Evaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales

Bruno Ducoudre

▶ **To cite this version:**

Bruno Ducoudre. Evaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales. OFCE Policy Brief, 2017, 20, pp.1 - 12. hal-03471783

HAL Id: hal-03471783

https://sciencespo.hal.science/hal-03471783

Submitted on 9 Dec 2021

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.

ofce

policy brief

20 | 6 juillet 2017

ÉVALUATION DU REMPLACEMENT DU CICE PAR UNE BAISSE DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES

Bruno Ducoudré
OFCE, Sciences Po Paris

Parmi les nombreuses mesures du programme économique d'Emmanuel Macron figure le remplacement du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par une baisse de 6 points des cotisations sociales employeurs. Cette mesure, qui devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2019 suite à l'annonce faite lors du discours de politique générale du Premier ministre le 4 juillet 2017, s'accompagnerait d'une augmentation des allègements allant jusqu'à 10 points au niveau du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). D'après notre évaluation, la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales aurait un effet nul sur l'activité économique et positif sur l'emploi salarié marchand, avec 16 000 créations nettes d'emplois à l'horizon 2020 (40 000 à l'horizon de 5 ans). En l'absence de neutralisation des recettes additionnelles d'impôt sur les sociétés (retour d'IS) liées à la mesure, l'effet sur le PIB serait par contre légèrement négatif, du fait d'un effet négatif de la hausse du coût du capital sur l'investissement des entreprises. Dans ce cas les créations d'emplois atteindraient 35 000 au bout de 5 ans. Enfin, sous l'hypothèse de neutralisation du retour d'IS, la transformation du CICE se traduirait par un creusement temporaire du déficit public de 1 point de PIB la première année, lié au traitement différent dans les comptes publics des crédits d'impôt d'une part, et des allègements de cotisations sociales d'autre part. Sans cette neutralisation, le solde public se dégraderait de 0,8 point la première année, et s'améliorerait de 0,2 point les années suivantes du fait des recettes supplémentaires d'IS.

Le programme économique d'Emmanuel Macron prévoit le remplacement du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par une baisse de 6 points des cotisations sociales employeurs, allant jusqu'à 10 points au niveau du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) à partir du 1er janvier 2019.

La diminution des cotisations sociales employeurs a pour objectifs une simplification des démarches administratives et un allègement du coût du travail au niveau du Smic, qui favoriserait les embauches de salariés peu qualifiés et permettrait de lutter contre le chômage de masse.

La mesure aurait également pour conséquence 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 réalisant des bénéfices. Autrement dit, cette mesure se traduirait par un gain de trésorerie transitoire significatif pour les entreprises. Elle clarifierait également l'objectif de baisse du coût du travail, alors que le CICE poursuit plusieurs objectifs.

SciencesPo

Par contre l'impact sur le déficit budgétaire serait négatif l'année de la transformation, pour un montant de l'ordre de 1 point de PIB de déficit additionnel. Compte tenu du fait que la France n'est pas encore sortie de la procédure de déficit excessif, il faudra en effet deux années de déficit inférieur à 3 % pour pouvoir envisager un déficit additionnel temporaire sans retomber dans le volet correctif du Pacte de Stabilité.

À moins d'une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS), cette mesure se traduirait toutefois par une hausse des recettes fiscales générées par l'IS, puisque les allègements de cotisations sociales supplémentaires augmenteraient la base sur laquelle il est calculé (retour d'IS).

La suppression du CICE et les recettes supplémentaires d'IS liées au nouveau dispositif permettraient de financer intégralement les allègements de cotisations sociales patronales supplémentaires. Son impact serait négatif l'année de transition puis positif ou neutre pour les finances publiques à l'horizon de cinq ans, selon que le retour d'IS supplémentaire serait compensé par une baisse du taux d'IS – baisse par ailleurs prévue dans le programme présidentiel.

Le champ d'application du CICE et celui d'une baisse de cotisations sociales patronales ne sont pas strictement identiques. Sans mesures compensatoires, le secteur privé non lucratif, qui ne bénéficie pas du CICE mais est éligible aux allègements, gagnerait au remplacement. À l'inverse, les entreprises publiques dont les salariés dépendent de régimes spéciaux de sécurité sociale perdraient le bénéfice du CICE sans toutefois bénéficier des allègements de cotisations supplémentaires.

Selon le chiffrage issu du programme, cette mesure permettrait une baisse du coût du travail de près de 1 800 euros par an et par salarié au Smic, et de 2 200 euros par an pour un salarié payé 3 000 euros bruts par mois. Selon notre évaluation, le coût du travail diminuerait bien pour les salariés rémunérés entre 1 et 1,4 Smic. Mais pour un salarié payé 2,5 Smic, la hausse du coût du travail s'élèverait à près de 400 euros une fois pris en compte la suppression du CICE (taux de 7 %) et son remplacement par un allègement de 6 % de la masse salariale.

Le ciblage de la mesure sur les salariés peu qualifiés, là où l'élasticité de l'emploi à son coût est la plus élevée, ainsi que l'effet de trésorerie attendu positif sur l'investissement des entreprises, favoriseraient la création de 42 000 emplois à l'horizon 2022, sous l'hypothèse d'une neutralisation du retour d'IS et d'une compensation des écarts de champ d'application entre CICE et baisse de cotisations sociales patronales. L'effet total sur la croissance de l'activité économique serait nul. Certaines branches qui ont recours à une proportion plus importante de salariés dont la rémunération est proche du Smic bénéficieraient toutefois de la mesure (construction, commerce, hôtellerie-restauration), tandis que d'autres, dont l'industrie, verraient leur coût du travail augmenter.

Les dispositifs actuels

Les cotisations sociales employeurs portent sur le salaire brut versé aux salariés. Les taux de cotisations peuvent varier selon la taille des entreprises, les secteurs, les départements et le niveau de rémunération. Pour un salarié non cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés rémunéré en dessous de 3,5 Smic, le taux de cotisations patronales moyen s'élève ainsi à 44,98 %, hors allègements (tableau 1). Le taux de chômage des travailleurs les moins qualifiés étant plus élevé que le taux de chômage moyen, un ensemble de dispositifs d'allègement du coût du travail a été mis en place depuis le début des années 1990 (Ourliac et Nouveau, 2012) afin de diminuer le coût du travail et augmenter l'emploi des moins qualifiés. Les mesures d'allègement du coût du travail ont été largement amplifiées lors du précédent quinquennat avec le CICE, le Pacte de

Ourliac B. et C. Nouveau (2012) : « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », DARES, *Document d'études*, n° 169, février 2012.

Tableau 1. **Taux de cotisations sociales patronales hors allègements : cas d'un salarié non cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés**

En %

Salariés non cadres	Taux de cotisation employeur (en % du salaire brut)	Dont éligible aux allègements au niveau du Smic
Cotisations de sécurité sociale	**29,12**	
dont maladie, maternité, invalidité, décès	12,89	12,89
dont vieillesse plafonnée	8,55	8,55
dont vieillesse déplafonnée	1,90	1,90
dont allocations familiales	3,45*	3,45
dont accidents du travail-maladies professionnelles (taux moyen)	2,33	0,90
Contribution de solidarité pour l'autonomie	**0,30**	**0,30**
Autres cotisations ou contributions recouvrées par les URSSAF	**3,38**	**0,50**
dont cotisation FNAL	0,50	0,50
dont contribution au dialogue social	0,02	0,0
dont cotisation de base au titre de la pénibilité (due par l'ensemble des employeurs)	0,01	0,0
dont versement transport (Paris et Hauts-de-Seine)	2,85	0,0
Chômage	**4,20**	**0,0**
dont assurance chômage (jusqu'à quatre plafonds SS)	4,00	0,0
dont fonds de garantie des salaires (jusqu'à quatre plafonds SS)	0,20	0,0
Retraite complémentaire	**5,85**	0,0
dont ARRCO tranche 1 (jusqu'au plafond SS)	4,65	0,0
dont ARRCO tranche 2 (de un à trois plafonds SS)	12,15	0,0
dont AGFF tranche 1 (jusqu'au plafond SS)	1,20	0,0
dont AGFF tranche 2 (de un à trois plafonds SS)	1,30	0,0
Contributions diverses (hors dépenses libératoires)	**2,13**	**0,0**
dont taxe d'apprentissage (hors contribution supplémentaire)	0,68	0,0
dont participation à la formation professionnelle	1,00	0,0
dont participation à l'effort de construction	0,45	0,0
Total des cotisations, contributions et taxes	**44,98**	**28,49**

* 5,25 % au-dessus de 3,5 Smic.
Source : HCFiPS, État des lieux actualisé du financement de la protection sociale, 11 janvier 2017.

responsabilité et de solidarité et la prime à l'embauche. Les principales mesures d'allègement actuelles du coût du travail comprennent donc, d'une part, la réduction générale des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs, et d'autre part, le CICE.

La réduction générale des cotisations et contributions sociales

Les allègements généraux de cotisations sociales patronales ont été progressivement introduits à partir de 1993. Actuellement, ils se traduisent par un taux d'exonération maximal de 28,49 % des cotisations sociales patronales au niveau du Smic, qui est dégressif jusqu'à 1,6 Smic[1]. Ce dispositif permet l'exonération de la totalité des cotisations et contributions *recouvrées par les URSSAF* au niveau du Smic. Il n'annule pas toutefois l'ensemble des prélèvements sociaux à la charge des employeurs : pour un salarié non cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés, il reste 16,49 % de prélèvements une fois déduits les allègements, non compris le coût de la complémentaire santé obligatoire.

1. Ce taux est de 28,09 % pour les entreprises de moins de 20 salariés, pour lesquelles la contribution FNAL est de 0,1%, contre 0,5 % pour les entreprises d'au moins 20 salariés. Si on y ajoute la baisse des cotisations familiales (1,8 %) pour les rémunérations inférieures à 3,5 Smic, ce taux s'élève à 29,89 % pour les entreprises de moins de 20 salariés.

Le coefficient maximal d'exonération est égal à la somme du taux des cotisations de sécurité sociale dues aux URSSAF par l'employeur (cotisations maladie-maternité, cotisations vieillesse-veuvage de base plafonnée et déplafonnée, cotisation d'allocations familiales et cotisations d'accidents du travail et maladies professionnelles dans la limite de la fraction mutualisée égale à 0,9 % commune à toutes les entreprises) auxquelles s'ajoutent la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et la contribution due pour le financement du FNAL. Cette exonération peut donc s'ajuster en fonction de l'évolution de ces cotisations[2].

2.
Sont exclus du champ de la réduction :
- les cotisations AT-MP pour leur part représentative de l'accidentalité ;
- le versement transport ;
- les cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO) ;
- les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage ;
- les cotisations salariales de Sécurité sociale ;
- la contribution sociale généralisée (CSG) ;
- la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

Le CICE

Le CICE a été instauré par la loi du 29 décembre 2012, à la suite de la remise du Rapport Gallois sur le Pacte de compétitivité pour l'industrie française. Il s'agit d'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.

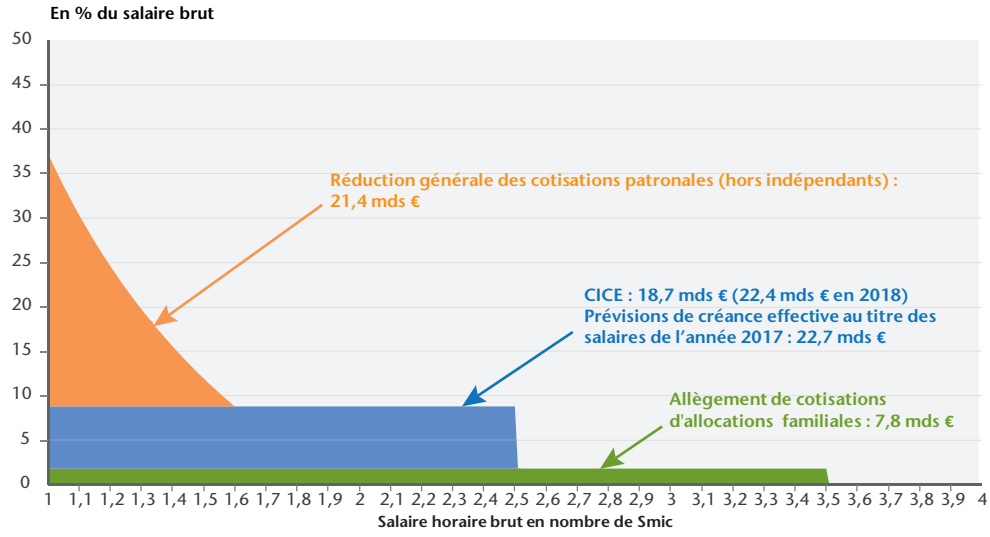
Le CICE est un instrument fiscal hybride dont le mode de calcul repose sur une assiette salariale large (comprise entre 1 et 2,5 Smic), mais qui prend la forme d'un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés. Le CICE permet à une entreprise de déduire de son impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) une somme égale à 7 % des salaires bruts versés aux salariés au titre de l'année 2016 et dont la rémunération est inférieure ou égale à 2,5 fois le Smic.

Le CICE, qui n'est pas un dispositif conditionnel, représente un montant de grande ampleur (22,7 milliards d'euros de créance effective prévue au titre des salaires versés en 2017 selon France Stratégie, soit environ 1 point de PIB). Il poursuit plusieurs objectifs simultanés, dont un objectif d'allègement du coût du travail. Ces objectifs ont été précisés dans la loi : le CICE doit 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 ».

Évolution des allègements de cotisations sociales patronales

L'ensemble de ces dispositifs, CICE compris, conduit à une baisse du coût du travail équivalente à 37,29 points de cotisations sociales patronales au niveau du Smic (graphique 1). Cumulés, ces dispositifs d'allègement du coût du travail représentent

Graphique 1. **Allègements de cotisations et CICE pour 2017**

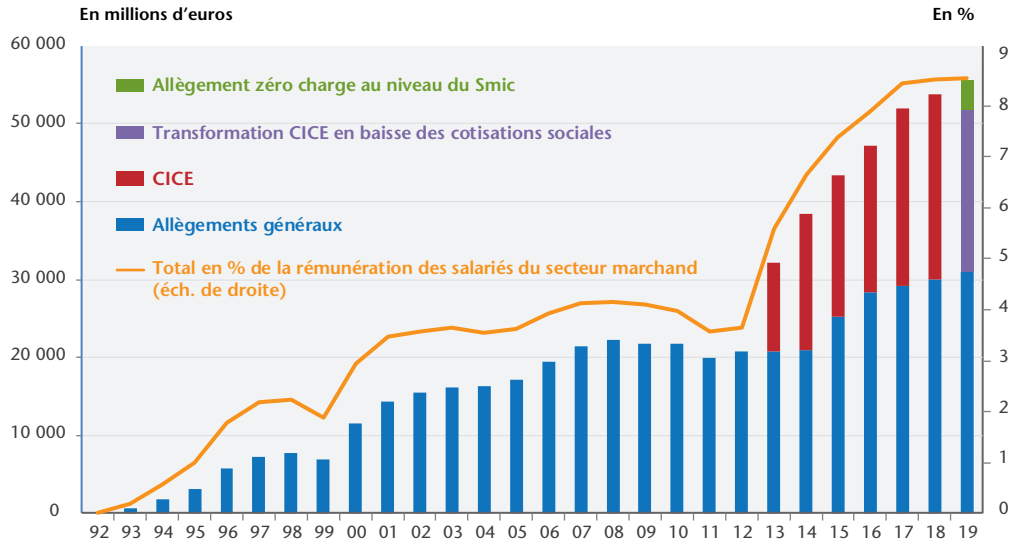


Sources : Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, France Stratégie.

51,9 milliards d'euros[3] transférés aux entreprises au titre de l'année 2017 (graphique 2). Cela représente près de 8 % des salaires et traitements bruts versés aux salariés du secteur marchand, contre environ 2 % durant les années 1990, et 4 à 5 % après le passage aux 35 heures au début des années 2000.

3. Le montant peut varier selon que l'on comptabilise le CICE au sens de la créance effective au titre des salaires versés pour une année donnée, ou au sens de la créance mesurée en comptabilité nationale, qui inclut les créances portées à la connaissance de l'administration fiscale entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année N+1, quel qu'en soit le millésime.

Graphique 2. **Évolution des dispositifs de baisse du coût du travail**

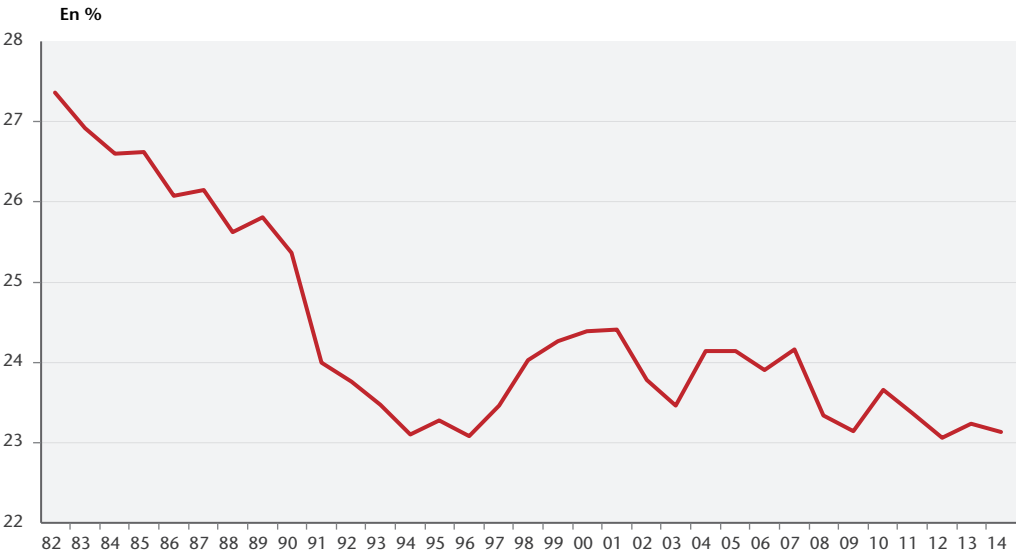


Source : CCSS, DARES, France Stratégie, calculs OFCE.

L'impact des allègements de cotisations sociales sur l'emploi non qualifié, défini ici selon la catégorie socio-professionnelle, s'observe d'abord au cours des années 1990 (Ourliac et Nouveau, 2012). Après un déclin continu depuis le début des années 1980, la part de l'emploi des non qualifiés dans l'emploi total se redresse, avec un point haut atteint en 2000-2001 à 24,4 %. Par la suite cette part se maintient jusqu'à la crise de 2008, moment où elle baisse brutalement à 23,1 %, puis elle reste à un niveau proche jusqu'en 2014 (graphique 3).

Ourliac B. et C. Nouveau (2012), *op. cit.*

Graphique 3. **Part de l'emploi non qualifié dans le total de l'emploi**



Source : Insee, enquête emploi, calculs OFCE.

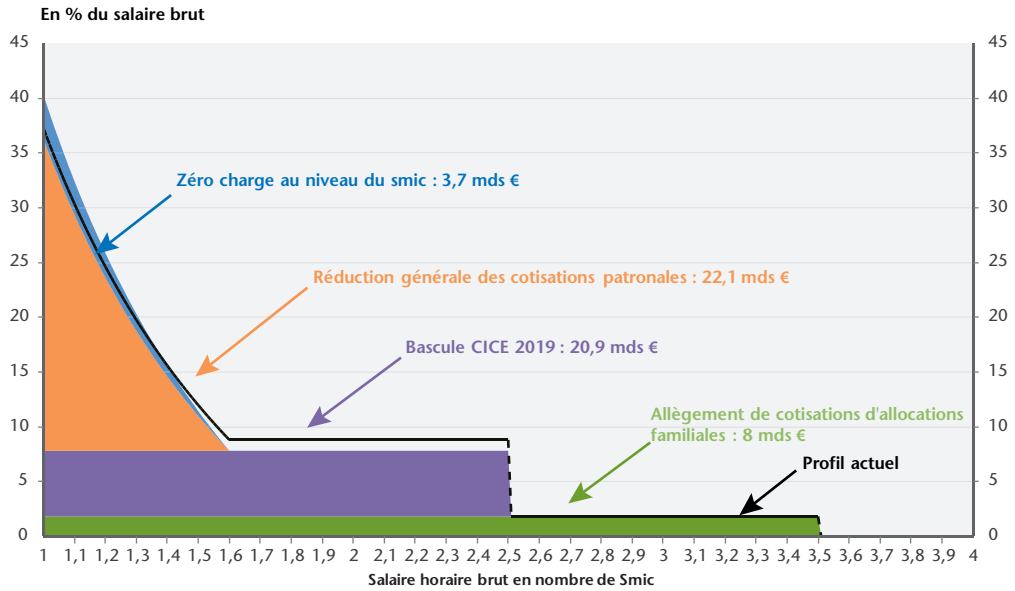
Le nouveau dispositif

Le programme d'Emmanuel Macron prévoit la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales. Le passage d'un taux de 7 % qui prévaut pour le CICE à un taux de 6 % uniforme serait conjugué à une hausse des allègements au niveau du Smic, dégressive jusqu'à 1,6 Smic. Cette exonération supplémentaire serait rendue possible par exemple en incluant dans le champ des allègements éligibles les cotisations chômage (4,2 %) et la première tranche de la retraite complémentaire (ARRCO : 4,65 % et AGFF : 1,2 %). Dans ce cas de figure, le taux d'exonération au niveau du Smic s'élèverait à 39,94 % pour les entreprises de moins de 20 salariés contre 29,89 % auparavant, hors CICE (graphique 4).

La suppression du CICE se traduirait par une baisse des crédits d'impôt de l'ordre de 24,6 milliards pour 2019 (prévision de créance CICE au titre des salaires versés en 2019). En contrepartie, la hausse uniforme du taux d'exonération jusqu'à 2,5 Smic représenterait 20,9 milliards d'euros et la hausse des allègements au niveau du Smic 3,7 milliards d'euros. Sans modification du taux d'IS, une partie de ces allègements supplémentaires de cotisations patronales serait reversée *via* la hausse de l'IS du par les entreprises (retour d'IS).

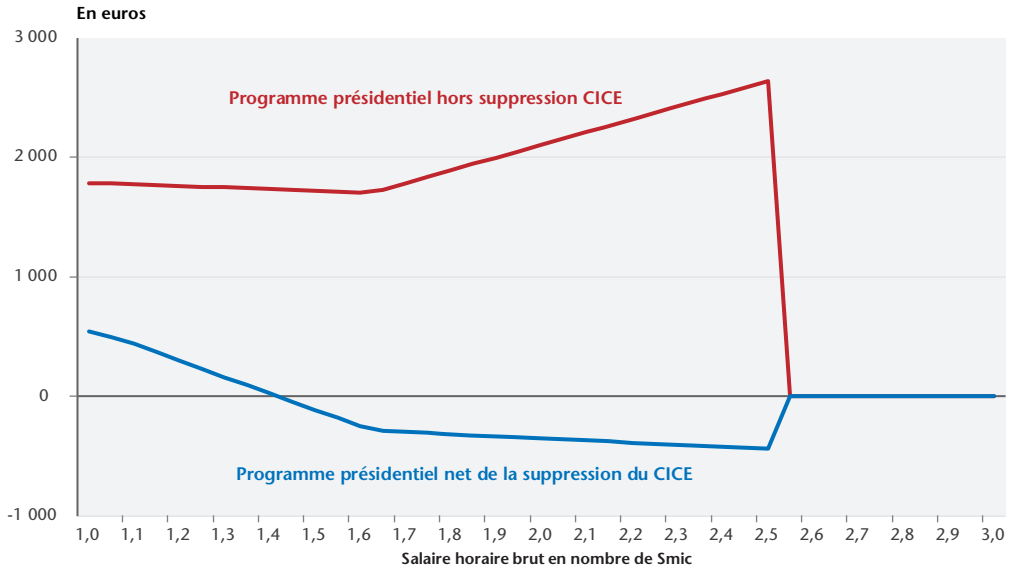
Considérons dans un premier temps que le retour d'IS supplémentaire associé à la mesure est neutralisé par une baisse équivalente du taux d'IS. Hors suppression du CICE, le gain annuel pour l'employeur serait effectivement proche de 1 800 euros annuels au niveau du Smic, et proche de 2 200 euros par an pour un salarié payé 3 000 euros bruts par mois (graphique 5). Par contre, le gain serait plus faible une fois intégrée la suppression du CICE. Il s'élèverait à près de 600 euros annuels pour un salarié payé au Smic, et deviendrait négatif pour les salariés rémunérés entre 1,4 et 2,5 Smic : pour cette fourchette de rémunérations, la hausse des allègements dégressifs pour les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic ne compense pas la baisse de 7 à 6 % du taux d'exonération pour les rémunérations comprises entre 1 et 2,5 Smic, et le prélèvement supplémentaire associé à cette tranche de rémunérations s'élève à 1,8 milliard d'euros. Dans ce cas de figure, la perte annuelle pour l'entreprise serait de l'ordre de 400 euros par an pour un salarié à 2,5 Smic.

Graphique 4. **Profil des allègements de cotisations patronales pour 2019**



Source : calculs OFCE.

Graphique 5. **Gain annuel pour l'employeur hors retour d'IS**



Note : Le gain calculé n'intègre pas l'effet de retour d'IS dû à la hausse de la base taxable. Il suppose que la hausse de la base taxable est neutralisée par une baisse équivalente du taux d'IS afin de maintenir l'IS constant.
Source : calculs OFCE.

En revanche, si la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales n'est pas accompagnée par une baisse du taux de l'IS, la mesure se traduirait par une hausse des prélèvements sur les entreprises. Le taux apparent d'impôt sur les sociétés étant en France[4] de 25 % (pour un taux légal normal de 33,33 %), il s'ensuivrait un retour d'IS de 6,1 milliards d'euros. Toutefois, lors de son discours de politique générale, le Premier ministre a également annoncé une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés par étapes de 33,3 % aujourd'hui à 25 % en 2022, ce qui pourrait compenser le retour d'IS.

Par ailleurs, il existe des différences de champs d'éligibilité au CICE et aux allègements de cotisations sociales patronales. Les entreprises éligibles au CICE ne sont pas nécessairement éligibles aux allègements généraux et inversement[5]. Ces montants se compenseraient globalement, ou pourraient faire l'objet de mesures compensatoires pour les secteurs concernés.

Dans le premier cas, les entreprises concernées seraient perdantes puisqu'elles ne seraient touchées que par la suppression du CICE. C'est le cas pour les entreprises contrôlées majoritairement par l'État dont les salariés bénéficient d'un régime spécial de sécurité sociale (La Poste, SNCF, EDF…), sauf cas particuliers. Le montant de CICE en moins à percevoir par ces entreprises dépasserait 1 milliard d'euros[6].

Le deuxième cas concerne le secteur non lucratif : le CICE ne bénéficie qu'au secteur privé lucratif[7], puisqu'il n'est accordé qu'aux entreprises qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Le secteur privé non lucratif serait gagnant car il serait concerné par l'augmentation des allègements généraux. En revanche, la suppression du crédit d'impôt de taxe sur les salaires dont bénéficie le secteur (en contrepartie de son inéligibilité au CICE), égal à 4 % de l'ensemble des rémunérations brutes inférieures à 2,5 Smic annuels, pour un montant estimé à 0,6 milliard d'euros, réduirait cet avantage. Il en est de même pour l'abattement renforcé (Le plafond de paiement de la taxe sur les salaires avait été relevé de 6 000 € à 20 000 €, permettant ainsi un allègement de la charge fiscale de 300 millions d'euros pour le monde associatif en 2014). *In fine*, après suppression de ces mesures compensatoires, le secteur privé non lucratif bénéficierait de la transformation du CICE à hauteur de 0,6 milliard d'euros.

4. Source DG Trésor.

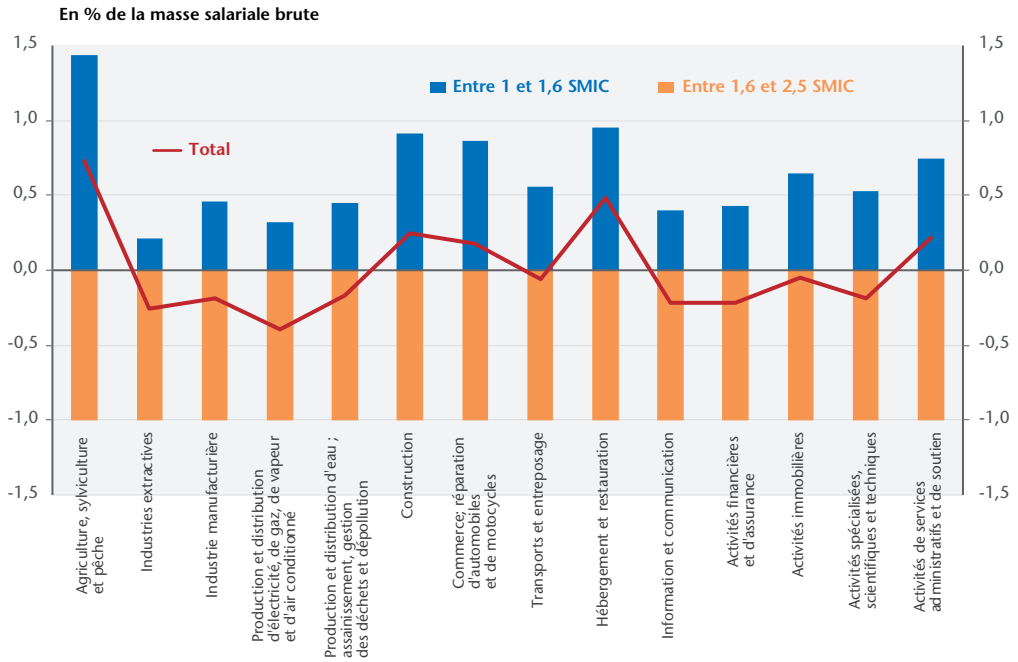
5. *Cf.* HCFiPS, 2014, « Point d'étape sur l'évolution du financement de la protection sociale » pour une comparaison de l'éligibilité au CICE et/ou à l'allègement général selon le type d'employeur.

6. Il n'existe pas de chiffrage précis à notre connaissance du montant de CICE auquel ont droit les entreprises publiques appartenant à des régimes spéciaux.

7. Ainsi qu'à certaines entités (coopératives, organismes HLM) du secteur privé non lucratif pour la partie lucrative de leurs activités. Selon HCFiPS (2014), le surcoût lié à l'application d'une mesure équivalente au CICE pour l'ensemble du secteur privé non lucratif a été évalué à 1,5 Mds €.

Si au niveau global la bascule est équilibrée financièrement, au niveau sectoriel, compte tenu des distributions de salaires qui peuvent varier d'une branche à l'autre et du reprofilage des allègements du coût du travail, certaines branches seraient gagnantes et d'autres perdantes. Les branches qui ont une plus forte concentration de salaires compris entre 1 et 1,6 Smic verraient ainsi le coût du travail allégé, contrairement aux autres. Le graphique 6 présente par branche l'évolution du coût du travail du fait du programme présidentiel, en distinguant l'évolution liée aux parts respectives de salariés ayant un salaire entre 1 et 1,6 Smic et entre 1,6 et 2,5 Smic. Les branches ayant de nombreux salariés dans la première tranche gagneraient plus que les autres, qui perdraient du fait de la baisse de l'allègement de 7 % à 6 %. Les branches bénéficiaires de la mesure seraient l'agriculture, l'hébergement-restauration, la construction, les activités de services administratifs et de soutien et la branche commerce-réparation. Les autres branches marchandes verraient leur coût du travail augmenter.

Graphique 6. **Décomposition des gains et pertes par branche**



Note : les gains et pertes sont calculés sous l'hypothèse de neutralisation du retour d'IS.
Source : DADS, calculs OFCE.

L'impact macroéconomique de la mesure

L'impact macroéconomique de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales s'opèrerait par quatre canaux :

- Les différences de champ d'application des mesures entre d'un côté le secteur privé non lucratif et de l'autre les entreprises publiques. Ces différences se compensant globalement, on n'attend pas d'effet macroéconomique significatif de ce canal.
- Un effet positif sur la trésorerie des entreprises.
- Un reprofilage des allègements de cotisations sociales, *via* le passage de 7 à 6 % de l'allègement uniforme et l'allègement supplémentaire au niveau du Smic et dégressif jusqu'à 1,6 Smic (*cf.* encadré).

- Une neutralisation du retour d'IS *via* une baisse du taux moyen d'IS. Sans cette neutralisation, la transformation du CICE se traduirait par une hausse des prélèvements sur les entreprises équivalent à une hausse du coût du capital.

Encadré. **Hypothèses pour la simulation**

Nous évaluons par la suite 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 intégralement dès 2019, en distinguant le remplacement du CICE par un allègement uniforme de 6 % de la masse salariale d'une part, et l'allègement supplémentaire entre 1 et 1,6 Smic d'autre part, ces deux mesures n'ayant 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 travail (Ducoudré et Plane, 2015). Par ailleurs, cette élasticité serait décroissante (en valeur absolue) avec le niveau de salaire (Bock *et al.* 2015). Pour calculer l'élasticité propre à chaque mesure, nous retenons un profil d'élasticité de l'emploi à son coût élevée 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.

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.

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 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.

Évolution des allègements, hors effets de bouclage macroéconomique

La transformation du CICE en allègements de cotisations sociales est simulée à partir de 2019. Il se traduit par une baisse de 1 point de PIB des allègements liés au CICE compensée par une hausse des allègements uniforme entre 1 et 2,5 Smic de 0,85 point de PIB et d'une hausse des allègements ciblés au niveau du Smic de 0,15 point de PIB (tableau 2 et graphique 7).

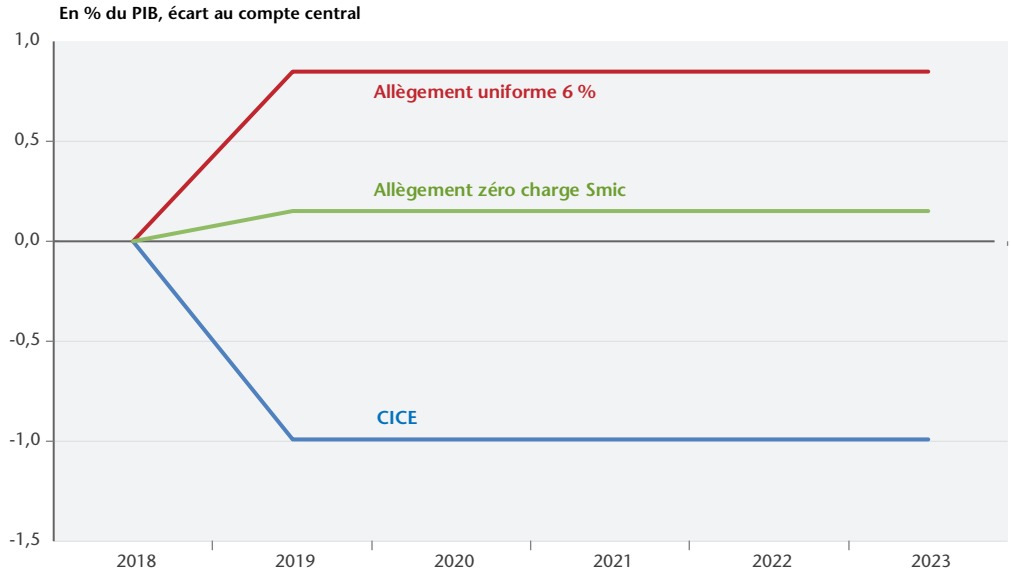
Tableau 2. **Évolution des allègements du coût du travail**

En % du PIB

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CICE (sur salaire versé en année n)	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Allègement uniforme 6 %	0,0	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
Allègement zéro charge Smic	0,0	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Total	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Source : calculs OFCE.

Graphique 7. **Chocs sur les cotisations sociales patronales**



Source : calculs OFCE.

Le retour d'IS

Si les mesures se compensent en termes de masses financières d'allègement du coût du travail, il n'en est pas de même pour les recettes fiscales. 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 dû par les entreprises. Elle augmente en conséquence le bénéfice imposable et le montant de l'impôt. Le taux apparent d'impôt sur les sociétés est en France de 25 %. Toutes choses égales par ailleurs, un euro d'allègement de cotisation se traduit donc, en moyenne, par une hausse de 75 centimes du bénéfice de l'entreprise (après impôt). 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 aurait donc pour effet d'augmenter les recettes d'impôt sur les sociétés. Il est par ailleurs également prévu dans le programme présidentiel une baisse du taux d'IS de 33,33 % à 25 % à l'horizon 2022[8]. Par la suite, on fait l'hypothèse de neutralité de ce retour supplémentaire d'IS sur la croissance et l'emploi, et on regarde également l'impact d'une absence de compensation, correspondant à une hausse du coût du capital de 0,9 point (en rapportant les recettes d'IS supplémentaires à l'EBE des entreprises).

L'effet sur la trésorerie des entreprises

La mesure se traduirait par une nette amélioration de la trésorerie des entreprises, qui bénéficieraient à la fois des nouveaux allègements de cotisations dès 2019, en plus

8. Dans l'hypothèse où cette baisse se répercuterait intégralement sur le taux d'IS effectif (pas de suppression de niches fiscales), la mesure se traduirait par un retour d'IS supplémentaire de 0,17 point de PIB.

des versements de CICE non perçu au titre des années précédentes (le versement du CICE peut intervenir jusqu'à trois ans après l'année de constatation de la créance fiscale). 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 pour un taux d'intérêt retenu[9] de l'ordre de 2 %. Cet effet bénéficierait surtout aux petites et moyennes entreprises, qui subissent des taux d'emprunt plus élevés, sur des montants empruntés plus faibles.

Il y aurait également un effet positif pour les entreprises subissant une contrainte de liquidité très forte. Cet effet 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[10] en cas de maintien du dispositif. Pour ces entreprises, le gain s'élève donc à 4 % de la fraction préfinancée (3 milliards d'euros en 2014, soit un gain de 120 millions d'euros), et aux intérêts sur la fraction non préfinancée (0,5 milliard d'euros en 2014 sous l'hypothèse d'un préfinancement de 85 % de la créance, soit un gain de 100 millions d'euros avec une hypothèse de taux d'intérêt implicite maximal de 20 %). Au total, l'effet serait inférieur à 600 millions d'euros, soit l'équivalent d'une baisse maximale de 0,1 % du coût du capital.

L'impact sur le solde public

Le CICE est comptabilisé dans le déficit public dès lors que la créance fiscale est constatée par l'administration, soit au plus tôt un an après le versement des salaires sur lesquels elle porte. En revanche, les allègements de cotisations sociales diminuent les ressources de l'État quasiment instantanément (puisque les cotisations sociales sur les salaires sont versées dans les trois mois suivant le versement des salaires). La bascule aurait donc pour effet de cumuler en 2019 dans le solde budgétaire la créance de CICE portant sur les salaires versés en 2018 et les allègements de cotisations patronales au titre des salaires versés en 2019, soit un déficit additionnel temporaire de l'ordre de 1 point de PIB. Ce déficit additionnel n'interviendrait que pour une année et n'aurait pas d'impact macroéconomique. Par contre il pose la question du report de la sortie de la France de la procédure de déficit excessif. Le CICE pourrait être considéré comme une mesure exceptionnelle (*one-off*)[11]. Pour cela il faudrait toutefois que le déficit public repasse au moins deux années de suite sous la barre des 3 % afin que la France sorte de la procédure de déficit excessif. Ces éléments peuvent expliquer que la transformation du CICE en baisse de cotisations patronales soit programmée pour 2019, ce qui permettrait de négocier avec la Commission européenne un dépassement temporaire de la limite de 3 % du déficit. La non compensation du retour d'IS constituerait en cela un argument à la transformation du CICE, puisqu'il se traduirait par une amélioration structurelle des recettes fiscales de l'État.

Impact macroéconomique

La suppression du CICE et son remplacement par des allègements de cotisations sociales aurait un effet total nul sur le PIB à 5 ans (tableau 3). Toutefois, l'effet net sur l'emploi marchand serait positif compte tenu des allègements ciblés au niveau du Smic. La suppression du CICE se traduirait par des pertes d'emplois salariés de l'ordre de 310 000 dès 2020, compensées par environ 270 000 créations liées à l'allègement uniforme de 6 % pour les rémunérations comprises entre 1 et 2,5 Smic, et près de 60 000 créations d'emplois salariés liées aux allègements ciblés sur les bas salaires (tableau 4). L'emploi salarié augmenterait au total de 16 000 à l'horizon 2020 et de 40 000 au bout de 5 ans.

9. Le taux d'escompte moyen aux entreprises s'élevait à 1,95 % en janvier 2017 selon la Banque de France.

10. 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.

11. Mesure exceptionnelle qui modifie de manière temporaire le solde public, sans impact pérenne sur le déficit public.

Tableau 3. **Impact sur le PIB (en % du PIB)**

	2019	2020	2021	2022	2023
Suppression CICE	-0,5	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
Allègement uniforme 6 %	0,4	0,8	0,9	0,9	0,9
Zéro charge au Smic	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Effet total	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effet total hors neutralisation du retour d'IS	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

Tableau 4. **Impact sur l'emploi salarié marchand (en milliers)**

	2019	2020	2021	2022	2023
Suppression CICE	-122	-307	-406	-406	-407
Allègement uniforme 6 %	105	266	350	348	346
Zéro charge au Smic	21	57	86	99	101
Effet total	4	16	30	42	40
Effet total hors neutralisation du retour d'IS	2	4	14	29	35

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

Tableau 5. **Impact sur le solde budgétaire (en % du PIB)**

	2019	2020	2021	2022	2023
avec neutralisation du retour d'IS	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sans neutralisation du retour d'IS	-0.8	0,2	0,2	0,2	0,2

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

Conclusion

La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales aurait un effet nul sur l'activité économique et positif sur l'emploi salarié marchand, avec 16 000 créations nettes d'emplois à l'horizon 2020 (42 000 à l'horizon 2022). Ces effets intègrent la baisse du coût du capital temporaire liée à l'amélioration de la trésorerie des entreprises, et supposent la neutralisation du retour d'IS via une baisse correspondante du taux d'IS.

En l'absence de neutralisation, l'effet sur le PIB serait légèrement négatif, du fait d'un effet négatif de la hausse du coût du capital sur l'investissement des entreprises. Dans ce cas les créations d'emplois atteindraient 29 000 à l'horizon 2022.

La transformation du CICE se traduirait par un creusement temporaire du déficit public de 1 point de PIB la première année, lié au traitement différent dans les comptes publics des crédits d'impôt d'une part, et des allègements de cotisations sociales d'autre part. Sans neutralisation du retour d'IS, le solde public se dégraderait de 0,8 point la première année, et s'améliorerait de 0,2 point les années suivantes du fait des recettes supplémentaires d'IS ■

Pour citer ce document : Bruno Ducoudré, 2017, « Évaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales », *OFCE policy brief* ***20***, 6 juillet.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2017 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.