenses publiques améliorant les réseaux de transport, de télécommunication, les commandes publiques, la police, l'éducation et la justice ou encore « l'investissement social » (Esping-Andersen, 1996), les PO profitent indirectement aux entreprises (Bénassy-Quéré, Gopalraja et Trannoy, 2007 ; Bellak *et al.*, 2009). Par ailleurs, dans les pays où les taux de PO sont élevés, certaines prestations, notamment de protection sociale, se substituent aux dépenses privées des pays où les taux de PO sont bas. Enfin, la distinction de nature entre impôt et cotisations sociales – et au sein des cotisations sociales entre celles de nature contributive ou universelle –, est cruciale afin d'éviter de commettre des erreurs d'interprétation lors de comparaisons internationales.

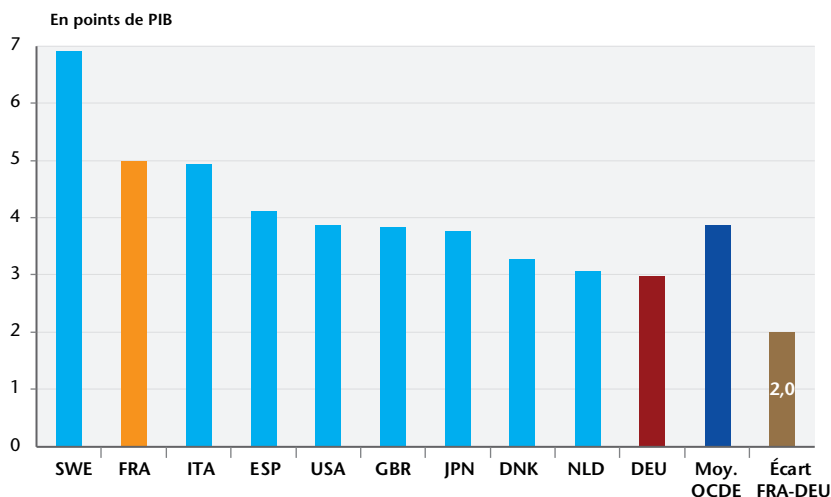
1.2. Quelle est la nature des PO des entreprises en France ?

En 2012, les 14,1 points de PIB payés par les entreprises étaient constitués pour près des deux tiers (65 %) par des cotisations sociales (9,1 points de PIB) et pour 35 % par des impôts (2,5 points de PIB d'impôts sur la production et 2,5 points de PIB d'impôt sur les bénéfices, *cf.* tableau A1 en annexe). Là aussi, ce constat est conforme à celui décrit par l'étude de la DG Trésor (Houdebine, 2014) : selon elle, les PO des entreprises se composent à 60 % de cotisations sociales, 23 % d'impôts sur la production et 17 % d'impôts sur les bénéfices.

Un niveau d'imposition des entreprises légèrement au-dessus de la moyenne

Les impôts payés par les entreprises françaises atteignent donc, en 2012, 5 points de PIB. Ce niveau est légèrement supérieur à celui enregistré en moyenne dans les pays de l'OCDE qui s'élevait à 3,9 points de PIB, il est comparable à celui observé en Italie et reste très en deçà de la part observée au Danemark. L'écart avec l'Allemagne est en revanche toujours au profit des entreprises d'outre-Rhin, proche de 2 points de PIB (graphique 4).

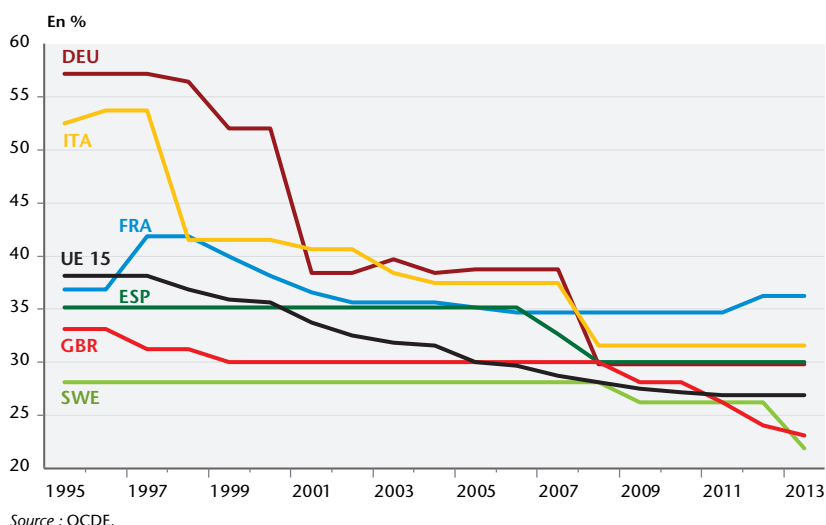
Graphique 4. Part dans le PIB des impôts payés par les entreprises



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

Le constat d'un niveau d'imposition des entreprises françaises certes supérieur mais proche de celui d'un grand nombre de pays développés peut surprendre et contredire certaines idées reçues sur le sujet. Une explication à cela peut provenir de l'écart entre les taux nominaux d'imposition et le rendement des impôts. L'impôt sur les sociétés (IS) illustre parfaitement ce hiatus : alors que la France a un des taux nominaux d'IS les plus élevés de l'Union européenne et des pays développés (graphique 5), le rendement de celui-ci est inférieur à celui observé en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 6). Le poids de l'IS en 2012 s'élève à 2,5 points de PIB dans l'hexagone, ce qui situe la France au 11^e rang européen.

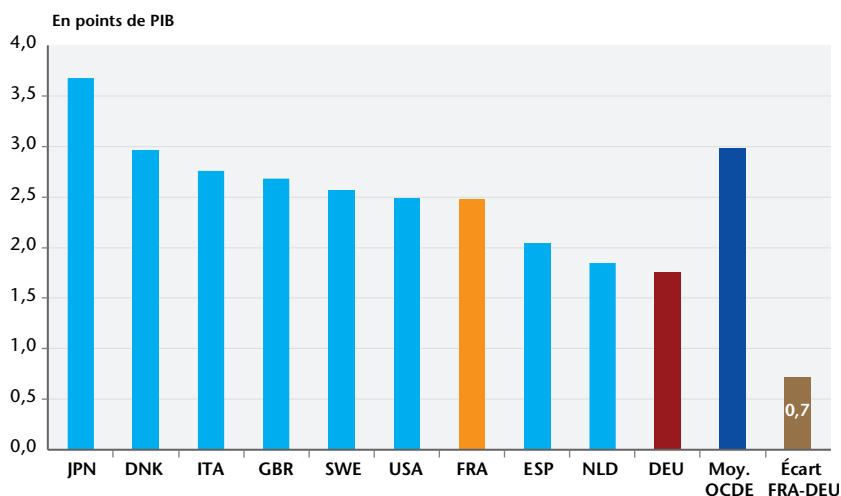
Graphique 5. Taux nominal d'impôt sur les bénéfices des sociétés



Outre le fait que les PME françaises bénéficient d'un taux d'IS réduit de 15 %, l'écart d'analyse entre celle fondée sur les taux nominaux et celle sur le rendement est la conséquence d'une stratégie française de développement d'une fiscalité incitative. Cette stratégie se traduit par l'existence en France de nombreuses déductions, crédits d'impôt et dispositifs dérogatoires (intérêts d'emprunt, Crédit d'impôt-recherche, ...) qui favorisent très nettement les grandes entreprises au détriment des plus petites (Devereux *et al.*, 2002 ; Dugos, 2009), réduisent l'assiette imposable et donc le montant de l'IS. Si on ajoute à cela une moindre

profitabilité des entreprises, on explique la faiblesse relative – par rapport aux autres pays et au taux nominal – du rendement de l'IS (Houdebine, 2014).

Graphique 6. Niveau des impôts sur les bénéfices (IS) payés par les entreprises



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

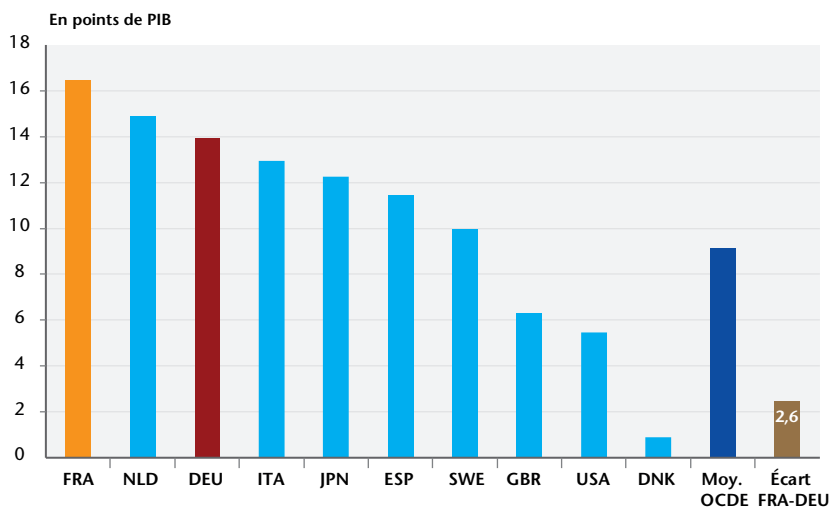
À l'horizon 2017, la montée en charge de mesures votées en 2014 pourrait, à fiscalité inchangée par ailleurs, rendre l'imposition des entreprises françaises proche de celle des entreprises allemandes. Parmi ces mesures, le Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE), ouvert à toutes les entreprises imposées sur leur bénéfice réel et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, est égal à 6 % de la masse salariale, hors cotisations patronales, correspondant aux salaires de moins de 2,5 SMIC. Sa montée en charge s'est déroulée en deux temps, avec un taux de 4 % en 2013. Même si un dispositif de préfinancement du CICE a été mis en place sous certains critères, les effets du CICE sur la trésorerie des entreprises ont été réalisés avec un décalage d'un an par rapport à l'exercice de référence, ce qui veut dire que le CICE a donné lieu à un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés à partir de 2014. Selon le Projet de loi de finances 2015, le CICE devrait représenter 6,5 milliards d'euros en 2014 et 10 milliards d'euros en 2015, 16,7 milliards en 2016 et 20 milliards en 2017. A cela s'ajoute une baisse de l'imposition des entreprises de plus de 10 milliards d'euros résultant des mesures prises à la suite des Assises de la fisca-

lité lancées en janvier 2014 (suppression de la C3S, ...). Au total, à l'horizon 2017, les entreprises devraient bénéficier d'un allègement d'imposition de près de 1,5 point de PIB, ce qui devrait permettre de réduire d'un tiers le différentiel existant⁷ avec les entreprises allemandes en 2013 (graphique 4).

Un niveau de cotisations sociales payées par les entreprises très au-delà de la moyenne...

Les cotisations sociales, qui se décomposent en cotisations employeurs et salariés, sont élevées en France. Leur poids total, supporté par tous les agents économiques, atteint presque 17 points de PIB en 2012, très au-delà des niveaux enregistrés dans les autres pays développés dont la moyenne s'établit à 9,1 points de PIB. L'écart est supérieur de 10 points de PIB avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Cet écart est plus limité avec les pays de la zone euro : 5 points avec l'Espagne, 3,5 points avec l'Italie et 2,5 points avec l'Allemagne (graphique 7).

Graphique 7. Niveau total des cotisations sociales en 2012

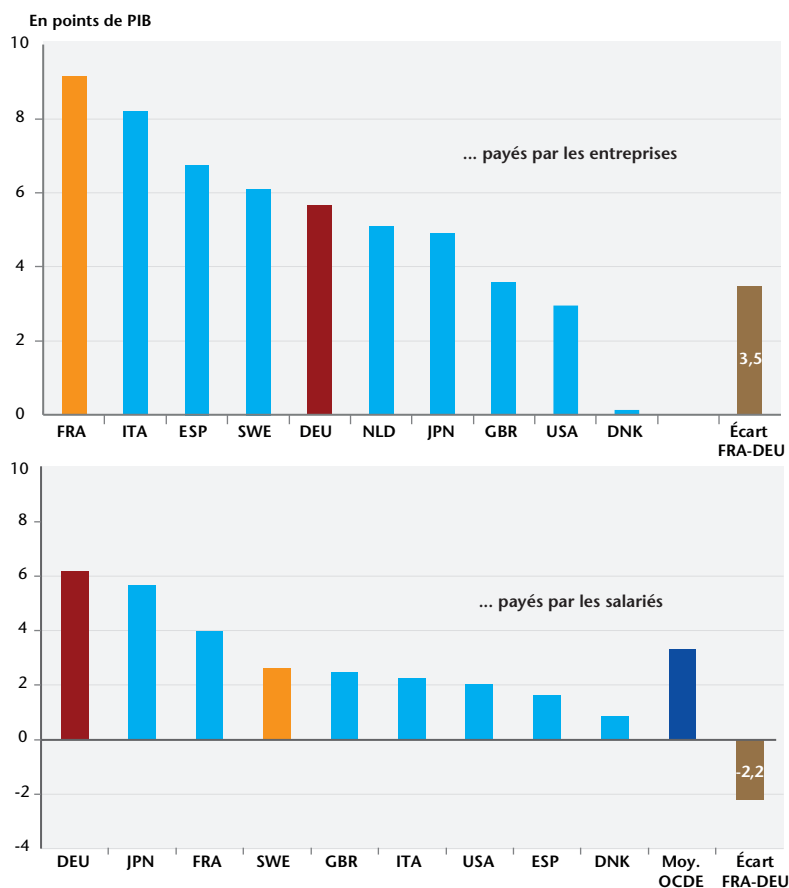


Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

7. Cela est vrai dans l'ancienne base comptable. En revanche, selon les nouvelles normes comptables, le CICE sera comptabilisé comme une hausse de la dépense publique et non comme une baisse des prélèvements obligatoires.

En France, à l'instar d'un grand nombre de pays, et à l'exception du Danemark, près de la moitié de ces cotisations sociales sont payées par les entreprises⁸. En conséquence, si la hiérarchie entre pays est identique à celle décrite précédemment sur le niveau total des cotisations, l'écart de cotisations à la charge des entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes étrangères est plus faible : autour de 6 points avec les entreprises anglo-saxonnes et proche de 2,5 points avec celles des grands pays partenaires de la zone euro (graphique 8).

Graphique 8. Niveau des cotisations sociales en 2012...



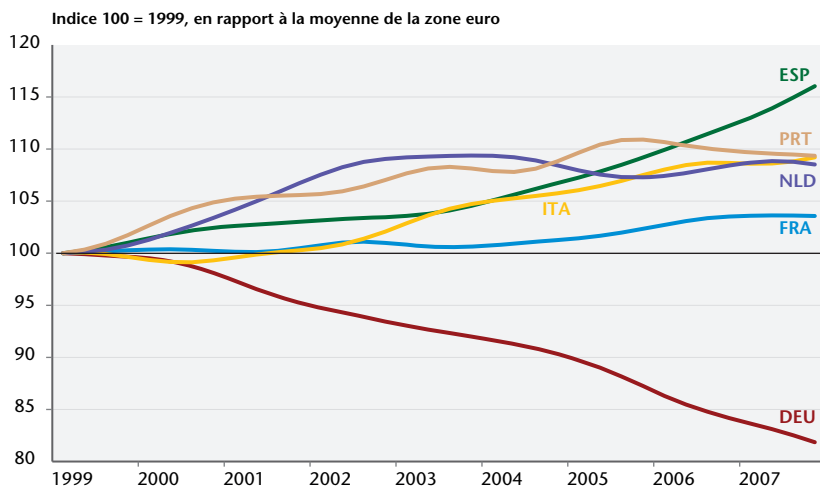
Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

8. Nous rappelons ici que, comme pour l'impôt, les entreprises du secteur marchand ne payent qu'une partie des cotisations employeurs : l'autre partie est payée principalement par les administrations et les indépendants. Cela explique pourquoi la somme des deux parts présentées dans les graphiques 8 n'est pas égale au total représenté dans le graphique 7.

...mais insuffisant pour expliquer les pertes de compétitivité de la France

Depuis la fin des années 1990, l'économie française a connu une lente dégradation de sa balance commerciale. Deux sous-périodes peuvent être analysées, l'une avant la crise de 2008 et l'autre après.

Graphique 9. Évolution du coût salarial unitaire avant la crise de 2008



Source : Commission européenne.

L'analyse des coûts salariaux unitaires (CSU) – rapportant les coûts salariaux au niveau de la productivité horaire du travail – nous permet de rendre compte de l'évolution d'un indicateur de compétitivité estimé en coût du travail⁹ au cours de cette première sous-période. Il indique qu'au cours de cette période la France n'a perdu de compétitivité que par rapport à l'Allemagne. Comme l'illustre le graphique 9, les CSU français ont eu une évolution très proche de celle de la moyenne des pays partenaires de la zone euro au cours de la période 1999-2007. Cependant, cette évolution moyenne masque de fortes disparités : si sa compétitivité-coût s'est améliorée face à un grand nombre de ses partenaires, la France a toutefois connu une perte de compétitivité-coût importante par

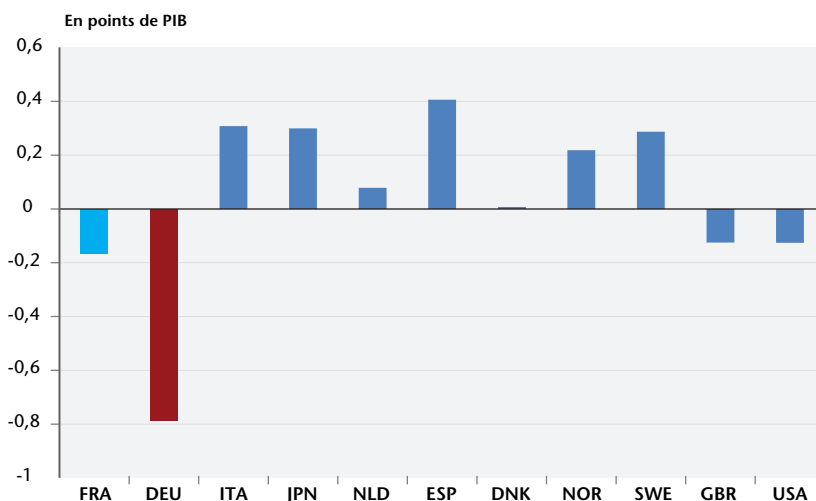
9. Cet indicateur ne reflète que très partiellement la notion de « compétitivité-coût » pour l'entreprise. Cette dernière inclut également le coût de l'énergie, le coût des services incorporés ou encore le coût de l'immobilier.

rapport à son principal concurrent, l'Allemagne, dépassant les 20 % en 2007.

Au cours des 10 années qui ont précédé la crise économique de 2008, la balance commerciale est passée d'un excédent de 1,5 point de PIB à la fin des années 1990 à un déficit de plus de 1 point de PIB en 2007.

Si les évolutions des cotisations sociales à la charge des entreprises expliquent une partie de cette évolution des CSU, elles n'en expliquent pas l'essentiel (graphique 10).

Graphique 10. Variation des cotisations sociales à la charge des entreprises avant la crise (1999-2007)



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

Ainsi, au cours de cette période les cotisations sociales payées par les entreprises ont certes plus baissé en Allemagne¹⁰ qu'en France alors qu'elles ont augmenté dans les autres pays de la zone euro (Italie, Espagne, Pays-Bas). Mais les écarts sont trop faibles pour expliquer le différentiel de CSU entre ces pays¹¹.

L'explication essentielle des pertes de compétitivité-coût vis-à-vis de l'Allemagne ne provient donc pas de l'évolution relative des

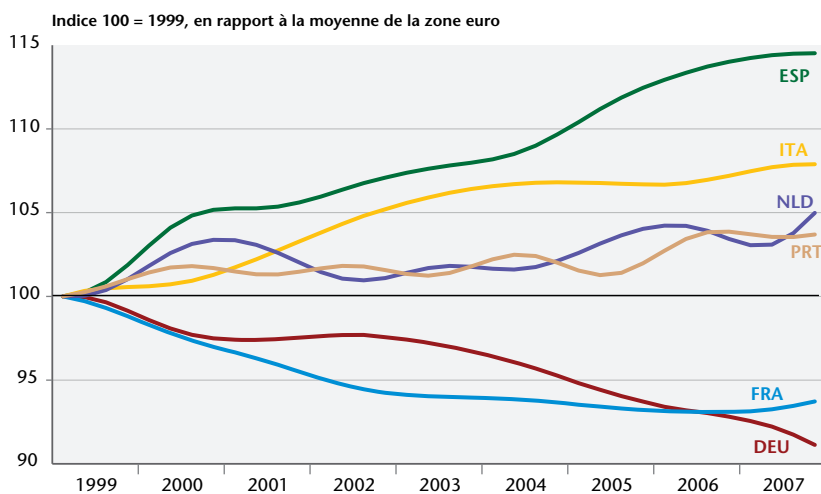
10. Grâce notamment à la mise en place d'une TVA sociale en janvier 2007.

11. L'écart entre la France et l'Allemagne n'est que de 0,4 point de PIB. Ramener au coût du travail, cela permettrait d'expliquer seulement 5 % du différentiel de CSU.

cotisations sociales payées par les entreprises françaises, mais de la modération salariale mise en place en Allemagne au début des années 2000 (OFCE, 2006 et Dustmann *et al.*, 2014).

Au cours de cette période, les prix à l'exportation en France ont évolué au même rythme que ceux d'outre-Rhin et de façon plus modérée que ceux observés ailleurs en zone euro. Une des explications à cela pourrait être un alignement des variations de prix des exportateurs français sur ceux de leur principaux concurrents afin de limiter les pertes de compétitivité-prix induites par la stratégie de désinflation compétitive allemande (graphique 11).

Graphique 11. Évolution des prix à l'exportation avant la crise de 2008

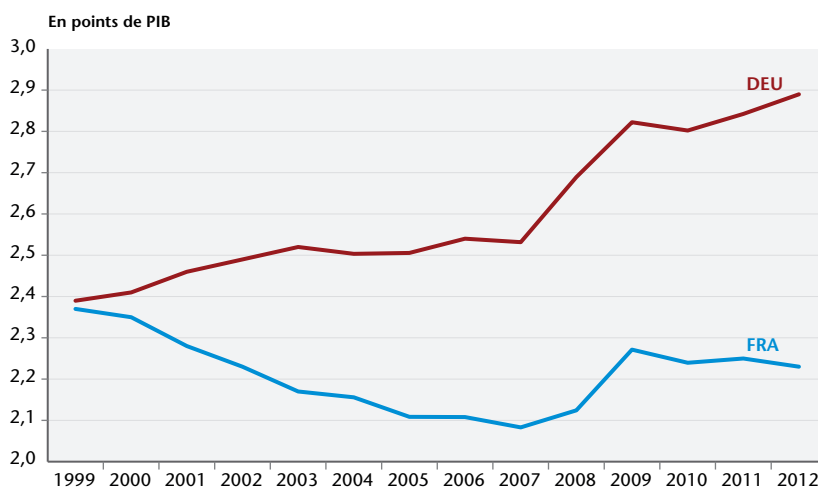


Source : Commission européenne.

Cette forte modération des prix à l'exportation dans un contexte d'évolution des CSU défavorable s'est réalisée au détriment des marges des entreprises françaises. Comme l'indique le Rapport de la CPCI de 2008, depuis la fin des années 1990, l'effort relatif de marge des entreprises françaises a été soutenu vis-à-vis des pays de la zone euro et a conduit les entreprises françaises à consentir un effort élevé en termes de marges sur ces marchés pour préserver leurs positions. Or les marges servent notamment à financer des dépenses qui ont pour vocation d'améliorer la compétitivité hors-coûts des entreprises et la montée en gamme des produits, comme des dépenses de marketing ou les dépenses de recherche et développement (R&D). Les évolutions de ces dernières

au cours de cette période sont sans surprise : alors que les entreprises allemandes et françaises consacraient une part identique dans ce type de dépenses en 1999, l'écart n'a jamais cessé de s'accroître depuis, avec une baisse de celles-ci en France contre une hausse en Allemagne¹² (graphique 12).

Graphique 12. Dépenses des entreprises en Recherche & Développement



Source : OCDE, calculs de l'auteur.

La grande crise de 2008 a modifié les stratégies des pays au sein de la zone euro. Dans cette seconde sous-période, l'évolution des CSU en France est, là encore, restée proche de celle observée en moyenne dans les pays partenaires de la zone euro. Mais là-aussi cette moyenne est trompeuse : si l'Allemagne semble avoir stoppé sa stratégie de désinflation compétitive, l'Espagne et le Portugal s'y sont engagés depuis, contraints ou forcés, gagnant en cinq ans entre 6 et 14 % par rapport au CSU moyen de la zone euro (graphique 13).

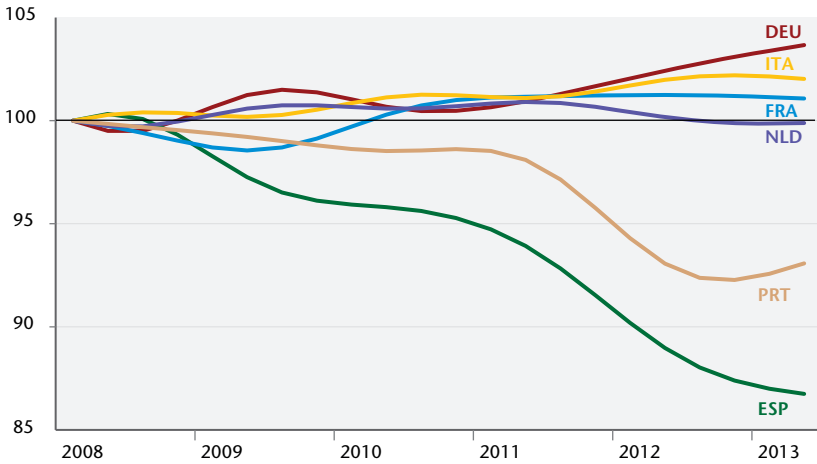
Les gains de compétitivité-coût sont dus, ici aussi, à une stratégie de désinflation salariale engagée dans les pays du sud de l'Europe (OCDE, 2013). Cette politique – basée sur une réforme du marché du travail de grande ampleur permettant notamment aux

12. L'industrie représentant 80 % des dépenses en R&D, le phénomène de désindustrialisation plus marqué en France qu'en Allemagne peut être un facteur supplémentaire pour expliquer cet écart. Ce facteur reste néanmoins secondaire car il ne peut expliquer la hausse des dépenses en Allemagne et la forte dégradation en France.

entreprises de recourir à une stratégie d'ajustement interne face à un choc en agissant sur les salaires et sur le temps de travail et par une baisse des cotisations sociales notamment sur les nouvelles embauches (graphique 14) – menée cette fois dans un grand nombre de pays sera d'une part moins efficace et pourrait, d'autre part, entraîner l'ensemble de la zone euro dans le piège de la déflation (OFCE 2013, 2014 ; graphique 15).

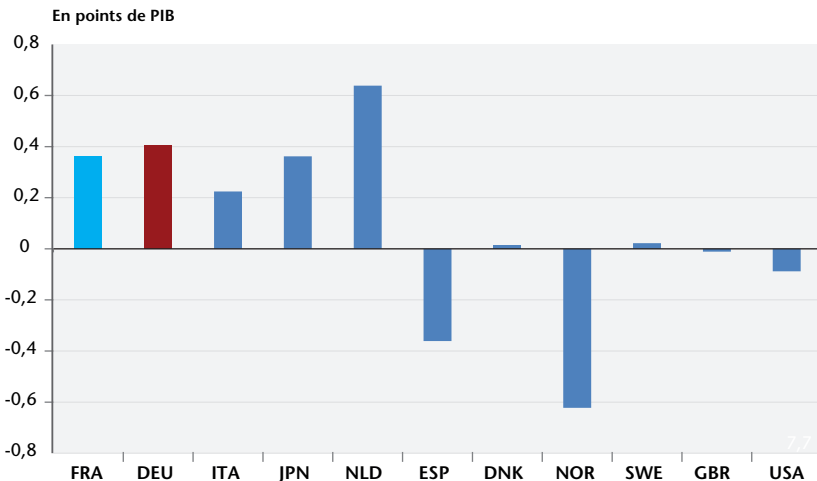
Graphique 13. Évolution du coût salarial unitaire depuis la crise de 2008

Indice 100 = 2008, en rapport à la moyenne de la zone euro



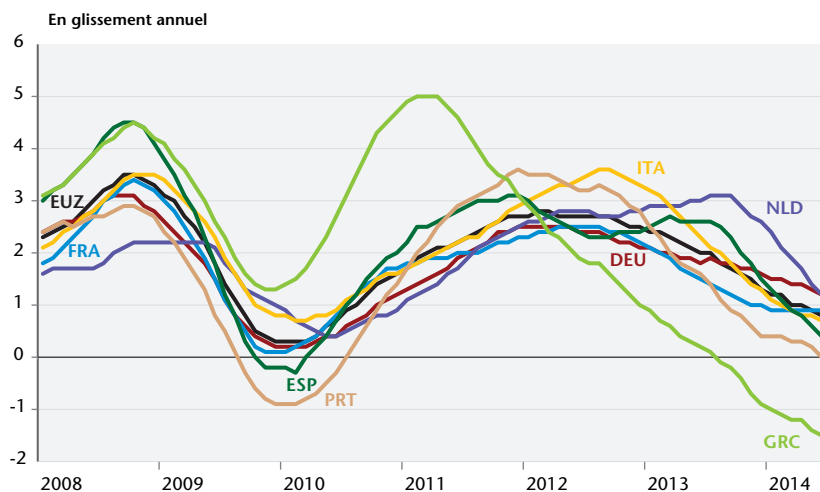
Source : Commission européenne.

Graphique 14. Variation des cotisations sociales à la charge des entreprises depuis la crise (2008-2012)



Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, calculs de l'auteur.

Graphique 15. Évolution du taux d'inflation en zone euro



2. CICE et pacte de compétitivité : faut-il se lancer dans une dévaluation fiscale en France ?

Une des premières mesures prises par le gouvernement Ayrault – mesure qui figurait dans le programme présidentiel de François Hollande – fut d'abroger en juillet 2012 le décret sur la « TVA sociale » proposé par le gouvernement Fillon. Cette dévaluation fiscale, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2012, consistait en un transfert de revenu des ménages – *via* la hausse de la TVA – vers les entreprises – *via* la baisse des cotisations sociales employeurs (Heyer, Plane et Timbeau, 2012). Dans le même temps, le gouvernement a demandé à Louis Gallois d'élaborer un « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française ». S'inspirant de son rapport, le gouvernement a instauré fin 2012 le CICE puis a proposé un « Pacte de responsabilité » à un vote consultatif de l'Assemblée nationale le 29 avril 2014.

Ces réformes s'apparentent en partie à une dévaluation fiscale et présentent, sous certains aspects, des similitudes avec les mécanismes de la « TVA sociale », qui avait été proposée par le gouvernement Fillon.

2.1. Du rapport Gallois au Pacte de responsabilité

Le 5 novembre 2012, Louis Gallois remettait au Premier ministre un rapport pour redresser la compétitivité française dont la proposition phare résidait dans la baisse de 30 milliards d'euros des cotisations sociales (20 milliards d'euros pour les cotisations employeurs et 10 milliards d'euros pour les cotisations salariales¹³). Ces baisses ne devaient pas cibler les bas salaires mais s'appliquaient proportionnellement à l'ensemble des salaires allant jusqu'à 3,5 fois le SMIC. Pour assurer le financement de la protection sociale, le rapport Gallois proposait une augmentation de la CSG de 2 points (21 milliards d'euros), 6 milliards supplémentaires devaient provenir d'une hausse des taux réduits de la TVA, et enfin 3 milliards de la fiscalité anti-pollution (taxe carbone) et de celle des transactions financières, de l'immobilier et de la réduction des niches fiscales.

À la suite du rapport Gallois, la loi du 29 décembre 2012 instaure le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), correspondant à la première mesure prise dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi du 6 novembre 2012 (*cf. supra*).

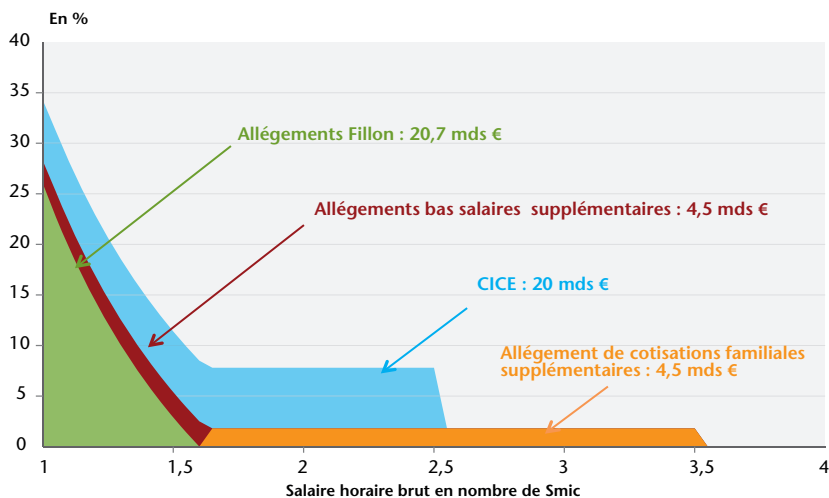
Enfin, poursuivant le processus engagé en novembre 2012, le gouvernement a fait voter le Pacte de responsabilité. Celui-ci complète le CICE par une baisse supplémentaire de cotisations sociales patronales sur les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC en 2015 – conduisant à la suppression intégrale des cotisations patronales à l'URSSAF au niveau du SMIC – et une autre sur les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC en 2016, pour un montant total de 4,5 milliards d'euros chacune, soit 9 milliards au total. À cela s'ajoute une baisse de plus de 3 points des cotisations familles des indépendants et artisans, pour un montant de 1 milliard d'euros et 10 milliards de baisse de la fiscalité issue des Assises de la fiscalité avec la suppression de la Contribution Sociale de Solidarité sur les Sociétés (C3S) et de la surtaxe de l'Impôt sur les Sociétés (IS).

13. Cette proposition a été déclarée anticonstitutionnelle par le Conseil constitutionnel en août 2014 car les cotisations sociales ne financent que des prestations contributives.

2.2. Le CICE et le Pacte de responsabilité constitue un choc d'offre positif financé par un choc de demande négatif de même ampleur

Au total, le CICE et le Pacte de responsabilité correspondent à une baisse de 40 milliards d'euros de la fiscalité des entreprises dont 29 milliards d'euros sont assis sur les salaires : 20 milliards d'euros de baisse de l'impôt sur les sociétés au titre du CICE auxquels s'ajoutent 9 milliards d'euros de baisse de cotisations patronales (graphique 16).

Graphique 16. Taux d'exonération de cotisations sociales patronales selon le niveau de salaire après prise en compte du CICE et du Pacte de responsabilité



Note de lecture : Il est fait ici l'hypothèse que le CICE, qui est un crédit d'impôt, a les mêmes propriétés que les dispositifs de baisse de cotisations que sont les allègements Fillon et le Pacte de responsabilité. Sous cette hypothèse, au niveau du Smic, le taux d'exonération serait proche de 35 % du salaire brut.

Source : Heyer et Ducoudré (2014).

Ce choc d'offre est d'une ampleur inégalée dans l'histoire de l'économie française. Il se différencie des aides Fillon sur plusieurs points :

- Alors que les aides Fillon sont centrées essentiellement sur les bas salaires (80 % des 20 milliards d'euros d'aides de ce dispositif profitent aux salaires inférieurs à 1,3 SMIC), les aides issues du Pacte sont moins ciblées et impactent de façon plus homogène l'ensemble des salaires jusqu'à 2,5 SMIC, puis à un degré moindre jusqu'à 3,5 SMIC (*cf.* graphique).
- Contrairement aux aides Fillon qui ne comprenaient pas de contreparties explicites, le gouvernement estime que le Pacte

de responsabilité doit comporter des contreparties qui « porteront sur des objectifs chiffrés d'embauches, de travail des jeunes ou des seniors, la formation, les salaires et la modernisation du dialogue social. Un observatoire sera mis en place et le Parlement y sera associé ».

- Enfin, les aides du Pacte de responsabilité devront être financées *ex ante* : alors que les aides Fillon, fusion des aides Juppé et Aubry, ne comportaient pas de mesures de financement ; les 40 milliards d'euros d'aides aux entreprises du CICE et du Pacte sont censés être financés pour un quart par une hausse de la fiscalité pesant sur les ménages (hausse de TVA et mise en place d'une taxe écologique) et pour le reste par des économies de dépenses publiques.

Ces différences, et notamment la dernière, sont d'une très grande importance pour comprendre la nature du choc sur l'économie française induit par le CICE et le Pacte de responsabilité : ces mesures doivent s'analyser comme un choc d'offre positif, peu ciblé sur les bas salaires, couplé à un choc de demande négatif de même ampleur¹⁴. Sur ce point, il se rapproche d'une dévaluation fiscale et donc de la mesure de « TVA sociale » proposée par le gouvernement Fillon en 2012.

2.3. Les effets théoriques à attendre du CICE et du Pacte de responsabilité

Le Pacte de responsabilité représente à court terme un transfert de revenu des ménages vers les entreprises. Les mesures sont censées être financées *ex ante*, c'est-à-dire avant prise en compte des effets macroéconomiques.

En abaissant le coût du travail, directement avec le Pacte de responsabilité et indirectement avec le CICE, cette politique favorise l'emploi en incitant à substituer du travail au capital. Par ailleurs, la baisse des coûts de production est répercutée en partie dans les prix (INSEE, 2014), ce qui génère, dans le secteur exposé à la concurrence internationale, des gains de compétitivité sur les marchés extérieurs et ainsi stimule les exportations, et sur le

14. C'est le cas pour le financement par la dépense publique. S'agissant de la hausse de TVA, qui représente 15 % du financement *ex ante* de la mesure, une partie peut être absorbée par les marges des entreprises.

marché national réduit les importations. La partie de la baisse des coûts qui n'est pas répercutée dans les prix se retrouve dans les marges des entreprises, ce qui améliore la rentabilité et desserre les contraintes financières, notamment en matière d'investissement, qu'il soit productif, commercial ou en recherche-développement.

En revanche, le financement du Pacte, que ce soit par la hausse de la TVA, de la fiscalité écologique (taxe carbone) ou la réduction de la dépense publique, diminue le pouvoir d'achat des ménages, la demande publique et, dans une moindre mesure, pourrait peser sur les profits des entreprises si la hausse de la TVA et de la fiscalité écologique n'est pas intégralement répercutée dans les prix à la production ou si certaines baisses de dépenses publiques concernent des subventions aux entreprises.

Les effets théoriques à attendre du Pacte sur la croissance et l'emploi sont différents à court et long terme. Ouvrant des droits en 2014 calculés sur l'exercice de 2013, le CICE a dû avoir des effets faibles mais positifs dès 2013, d'autant plus que les hausses de prélèvement et la réduction des dépenses publiques ne s'appliquent pas avant 2014 (Plane, 2012).

En revanche, l'impact du Pacte, dû essentiellement au CICE, devrait théoriquement être légèrement récessif de 2014 à 2016, la perte de pouvoir d'achat des ménages liée aux hausses d'impôt, et la réduction des dépenses publiques l'emportant sur la baisse des prix et le rétablissement des marges des entreprises. En dehors de la première année, les effets positifs du Pacte sur la croissance liés aux transferts de revenu devraient apparaître lentement, les gains de parts de marché liés à la baisse des prix et à la hausse des marges des entreprises étant dépendants d'une mécanique de moyen-long terme rattachée aux effets d'offre, les effets qui passent par la demande étant plus rapides.

La mise en place du Pacte devrait engendrer progressivement des gains de parts de marché qui contribueraient positivement à l'activité par le biais de l'amélioration du solde extérieur, que ce soit par l'augmentation des exportations ou la réduction des importations. À partir de 2017, la contribution du solde extérieur à la croissance devrait être moins positive en raison de l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages entraînant une moindre réduction des importations.

Malgré la hausse des marges améliorant la rentabilité du capital, l'investissement productif diminuerait légèrement en raison de l'effet de substitution entre le travail et le capital et l'effet négatif d'accélérateur lié à la baisse de la demande. Si le Pacte doit conduire à une légère baisse de l'investissement des entreprises sur la période 2013-2018, cet effet négatif pourrait être amplifié si l'on tient compte du cycle économique et du fait que les entreprises se trouvent dans une situation de surcapacités de production pouvant les conduire à privilégier le désendettement ou la distribution de dividendes¹⁵ plutôt que la relance de l'investissement. En revanche, l'amélioration du taux de marge pourrait engendrer un surcroît potentiel d'investissement en R&D inférant positivement sur le PIB potentiel de l'économie française.

Avec la baisse du coût relatif du travail, la substitution du travail au capital devrait accroître progressivement l'emploi au détriment de l'investissement, ce qui enrichirait le PIB en emploi et réduirait les gains de productivité. Par ce mécanisme, l'emploi augmenterait régulièrement malgré la légère perte d'activité entre 2014 et 2016. Du fait de la hausse de l'emploi et de la baisse du chômage, mais aussi de possibles mesures de compensation salariale dans les entreprises liées à la hausse de la pression fiscale sur les ménages, les salariés regagneraient en partie le pouvoir d'achat perdu, par une augmentation des salaires réels. Ce « rattrapage » du pouvoir d'achat permettrait de générer de la croissance mais limiterait les effets sur l'emploi et la compétitivité.

Au final, les effets théoriques attendus du Pacte en 2018, soit cinq ans après sa mise en place, seraient la création d'environ 150 000 emplois au titre du CICE (Plane, 2012), et de 60 000 à 80 000 emplois au titre de la baisse de 9 milliards d'euros des cotisations patronales¹⁶ (Haut Conseil au Financement de la Protection Sociale, 2014). Cette création de 210 000 à 230 000 emplois permettrait une baisse du taux de chômage d'environ 0,8 point, un gain de PIB de 0,2 % et une amélioration du solde des administrations publiques de 0,2 point de PIB en 2018.

15. Même si cela est exclu en théorie par le CICE.

16. Les résultats des simulations présentés dans le rapport du Haut Conseil au financement de la protection sociale portent sur une baisse des cotisations patronales financée par une hausse des impôts (TVA ou CSG ou impôt générique) dont l'effet défavorable sur l'activité et l'emploi est généralement inférieur à un financement par la baisse de la dépense publique.

2.4. Sommes-nous dans les conditions conjoncturelles adéquates pour que se réalisent ces effets théoriques ?

Comme toute mesure de dévaluation, son efficacité dépend de trois conditions :

- Premièrement, cette mesure sera d'autant plus efficace qu'il y a de la croissance ailleurs chez nos partenaires : cette politique se résumant en un transfert de revenu des ménages vers les entreprises, cela devrait se traduire par une baisse brutale du pouvoir d'achat des ménages (OFCE, 2014 ; Plane, 2014) et donc de leur consommation. Les carnets de commande sur le marché intérieur des entreprises devraient alors se dégrader mais cela devrait être compensé par une hausse des carnets de commande étrangers, liée aux gains de compétitivité ;
- La deuxième condition est que les autres pays partenaires et concurrents ne mettent pas en place la même politique, ce qui annulerait les effets de compétitivité attendus ;
- La troisième réside dans le fait que les entreprises répercutent les baisses de cotisations dans leurs prix et non dans leurs marges.

Or aujourd'hui ces trois conditions ne sont pas remplies. Contrairement aux années 2000, années durant lesquelles l'Allemagne s'est lancée dans cette politique de dévaluation compétitive, la croissance mondiale est faible, comprise entre 2,5 et 3 % contre près de 5 % au cours de la décennie précédente. Si la zone euro est sortie de la récession en 2014 (0,9 %), la croissance attendue ne devrait pas dépasser 1,5 % en 2015. L'austérité budgétaire, certes, est ralentie dans les pays européens mais le pouvoir d'achat des ménages de cette zone restera très atone au cours des prochaines années : la condition 1 ne sera pas respectée. Pire, le peu de croissance retrouvée en zone euro proviendra de la mise en place, notamment dans les pays du sud de l'Europe et l'Espagne en tête, d'une politique de modération de compétitivité basée principalement sur une baisse du coût du travail engendrée par une diminution des salaires perçus par les ménages. Menée de façon symétrique dans un grand nombre de pays, notamment du sud de l'Europe, et dans une économie interdépendante, cette stratégie est un jeu à somme nulle et met alors en péril non seulement la condition 1 mais surtout la condition 2 énoncée précédemment. Enfin,

compte tenu du niveau très dégradé des marges des entreprises aujourd'hui, il est fort probable que celles-ci utilisent le Pacte pour reconstituer leurs marges et donc limiter l'effet-prix de cette mesure (condition 3).

Le diagnostic d'une dégradation des conditions d'offre de l'économie française est bien correct : les entreprises françaises souffrent d'un taux de marge qui s'est fortement dégradé depuis la crise de 2008 et d'une perte de compétitivité due, entre autre, aux politiques de désinflation salariale menées en Allemagne au début des années 2000 et dans les pays du sud de l'Europe depuis 2008. La mise en place d'une politique accommodante pour les entreprises ayant pour objectif de rehausser leurs marges et leurs prix relatifs apparaît adéquate.

Mais malheureusement ce diagnostic est incomplet car à ce problème d'offre vient se greffer sur une insuffisance de la demande : face à la baisse de l'activité, d'importantes surcapacités se sont formées en 2008/09, comme en témoigne l'évolution des marges de capacité de production sans embaucher et sans investir, qui sont respectivement une mesure des effectifs et des équipements excédentaires au sein des entreprises. Confrontées à des à-coups de l'activité, les entreprises n'ajustent pas instantanément le volume de leurs ressources en facteurs de production pour éviter des coûts d'ajustement si la production devait redémarrer à brève échéance. Dans l'intervalle, elles relâchent plutôt l'intensité avec laquelle les ressources sont utilisées, par la réduction de la durée du travail, le recours au chômage partiel, le ralentissement des chaînes de production, voire l'arrêt complet d'unités de production. Ce comportement de rétention de facteurs de production inutilisés durant les phases de crise est temporaire, car les phases de reprise permettent d'enclencher la résorption des surcapacités par la remise en service des ressources disponibles au sein des entreprises. C'est bien ce qui s'est produit après la récession, avec la baisse des marges de production. Mais la rechute conjoncturelle de la mi-2011 a interrompu ce processus : les marges de capacité, sans rejoindre les niveaux exceptionnels de 2009, ont stoppé leur résorption et se sont à nouveau étendues. Ce constat de l'existence de surcapacités de production est cohérent avec les déclarations des entreprises qui, à l'Enquête trimestrielle dans l'industrie, déclarent pour les deux tiers d'entre elles éprouver uniquement des diffi-

cultés de demande pour développer leur production comme elles le souhaiteraient. La contraction des marchés durant la récession avait naturellement fait pencher la balance vers les entreprises éprouvant des difficultés de demande, la part de celles déclarant des difficultés d'offre devenant marginale. La réanimation de l'activité dans le courant de 2009 avait, par symétrie, amorcé un rééquilibrage des freins à la production. Ce rééquilibrage s'est interrompu en 2011 sous l'effet de la rechute conjoncturelle liée à la conduite de politiques de rigueur en France et en Europe. L'existence de capacités de production inemployées retentit sur la situation financière des entreprises. La persistance de sureffectifs se traduit par un alourdissement des coûts salariaux des entreprises et explique une grande partie de la dégradation du taux de marge qui, depuis 5 ans, est passé largement sous ses plus bas des vingt dernières années.

Encadré 1. La prise en compte du contexte économique : illustration par l'exemple allemand

L'examen du contexte économique dans lequel ont été mises en place les réformes allemandes au début des années 2000, devenues la référence pour les pays « du Sud », fournit assurément quelques clefs.

Si le propos ici n'est pas de détailler ces réformes, il est utile toutefois de rappeler que celles-ci ont été prises alors que l'économie allemande était considérée comme l'« homme malade de l'Europe » avec notamment un déficit commercial important (-1,8 point de PIB en 2000 contre un excédent de 1,4 pour la France à la même époque). Ces réformes ont eu pour conséquences d'abaisser fortement la part des salaires dans la valeur ajoutée, redonnant des marges aux entreprises outre-Rhin et ont permis de restaurer la compétitivité de l'économie allemande : en 2005, la balance commerciale allemande est redevenue fortement excédentaire tandis que celle de la France devenait pour la première fois depuis 1991 déficitaire. Le caractère non-coopératif au sein de la zone euro (OFCE, 2006) ainsi que l'augmentation de la pauvreté en Allemagne – (Heyer, 2012) et graphique 17 – et des inégalités de richesse (de Grauwe et Ji, 2013), constituent le revers de cette stratégie.

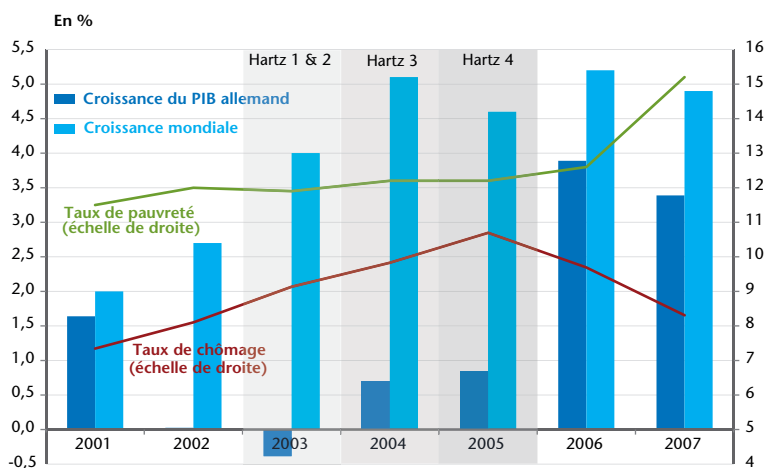
Aujourd'hui, les « hommes malades » de l'Europe sont les pays du Sud et la pression à mettre en place des politiques visant à restaurer la compétitivité s'est déplacée de l'Allemagne vers la France, l'Italie et l'Espagne.

Si cet élément de contexte est identique, l'environnement économique était-il comparable ? Les graphiques 17 et 18 résument

l'environnement économique de l'Allemagne lors de la mise en place de ses réformes structurelles. De ces dernières, deux faits majeurs ressortent :

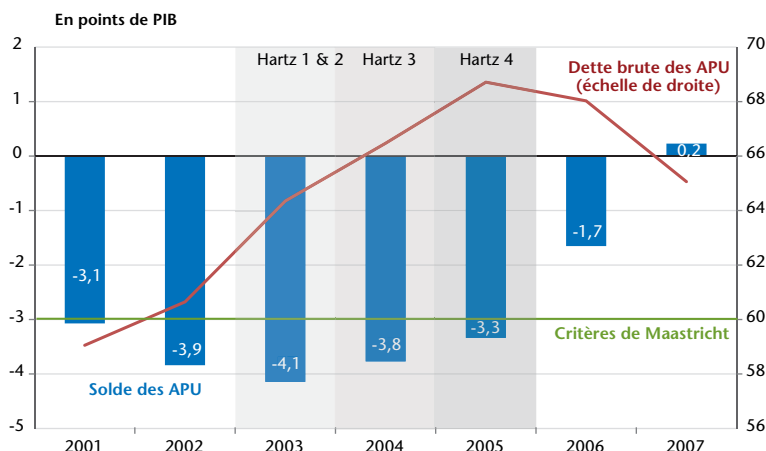
1. Ces réformes ont été menées dans un contexte de forte croissance mondiale : au cours des années 2003-2006, le monde connaissait une croissance moyenne de plus de 4,7 % chaque année (graphique 19. À titre de comparaison, la croissance a été inférieure à 3 % en 2014 et devrait rester proche de 3 % en 2015 ;
2. La situation budgétaire de l'économie allemande au début de la décennie 2000 n'était pas bonne : à partir de 2001, le déficit des administrations publiques (APU) allemandes dépassait la barre des 3 % et frôlait celle des 4 % en 2002, année précédant la mise en place de la première réforme Hartz. Dans le même temps, la dette publique dépassait pour la première fois le seuil des 60 % du PIB autorisé par le Traité de Maastricht. Malgré ces mauvaises performances budgétaires – la dette publique frôlant les 70 % en 2005 –, le gouvernement allemand n'a pas tenté « coûte que coûte » de respecter les engagements européens tant que les réformes n'étaient pas achevées. Ainsi, au cours de cette période, le gouvernement allemand a accompagné les réformes structurelles par une politique budgétaire accommodante.

Graphique 17. Croissance, taux de chômage et taux de pauvreté en Allemagne au moment des réformes



Source : OCDE, calculs de l'auteur.

Graphique 18. Situation des APU et politique budgétaire en Allemagne au moment des réformes



Ce contexte est très éloigné de celui d'aujourd'hui :

1. la croissance mondiale ne devrait pas dépasser les 3 % au cours des deux prochaines années ;
2. la Commission européenne demande à un grand nombre de pays européens de mettre en place de façon simultanée les mêmes réformes structurelles, ce qui, dans une zone euro très intégrée, limite leur efficacité (Blanchard et Leigh, 2013 ; Ducoudré et Heyer, 2014 ; Le Bayon *et al.*, 2014 ; OFCE, 2006) ;
3. la politique budgétaire, malgré l'assouplissement accordé sur les déficits publics, devrait rester restrictive, notamment en France et en Espagne (OFCE, 2014).

Si aujourd'hui la pression à l'amélioration de la compétitivité pour les pays du Sud est similaire à celle de l'Allemagne au début des années 2000, l'environnement extérieur est défavorable et la pression au désendettement public plus contraignante.

Sur ce dernier point, l'exemple allemand nous apprend qu'il est difficile de mener de front des réformes structurelles visant à accroître la compétitivité de ses entreprises et la poursuite de son désendettement public.

3. Aller plus loin : quatre propositions de réformes de la fiscalité des entreprises

En guise de prolongement, nous formulerons quatre propositions de réformes de la fiscalité des entreprises :

Proposition 1 : Une assiette de l'impôt plus large et des taux nominaux plus bas

Concernant l'impôt, il nous semble important de modifier la stratégie française assise sur le développement d'incitations qui débouche sur une vision trompeuse et peu attractive avec des taux nominaux d'imposition très élevés et une assiette particulièrement restreinte. À cet égard, le CICE ne déroge pas à la règle : avec des caractéristiques très voisines du Crédit d'Impôt-recherche (CIR), le CICE est considéré comme une dépense fiscale et non comme une baisse des PO. Une évolution vers le modèle allemand par exemple, combinant baisse de taux et augmentation de l'assiette assurant le même rendement aurait le mérite d'être plus lisible, plus juste et plus attractif. Cela permettrait de se conformer à *la Règle de Ramsey*, un principe fondamental de la théorie de la fiscalité, précisant que l'impôt idéal est « à taux faible, appliqué à une base fiscale large et peu élastique » (Benassy-Quéré *et al.*, 2009a).

Proposition 2 : Financer les prestations universelles par de l'impôt et non par des cotisations

La nature des prestations financées par les cotisations sociales est importante : lorsque celles-ci sont de nature contributive (retraite, chômage, accident du travail-maladie professionnelle), le financement par cotisations est justifié. En revanche, lorsqu'elles servent à financer des prestations universelles comme les prestations familiales (30 milliards d'euros) ou les dépenses de soins, le financement par l'impôt apparaît plus judicieux.

Cela reviendrait à prolonger et s'inspirer de la Loi de finances du 28 décembre 1990 qui a institué la Contribution Sociale Généralisée (CSG). Cet impôt a pour principal objectif de diversifier le mode de financement de la protection sociale qui reposait avant celui-ci essentiellement sur les cotisations sociales. Or la Sécurité sociale s'étant généralisée à tous les résidents en France, un tel financement était devenu contestable car il posait un problème d'efficacité et de justice du prélèvement qui ne pesait que sur les

revenus du travail et d'un manque de légitimité car seuls les salariés cotisaient. Par ailleurs, en alourdissant le coût du travail, il pesait sur la compétitivité des entreprises et sur les créations d'emplois. À la différence des cotisations sociales qui ne portent que sur les revenus d'activité, la CSG concerne, outre les revenus d'activité et de remplacement (allocations chômage, indemnités journalières), les revenus du patrimoine, les produits de placement ou les sommes engagées ou redistribuées par les jeux.

Une telle opération s'apparente à de la CSG sociale¹⁷ qui a pour but d'améliorer et rendre plus juste le financement de notre protection sociale. Elle doit se limiter aux cotisations familiales et maladie, s'effectuer sans compensation salariale et en période de croissance, afin de ne pas être utilisée comme une arme de dévaluation fiscale à chaque épisode de creux conjoncturel.

Proposition 3 : Basculer les cotisations employeurs sur les cotisations salariales

La distinction entre cotisations patronales et salariales n'est qu'administrative et n'a que peu de justification économique¹⁸ (Benassy-Quéré *et al.*, 2009b) et encore moins d'incidence pour le salarié ou l'entreprise : pour le salarié, seul compte le salaire net de cotisations alors que le coût du travail pour l'employeur correspond au salaire super brut, incorporant les cotisations salariales et employeurs. Dans ces conditions, et puisqu'elles sont de même nature et versées au titre de l'activité du salarié, il serait souhaitable de faire disparaître cette distinction, en fusionnant les cotisations patronales avec les cotisations salariales, hors chômage et accidents du travail, tout en garantissant le revenu du salarié : cela ne modifierait pas le degré de taxation total des revenus du travail (coin socialo-fiscal) mais rendrait le modèle de financement plus transparent, plus lisible, plus incitatif et permettrait d'éviter les confusions entre coût du travail, cotisations sociales et niveau des salaires¹⁹. Si la proposition 2 est réalisée, cela limiterait la proposition 3 aux seules cotisations vieillesse.

17. Pour plus de détails, le lecteur peut se référer à Sterdyniak (2012).

18. Lorsque l'offre de travail est peu sensible au salaire, l'ensemble des cotisations est supporté par les salariés sous la forme d'un salaire net plus bas. Inversement, lorsque c'est la demande de travail qui est peu élastique, ce sont les employeurs qui supportent l'ensemble des cotisations sous la forme d'un coût du travail plus élevé.

Proposition 4 : Aménager le CICE et le Pacte de responsabilité

L'analyse du CICE et du Pacte menée précédemment nous amène à proposer deux aménagements souhaitables :

1. Afin de limiter l'impact récessif sur la demande, il nous paraît nécessaire de sortir de la logique d'un financement *ex ante* du Pacte et lui préférer, au minimum, un financement *ex-post*. Les évaluations des baisses de cotisations indiquent que celles-ci sont financées pour plus de la moitié par le supplément de croissance qu'elles génèrent (Heyer, Plane et Timbeau, 2012 ; Heyer et Plane, 2012). Ce supplément de croissance induirait une baisse du multiplicateur budgétaire (Creel, Heyer et Plane, 2011 ; Blanchard et Leight, 2013). Ainsi, après la mise en place de la réforme sur la TVA (6 milliards d'euros), seuls 9 milliards d'euros – au lieu de 23 milliards – d'économie seraient suffisants pour financer les 29 milliards d'euros d'allègement de la fiscalité des entreprises assise sur les salaires. Cela permettrait de moins impacter le pouvoir d'achat des ménages et par là-même le carnet de commandes des entreprises.
2. L'objectif du Pacte de responsabilité est double : créer un maximum d'emplois et accroître la compétitivité des entreprises. Or, pour être efficace, un même instrument ne peut avoir qu'un seul objectif (*règle de Tinbergen*). Si l'objectif est la création d'emplois, alors il aurait fallu cibler l'intégralité des aides sur les bas salaires : en effet la baisse du coût relatif du travail par rapport au capital conduit à une nouvelle combinaison des facteurs de production favorables à l'emploi. Comme l'ont montré un certain nombre de travaux empiriques, l'élasticité de l'emploi à son coût est d'autant plus forte que ce dispositif est ciblé sur les bas salaires (Cheron *et al.*, 2008 ; Cahuc et Carcillo, 2012 ; Nouveau et Ourliac, 2012). Dans ces conditions, l'effet sur l'emploi sera plus important et favorable à l'emploi non-qualifié. En revanche, si l'objectif est de renforcer la compétitivité des entreprises, alors un ciblage des aides sur les salaires aux alentours de 3

19. Cela permettrait par ailleurs d'éviter l'erreur de penser qu'une partie des charges est payée par le salarié et une autre par l'employeur. En considérant la « protection sociale comme un élément du salaire » (Friot, 1998), cela permettrait de sortir du débat sur les charges en transformant toutes revendications de baisse du coût du travail en demande explicite de baisse du salaire.

SMIC pourrait être préférable car elles favorisent les entreprises industrielles soumises à la concurrence et permettent de créer des emplois qualifiés. Cependant un tel ciblage peut perdre une partie de son efficacité en favorisant des secteurs non exposés à la concurrence et induire une hausse des salaires dans un marché du travail des salariés qualifiés proche du plein emploi (Guggemos et Vidalenc, 2014)²⁰. Le fait de ne pas avoir choisi limitera l'efficacité de cette mesure.

Afin d'éviter ces écueils, il serait alors souhaitable :

- de concentrer les 9 milliards d'euros de baisse de cotisations sociales du Pacte de responsabilité sur les bas salaires uniquement de manière à maximiser les créations d'emplois à court terme ;
- et si la proposition 1 n'est pas retenue, il serait alors préférable d'assoir le CICE non plus sur la masse salariale mais, à l'image du CIR, sur une liste de dépenses liées à la compétitivité comme l'innovation et la R&D, la protection des brevets et certificats, la formation, la transition écologique ou encore les pôles de compétitivité. Cela permettrait de cibler davantage les aides aux secteurs exposés et aux entreprises innovantes et de favoriser ainsi la compétitivité de l'économie française.

Enfin, même si après amendements, le CICE et le Pacte de responsabilité peuvent être bénéfiques aux entreprises et à l'économie française à court terme, ils ne doivent pas retarder la remise à plat de la fiscalité qui s'impose (propositions 1 à 3) afin de créer des conditions optimales pour produire, investir et innover en France.

Références

Antonin C., F. de Liège et V. Touzé, 2014, « Évolution de la fiscalité en Europe entre 2000 et 2012 : quelques éléments d'analyse », *Note de l'OFCE*, 44, juillet.

20. D'après l'enquête emploi 2013 de l'INSEE, pour les professions qui gagnent en moyenne plus de 13 euros par heure de travail, le taux de chômage est inférieur à 5 %. Par ailleurs pour les bac +2, le taux de chômage est inférieur à 6 %.

- Bellak C., M. Leibrecht et J. Damijian, 2009, « Infrastructure endowment and corporate income taxes as determinants of foreign direct investment in Central and Eastern European countries », *The World Economy*, 267-290.
- Bénassy-Quéré A., E. Bretin, A. Lahrière-Révil, T. Madiès et T. Mayer, 2003, « La compétitivité fiscale », in *Compétitivité, Rapport du Conseil d'Analyse Économique*, La Documentation Française.
- Bénassy-Quéré A., N. Goyalraja et A. Trannoy, 2007, « Tax and public input competition », *Economic Policy*, 22 (50) : 385-430.
- Bénassy-Quéré A., M. Carré-Tallon et M. Crozet, 2009a, « Une fiscalité compétitive dans un monde concurrentiel », *Rapport pour le Conseil des Prélèvements Obligatoires*.
- Bénassy-Quéré A., B. Coeuré, P. Jacquet et J. Pisani-Ferry, 2009b, *Politique économique*, De Boeck, 2^e édition.
- Besson É., 2007, *TVA sociale*, Rapport du Secrétariat d'État Chargé de la Prospective et de l'Évaluation des Politiques Publiques, septembre.
- Blanchard O. et D. Leigh, 2013, « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers », *IMF Working Paper*, janvier.
- Bretin E., S. Guimbert et T. Madiès, 2002, « La concurrence fiscale sur le bénéfice des entreprises : théories et pratiques », *Économie et Prévision*.
- Cahuc P. et S. Carcillo, 2012, « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue Française d'Économie*, 27 : 19-61.
- Chéron A., J.-O. Hairault, F. Langot, 2008, A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach », *Journal of Public Economics*, 92 : 817-843.
- Creel J., É. Heyer et M. Plane, 2011, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, 116, janvier.
- Devereux M. P., 2007, « Developments in the Taxation of Corporate Profit in the OECD since 1965: Rates, Bases and Revenues », *Oxford University Centre for Business Taxation, Working Papers*, 07/04.
- Ducoudré B. et É. Heyer, 2014, « Baisse de l'euro et désinflation compétitive : quel pays en profitera le plus ? », *Revue de l'OFCE*, 136, octobre.
- Dugos P., 2009, *L'imposition des bénéfices des entreprises*, rapport pour le Conseil des prélèvements obligatoires, avril.
- Dustmann C., B. Fitzenberger, U. Schönberg et A. Spitz-Oener, 2014, « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, 28(1): 167-88.

- Esping-Andersen Gösta (ed.), 1996, *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, In *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage.
- Eudeline J.-F., G. Sklénard et A. Zakhartchouk, 2012, « L'industrie manufacturière en France depuis 2008 : quelles ruptures ? », *Note de conjoncture de l'INSEE*, décembre.
- Fontagné L. et G. Gaulier, 2008, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Rapport du CAE, 81.
- Friot B., 1998, *Puissances du salariat, emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- de Grauwe P. et Y. Ji, 2013, « Are Germans really poorer than Spaniards, Italians and Greeks? », *Vox*, avril.
- Guggemos F. et J. Vidalenc, 2014, « Une photographie du marché du travail en 2013 », *Insee Première*, 1516, septembre.
- Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2014, *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, mars.
- Heyer É., 2012, « Le chômage augmente en France, la pauvreté en Allemagne », *Blog de l'OFCE*, novembre.
- Heyer É. et M. Plane, 2012, « Impact sur l'emploi des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires : l'apport des modèles macroéconomiques », *Revue de l'OFCE*, 126.
- Heyer É., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Impact économique de la « quasi-TVA sociale » : simulations macroéconomiques et effets sectoriels », *Revue de l'OFCE*, 122.
- Houdebine M., 2014, *Le poids de la fiscalité sur les entreprises en France*, Assises de la fiscalité des entreprises, février.
- INSEE, 2014, « Les freins se desserrent un peu », *Note de conjoncture de l'INSEE*, décembre
- Le Bayon S., M. Plane, C. Riffart et R. Sampognaro, 2014, « La dévaluation par les salaires dans la zone euro : un ajustement perdant-perdant », *Revue de l'OFCE*, 136, octobre.
- Nouveau C. et B. Ourliac, 2012, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Documents d'Études DARES*, 169, février.
- OCDE, 2013, *The 2012 Labour market reform in Spain : a preliminary assessment*, décembre.
- OFCE, 2006, « Le coût d'outre-Rhin », *Revue de l'OFCE*, 97.
- OFCE, 2013, « Le commencement de la déflation », *Revue de l'OFCE*, 129.
- OFCE, 2014, « Le piège de la déflation », *Revue de l'OFCE*, 136.

- Plane M., 2012, « Évaluation de l'impact économique du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) », *Revue de l'OFCE*, 126.
- Plane M., 2014, « Austérité et pouvoir d'achat en France », *Blog de l'OFCE*, décembre.
- Rapport de la Commission permanente de concertation pour l'industrie (CPCI), Édition 2008.
- Gallois L., 2012, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier ministre, Documentation française.
- Raspiller S., 2005, « La concurrence fiscale : principaux enseignements de l'analyse économique », *Document de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques*, G 2005/07, INSEE.
- Saint-Étienne C. et J. Le Cacheux, 2005, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, 56, Documentation française.
- Sterdyniak H., 2012, « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *Note de l'OFCE*, 24, octobre.
- Trannoy A. et L. Simula, 2009, *Incidence fiscale des impôts payés par les entreprises : ce que l'on sait, ce que l'on ne sait pas et ce que l'on ne saura jamais*, Rapport pour le Conseil des Prélèvements Obligatoires, mai.

ANNEXE : La décomposition des prélèvements obligatoires par pays

Tableau A1. Décomposition des PO pour la France

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	10,4	10,9
Cotisations de sécurité sociale	16,5	16,7
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	1,4	1,6
Impôts sur le patrimoine	3,8	3,8
Impôts sur les biens et services	10,8	10,8
Autres impôts	1,2	1,2
PO Total (I+C)	44,0	45,0
Impôts (I)	27,5	28,3
Entreprises (A=A1+A2)	5,0	5,2
Impôt sur les bénéfices (A1)	2,5	2,6
Impôt sur la production (A2)	2,5	2,6
Cotisations (C)	16,5	16,7
Entreprises (B)	9,1	9,2
PO entreprises (A+B)	14,1	14,4

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A2. Décomposition des PO pour l'Allemagne

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	11,1	11,4
Cotisations de sécurité sociale	14,0	14,0
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	0,9	0,9
Impôts sur les biens et services	10,4	10,2
Autres impôts	0,2	0,2
PO Total (I+C)	36,5	36,7
Impôts (I)	22,5	22,7
Entreprises (A=A1+A2)	3,0	3,0
Impôt sur les bénéfices (A1)	1,8	1,8
Impôt sur la production (A2)	1,2	1,2
Cotisations (C)	14,0	14,0
Entreprises (B)	5,6	5,7
PO entreprises (A+B)	8,6	8,7

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A3. Décomposition des PO pour l'Italie

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	14,0	14,2
Cotisations de sécurité sociale	13,0	13,0
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	2,7	2,7
Impôts sur les biens et services	10,9	10,6
Autres impôts	2,2	2,1
<i>PO Total (I+C)</i>	<i>42,7</i>	<i>42,6</i>
Impôts (I)	29,7	29,6
Entreprises (A=A1+A2)	4,8	4,9
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,8	3,0
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	2,0	2,0
Cotisations (C)	13,0	13,0
Entreprises (B)	8,2	8,2
<i>PO entreprises (A+B)</i>	<i>13,0</i>	<i>13,1</i>

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A4. Décomposition des PO pour l'Espagne

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	9,6	9,6
Cotisations de sécurité sociale	11,5	11,3
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	2,0	2,1
Impôts sur les biens et services	8,6	9,1
Autres impôts	0,5	0,4
<i>PO Total (I+C)</i>	<i>32,1</i>	<i>32,6</i>
Impôts (I)	20,6	21,3
Entreprises (A=A1+A2)	4,1	4,0
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,0	2,0
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	2,1	2,0
Cotisations (C)	11,5	11,3
Entreprises (B)	6,7	6,5
<i>PO entreprises (A+B)</i>	<i>10,9</i>	<i>10,6</i>

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A5. Décomposition des PO pour les Pays-Bas

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	9,2	—
Cotisations de sécurité sociale	14,9	—
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	—
Impôts sur le patrimoine	1,1	—
Impôts sur les biens et services	10,6	—
Autres impôts	0,4	—
<i>PO Total (I+C)</i>	36,3	—
Impôts (I)	21,4	—
Entreprises (A=A1+A2)	3,1	—
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	1,8	—
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	1,3	—
Cotisations (C)	14,9	—
Entreprises (B)	5,1	—
<i>PO entreprises (A+B)</i>	8,2	—

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A6. Décomposition des PO pour la Suède

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	14,5	14,8
Cotisations de sécurité sociale	10,0	9,8
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	4,3	4,6
Impôts sur le patrimoine	1,0	1,1
Impôts sur les biens et services	12,3	12,3
Autres impôts	0,0	0,2
<i>PO Total (I+C)</i>	42,2	42,8
Impôts (I)	32,2	33,0
Entreprises (A=A1+A2)	6,9	7,2
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,6	2,6
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	4,3	4,6
Cotisations (C)	10,0	9,8
Entreprises (B)	6,1	6,0
<i>PO entreprises (A+B)</i>	13,0	13,2

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A7. Décomposition des PO pour le Danemark

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	29,2	30,7
Cotisations de sécurité sociale	0,9	0,8
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,3	0,3
Impôts sur le patrimoine	1,8	1,8
Impôts sur les biens et services	14,8	14,8
Autres impôts	0,2	0,2
PO Total (I+C)	47,2	48,6
Impôts (I)	46,3	47,8
Entreprises (A=A1+A2)	3,3	3,6
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	3,0	3,3
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	0,3	0,3
Cotisations (C)	0,9	0,8
Entreprises (B)	0,1	0,1
PO entreprises (A+B)	3,4	3,7

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A8. Décomposition des PO pour le Royaume-Uni

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	11,8	11,7
Cotisations de sécurité sociale	6,3	6,2
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	3,9	4,1
Impôts sur les biens et services	10,9	10,9
Autres impôts	0,2	0,0
PO Total (I+C)	33,0	32,9
Impôts (I)	26,7	26,7
Entreprises (A=A1+A2)	3,8	3,7
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,7	2,5
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	1,2	1,1
Cotisations (C)	6,3	6,2
Entreprises (B)	3,6	3,5
PO entreprises (A+B)	7,4	7,2

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A9. Décomposition des PO pour les États-Unis

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	11,7	12,1
Cotisations de sécurité sociale	5,5	6,1
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine	2,9	2,8
Impôts sur les biens et services	4,4	4,3
Autres impôts	0,0	0,0
<i>PO Total (I+C)</i>	<i>24,4</i>	<i>25,4</i>
Impôts (I)	18,9	19,3
Entreprises (A = A1+A2)	3,9	3,7
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	2,5	2,3
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	1,4	1,4
Cotisations (C)	5,5	6,1
Entreprises (B)	2,9	2,9
<i>PO entreprises (A+B)</i>	<i>6,8</i>	<i>6,6</i>

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.

Tableau A10. Décomposition des PO pour le Japon

En point de PIB

	2012	2013
Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	9,2	—
Cotisations de sécurité sociale	12,3	—
Impôts sur les salaires ou la main-d'œuvre	0,0	—
Impôts sur le patrimoine	2,7	—
Impôts sur les biens et services	5,3	—
Autres impôts	0,1	—
<i>PO Total (I+C)</i>	<i>29,5</i>	—
Impôts (I)	17,2	—
Entreprises (A = A1+A2)	3,8	—
<i>Impôt sur les bénéfices (A1)</i>	3,7	—
<i>Impôt sur la production (A2)</i>	0,1	—
Cotisations (C)	12,3	—
Entreprises (B)	4,9	—
<i>PO entreprises (A+B)</i>	<i>8,7</i>	—

Sources : Statistiques fiscales de l'OCDE, comptabilité nationale, calculs de l'auteur.