

RELANCE Le crédit d'impôt compétitivité emploi et le pacte de responsabilité apportent une aide massive aux entreprises... payée par les ménages et les administrations.

Pacte de responsabilité : chronique d'un échec annoncé



Bruno Ducoudré, économiste au département analyse et prévision

Eric Heyer, directeur du département analyse et prévision

Mathieu Plane, économiste senior au département analyse et prévision

Depuis le 1^{er} janvier dernier, les mesures du pacte de responsabilité et de solidarité, destinées à redresser la compétitivité des entreprises françaises, commencent à prendre effet. Le président de la République avait annoncé, à l'occasion de ses vœux du 31 décembre 2013, la mise en place de ce nouveau mécanisme, qui complète et renforce le crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice), lancé en novembre 2012. Ces deux dispositifs, qui couvrent la période 2014-2017, ont allégé de 23 milliards d'euros les charges fiscales et sociales pesant sur les entreprises en 2015. Ils porteront donc le niveau de ces aides à 41 milliards d'euros en 2017 (voir graphique). Le tout est de savoir s'ils permet-

tront, au regard du contexte actuel en France et en Europe, de relancer la croissance et l'emploi.

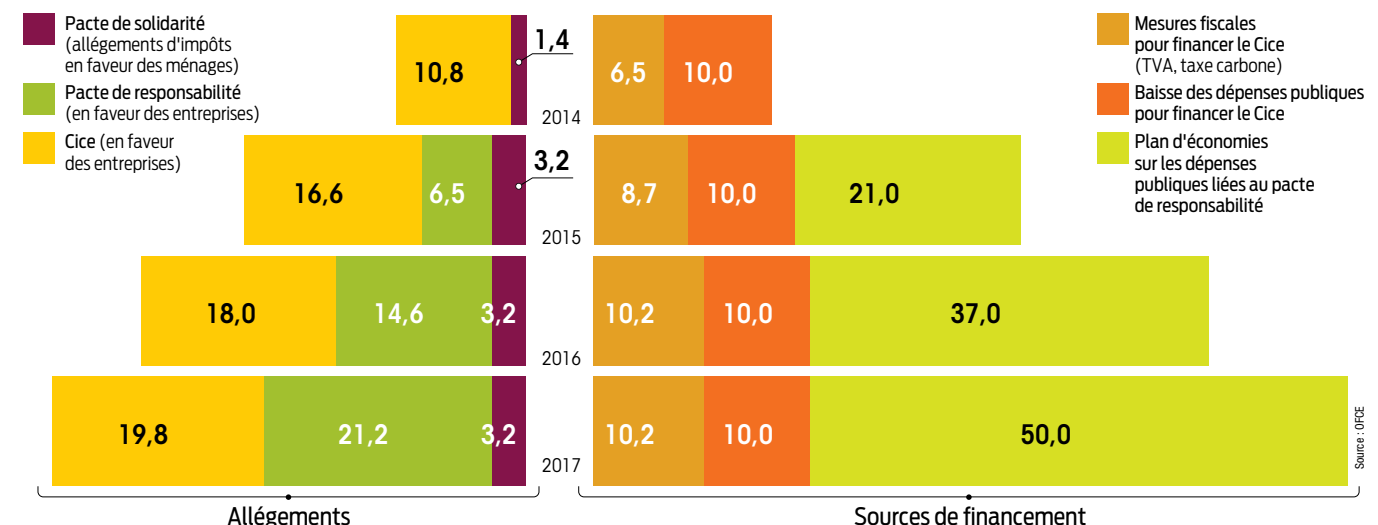
UN « CHOC » SANS PRÉCÉDENT

Le Cice a été instauré par la loi du 29 décembre 2012. 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. Selon le comité de suivi du Cice, il représentera en 2015 une aide fiscale de 16,6 milliards (au titre des revenus de l'année 2014, voir encadré) et devrait atteindre 20,6 milliards en 2017.

Le pacte de responsabilité a, quant à lui, été soumis à un vote consultatif de l'Assemblée nationale le 29 avril 2014, dans la foulée des Assises de la fiscalité lancées en janvier 2014. Cette mesure complète le Cice par une baisse supplémentaire des cotisations sociales patronales sur les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic en 2015 et une autre sur les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic en 2016. Le montant total de ces deux baisses, estimées à 4,5 milliards d'euros chacune, devrait atteindre 9 milliards. A cela s'ajoute une baisse de plus de 3 points des cotisations famille des travailleurs indépendants et des artisans, pour un montant de 1 milliard d'euros. Enfin, le pacte de responsabilité comporte trois allègements fiscaux : la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), pour 6,2 milliards

41 milliards d'allègements d'impôts pour les entreprises

Allègements d'impôts et de cotisations sociales liés au Cice et au pacte de responsabilité, en milliards d'euros par an

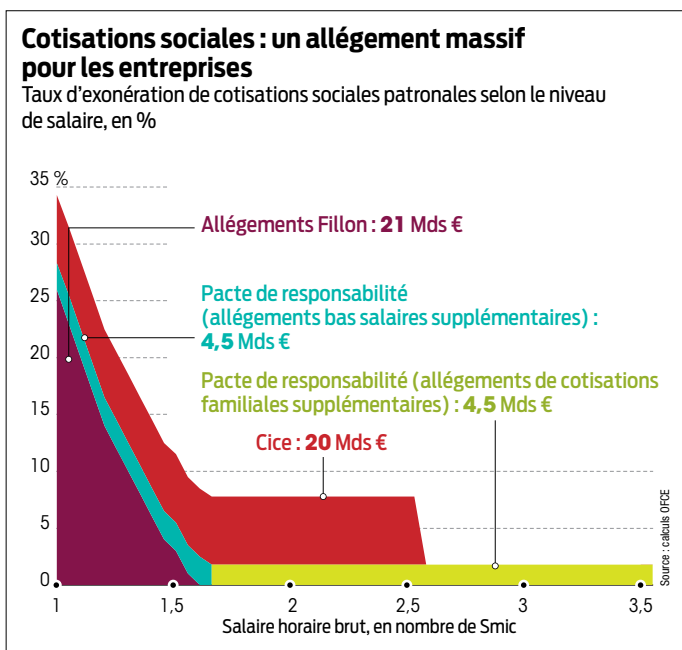




Emilie Loreaux - Pictrebank

Le financement du Cice et du pacte de responsabilité, en diminuant le pouvoir d'achat des ménages et donc la demande adressée aux entreprises, pèse sur l'emploi et l'investissement.

dont 1 milliard dès 2015, la suppression en 2016 de la surtaxe sur l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour les grandes entreprises (2,6 milliards) et la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés en 2017 (1,5 milliard).



Au total, ces deux dispositifs correspondent à une réduction des prélèvements pesant sur les entreprises de 41 milliards d'euros d'ici à 2017 (20 milliards au titre du Cice et 21 milliards au titre du pacte de responsabilité), dont près de 30 milliards sont assis sur les salaires. Ce choc d'offre (*), qui représente 2 % du produit intérieur brut (PIB), est d'une ampleur inégalée depuis la Seconde Guerre mondiale. Il faut en outre souligner deux particularités très importantes. D'abord, ces aides visant à alléger le coût du travail sont moins ciblées sur les bas salaires que le dispositif précédent (les aides Fillon) et elles impactent fortement l'ensemble des salaires jusqu'à 2,5 Smic et à un degré moindre entre 2,5 et 3,5 Smic (voir graphique).

Ensuite, leur financement repose sur des efforts que devront réaliser simultanément les ménages et les administrations. Les 20 milliards d'allègements du Cice (en 2017) sont ainsi explicitement financés pour moitié par une hausse de la fiscalité pesant sur les ménages (TVA et fiscalité écologique) et pour l'autre moitié sur des économies de dépenses publiques. Quant au financement des 21 milliards du pacte d'ici à 2017, il est implicitement compris dans le plan des 50 milliards d'économies de dépenses publiques attendues sur la période 2015-2017. En définitive, ces deux nouveaux dispositifs ■■■

*** Choc d'offre, choc de demande :** dans le contexte actuel, « choc d'offre » désigne la politique de relance de l'économie visant à accroître l'activité (l'offre) des entreprises grâce à un abaissement des coûts du travail et de la fiscalité ; et un « choc de demande » celle visant à soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

■■■ doivent s'analyser comme un choc d'offre positif, peu ciblé sur les bas salaires, couplé à un choc de demande (*) négatif de même ampleur, portant principalement sur les ménages.

Que faut-il attendre de ces mesures ? En théorie, en abaissant le coût du travail, elles favorisent directement l'emploi, car elles vont inciter les entreprises à substituer du travail au capital. Par ailleurs, la baisse des coûts de production se répercutera en partie sur les prix, ce qui va générer, dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, des gains de compétitivité sur les marchés extérieurs et ainsi stimuler les exportations. Tandis que, sur le marché national, les importations sont censées reculer. La partie de la baisse des coûts qui n'est pas répercutée dans les prix se retrouvant dans les marges des entreprises, cela devrait permettre d'améliorer leur rentabilité et favoriser l'investissement productif, commercial ou en recherche-développement. En revanche, le financement de ces dispositifs, que ce soit par la hausse de la TVA, de la fiscalité écologique ou la réduction de la dépense publique, diminue le pouvoir d'achat des ménages et la demande adressée aux entreprises, ce qui pèse sur l'emploi et l'investissement.

LES IMPACTS POSITIFS SURESTIMÉS

Selon les évaluations de Bercy, hors effet négatif du financement, le Cice et le pacte de responsabilité créeraient environ 590 000 emplois et généreraient une hausse du PIB de 1,5 % d'ici à 2018. En revanche, le financement des mesures réduirait l'emploi de 150 000 et de 0,8 point la hausse du PIB. Cela laisse supposer que les impacts positifs l'emporteraient largement sur les impacts négatifs. Or, le financement de ces mesures, majoritairement par des économies sur la dépense publique (environ 30 milliards d'euros), est susceptible de peser plus défavorablement sur l'activité et l'emploi que ne l'estime le ministère des Finances, les effets des restrictions budgétaires sur le PIB étant plus élevés en période de basse conjoncture. Selon des travaux de l'OFCE (1), l'effet du Cice sur l'emploi, une fois pris en

compte l'effet de son financement par la baisse du pouvoir d'achat des ménages, serait plutôt de l'ordre de 150 000 emplois supplémentaires à l'horizon 2018.

DES CONDITIONS NON REMPLIES

Cette politique de baisse des coûts du travail, qui s'apparente vis-à-vis des pays tiers à une dévaluation, ne sera par ailleurs efficace que sous certaines conditions. La première est l'accroissement de la demande extérieure. En effet, la baisse à court et moyen termes des carnets de commandes en France, liée à la contraction du pouvoir d'achat des ménages, devra être compensée par une hausse des exportations. La deuxième est que les principaux concurrents de l'Hexagone ne mettent pas en place la même politique, ce qui annulerait les effets de compétitivité attendus. La troisième est que l'appareil productif soit employé à la limite de ses capacités et que l'amélioration des marges des entreprises soit affectée à l'investissement.

Or, aujourd'hui, aucune de ces trois conditions n'est remplie. La demande adressée à la France reste faible, en raison principalement de l'atonie de la croissance européenne. Ensuite, la plupart des pays de la zone euro se sont engagés dans une politique analogue de déflation compétitive. Enfin, d'importantes surcapacités de production se sont formées dans l'économie française, risquant de rendre inopérant le redressement des marges, les entreprises préférant, dans ce contexte, se désendetter ou distribuer des dividendes plutôt que d'investir.

Le Cice et le pacte de responsabilité ont ainsi bien peu de chances d'être efficaces. Cette stratégie, soutenue par la Commission européenne qui privilégie l'amélioration de la compétitivité-coût des entreprises au détriment de la demande, alimente au contraire la spirale déflationniste qui frappe la zone euro dans son ensemble. Seule une gouvernance macro-économique européenne permettrait d'en sortir. Face à l'échec prévisible du pacte de responsabilité, c'est d'un pacte européen dont la France – comme ses partenaires – a besoin. ■

1. « Evaluation de l'impact économique du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) », par Mathieu Plane, *Revue de l'OFCE* n° 126, 2012.

Rendre le Cice plus généreux sans dépenser plus

Le crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice), qui poursuit un objectif de baisse du coût du travail, permet à une entreprise de déduire de son impôt sur les bénéfices des sociétés une somme égale à 6 % (1) des salaires bruts (hors charges patronales) versés aux salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à 2,5 fois le Smic. Lorsqu'une entreprise déclare des pertes ou des bénéfices faibles, et que par conséquent le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt sur les sociétés, l'Etat ne lui reverse pas immédiatement la différence en argent sonnante et trébuchant, sauf s'il s'agit d'une PME ou d'une entreprise innovante. Cette somme devient une créance que l'entreprise détient sur l'Etat, et qui pourra être déduite de l'impôt de l'année suivante. Ce report est possible trois années de suite.

Si, au terme de la troisième année, l'impôt sur les sociétés de l'entreprise est toujours trop faible pour absorber les créances cumulées au titre du Cice, celles-ci sont restituées par l'Etat. En pratique, du fait de la faiblesse chronique de cet impôt pour un grand nombre d'entreprises, celles-ci accumulent des créances à faire valoir plus tard, sans bénéficier aujourd'hui du Cice. Ainsi, selon le projet de loi de finance pour 2015, sur 16,6 milliards de Cice acquis au titre de l'année 2014 et à déduire de l'impôt sur les sociétés en 2015, seuls 10 milliards le seront effectivement cette année, le reste étant reporté.

Or, selon les nouvelles normes comptables européennes (SEC 2010), la totalité des droits à crédits d'impôts acquis doivent désormais être comptabilisés, et non plus seulement la part effec-

tivement consommée. Ceci explique pourquoi l'impact du Cice sur le déficit public est de 0,8 point de PIB en 2015, alors que la mesure ne soutient réellement les entreprises qu'à hauteur de 0,5 point. Transformer le Cice en crédit d'impôt restituable immédiatement et sans report permettrait d'allouer en 2015 plus de 6 milliards supplémentaires aux entreprises, en ciblant de fait majoritairement celles faisant le moins de bénéfices, et ce sans modifier le niveau du déficit public. Une telle mesure permettrait de relancer davantage l'activité dès 2015, en soutenant les entreprises les plus en difficulté, sans coût comptable supplémentaire pour les finances publiques. ■

1. Sauf pour la première année du Cice (2013), où ce taux a été fixé à 4 %.