

FICHES CONCOURS

DROIT DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

Compétitivité et politique de l'emploi : CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et Pacte de responsabilité

Juin 2017

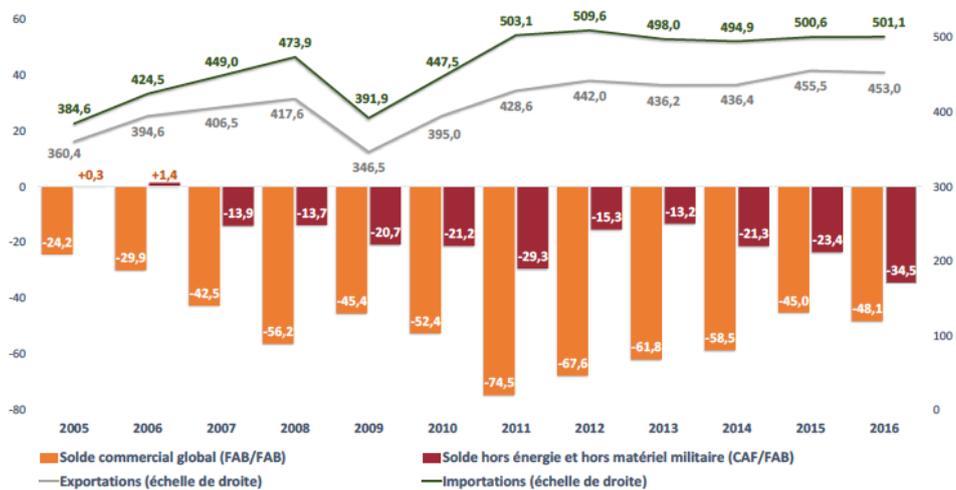


Gare et usines à Saint-Denis, Maurice Fallières

Le contexte

Depuis 2002, la compétitivité de la France (capacité à générer durablement un revenu et un niveau d'emploi élevé face à la concurrence internationale) se dégrade. On le constate par la dégradation du solde commercial (solde marchandises : - 48,1 Mds en 2016), qui est négatif depuis 2004, y compris hors énergie (- 34,5 Mds en 2016) et par celle, moindre, des échanges de biens et de services (- 27 Mds en 2016) positif jusqu'en 2005.

Echanges de biens, en valeur, en Md€



Echanges de biens et services, en Md€, y compris négoce international



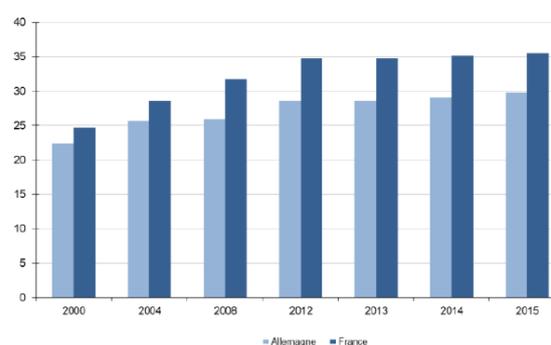
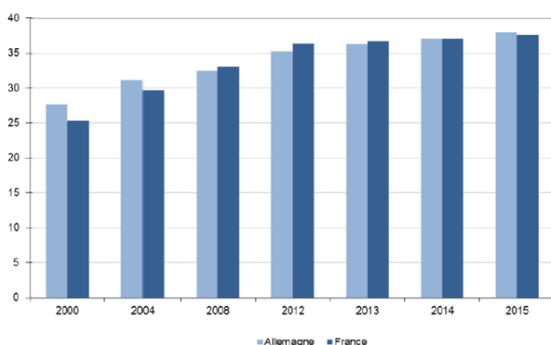
Source : Commerce extérieur, résultats 2016, Secrétariat d'Etat au Commerce extérieur, février 2017

La question de la compétitivité a longtemps été posée par les entrepreneurs en termes de compétitivité prix, d'autant plus, que pendant la décennie 2000, l'Allemagne, dont le coût horaire du travail dans l'industrie était en 2000 plus élevé qu'en France, a fait un effort de maîtrise salariale pour renverser la situation à son profit. Devant l'intensification de la pression pour baisser les charges, le gouvernement Fillon a finalement décidé en 2012 de substituer une augmentation de la TVA à une part des cotisations famille pour encourager la baisse des prix à l'exportation, mesure rapportée à l'automne 2012, avant même son application, après l'alternance politique.

Coût horaire du travail en Allemagne et en France sur la période 2000-2015 (en €)

dans l'industrie

dans les services des entreprises et des services marchands



Source : Haut Conseil du financement de la protection sociale, Etat des lieux actualisé du financement de la protection sociale, 2017

Le rapport Gallois de fin 2012 (« Pacte pour la compétitivité de l'industrie française ») a joué un grand rôle pour convaincre le nouveau pouvoir de la nécessité d'une baisse des charges : il n'a pas seulement plaidé l'évidence (baisse des emplois industriels, baisse dans la valeur ajoutée de la part de l'industrie, part de marché perdues sur les biens et services). Il a fait

passer l'idée, trop méconnue jusqu'alors des décideurs, que le défi à relever en France était moins d'abaisser les prix que de « monter en gamme » et en qualité, la France souffrant principalement d'une concurrence exacerbée sur les produits de gamme moyenne qu'elle produit. Cependant, a-t-il plaidé, compte tenu de la diminution de leurs marges (elle aussi constatable en 2012), les entreprises n'ont pas les moyens d'investir et de conquérir de nouveaux marchés : elles ne le pourraient que grâce à un allègement de leurs charges. Le raisonnement diffère (la baisse du coût du travail vise à donner aux entreprises le moyen d'investir ou d'embaucher, pas de baisser les prix) mais le moyen est identique, sauf à dire que, compte tenu des objectifs poursuivis, la mesure aurait dû plutôt cibler les entreprises performantes, présentes sur un créneau où la montée en gamme était possible.

Le gouvernement a donc choisi de baisser les charges. Il l'a fait par deux mesures successives, techniquement très différentes, un crédit d'impôt décidé en 2013 et mis en place en 2014, un Pacte de responsabilité voté en 2014 et mis en place à partir de 2015, qui prévoyait des allègements de charges sociales et fiscales échelonnés sur plusieurs années.

Première mesure, le CICE (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) : objectifs, contenu de la mesure et effets annoncés

L'Etat verse aux entreprises soumises à un régime réel d'imposition (impôt sur le revenu ou sur les sociétés) une somme prévue au départ à 20 Mds (les chiffres constatés en 2016 et prévisionnels pour 2017 s'établissent respectivement à 19,5 et 19 Mds), sous forme de « crédit d'impôt » déduit de l'Impôt dû, donc avec un an de décalage. Le crédit correspondait à 6 % de la masse salariale prise en compte dans la limite de 2,5 SMIC (7 % depuis 2017) et en termes économiques se traduit par un allègement des charges sociales. Les associations à but non lucratif ne sont pas éligibles au CICE, même lorsqu'elle gère une activité économique et ont des employés (établissements de santé).

L'Etat s'est « remboursé » d'une partie du coût du CICE par une augmentation de la TVA (le taux normal est passé de 19,6 à 20 et le taux intermédiaire de 7 à 10 %), par la création d'une contribution climat-énergie (aménagement de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques). Le solde de la mesure a été financé par des économies budgétaires.

Le gouvernement a fait deux choix qui pèsent lourd aujourd'hui dans l'évaluation faite des résultats de cette politique :

- Tout en définissant les objectifs du CICE (la loi précise que le CICE a pour objet de financer les dépenses d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique ou énergétique et de reconstitution du fonds de roulement des entreprises), l'Etat n'a pas posé de conditions pour l'obtention de cet avantage : en particulier il n'a pas affecté le crédit à des dépenses spécifiques ni demandé aux entreprises de contreparties (il a légitimement craint de se perdre dans des procédures de contrôle excessivement compliquées) ni sélectionné les entreprises. Ce dernier choix, sans doute effectué pour des raisons de droit de la concurrence, sans doute aussi avec l'espoir de contribuer à créer un « climat favorable » à l'ensemble de l'économie, a eu des conséquences

importantes : comme le montre un rapport sénatorial¹, les entreprises industrielles ont touché 20 % des sommes distribuées (elles devaient en être officiellement les principales bénéficiaires) et ce sont les entreprises non soumises à la concurrence internationale qui ont été les grandes bénéficiaires (grande distribution). Les entreprises exportatrices ou désireuses de l'être ayant été peu touchées, parce qu'elles versent des salaires élevés à une population qualifiée alors que l'aide ciblait une masse salariale plafonnée ;

- Le gouvernement a voulu, pour des raisons politiques, annoncer que la mesure allait créer des emplois : il a donc choisi un allègement d'impôt proportionnel à la masse salariale proche du SMIC (jusqu'à 2,5 SMIC), parce que tous les économistes plaidaient qu'abaisser les charges aux environs du SMIC, c'était mécaniquement créer des emplois (le SMIC « chargé » étant considéré par les entreprises comme trop élevé pour rémunérer des emplois peu qualifiés). Or, l'objectif était en partie contradictoire avec le précédent... la cible était en tout cas différente.

Sur la foi d'études sans doute optimistes, le gouvernement a annoncé en 2012 des créations d'emploi à hauteur de 300 000 dans les deux ans. Un peu plus tard, en 2014, à la suite du Pacte de responsabilité, il a annoncé tabler sur 190 000 emplois supplémentaires. Le Haut conseil des finances publiques l'a alors mis en garde, tout comme le Haut Conseil du financement de la Protection sociale : les deux avis considèrent que le gouvernement a surestimé les effets du CICE sur l'emploi, que ceux-ci ne seraient pas si rapides, que tout dépendait de la manière dont les entreprises allaient répercuter la variation de leurs coûts, baisse du prix de vente, ou reconstitution des marges, développement des investissements ou embauches. Cette analyse, sage, n'a pas été écoutée.

Deuxième mesure, le Pacte de responsabilité

En 2014, il a été décidé d'ajouter au CICE le Pacte de responsabilité, appelé à se déployer sur les années 2015 à 2017 afin d'alléger à nouveau les charges des entreprises. Là aussi, les mesures sont inconditionnelles, c'est-à-dire sans contrepartie directe de la part des entreprises bénéficiaires, même si, pour le Pacte, des négociations par branches ont été prévues pour définir les contreparties que les partenaires sociaux acceptent de mettre en œuvre dans la branche.

A partir de 2015, le Pacte se traduit :

1° Par une exonération totale de cotisations patronales des salariés payés au SMIC, du moins pour les charges de sécurité sociale stricto sensu, hors par exemple cotisations chômage ou retraites complémentaires ;

2° Par une réduction des cotisations familles de 1,8 point, d'abord pour les salaires entre 1 et 1,6 SMIC (les cotisations familles des travailleurs indépendants ont été également baissées), réduction étendue en 2016 aux salaires jusqu'à 3,5 SMIC ;

Entre 1 et 1,6 SMIC, les mesures d'exonération du Pacte se traduisent par une refonte et un

¹ Rapport d'information sur le profil des bénéficiaires du CICE, Sénat, 13 juillet 2016

renforcement des allègements existants sur les bas salaires, dits allègements Fillon.

Le total des exonérations de cotisations sociales liées au Pacte atteint 10 Mds en 2017 (10,5 Mds si l'on tient compte d'allègements en faveur du régime agricole ajoutés en 2017).

3° Par une réduction de la charge fiscale des entreprises : à l'origine l'allègement devait atteindre 10 Mds (suppression progressive de la C3S², suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés et réduction de l'IS). En réalité, en 2017, il atteint 5,5 Mds, parce que la C3S n'a pas été supprimée totalement et que l'IS a baissé moins que prévu.

Au total, le Pacte devait représenter un allègement de charges sociales et fiscales de 20,5 Mds à horizon 2017. Au final, cette année-là, il atteint 15,5 Mds. Il est vrai qu'il a été complété en 2016 et 2017 par un Plan spécifique pour l'emploi (en particulier destiné à la formation de demandeurs d'emploi).

Le Pacte n'a pas d'incidence sur l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale. Les exonérations de cotisations ont en effet été compensées par l'Etat (qui a pris en charge certaines prestations financées par la branche famille) et l'affaiblissement des ressources fiscales attribuées au RSI (la C3S) a été compensée par l'intégration financière du RSI au régime général, avec une redistribution des impôts et taxes affectés pour équilibrer la charge. Sur le fond, le Pacte de responsabilité (complété par un Pacte de solidarité concernant les charges fiscales pesant sur les ménages à faible revenu estimé à un coût supplémentaire de 6 Mds) devait être financé par des économies de 50 Mds, dont 18 Mds sur le budget de l'Etat, 11 sur les collectivités, le solde (20 Mds environ) relevant de l'Assurance maladie et du système de protection sociale.

L'annonce du Pacte et du CICE : réactions et premières évaluations

La volonté de mener une politique favorable aux entreprises : un choix compréhensible mais à mieux contrôler

Les mesures ont été vivement attaquées par ceux qui contestaient que l'Etat puisse ainsi « donner de l'argent aux patrons » sans contrepartie, d'autant qu'une telle politique n'avait nullement été annoncée dans le programme du Président élu en 2012.

Sur le fond, même si l'on peut être réservé sur le détail des choix adoptés et dubitatif sur l'effet des mesures prises (surtout sur leur rapidité), du moins s'agit-il enfin d'une politique tendant à donner aux entreprises les moyens de se développer et d'une vraie politique de l'emploi, alors que ni les allègements bas salaires ni la politique des emplois aidés ne peuvent raisonnablement relever de cette ambition, compte tenu de leur caractère essentiellement défensif ou palliatif.

L'absence de contreparties (que ce soit sur l'investissement ou l'emploi), souvent dénoncée par les adversaires des mesures, se justifie : la situation des entreprises est très contrastée et il est sans doute impossible de leur imposer une stratégie de redressement ou de

² La C3S (Contribution sociale de solidarité des sociétés) frappe le CA des entreprises au-delà d'une certaine somme. Elle était affectée au RSI, régime social des travailleurs indépendants et servait à équilibrer le régime.

développement uniforme qu'elles n'auraient pas choisie. Ce choix dispense en outre les services de l'Etat de rentrer dans des opérations de contrôle bureaucratique sans fin.

Pour autant, l'Etat aurait pu peser pour que certaines branches ou certaines entreprises fassent preuve d'un esprit de « responsabilité sociale » plus net, sur des décisions n'engageant pas leur avenir économique mais utiles à la collectivité, tel le développement des emplois à temps complet ou celui de la formation en alternance, clef de voûte d'une amélioration de la formation des jeunes sortant de la formation initiale insuffisamment qualifiés. Il ne l'a fait que très indirectement, en demandant que les branches négocient sur l'emploi, sans grand succès, le patronat ayant choisi une stratégie de l'édredon sur ce point.

De plus, la crainte a existé dès l'origine que les entreprises n'utilisent pas les marges données comme les pouvoirs publics l'espéraient, pour investir et/ou embaucher. S'agissant du Pacte de responsabilité qui a augmenté à 3,5 SMIC le seuil des salaires bénéficiaires d'exonérations de charges, l'organisme France stratégie exprime la crainte qu'une partie de cet allègement ne se traduise par des augmentations de salaires pour une main d'œuvre qualifiée qui dispose d'un pouvoir de négociation. C'est également l'analyse du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (note n° 6, janvier 2013, « Faut-il élargir les allègements de cotisations sociales aux salaires élevés ? »). L'effet serait, de fait, choquant.

Multiplier les objectifs à atteindre : un choix peu cohérent ?

Le CICE allège les charges payées sur des salaires moyens (2,5 SMIC) ni vraiment bas, ni vraiment élevés. Quant au Pacte, il correspond à la fois une politique de préservation des emplois (dans ce cas, les mesures les plus efficaces sont celles qui concernent les bas salaires, telle par exemple la mesure « zéro charges » au niveau du SMIC) et à une politique d'encouragement à la compétitivité, qui concernent plutôt les entreprises à salaires élevés.

Il existe donc une hésitation sur la cible à atteindre : si c'est la compétitivité hors prix qui est responsable de l'affaiblissement de la compétitivité, les pouvoirs publics doivent encourager les entreprises exportatrices et « haut de gamme ». S'ils veulent développer l'emploi, en répondant aux besoins des demandeurs d'emplois actuels, plutôt faiblement qualifiés, mieux vaut alléger les charges au niveau du SMIC.

Par ailleurs, la politique menée par les pouvoirs publics à l'égard des entreprises n'a pas été cohérente dans le temps³ : le bilan fiscal du quinquennat 2012-2017 se traduit par un choc fiscal en 2012 et 2013 de 52 Mds, surtout à l'égard des ménages mais qui a également touché les entreprises (+ 16 Mds). 2014 voit l'arrêt de cette stratégie, notamment à l'égard des entreprises mais le bilan d'ensemble est moins favorable aux entreprises compte tenu de la hausse précédente. De plus, les politiques de stop and go sont rarement efficaces pour des entreprises qui ont besoin de politiques stables pour prendre des décisions, ne serait-ce que pour avoir confiance en l'avenir.

³ Voir sur ce point « Le quinquennat de Hollande, enlèvement ou rétablissement ? », OFCE, Policy brief, septembre 2016

Allègements de cotisations : une grande complexité

Les mesures d'allègement de charges du CICE et du Pacte de responsabilité forment un ensemble compliqué, qui le sont d'autant plus pour les entreprises qu'elles se greffent sur le dispositif existant depuis les années 90 des exonérations de charge sur les bas salaires. Cette complexité conduit à s'interroger sur la pérennité du dispositif dès lors qu'il ne se traduit pas par une modification claire du barème d'ensemble des cotisations sociales mais, au moins formellement, se présente comme un dispositif d'exonérations étagé avec des plafonds multiples. Tant que dure la crise ou pour toujours ? L'Etat devrait prendre des engagements plus clairs sur ce point et, de ce fait, définir des dispositifs intégrés à un barème clair de cotisations, qui ne s'empilent pas simplement les uns sur les autres.

Les incertitudes sur le montage financier et le contexte économique d'ensemble

Si l'Etat a respecté ses engagements sur la compensation financière des exonérations, des doutes subsistent sur la réalité des économies promises pour financer le Pacte : la Cour des comptes en doute dès l'origine et note que certaines économies indiquées ne sont ni crédibles ni pérennes. De fait, en 2017, l'analyse du budget de l'Etat comme de la loi de financement de la sécurité sociale montre un relâchement certain des engagements pris dans le cadre du Pacte de stabilité de 2016. Le total des économies prévues de 2015 à 2017 s'élève ainsi désormais à 40,5 Mds et non plus à 50, hors économies liées à la dette⁴. De plus, la notion d'économies est elle-même sujette à caution puisqu'elle recouvre le plus souvent une évolution des dépenses moindre que le tendanciel.

Les allègements de charge peuvent alors, dans un environnement très dur, devenir un facteur supplémentaire de déstabilisation du budget de l'Etat et de la sécurité sociale.

Le bilan : quels effets ?

▪ Il n'existe aujourd'hui qu'un bilan, celui établi sous l'égide de France Stratégie en 2016, qui ne porte que sur les années 2013 et 2014 et donc que sur le CICE.

Les conclusions sont les suivantes :

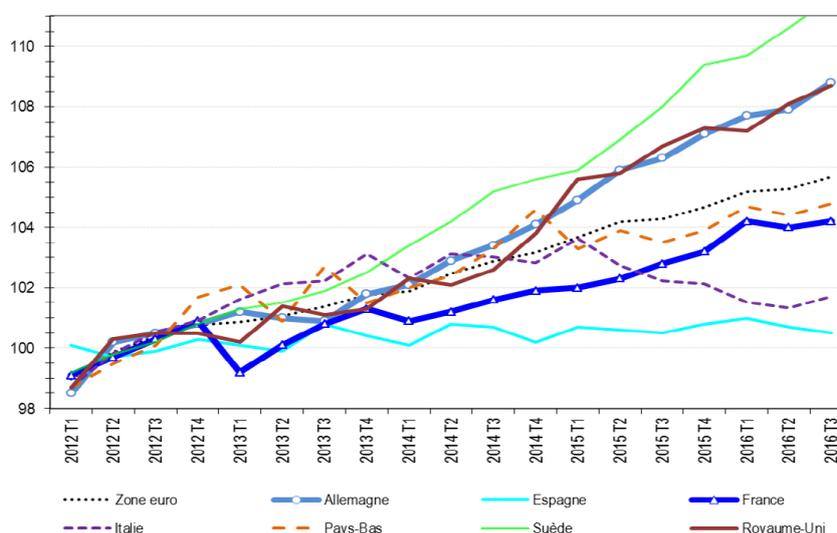
- La mesure n'a pas eu d'effet sur l'investissement, ni sur la R&D ni sur les exportations ;
- Sur l'emploi, les effets sont incertains : deux études, menées avec des méthodes différentes mais également crédibles, donnent soit 45 000 à 115 000 emplois préservés ou créés, soit pas de création d'emplois du tout ; le rapport conclut plutôt en faveur de la première analyse ;
- Le CICE n'a pas eu sur les deux années un effet à la hausse sur les salaires (on pouvait le craindre, des études provisoires l'avaient dit) mais en revanche les marges des entreprises se sont regonflées.

▪ De fait, le principal effet constatable porte sur le coût du travail (sans que les conséquences sur la compétitivité en soient claires) et sur les marges des entreprises. Les figures ci-dessous montrent que l'évolution du coût en France a favorablement évolué depuis

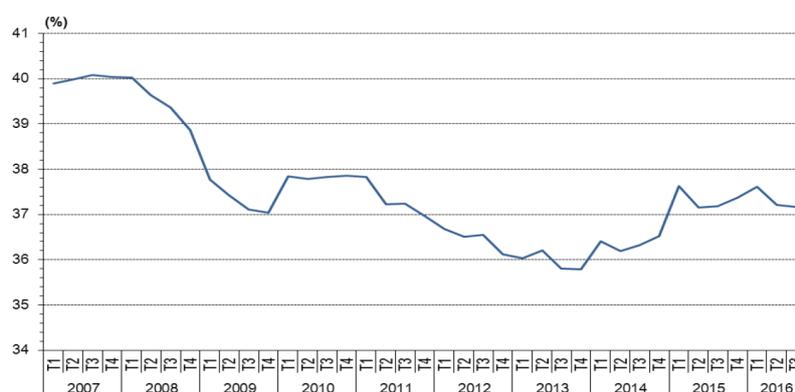
⁴ Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017

2013 et que, sans retrouver la situation d'avant crise, les marges des entreprises se sont redressées de 1,4 point (37,2 %) en 2016. Cependant, certains économistes se disent réservés sur le fait d'imputer le redressement des marges aux mesures d'exonérations.

Evolution comparée du coût horaire trimestriel de la main-d'œuvre depuis 2012 dans les secteurs marchands pour les entreprises de 10 salariés et plus (base 100 en 2012 T1)



Évolution en France du taux de marge des entreprises non financières du T1-2007 au T3-2016



Source : Insee, comptes trimestriels.

Source : Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2017

■ Ces conclusions sont décevantes : mais elles méritent d'être éclairées par plusieurs analyses :

1° Une mesure censée être structurelle ne peut s'évaluer rapidement : par définition, elle porte des effets à moyen ou long terme. De plus, quelle est l'influence du contexte économique sur l'allègement de charges ? L'économiste Eric Heyer (de l'OFCE) considère en effet que la politique de l'offre ne peut être efficace que dans un contexte de croissance des partenaires économiques du pays qui la met en œuvre. Or, les mesures du CICE et du Pacte de responsabilité ont pris place dans un environnement économique atone. En France, la demande était jusqu'en 2015 déprimée par la conjoncture et l'alourdissement fiscal. Ces conditions ont nécessairement pesé sur cette politique.

De même, le directeur de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE rappelait dans une interview récente au Monde (25 mars 2016) que, pour créer des emplois, les entreprises ont avant tout besoin de croissance et de la réduction des incertitudes économiques de court terme : ce ne sont pas les réformes du droit qui permettent de créer de l'emploi à elles seules. Elles permettent d'amplifier un mouvement et de l'accélérer, elles le facilitent mais tant que la conjoncture est atone, les entreprises ne bougent pas.

2° Le rapport Gallois, comme tous les autres experts, proposait bien d'autres remèdes que les allègements de charges pour améliorer la compétitivité, au demeurant des mesures de long terme. Dans les mauvais résultats économiques, il incriminait la faiblesse du dialogue social (il proposait ainsi d'introduire au moins 4 représentants des salariés dans les CA d'administration des très grosses entreprises), les carences de la formation initiale et continue, l'accès au crédit, la taille insuffisante des entreprises, l'instabilité du droit... Or, au final, il est frappant de voir que tant le CICE que le Pacte sont vus désormais comme de simples allègements de charges, la politique d'amélioration de la compétitivité se focalisant essentiellement sur cet aspect.

3° Pour autant, en 2015 et 2016, l'on constate de fortes créations d'emploi dans le secteur marchand : peu visibles (le chômage se maintient à un haut niveau), liées sans doute aussi à la reprise de l'activité mais encouragées probablement par les mesures du CICE et du Pacte, ces créations sont un signe positif.

Sur l'ensemble de l'année 2015, les secteurs principalement marchands non agricoles ont créé 109 000 emplois, après trois années consécutives de baisse⁵. Ce retournement est porté par le secteur tertiaire, tandis que l'industrie et la construction continuent de détruire des emplois (mais moins qu'auparavant). L'interim, traditionnellement réactif aux fluctuations de l'activité économique, est en nette hausse. La baisse du chômage du 4^e trimestre 2014 au 4^e trimestre 2015 reste cependant faible (de 10,5 à 10,2% en France, de 10,1 % à 9,9 % en métropole).

En 2016, les créations d'emploi se confirment : dans le secteur principalement marchand, les créations ont atteint 187 000 (214 000 dans l'ensemble des secteurs). Là encore, les effets sur le chômage sont minces (toute amélioration de l'emploi éclusent d'abord les effets démographiques et le retour sur le marché de l'emploi de personnes qui s'en étaient temporairement retirées) mais la progression est notable.

Bien évidemment, l'impact du CICE et du Pacte ne peuvent être isolés dans un contexte qui s'améliore doucement. Il a sans doute joué, au moins partiellement.

L'avenir : que faire désormais ?

- Il existe un consensus des économistes pour considérer que l'effort essentiel que la France doit faire pour améliorer sa compétitivité doit porter sur la compétitivité hors prix, à savoir une évolution du tissu économique, qui aujourd'hui ne parvient pas à faire émerger des entreprises exportatrices en nombre, un développement de la recherche et des investissements, une amélioration des compétences de la main d'œuvre, un accès facilité au crédit, voire des pratiques de management et de dialogue social plus souples. Ni le CICE ni le Pacte, malgré les ambitions de départ, ne répondent à ces besoins. De plus, comme le note

⁵ Emploi, chômage, population active, rebond de l'emploi salarié, Dares analyses, juillet 2016

le Conseil d'analyse économique, si la compétitivité prix doit être améliorée, le coût des produits est loin de ne dépendre que du coût du travail du secteur industriel : il incorpore pour plus de la moitié des consommations intermédiaires, y compris importées (ce qui conduit le Conseil à recommander de maîtriser plutôt le prix de l'énergie et du logement que le coût du travail proprement dit) et il incorpore une part importante de coût de services, trop élevé en France faute d'une concurrence suffisante. On est loin, on le voit, de pouvoir tabler avec certitude sur un lien entre baisse des charges sociales, amélioration de la compétitivité et création d'emplois. Reste à encourager la compétitivité par d'autres mesures.

- Une mesure d'exonérations paraît cependant devoir être préservée, celle qui porte sur les bas salaires, puisqu'à ce niveau il existe un risque de destructions d'emploi, risque d'autant plus redoutable que le chômage en France est massif et touche essentiellement les non qualifiés : les propositions d'un dispositif « zéro charges » au niveau du SMIC sont donc à considérer, sachant toutefois, qu'à ce niveau, depuis le Pacte de responsabilité, le poids des cotisations patronales relevant de la sécurité sociale proprement dite est faible (1,45 %, essentiellement une faible cotisation accidents de travail), l'essentiel des charges restantes tenant à la protection chômage et aux cotisations des régimes complémentaires de retraite, que l'Etat ne peut baisser de lui-même.
- En revanche, au-delà des bas salaires, les exonérations ne s'imposent pas. Sans doute faut-il aider les entreprises innovantes, mais autrement.
- Il est loisible également de proposer la construction d'un barème stable de cotisations, intégrant les allègements bas salaires et donc une progressivité du prélèvement social, ce qui apporterait davantage de simplicité, une meilleure appropriation des impératifs de l'emploi et une stabilité dans le temps des mesures.

Les allègements de charges, nécessaires au moins sur les bas salaires, doivent s'inscrire dans une palette d'ensemble. Ils ne suffisent pas à définir une stratégie économique : pour développer la compétitivité, il faut plutôt mobiliser une gamme d'instruments portant sur le financement des entreprises, sur le marché du travail, sur l'éducation, la formation professionnelle, les coûts immobiliers, l'aide à la recherche et à l'innovation. C'est ce dont les entreprises ont vraiment besoin.