

Adrien LAGOUGE

Insee (DESE/DEE)

Rapporteur référent sur l'étude réalisée par l'OFCE (équipe dirigée par Xavier Timbeau et Eric Heyer) :
« Simulation macroéconomique des effets du CICE : calibration des scénarios macroéconomiques à partir d'évaluations microéconomiques »,
rapport remis le 26 septembre 2018

L'évaluation macroéconomique d'un choc de politique publique tel que l'introduction du CICE constitue un exercice difficile en raison de l'absence évidente de situation contrefactuelle. Le fait que le CICE ait touché simultanément toutes les entreprises et que l'économie française ait été touchée dans le même temps par d'autres types de chocs (internes et externes) rend complexe le partage, dans les évolutions économiques récentes, entre ce qui est attribuable ou non au CICE. Cette étude mobilise donc un modèle macroéconométrique complet et bouclé de l'économie française (modèle e-mod.fr) et utilise toute l'information disponible avec le recul actuel (en particulier sur les montants effectifs engagés correspondant à la mesure ainsi qu'à son financement) afin de construire plusieurs scénarios alternatifs nous renseignant sur l'impact qu'a pu engendrer le CICE sur les principaux agrégats économiques durant la période 2013-2015.

Le CICE est, dans le scénario principal de cette étude, assimilé entièrement à une baisse des cotisations sociales employeurs visant à abaisser le coût du travail. Cette hypothèse est conditionnée par le choix des auteurs de s'intéresser en particulier aux effets agrégés du dispositif sur l'emploi et les salaires afin d'être en mesure de s'appuyer sur les résultats chiffrés issus des évaluations microéconométriques des autres équipes. Elle permet notamment, en dehors des effets de bouclage, de ne pas conduire à de trop grandes variations sur d'autres grandeurs agrégées (investissement notamment) pour lesquelles les études microéconomiques n'ont pas pu mettre en évidence des modifications significatives suite à l'introduction du CICE. Le décalage temporel existant entre le versement des cotisations sociales et leur remboursement par le biais du crédit d'impôt (pouvant intervenir entre une à quatre années après si le montant du crédit est supérieur à l'impôt dû) pourrait néanmoins avoir brouillé aux yeux des entreprises le lien existant entre le CICE et leurs charges de personnel. Cet effet a pu être d'autant plus marqué durant les premières années suite à l'introduction de la mesure, années potentiellement d'apprentissage du dispositif par les entreprises et qui sont justement celles sur lesquelles est menée cette étude. Il est donc tout à fait utile de présenter en annexe, à titre illustratif, des variantes correspondant à un choix alternatif de modélisation du CICE, en l'assimilant cette fois à une déduction de l'impôt sur les sociétés, ce qui constitue le cas polaire où les entreprises auraient été entièrement perméables au lien existant entre le montant de leur crédit d'impôt et celui de leur masse salariale. Une telle variante, en abaissant le coût d'usage du capital, a tendance à mécaniquement moins favoriser l'emploi que celles présentées dans le scénario principal de l'étude, ce qui permet de fournir une fourchette basse aux résultats discutés ici.

Une remarque méthodologique découle du choix de modélisation retenu afin de garantir la cohérence de l'évaluation macroéconomique : étant donné que la baisse simulée du coût du travail prend dans les faits la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés (IS), il est nécessaire dans la modélisation économétrique de neutraliser son effet sur le montant d'IS versé par les entreprises. En effet, une simple baisse des cotisations employeurs a pour conséquence comptable d'augmenter mécaniquement l'excédent brut d'exploitation des entreprises, ce qui vient augmenter la base de l'IS et par conséquent le montant d'IS versé par les entreprises. Cette augmentation comptable n'ayant pas de sens dans le cadre du CICE, lequel vient au contraire réduire le montant d'IS payé par les entreprises, il convient donc de la neutraliser tout en permettant à l'IS de rester endogène. La bonne prise en compte de cette correction par les auteurs de l'étude permet notamment d'amplifier l'impact du choc sur le coût du travail par rapport à celui d'une simple baisse des cotisations en permettant d'alléger le coût d'usage du capital et donc de stimuler davantage l'investissement.

La stratégie de modélisation retenue permet d'intégrer de façon intéressante le caractère ciblé du CICE sur les salaires compris entre 1 et 2,5 SMIC, en tirant à la fois parti des résultats des études microéconométriques et en maintenant la cohérence du cadre théorique structurant le modèle e-mod.fr. L'élasticité de la demande de travail à son coût est notoirement plus élevée (en valeur absolue) pour les bas salaires, ce qui invite *ex ante* à considérer que le ciblage du CICE est susceptible d'avoir eu un impact positif sur l'emploi supérieur à celui attendu d'une baisse de charges de même montant uniforme sur toute la distribution des salaires. Ce surcroît d'emploi attendu chaque année est ainsi calculé par les auteurs de façon séparée à partir des estimations fournies par le laboratoire TEPP puis intégré sous forme de cale dynamique directement dans l'équation de demande de travail d'e-mod.fr, sans modifier l'élasticité de substitution capital/travail présente dans la relation de long-terme de l'équation. Cette méthode paraît en effet plus justifiée qu'une modification ad hoc de cette élasticité qui, notamment, aurait nécessité soit une modification similaire dans l'équation d'investissement, soit de s'écarter de la structure théorique permettant la bonne convergence dans le long terme du modèle dynamique. Elle permet également de fournir une estimation macroéconomique véritablement *ex post* dans la mesure où les effets de bouclage calculés sont cohérents avec les effets microéconomiques mesurés par ailleurs. Néanmoins, même si cette méthode permet de bien prendre en compte l'effet du ciblage du CICE sur l'emploi, elle peut s'avérer problématique pour mesurer l'effet du ciblage sur l'activité. En introduisant une cale dans l'équation d'emploi, on fait implicitement l'hypothèse que les emplois ainsi ajoutés ont un niveau de productivité égal à la productivité moyenne du travail à la date considérée. Or, il est possible que le surcroît d'emplois généré corresponde principalement à des emplois peu rémunérés, de productivité inférieure à la productivité moyenne, avec par conséquent un effet sur l'activité moindre. L'ajout d'une cale unique dans l'équation d'emploi pourrait donc avoir pour effet de surestimer l'effet du CICE sur l'activité en ne prenant pas totalement en compte l'enrichissement de la croissance en emplois que peut impliquer le ciblage d'une telle mesure. Cette remarque est abordée succinctement par les auteurs (p. 10) lorsqu'ils évoquent le surcroît de masse salariale versé par les employeurs suite à l'augmentation de l'emploi liée à l'introduction du CICE (chiffrée à 6,9 milliards d'euros pour l'année 2014) sans que l'on comprenne vraiment si ce revenu supplémentaire est correctement intégré dans le calcul de la croissance du PIB, censée augmenter uniquement à due proportion selon l'approche revenu de sa mesure.

En supplément de la prise en compte des résultats de l'équipe TEPP concernant les effets du CICE sur l'emploi, l'étude incorpore dans son évaluation les résultats concernant les effets sur les salaires via l'introduction d'une cale dans l'équation d'évolution du salaire annuel moyen. Il paraît

tout à fait justifié de neutraliser simultanément cette hausse dans l'équation de demande de travail afin que la hausse du coût du travail ne vienne pas à court terme réduire la demande de travail. Dans ces conditions, il est légitime d'assimiler cette cale sur les salaires à un pur choc positif de revenu ou de demande dont les effets attendus sont à court terme une stimulation de l'activité, absorbée progressivement par les augmentations de prix. Cette hypothèse est notamment déterminante pour les résultats sur l'emploi qui sont entièrement assimilables à cet effet revenu pour l'année 2013. Pour cette année en effet, l'augmentation de l'emploi (+ 31 000 emplois salariés marchands) est uniquement due au surcroît d'activité provoqué par l'augmentation de salaires, en l'absence d'effets de bouclage liés soit au financement du CICE soit à l'évolution du coût du travail imputable directement au CICE.