



CHAPITRE 3

L'IMPACT DE LA FISCALITÉ

1. Prélèvements obligatoires et production industrielle

1.1. Un niveau et une structure de prélèvements obligatoires atypiques

En 2018, selon le périmètre retenu par l'OCDE, la France affichait un niveau de prélèvements obligatoires de 46,1 % – contre 42 % en Italie, 38,2 % en Allemagne et 34,3 % en moyenne dans les pays développés¹ (graphique 1). Depuis le début des années 1980, le taux de prélèvements obligatoires a augmenté en France de 6,6 points de pourcentage, soit une hausse moins élevée qu'en Italie (13,3) ou en Espagne (12,4), mais largement supérieure à la hausse moyenne de l'OCDE (4,2). Plus de la moitié de cette évolution (3,8 points de pourcentage) a eu lieu après la crise de 2008, ce qui représente l'évolution la plus dynamique parmi les principaux pays de l'OCDE, devant le Japon (3,4) et l'Allemagne (2,8).

Comparer les taux de prélèvements obligatoires de différents pays n'est pas un exercice facile tant ces derniers reflètent des différences de choix de socialisation (retraites, éducation ou santé), de préférences nationales (défense) ou de dynamiques structurelles (démographie), déterminées par la spécificité des histoires nationales. C'est pourquoi notre analyse portera ici davantage sur la *structure* des prélèvements obligatoires² que sur leurs *niveaux* en tant que tels.

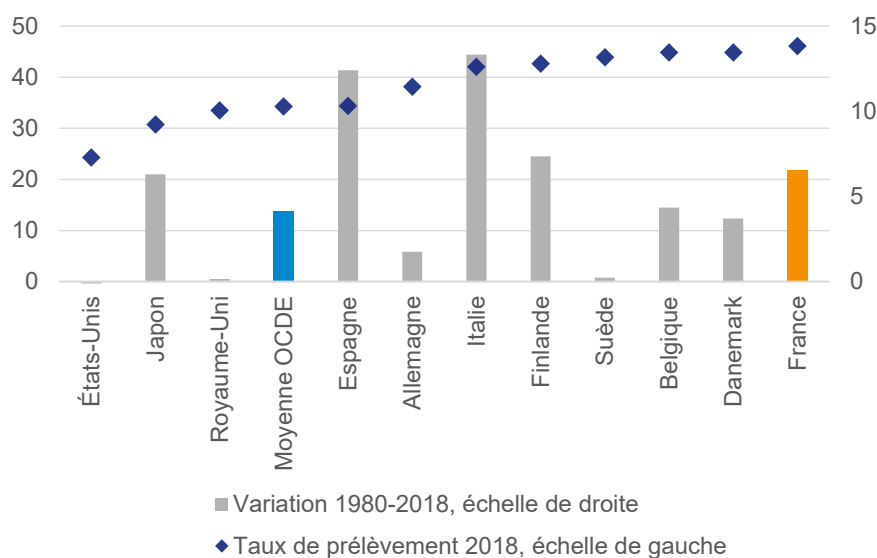
La France se caractérise d'abord par une structure de prélèvements relativement atypique par rapport aux autres pays européens. En particulier, les prélèvements obligatoires y

¹ Contrairement à l'Insee, l'OCDE et Eurostat traitent les crédits d'impôts comme des subventions enregistrées parmi les dépenses publiques et ne les déduisent donc pas des prélèvements obligatoires. Pour la France, cela conduit à un taux de prélèvements obligatoires supérieur à celui donné par l'Insee.

² On s'inspire ici de la démarche d'une note de France Stratégie, « 2017-2027 – Quels principes pour une fiscalité simplifiée ? », Christophe Gouardo, Nicolas Le Ru, Arthur Sode et Alain Trannoy, août 2016.

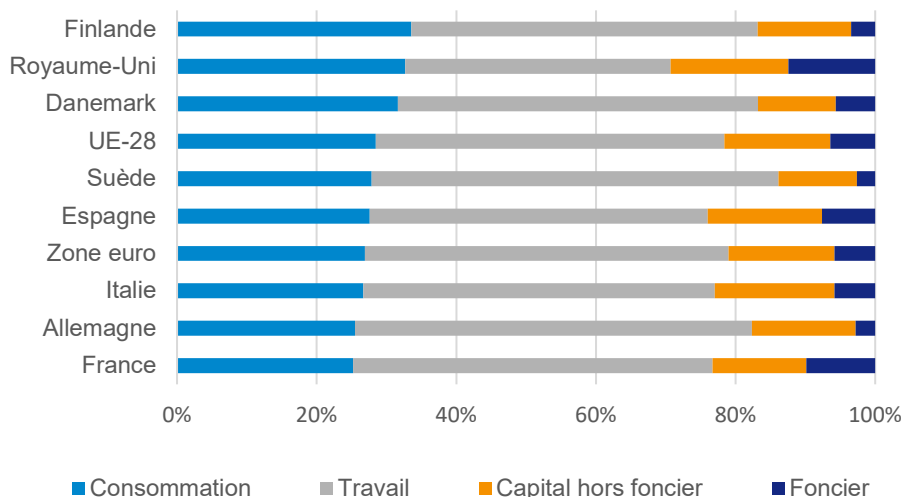
pèsent plus lourdement sur l'appareil productif, et de façon moindre sur la consommation (graphique 2).

Graphique 1 – Taux de prélèvements obligatoires en 2018, en pourcentage de PIB, et variation 1980-2018, en points de pourcentage du PIB



Source : OCDE, calculs France Stratégie

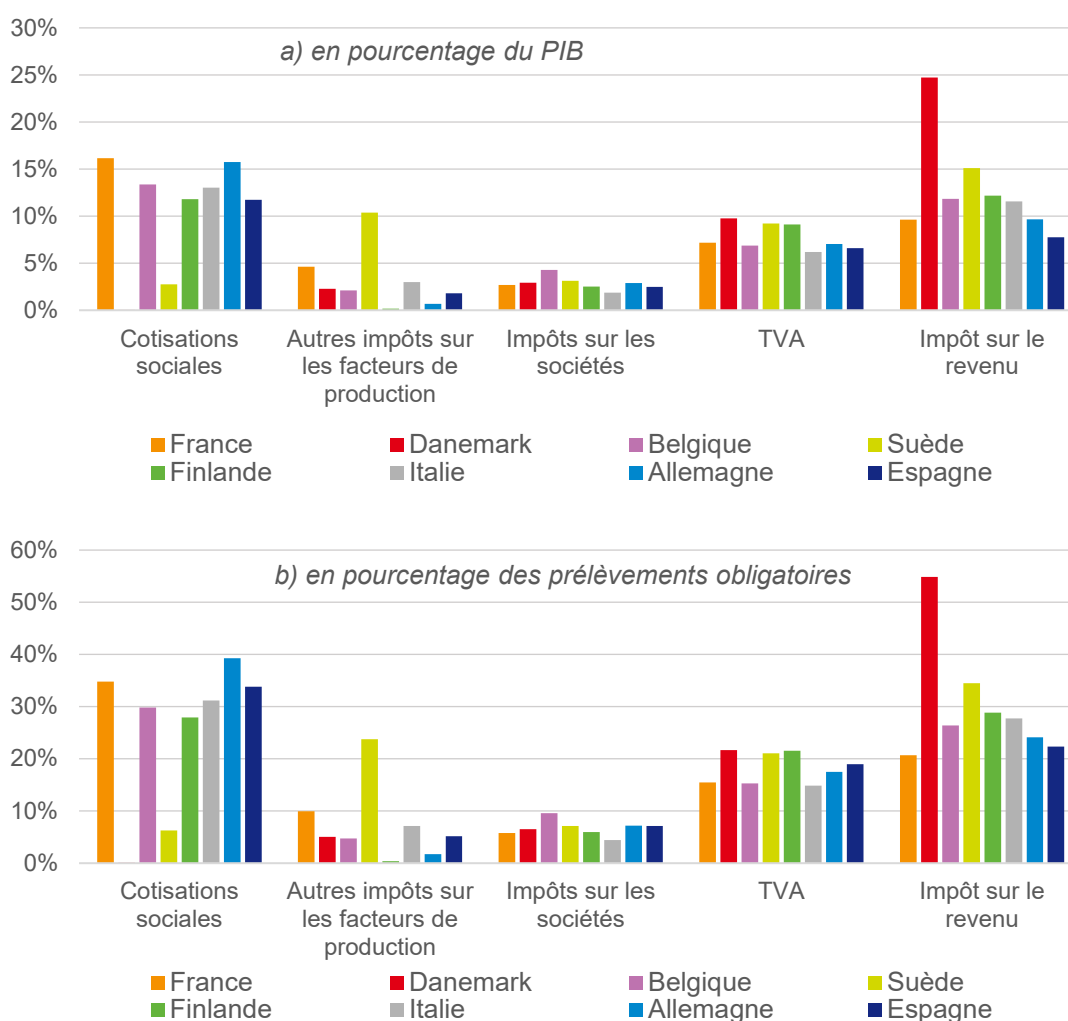
Graphique 2 – Décomposition des prélèvements obligatoires par catégorie en 2018, en pourcentage du total



Source : Eurostat, calculs France Stratégie

D'après les données Eurostat¹, en 2018, la France se distingue par le poids singulièrement élevé des cotisations sociales en valeur absolue comme en proportion du PIB (graphique 3a). En 2018, celles-ci représentaient 16,2 % du PIB contre 15,8 % en Allemagne, 13 % en Italie ou 11,8 % en Finlande (graphique 4). Dans ces pays, les prestations sociales sont financées par des cotisations assises sur les salaires. Dans des pays comme le Danemark ou la Suède, à l'inverse, l'État n'a que marginalement recours à ce type de cotisations pour financer les prestations sociales.

Graphique 3 – Structure des prélèvements obligatoires en 2018

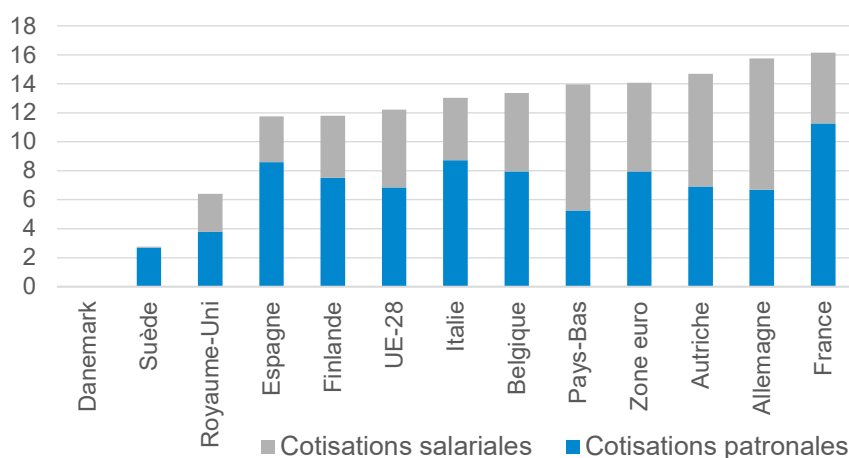


Note : la catégorie « cotisations sociales » ne prend pas en compte les cotisations imputées ; la catégorie « impôt sur le revenu » inclut la CSG, la CRDS, etc. ; la catégorie « autres impôts sur les facteurs de production » comprend une partie de la fiscalité des ménages et le secteur non marchand, notamment sur le foncier.

Source : Eurostat, calculs France Stratégie

¹ La définition retenue par Eurostat pour les prélèvements obligatoires diffère de celle de l'OCDE qui ne permet pas de décomposer les prélèvements de manière aussi détaillée.

Graphique 4 – Cotisations sociales salariales et patronales en 2018, en pourcentage du PIB



Source : Eurostat, calculs France Stratégie

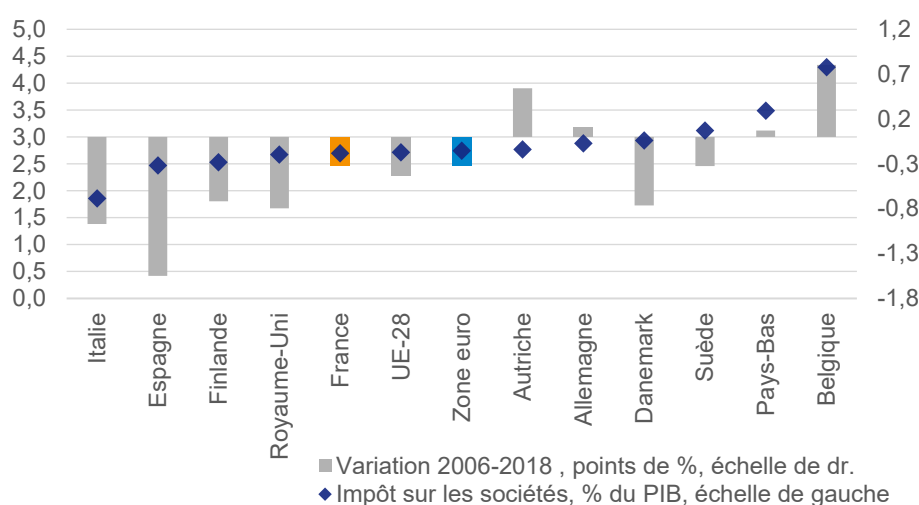
Les autres impôts sur les facteurs de production constituent également une source de prélèvement importante en France. Ils s'élevaient à 4,6 % du PIB en 2018, soit le niveau le plus élevé dans l'échantillon des pays retenus, après la Suède (10,4 % du PIB). La situation de la Suède de ce point de vue est particulière car la majeure partie des impôts classés comme des impôts de production sont en fait assis sur la masse salariale (9,3 % du PIB) et servent à financer la protection sociale, ce qui les rapproche des cotisations sociales. Le niveau des impôts de production qui reposent sur d'autres assiettes en Suède est seulement de 1,1 % du PIB. À titre de comparaison, ces impôts représentent 0,7 % du PIB en Allemagne, 2,2 % dans la zone euro, 2,3 % dans l'Union européenne et 3 % en Italie.

Les recettes issues des autres prélèvements obligatoires, en France, demeurent en revanche assez modérées en points de PIB par rapport aux autres grands pays européens. Ainsi, la fiscalité française présente trois caractéristiques notables. Premièrement, les recettes de la TVA n'y représentent que 7,2 % du PIB contre 9,8 % au Danemark, 9,2 % en Suède et 9,1 % en Finlande. Il s'agit, relativement au total des prélèvements obligatoires (graphique 3b), de l'un des niveaux les plus faibles (15,4 %) après l'Italie (14,8 %), bien en deçà de l'Espagne (19,0 %), de la Suède (21,1 %), de la Finlande (21,6 %) et du Danemark (21,7 %).

Deuxièmement, le poids de l'impôt sur le revenu (y compris sur les contributions sociales telles que la CSG) y est relativement faible dans le total des prélèvements obligatoires, soit 9,6 % du PIB contre 11,6 % en Italie, 11,8 % en Belgique, 12,2 % en Finlande, 15,1 % en Suède et 24,7 % au Danemark. Cet écart est plus important encore en pourcentage des prélèvements obligatoires, puisque l'impôt sur le revenu ne représente que 21 % du total en France, contre 24 % en Allemagne, 28 % en Italie, 35 % en Suède et 55 % au Danemark. Cette spécificité tient à la forte progressivité de l'impôt sur le revenu – les 10 %

des ménages les plus aisés y contribuent à hauteur des deux tiers – et par l'existence de nombreuses niches fiscales (contrairement à la CSG). Enfin, l'impôt sur les sociétés représente 2,7 % du PIB¹, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne européenne (graphique 5), malgré un taux facial qui s'est maintenu parmi les plus élevés d'Europe jusqu'aux réformes récentes.

Graphique 5 – Impôt sur les sociétés en 2018, en pourcentage du PIB, et variation 2006-2018, en points de pourcentage du PIB



Source : Eurostat, calculs France Stratégie

Les différences de taux de prélèvements obligatoires entre la France et les principaux pays européens sont naturellement d'abord liées à un niveau de dépenses publiques plus important en France, le plus élevé des pays de l'OCDE en pourcentage du PIB. En 2016, les dépenses publiques de la France représentaient 55,7 % du PIB potentiel selon Eurostat, soit 8,1 points de plus que la moyenne des onze principaux pays d'Europe occidentale² (mais seulement 3,2 points de plus que la moyenne du Danemark, de la Finlande et de la Suède).

Outre le remboursement des intérêts de la dette publique (2 points de PIB en 2016), ces prélèvements obligatoires financent quatre missions principales :

- la redistribution des revenus primaires générés par l'activité économique (20 points de PIB), via des prestations de nature assurantielle qui donnent lieu à cotisation et à un

¹ Contrairement à l'Insee, Eurostat traite les crédits d'impôts comme des subventions enregistrées parmi les dépenses publiques et ne les déduit donc pas des prélèvements obligatoires. Pour la France, cela conduit à un taux de prélèvements obligatoires supérieur à celui donné par l'Insee.

² Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

revenu de remplacement, et des prestations de solidarité ou de redistribution théoriquement financées par l'impôt ;

- les services sociaux et culturels, marchands (produits par le secteur concurrentiel) ou non marchands (considérés comme des dépenses publiques lorsqu'ils sont gratuits ou délivrés à un prix inférieur à la moitié de leur coût) tels que la santé, l'éducation ou le loisir et les activités culturelles (17,5 points de PIB) ;
- les fonctions régaliennes telles que la défense, la police, la justice, ou les dépenses de fonctionnement de l'administration générale (9,5 points de PIB) ;
- le soutien à l'économie marchande, via des crédits d'impôt, des subventions et des investissements publics (7 points de PIB potentiel).

Dans ces quatre fonctions, comme le rappelle une note récente de France Stratégie¹, la France se caractérise par un niveau de dépenses supérieur à celui affiché par un groupe de pays de référence. Plus de la moitié de l'écart à la moyenne (4,5 points de PIB potentiel) provient de la première catégorie, et tout particulièrement d'un système de retraite presque entièrement socialisé et obligatoire, là où d'autres pays européens ont fait le choix de régimes hybrides, avec une composante privée facultative non comptabilisée en dépenses publiques. La démographie, les paramètres du système de retraite et la générosité relative du système expliquent le reste du différentiel sur les retraites.

Les dépenses de santé excèdent de 1 point la moyenne européenne, tandis qu'en matière d'éducation, la France reste dans la moyenne. Les dépenses régaliennes, au premier chef desquelles la défense, les dépenses de fonctionnement de l'administration et l'investissement public présentent chacun un surcroît d'environ 0,5 point par rapport aux autres pays considérés. Enfin, le soutien à l'économie marchande crée un surcroît de dépenses de l'ordre de 1 point de PIB potentiel, en excluant le CICE (mais en incluant le CIR).

1.2. Des prélèvements obligatoires plus lourds sur l'appareil productif et l'industrie

En 2015, selon une étude de COE-Rexecode², l'ensemble des prélèvements obligatoires pesant sur les facteurs de production, c'est-à-dire comptabilisés en charges d'exploitation³, s'élevaient en France à 17,7 % du PIB, contre 9,3 % en Allemagne, 13,6 % en Italie et 11,7 % en Espagne. L'essentiel de l'écart provient de trois facteurs de

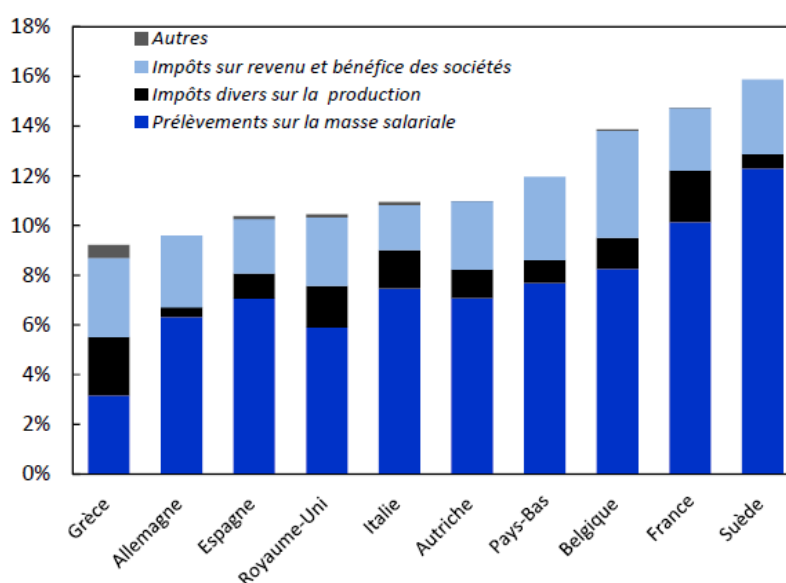
¹ Gouardo C. et Lenglard F. (2019), « Où réduire le poids de la dépense publique ? », France Stratégie, *La Note d'analyse*, n° 74, janvier.

² COE-Rexecode (2017), « Les écarts de prélèvements obligatoires entre la France et la zone euro », *Document de travail*, n° 64, septembre.

³ Cette catégorie inclut notamment les cotisations patronales, les impôts liés aux salaires, les impôts fonciers et l'impôt sur les sociétés.

différenciation. Premièrement, des cotisations sociales patronales plus élevées en France, de l'ordre de 11,4 % du PIB en 2015, contre 6,6 % en Allemagne, 8,7 % en Italie et 8,2 % en Espagne : comme vu *supra*, vis-à-vis de l'Allemagne cet écart est artificiel puisque la part des cotisations sociales (patronales + salariés) dans le PIB est quasi identique. Deuxièmement, des impôts sur les salaires qui atteignent 1,7 % du PIB en France en 2015, contre un taux nul en Allemagne, en Italie et en Espagne. Enfin, une imposition supérieure du foncier, de l'ordre de 1,7 % du PIB en France, contre 0,2 % en Allemagne, 0,8 % en Italie et 0,5 % en Espagne.

Graphique 6 – Prélèvements obligatoires comptabilisés en charges d'exploitation, en pourcentage du PIB, 2018



Source : Eurostat, calculs du CAE (*Focus CAE n° 042-2020*, p. 6)

Dans l'ensemble, en France, la fiscalité pèse plus lourdement sur les facteurs de production que chez ses voisins européens et, dans le même temps, l'industrie y est soumise à un taux de prélèvements obligatoires supérieur à celui qui prévaut dans les autres secteurs. En 2016, l'ensemble des prélèvements obligatoires pesant sur l'industrie manufacturière représentait 27,9 % de la valeur ajoutée brute, contre 24 % pour les autres entreprises non financières¹. Cet écart de 3,9 points de valeur ajoutée se répartit ainsi : 0,8 point pour les cotisations employeurs en raison de salaires globalement supérieurs, 1,6 point pour l'ensemble des impôts de production notamment via les impôts sur le foncier, et 1,4 point pour l'impôt sur les sociétés. L'écart se réduit néanmoins à 2,1 points de valeur ajoutée si on prend en compte les crédits d'impôt tels que le crédit d'impôt recherche qui

¹ COE-Rexecode (2018), « Poids et structure des prélèvements obligatoires sur les entreprises industrielles en France et en Allemagne », *Document de travail*, n° 68, mai.

concerne plus fortement les entreprises industrielles. La différence avec l'Allemagne, où les prélèvements obligatoires supportés par l'industrie manufacturière s'élèvent à 17,2 % de la valeur ajoutée du secteur, est particulièrement marquée. Cet écart de 10,7 points entre les deux pays représente 25,3 milliards d'euros¹ pour l'industrie française, dont plus de la moitié provient des prélèvements appartenant à la catégorie « impôts de production ». Après crédits d'impôt, cet écart se réduit à 7,8 points de valeur ajoutée, soit 18,4 milliards d'euros. D'après Rexecode, le total des prélèvements obligatoires pesant sur l'industrie représentait en 2016 deux fois le résultat d'exploitation des entreprises en France, contre 80 % seulement en Allemagne².

2. Les impôts de production pénalisent davantage l'industrie

2.1. Périmètre et définitions

Les impôts sur la production désignent un ensemble de prélèvements qui touchent majoritairement les entreprises, sur diverses assiettes telles que la masse salariale, le capital foncier, la valeur ajoutée ou le chiffre d'affaires. Du point de vue de la comptabilité nationale et européenne, ces prélèvements obligatoires sont réunis dans la catégorie des « autres impôts sur la production » (D29), catégorie comprenant également une partie des prélèvements fonciers supportés par les ménages et le secteur non marchand en tant que producteurs de logements, que les données Eurostat ne permettent pas d'identifier isolément, contrairement aux données de l'Insee pour la France³. On peut aussi assimiler une partie des « autres impôts sur les produits » (D214)⁴ à des impôts de production (notamment la fiscalité énergétique dont sont redevables les entreprises), mais la comptabilité nationale ne permet pas d'isoler la part acquittée par les entreprises de celle (majoritaire) acquittée par les ménages. En pratique, dans cette section, nous considérons uniquement la catégorie D29. En outre, nous suivons le choix méthodologique du Conseil d'analyse économique⁵ (CAE) d'exclure de l'analyse les impôts de la catégorie D29 liés à la masse salariale (D291), qui jouent dans certains pays comme la Suède ou l'Autriche un rôle proche des cotisations sociales employeurs et qui sont intégrés à la masse salariale dans la plupart des comparaisons internationales sur le coût du travail.

¹ La valeur ajoutée de l'industrie manufacturière était de 236,1 milliards d'euros en 2016, après requalification de certains impôts sur les produits (catégorie D214) en impôts de production. 25,3 milliards d'euros correspond à 10,7 % de ce total.

² COE-Rexecode (2018), *op. cit.*

³ La part de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises représentait 37 % en 2017.

⁴ Par exemple les droits d'accises, la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques, ainsi que des taxes sur l'immatriculation des véhicules, sur les primes d'assurance, sur la pollution, le transport, etc.

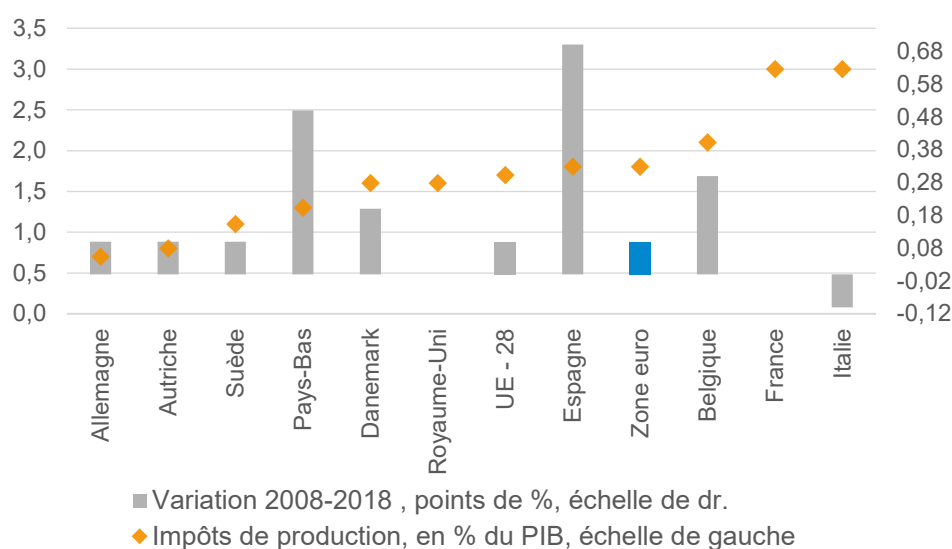
⁵ Martin P. et Trannoy A. (2019), « [Les impôts sur \(ou contre\) la production](#) », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 53, juin.

Bien que les données Eurostat permettent des comparaisons au sein de l'Union européenne, il convient de garder à l'esprit que les périmètres considérés ne sont pas directement comparables. Par exemple, comme le rappelle le Conseil national de l'industrie¹, l'imposition locale de l'activité des entreprises se fait en Allemagne sur les bénéfices des entreprises (1,6 % du PIB en 2016) et n'est pas comptabilisée en impôt de production, contrairement à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en France. En outre, la catégorie D29 ne prend pas en compte les subventions sur la production, relativement élevées en France notamment en raison des crédits d'impôt aux entreprises (CICE, CIR, etc.).

2.2. Une spécificité française

La France se distingue de ses voisins européens par la contribution importante des impôts de production aux recettes publiques et par la diversité des assiettes considérées. En 2018, les impôts de production (hors ceux pesant sur la masse salariale) représentaient 3 % du PIB français, au même niveau que l'Italie, contre 1,7 % en moyenne dans l'Union européenne. Entre 2008 et 2018, les recettes des impôts de production ont augmenté au même niveau que le PIB, tandis qu'ils connaissaient une augmentation importante en Belgique (+0,3 point de pourcentage de PIB), aux Pays-Bas (+0,5) ou en Espagne (+0,7) (graphique 7).

Graphique 7 – Impôts sur les facteurs de production en 2018, en pourcentage du PIB, et évolution depuis 2008, en points de pourcentage du PIB



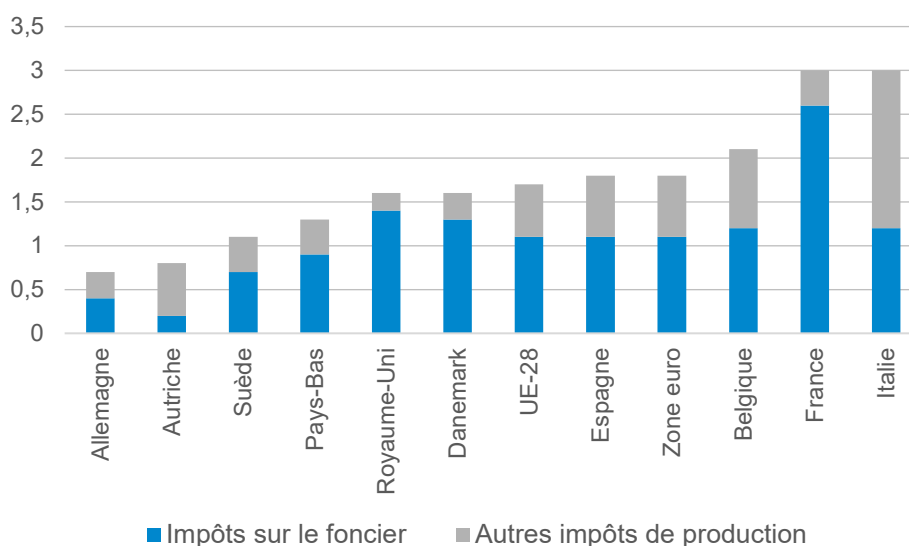
Note : sont inclus ici les prélèvements de la catégorie D29 hors impôts sur la masse salariale.

Source : Eurostat, calculs France Stratégie

¹ Conseil national de l'industrie (2018), *La fiscalité de production. Document de consultation*, rapport du groupe de travail présidé par Yves Dubief et Jacques Le Pape, avril.

Outre un taux de prélèvement sur la production supérieur à celui de la plupart des pays européens, la décomposition de la catégorie D29¹ indique que la France se distingue par le poids des impôts que l’institut statistique européen qualifie d’impôts fonciers, qui représentent 87 % des impôts de production (graphique 8), soit 2,6 % du PIB. En réalité, ils recouvrent une catégorie plus large d’impôts puisqu’ils incluent dans le cas de la France la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui représente 23 % de cette catégorie. Si ces impôts « fonciers » constituent la majorité des impôts de production dans la plupart des pays européens, seuls le Royaume-Uni (87 % du total) et le Danemark (81 %) recourent à ce type d’impôts dans les mêmes proportions que la France. Les autres assiettes ne représentent en revanche que 0,4 % du PIB, contre 0,6 % en moyenne dans l’UE.

Graphique 8 – Décomposition des impôts sur la production en 2018, en pourcentage du PIB



Note : sont inclus ici les prélèvements de la catégorie D29, hors impôts sur la masse salariale. Eurostat intègre la CVAE à la catégorie d’impôts sur le foncier (D29A). Bien qu’un tel choix puisse sembler surprenant, nous conservons ici cette affectation faute de pouvoir effectuer un ajustement cohérent sur tous les pays.

Source : Eurostat, calculs France Stratégie

La France se distingue également sur les autres assiettes taxables. Elle est seule avec l’Italie à avoir un impôt assis sur la valeur ajoutée, et le seul pays européen à avoir fait le

¹ D29 peut être décomposé entre impôts sur la masse salariale ou les effectifs employés (D29C), impôts sur la propriété ou l’utilisation de terrains, bâtiments et autres constructions (D29A), et d’autres assiettes moins importantes telles que les impôts sur l’utilisation d’actifs fixes (D29B), les impôts sur les transactions internationales (D29D), les impôts sur les autorisations d’exercer des activités commerciales ou professionnelles (D29E), les impôts sur les émissions polluantes (D29F), la sous-compensation de la TVA résultant de l’application du régime forfaitaire (D29G) et les autres impôts sur la production (D29H).

choix d'une taxation directement appliquée au chiffre d'affaires à travers la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui s'applique aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 19 millions d'euros.

Par ailleurs, outre les taux d'imposition et le choix des assiettes correspondantes, les impôts de production français se distinguent par leur nombre. Alors qu'il faut additionner sept impôts différents¹ pour obtenir 80 % des recettes en France, cinq impôts de production suffisent en Italie et en Allemagne, et deux seulement au Royaume-Uni. Au total, on compte plus d'une quarantaine d'impôts de production en France, dont une grande majorité génère des recettes inférieures à 1 % du total.

2.3. Des effets économiques variables en fonction de l'assiette

Contrairement à l'impôt sur les sociétés² et à la TVA, la plupart des impôts de production affectent les choix des facteurs de production et peuvent être source de distorsion tout au long de la chaîne de production. Par ailleurs, en ciblant les entreprises indépendamment de leur rentabilité, les impôts de production sont susceptibles d'affecter le prix de revient et le point mort des entreprises, donc leur probabilité de survie ou leur capacité à exporter. La théorie économique, dans le sillage des travaux de Diamond et Mirrlees (1971)³, suggère que la taxation des biens intermédiaires résulte en une utilisation sous-optimale des facteurs de production. Selon ces travaux, une taxe proportionnelle sur tous les facteurs réduit l'échelle de la production et une taxe non proportionnelle réduit la production de certains biens au bénéfice de certains autres, alors que l'optimum est réalisé lorsque les ratios de la productivité de chaque facteur à leur coût relatif sont égaux. Ces distorsions à l'échelle microéconomique peuvent avoir d'importantes conséquences au niveau agrégé⁴.

En pratique, le degré de distorsion introduit par les impôts de production, et au même titre l'impact sur la productivité et sur la compétitivité des entreprises, dépendent conjointement de l'assiette et du taux considérés. Dans cette section, nous nous intéressons tout particulièrement à trois impôts de production qui par leurs assiettes, ou les montants en jeu, sont sujets à débat : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

¹ Versement transport, taxes sur les salaires, forfait social, taxe sur le foncier bâti, CFE, CVAE et C3E.

² L'impôt sur les sociétés peut créer un biais pour le financement en dettes plutôt qu'en capitaux propres, en raison de la déductibilité des intérêts.

³ Diamond P. A. et Mirrlees J. A. (1971), « Optimal taxation and public production I-II », *American Economic Review*, vol. 61, n° 3, p. 8-27 et 261-278.

⁴ Baqaee D. R. et Farhi E. (2017), « [Productivity and misallocation in general equilibrium](#) », *NBER Working Paper*, n° 24007.

La C3S est une taxe sur le chiffre d'affaires des sociétés. Alors que le Pacte de solidarité et de responsabilité prévoyait sa suppression, elle a été maintenue pour les entreprises réalisant plus de 19 millions d'euros de chiffre d'affaires. En 2018, elle a généré 3,8 milliards d'euros de recettes (tableau 2), destinées au financement de l'assurance vieillesse des travailleurs non salariés. Selon la note du CAE de 2019, cet impôt est particulièrement néfaste pour le tissu productif. Malgré un taux maximal relativement modéré de 0,16 %, la C3S s'accumule en cascade à chaque étape des chaînes de valeur dès lors que le produit est intégré au processus de production d'une autre entreprise. Cette imposition en cascade doublerait en moyenne le taux facial de la C3S. La C3S augmente ainsi le prix des consommations intermédiaires au détriment des petites et moyennes entreprises non assujetties directement, mais pénalisées à l'achat par la répercussion éventuelle d'une hausse des prix supportée par leurs fournisseurs. Suivant la théorie de l'incidence, seules les entreprises qui font face à une demande peu élastique pourront répercuter la C3S sur leurs prix de vente. De ce fait, la C3S agit simultanément comme un droit de douane sur la production intérieure et comme une subvention aux importations. Un tel mécanisme apparaît problématique, sinon pleinement contradictoire avec les objectifs de compétitivité en France, où la balance commerciale est structurellement déficitaire. La C3S peut également créer une incitation artificielle à l'intégration verticale, laquelle n'est pas nécessairement optimale, ni pour l'entreprise, ni pour l'ensemble de l'économie. Autre inconvénient : le chiffre d'affaires étant peu corrélé avec la rentabilité d'une entreprise, la C3S peut, dans de nombreux cas, peser plus lourdement sur des entreprises dont l'excédent brut d'exploitation est négatif, ce qui accroît le point mort de l'entreprise et pourrait affecter sa probabilité de survie. Le CAE, dans une note complémentaire à celle de 2019¹, indique par exemple que 20 % des entreprises redevables de la C3S ne sont pas profitables. Les travaux empiriques de Urvoy (2019)² sur l'impact de différents impôts de production, suggèrent que la C3S aurait un effet négatif sur la probabilité de survie des entreprises ainsi que sur leurs exportations. En revanche, l'auteur n'observe pas de déformation de la distribution des entreprises autour du seuil de chiffre d'affaires de 760 000 euros, à partir duquel la C3S s'appliquait avant le Pacte de solidarité et de responsabilité, ce qui indique que les entreprises ne manipuleraient pas leur chiffre d'affaires pour diminuer leur exposition à cet impôt. Ce résultat rejoint d'ailleurs le seul avantage clair du chiffre d'affaires comme assiette fiscale : cet agrégat est beaucoup moins manipulable que les autres assiettes.

La CFE et la CVAE forment à elles deux la contribution économique territoriale (CET), créée en 2010 dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle³, et qui est plafonnée

¹ Martin P. et Paris H. (2020), « [Éclairages complémentaires sur les impôts sur la production](#) », *Focus*, n° 042-2020, Conseil d'analyse économique, juillet.

² Urvoy C. (2019), « [Impôts sur la production : quel impact sur la compétitivité ? Analyse de trois taxes sur données d'entreprises](#) » [CVAE, CFE et C3S], *Focus*, n° 035-2019, Conseil d'analyse économique, juin.

³ Cette réforme a induit une baisse de 0,2 point de PIB des impôts de production en régime de croisière.

à 3 % de la valeur ajoutée de l'entreprise. La CVAE concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros en fonction de la valeur ajoutée fiscale, à un taux progressif de 0 à 1,5 % de la valeur ajoutée comptable dépendant du chiffre d'affaires. En 2018, les recettes de la CVAE s'élevaient à 14,2 milliards d'euros, soit 13 % du total des impôts de production. La CVAE offre l'avantage d'être neutre vis-à-vis de la combinaison des facteurs de production et du mode de financement des entreprises. Elle échappe également par construction à l'effet cascade d'impôts tels que la C3S. Bien qu'elle concerne une assiette plus proche de la faculté contributive des entreprises que la C3S, le CAE¹ indique que 15 % des entreprises assujetties à la CVAE (valeur ajoutée positive et chiffre d'affaires supérieur à 500 000 euros) ont un excédent brut d'exploitation négatif ou nul. Cet impôt pénalise également les entreprises intensives en capital, car il n'est pas possible de déduire les dotations aux amortissements de la base taxable. Par ailleurs, Urvoy (2019) indique qu'en raison du lien entre son taux et le chiffre d'affaires, la CVAE touche de façon distincte non seulement des secteurs nécessitant plus ou moins de consommations intermédiaires (donc avec des valeurs ajoutées plus ou moins éloignées de leur chiffre d'affaires), mais également des entreprises d'un même secteur avec des niveaux pourtant proches de valeur ajoutée (notamment au sein des entreprises dans la partie haute de la distribution de valeur ajoutée). En revanche, l'auteur ne trouve pas d'effet de seuil autour des 500 000 euros de chiffre d'affaires, suggérant que la CVAE n'incite pas les entreprises à ralentir leur croissance à l'approche de ce seuil afin d'échapper à la cotisation.

La CFE constitue, avec la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) assise sur la valeur locative cadastrale, l'essentiel des prélèvements sur l'assiette foncière. À la différence de la TFPB, qui affecte le rendement du capital pour le propriétaire, la CFE est un impôt foncier payé par l'utilisateur² du capital immobilier (personnes physiques ou morales exerçant une activité professionnelle non salariée). Les taux d'imposition de la CFE et la TFPB sont fixés par les collectivités territoriales. En 2018, elles ont respectivement permis de lever 6,8 milliards et 34,2 milliards d'euros. Bien que l'assiette foncière soit sans rapport établi avec la santé ou la robustesse économiques des entreprises, les impôts fonciers sont généralement considérés comme des sources de prélèvements intéressantes pour les collectivités. Ils assurent en effet une certaine régularité des recettes fiscales³ et donnent aux entreprises un rôle de contributeur essentiel dans le maillage territorial et le développement et l'entretien des services publics locaux. Il s'agit par ailleurs d'un outil de concurrence fiscale entre collectivités, incitant notamment les collectivités à

¹ Martin P. et Paris H. (2020), « [Éclairages complémentaires sur les impôts sur la production](#) », *op. cit.*

² L'incidence statutaire et l'incidence économique ne sont cependant pas nécessairement identiques. En particulier, si l'offre d'immobilier d'entreprise est peu élastique, la CFE pourrait être supportée en partie par le propriétaire.

³ Contrairement à l'IS, dont l'élasticité au PIB est proche de 3 selon Lafféter Q. et Pak M. (2015), « [Élasticité des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France](#) », *Document de Travail*, n° G2015/08, Insee, mai.

rendre les terrains constructibles pour accroître leurs recettes. La CFE pourrait néanmoins décourager les entreprises à acquérir du capital foncier afin de réduire leur exposition à cette taxe, comme le suggèrent les estimations de Urvoy (2019).

Les impôts sur la masse salariale ou les effectifs employés, exclus du périmètre jusqu'ici, sont principalement constitués des taxes sur les salaires, des versements transports, du forfait social, des taxes au profit du Fonds national d'aide au logement, des taxes au profit de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et de la contribution au développement de l'apprentissage. Ces impôts pèsent sur le coût du travail et la compétitivité-coût des entreprises exportatrices, et incitent à la substitution du capital au travail. Leur impact économique est d'autant plus préjudiciable à la création d'emplois et à l'expansion internationale des entreprises qu'ils s'ajoutent à un niveau de cotisations sociales patronales déjà très élevé, là où les impôts de production suédois se substituent fortement aux cotisations pour financer la protection sociale.

Tableau 1 – Impôts sur la production (D29) payés par les entreprises en France en 2018

	2018 en milliards €	% total D29
Impôts sur la masse salariale ou les effectifs employés	37,1	34,1 %
<i>Versement transport</i>	8,9	8,2 %
<i>Taxes sur les salaires</i>	13,9	12,7 %
<i>Forfait social</i>	5,7	5,2 %
<i>Autres</i>	8,6	7,9 %
Impôts sur les bâtiments, terrains et autres constructions	47,3	43,3 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	34,2	31,3 %
<i>CFE</i>	6,8	6,3 %
<i>Autres</i>	6,3	5,7 %
CVAE	14,2	13,0 %
C3S	3,8	3,5 %
Autres impôts sur la production	6,7	6,1 %
Total	109	100 %

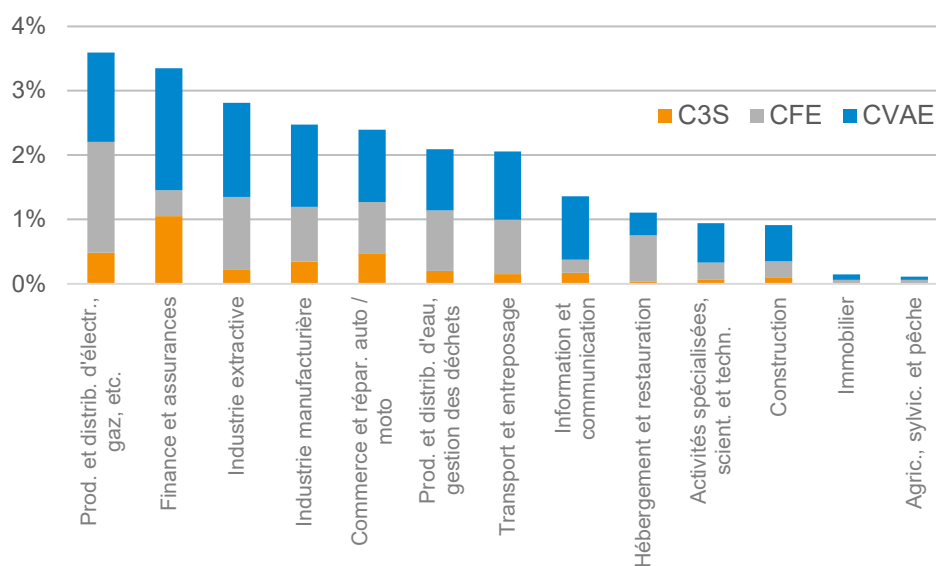
Source : Eurostat, calculs France Stratégie

2.4. Une contribution de l'industrie supérieure à son poids dans l'économie

Du fait de leur structure productive, à chiffre d'affaires égal, les entreprises industrielles pâtissent plus lourdement que les entreprises de services des impôts de production. En 2017, en dépit d'un poids limité à 11,2 % de la valeur ajoutée brute nationale, l'industrie manufacturière s'acquittait respectivement de 22,4 %, 24,5 % et 22,6 % du total de la C3S,

la CFE et la CVAE¹, et de 23,2 % du total de ces trois impôts de production. Lorsqu'on se focalise sur les secteurs marchands, l'industrie manufacturière représentait 15,4 % de la valeur ajoutée brute totale, et s'acquittait respectivement de 22,8 %, 27,0 % et 23,7 % du total de la C3S, la CFE et la CVAE, et de 24,6 % du total de ces trois impôts de production. L'étude du CAE² confirme l'existence d'un biais sectoriel de la C3S, la CVAE et la CFE, qui pénalisent plus lourdement l'industrie, le commerce et la finance relativement à leurs valeurs ajoutées respectives (graphique 9).

Graphique 9 – CVAE, CFE et C3S rapportées à la valeur ajoutée, en pourcentage, 2017



Note : valeur ajoutée au sens de la comptabilité nationale (différent de la valeur ajoutée fiscale utilisée pour le calcul de la CVAE).

Source : DGFIP et DSS, calculs du CAE (*Focus CAE n° 042-2020*)

2.5. Une fiscalité peu favorable à l'investissement ?

D'après le taux de taxation effectif moyen calculé par Eurostat (graphique 10), la France est le pays qui présente la fiscalité sur l'investissement la plus désincitative à la localisation sur le territoire. En même temps, comme le rappellent France Stratégie et la Fabrique de l'industrie³, « *les entreprises françaises ont depuis dix ans un niveau d'investissement plus*

¹ L'industrie manufacturière s'acquitte d'une proportion de la CVAE supérieure à son poids dans la valeur ajoutée brute nationale non seulement en raison du lien entre le taux d'imposition et le chiffre d'affaires, mais surtout car son assiette repose sur la valeur ajoutée fiscale, dont le calcul diffère de la valeur ajoutée au sens de la comptabilité nationale. L'industrie manufacturière représentait ainsi en 2017 11 % de cette dernière, mais 20 % de la valeur ajoutée fiscale.

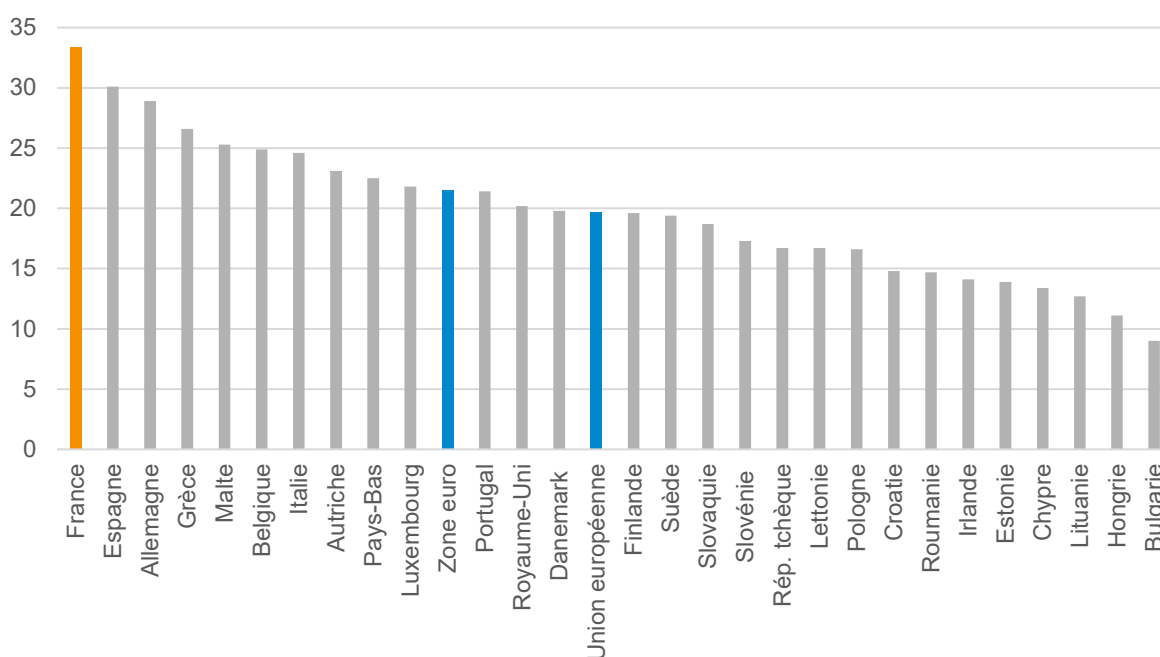
² Martin P. et Paris H. (2020), « [Éclairages complémentaires sur les impôts sur la production](#) », *op. cit.*

³ Guillou S., Mini C., et Lallement R. (2018) « L'investissement des entreprises françaises est-il efficace ? », les Synthèses de la Fabrique.

élevé que leurs homologues dans la plupart des autres pays européens » (voir la section 3.2 dans le chapitre 1 pour une discussion détaillée de ce paradoxe apparent). Par ailleurs, le biais en faveur du financement par la dette est important (graphique 11), même si plusieurs mesures ont été prises ces dernières années pour le réduire.

Au niveau international, des réflexions ont lieu quant à la possibilité d'une taxation des flux de trésorerie fondée sur l'EBE net de l'investissement et sans déduction des intérêts d'emprunt, ainsi que d'une taxation basée sur le lieu de destination plutôt que sur le lieu de production¹. Cette taxation était notamment proposée par le parti républicain aux États-Unis en 2017 sous le nom de « Destination-Based Cash-Flow Tax ». Cela pourrait encourager l'investissement, limiter la préférence des entreprises pour le financement par la dette et réduire l'incitation à la manipulation des prix de transferts et au déplacement des profits. Le FMI concluait dans Carton *et al.* (2019) que le PIB potentiel mondial augmenterait de 4 % si les prélèvements passaient par une taxation des flux de trésorerie plutôt que par un IS classique (pour des recettes de 2,7 % du PIB). Compte tenu de la situation fiscale française, le pays pourrait être un des principaux bénéficiaires d'une telle réforme.

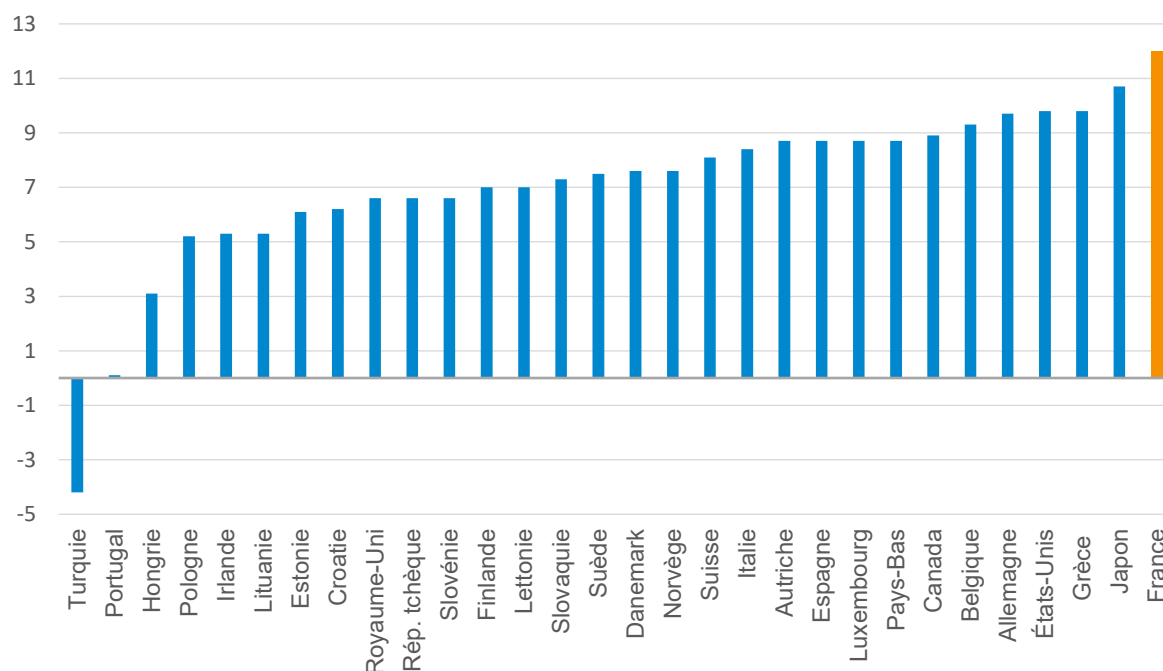
Graphique 10 – Taux de taxation moyen sur les investissements des entreprises, en pourcentage, 2019



Source : Eurostat, *Taxation trends 2018*

¹ Voir par exemple Carton B., Fernández-Corugedo E. et Hunt B. L. (2019), « Corporate tax reform: From income to cash flow taxes », *IFM Working Paper*, n° 19/13, Fonds monétaire international, janvier.

Graphique 11 – Différence entre taux effectif de taxation sur les fonds propres et sur la dette, en points, 2019



Source : OECD Economic Outlook 2018, novembre 2017

2.6. Un effet notable de la fiscalité française sur la localisation des sites de production

Comme mentionné dans le chapitre 2, les entreprises françaises ont tendance à localiser leurs sites de fabrication à l'étranger plus que les entreprises des autres pays européens comparables. Au vu des différents facteurs qui jouent dans les choix de localisation et de la singularité française en termes de taxation des facteurs de production, les impôts de production qui pèsent plus particulièrement sur le secteur manufacturier sont souvent présentés comme l'un des facteurs de la désindustrialisation du pays. Ce point semble confirmé par des travaux récents¹ de France Stratégie fondés sur l'analyse des choix de localisation d'entreprises étrangères dans les pays européens. Les résultats de cette étude suggèrent que la fiscalité joue un rôle important dans l'attractivité des pays européens concernant les investissements des entreprises. Les incitations fiscales à la R & D sont par exemple un facteur clé pour l'attractivité des activités d'innovation. Les investissements dans les sites de production découlent quant à eux largement des impôts pesant sur la production. Enfin, pour l'investissement dans des sièges sociaux, les résultats soulignent

¹ Lachaux A. et Lallement R. (2020), « [Les facteurs de localisation des investissements directs étrangers en Europe. Le cas des sites de production, d'innovation et des sièges sociaux](#) », *op. cit.*

le rôle important joué par les impôts de production et l'impôt sur les sociétés (voir les sections sur l'internationalisation des entreprises françaises et l'attractivité de l'économie dans le chapitre 2).

3. Les mesures d'allégement du coût du travail ont moins bénéficié à l'industrie

3.1. État des lieux

L'observation rigoureuse du montant et de la structure du financement de la protection sociale en France met en lumière un coin social fortement prononcé, autrement dit un écart important entre le salaire net des employés et le coût total pour l'entreprise. De manière générale, un coin social élevé peut présenter des effets désincitatifs sur la création d'emplois : d'une part, en dissuadant l'offre de travail si les salariés ne perçoivent pas les cotisations comme un revenu différé ; d'autre part, en décourageant la demande de travail, dans certaines situations, notamment pour des niveaux de productivité inférieure au coût du travail.

Le tournant vers les mesures générales de réduction du coût du travail a été pris au début des années 1990, afin d'enrichir la croissance en emploi, alors que le chômage avoisinait les 10 %. Ces mesures visaient à réduire le coût du travail des travailleurs les moins qualifiés pour juguler le chômage endémique sur ces niveaux de salaire, sans abaisser leur niveau de rémunération. Dans ces circonstances, les allègements de cotisations sur les bas salaires ont été utilisés afin de lutter contre le chômage des moins qualifiés, réduire la précarité des travailleurs moins qualifiés et, plus récemment, améliorer la compétitivité des entreprises françaises. L'Allemagne ou le Royaume-Uni ont longtemps fait le choix d'une approche opposée, combinant un salaire minimum modéré, voire inexistant, la possibilité d'emplois à durée très réduite et la création de dispositifs de soutien au revenu des travailleurs les plus précaires, à l'instar des crédits d'impôt. Certaines études¹ faisant état d'un arbitrage entre ajustement par les salaires ou par l'emploi en fonction du niveau de rigidité à la baisse des salaires, pointent ce facteur comme la raison principale des trajectoires de l'emploi divergentes entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni depuis les années 1990. Cette différence tend néanmoins à s'estomper, notamment avec l'instauration d'un revenu minimum légal en Allemagne et les augmentations de salaire minimum au Royaume-Uni à partir de 2015.

¹ Cahuc P. et Zylberberg A. (1999), « [Job protection, minimum wage and unemployment](#) », *IZA Discussion Paper*, n° 95, décembre ; Cahuc P., Cette G. et Zylberberg A. (2008), [Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?](#), Paris, La Documentation française.

3.2. Les effets attendus d'une baisse du coût du travail

Les effets théoriques induits par une baisse du coût du travail restent ambigus pour les économistes. Si la baisse est répercutée sur le prix de vente, on relève un effet positif sur la compétitivité coût et prix des entreprises exportatrices qui peut se traduire par des gains en emplois et en revenus. Si, au contraire, la baisse du coût du travail sert à accroître la marge des entreprises bénéficiaires, ces dernières peuvent utiliser ce surplus de trésorerie pour investir. Cependant, en théorie, les ressources propres des entreprises ne devraient déterminer les investissements à valeur nette actualisée positive que dans le cas où l'entreprise est contrainte financièrement. La baisse du coût du travail peut également entraîner une réduction de l'investissement et une moindre montée en gamme de l'économie, par la moindre incitation à investir dans la formation, la recherche des gains de productivité et l'innovation. Enfin, un allègement du coût du travail peut conduire à une augmentation du salaire brut, sans modifier les marges, lorsque le pouvoir de négociation des salariés est élevé. À cet égard, l'effet d'une baisse du coût du travail sur les créations d'emplois semble dépendre du niveau de rémunération ciblé. Des allègements de cotisations à des niveaux de salaires où le taux de chômage est faible, comme pour les emplois qualifiés en France, sont plus susceptibles de conduire à une hausse des salaires bruts qu'à des créations d'emplois.

3.3. Trois décennies de baisse du coût du travail : dates, instruments et dispositifs

Les premières mesures d'exonération des cotisations sociales patronales conduites entre 1993 et 1998, dites « offensives », avaient pour objectif principal de réduire le coût du travail au voisinage du Smic afin de réduire le chômage des travailleurs peu qualifiés. Un deuxième paquet de mesures, dite « défensives », a été adopté entre 1998 et 2002, avec pour ambition d'étendre les exonérations de la première phase pour contenir l'augmentation du coût du travail au niveau du Smic, dans le contexte des 35 heures et des garanties mensuelles de rémunération (GMR). Le taux d'exonération, dégressif à partir du Smic, est ainsi passé de 18,2 points de cotisation en 1995 à 26 points en 2000, avant d'être étendu, entre 2000 et 2003, à des niveaux proches de 1,7 Smic. Entre 2003 et 2005, l'harmonisation progressive des exonérations des entreprises soumises à différents niveaux de GMR a donné lieu à un dispositif unique d'allègements de cotisations de 26 points au niveau du Smic, avec un seuil de sortie du dispositif à 1,6 Smic. Après 2005, des réformes supplémentaires ont porté le montant global des exonérations au-dessus des 20 milliards d'euros. Au 1^{er} juillet 2007, ces allègements représentaient une réduction de 26 points des cotisations sociales patronales au niveau du Smic pour les entreprises de plus de 20 salariés, et de 28,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés, ces exonérations décroissant linéairement jusqu'à disparaître à 1,6 Smic.

En 2015, l'adoption du Pacte de responsabilité et de solidarité a conditionné une nouvelle vague d'exonérations sur les bas salaires, en autorisant notamment l'annulation de l'intégralité des cotisations URSSAF au niveau du Smic et en limitant à 10 points de cotisations patronales le financement des dispositifs de retraites complémentaires, d'assurance chômage et de formation professionnelle.

Parallèlement à l'objectif de baisse du coût du travail sur les bas salaires, d'autres mesures de baisse du coût du travail ont également ciblé des niveaux de rémunération plus élevés, notamment dans le souci d'améliorer la compétitivité de l'économie française. Le Pacte de responsabilité et de solidarité a ainsi réduit le taux de cotisation d'allocations familiales de 1,8 point jusqu'à 3,5 Smic. Mis en place à partir de 2013, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) visait quant à lui une baisse du coût du travail pour tous les salaires en dessous de 2,5 Smic (soit 80 % des salariés), par l'aménagement d'un crédit d'impôt sur les sociétés de 6 % de la masse salariale en rythme de croisière. En 2019, le CICE a été transformé en une baisse de cotisations patronales de même montant, complétée par un allègement supplémentaire de 4 points au niveau du Smic, dégressif jusqu'à 1,6 Smic.

Outre un objectif de création d'emplois, commun avec les mesures antérieures d'allègement du coût du travail, le CICE visait explicitement à compenser les efforts de marge des entreprises exportatrices françaises pour limiter la dégradation de leur compétitivité-prix. De ce point de vue, il faut noter que le CICE est apparu bien plus favorable à l'industrie que ne l'étaient les mesures du Pacte centrées sur le voisinage du Smic (voir *infra* pour une discussion sur ce point).

Au total, en incluant la bascule récente du CICE en allègement de cotisations, le CAE¹ estime que le coût annuel de l'ensemble des dispositifs d'allègements généraux de cotisations sociales approche 60 milliards d'euros² en 2019 (hors effets de bouclage macroéconomique sur l'emploi et le financement).

3.4. Quelles évaluations pour les dispositifs d'allègement ?

La plupart des évaluations portant sur les mesures d'allègement de cotisations sociales patronales se sont concentrées sur l'enrichissement de la croissance en emplois, en étudiant les effets structurels sur le nombre d'emplois créés ou sauvegardés, abstraction faite des effets conjoncturels. À l'inverse, ces études ont rarement apprécié l'impact des

¹ L'Horty Y., Martin P. et Mayer T. (2019), « [Baisses de charges : stop ou encore ?](#) », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 49, janvier.

² La répartition est la suivante : 24 milliards d'euros pour la première vague (1993-2005) ; 22 milliards d'euros pour le CICE ; 8 milliards pour le Pacte de responsabilité et de solidarité ; 3,5 milliards pour l'allègement supplémentaire de 4 points au niveau du Smic en 2019.

allègements sur les salaires, ainsi que sur la compétitivité des entreprises exportatrices. De fait, ces mesures s'avèrent extrêmement difficiles à évaluer *ex post* pour au moins deux raisons. D'abord, parce qu'elles touchent toutes les entreprises, ce qui rend difficile de comparer les conséquences pour les entreprises bénéficiaires par rapport à des entreprises non bénéficiaires. Ensuite, parce que leur mise en place coïncide avec, voire vise à compenser, d'autres dispositifs susceptibles d'avoir influencé le marché de l'emploi sur la même période, sans qu'il soit possible d'isoler parfaitement les différents mécanismes à l'œuvre¹. Par ailleurs, les évaluations microéconomiques ne capturent que les effets relatifs entre des entreprises bénéficiant différemment des dispositifs de baisse du coût du travail, et ne prennent pas en compte les effets sur l'ensemble de l'économie, généralement analysés dans le cadre de modèles macroéconomiques.

Crépon et Desplatz (2001)² proposent une évaluation de la première génération d'allègements de cotisations initiée en 1993. Leurs estimations suggèrent une élasticité de la demande de travail à son coût très élevée de -1,5 sur les bas salaires du secteur manufacturier. Ainsi, selon cette estimation, une réduction d'un point du coût du travail au niveau des bas salaires conduit à une augmentation de 1,5 % de la demande de travail à ce niveau de rémunération. Le Conseil d'orientation pour l'emploi estime pour sa part que le nombre d'emplois créés ou sauvegardés entre 1993 et 1997 s'élève à 300 000³. Concernant la deuxième vague d'allègement de cotisations, Crépon, Leclair et Roux (2004)⁴ chiffrent à 350 000 le nombre d'emplois créés ou sauvegardés sur l'ensemble de la période 1998-2002. L'effet des mesures d'allègements conduites entre 2003 et 2005 serait quant à lui quasiment nul, d'après les travaux de Bunel *et al.* (2010)⁵, Simonnet et Terracol (2009)⁶ et Cahuc *et al.* (2009)⁷, avec une élasticité proche de -0,5. En synthèse des principales études sur le sujet, Ourliac et Nouveau (2012)⁸ indiquent qu'entre 1993 et 1997, les allègements auraient permis de créer ou de sauvegarder entre 200 000 et 400 000 emplois (soit un coût brut par emploi compris entre 20 000 et 40 000 euros, en

¹ Par exemple, la mise en place du CICE a coïncidé à partir de 2015 avec le Pacte de responsabilité ou la baisse des cotisations « famille » qui modifient le coût du travail sur des niveaux de rémunération proches de ceux du CICE.

² Crépon B. et Desplatz R. (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, p. 1-24.

³ COE (2006), *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février.

⁴ Crépon B., Leclair M. et Roux S. (2004), « RTT, productivité et emploi : nouvelles estimations sur données d'entreprises », *Économie et Statistique*, n° 376-377, p. 55-89.

⁵ Bunel M., Gilles F. et L'Horty Y. (2010), « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Économie et Statistique*, n° 429-430, p. 77-105.

⁶ Simonnet V. et Terracol A. (2009), « Coût du travail et flux d'emploi : l'impact de la réforme de 2003 », *Économie et Statistique*, n° 429-430, p. 107-128.

⁷ Cahuc P., Crépon B., Kramarz F., Quantin S. et Radtchenko N. (2009), *Évaluation des baisses de cotisations sociales sur les bas salaires dans le cadre du dispositif Fillon 2003*, Rapport à la Dares, Dares.

⁸ Ourliac B. et Nouveau C. (2012), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Document d'études*, n° 169, Dares, février.

euros de 2009, sans compter la hausse des cotisations sociales et la baisse des dépenses sociales associées à ces créations d'emplois). En extrapolant ces résultats à la période 1997-2009, où l'évaluation est compliquée par la conjonction d'autres dispositifs, et sous l'hypothèse optimiste de « rendements constants », cela suggère que les allègements de cotisations auraient permis des créations ou sauvegardes d'emplois comprises entre 550 000 à 1,1 million d'emplois. Enfin, les études empiriques suggèrent que les allègements consentis entre 2003 et 2005 auraient globalement compensé les pertes d'emplois liées à la convergence vers le haut des garanties de rémunération mensuelles (GRM) issues de la réduction du temps de travail.

Le CICE a donné lieu à une démarche d'évaluation mise en place dès 2013 et confiée à France Stratégie. Chaque année, un rapport a été rendu public, faisant état du déploiement du dispositif (appropriation par les acteurs, montants de créances déclarés par les entreprises) puis de résultats de travaux d'évaluation – micro-économétriques pour l'essentiel – relatifs aux effets mesurables du CICE sur différentes variables au niveau des entreprises : emploi, salaire, marge, exportations, investissement, R & D. Des travaux qualitatifs ont également permis d'analyser comment l'usage du CICE était, au sein des entreprises, appréhendé et notamment soumis à l'information et à la consultation des représentants du personnel dans les comités d'entreprise. Ces travaux d'évaluation ont été confiés à des équipes de chercheurs universitaires indépendantes, dont les méthodes et résultats étaient soumis et expertisés par le comité. Les résultats publiés ont permis d'exposer dans le débat public certains effets identifiables mais aussi plus largement les difficultés que pouvait poser le traçage ou l'identification des effets du CICE, mesure vaste qui bénéficiait à toutes les entreprises.

La suppression du CICE au 1^{er} janvier 2019 a aussi *de facto* mis fin au support légal du comité d'évaluation, mais France Stratégie a souhaité poursuivre la démarche d'évaluation, et ainsi continué de financer et piloter – avec un comité technique réunissant des administrations et des universitaires – la poursuite des travaux d'évaluation dans deux directions : un approfondissement de l'évaluation au niveau micro-économétrique (à partir des données individuelles d'entreprises) avec l'équipe TEPP et une évaluation macrosectorielle (à partir des données de la comptabilité nationale) avec l'OFCE¹.

Ces deux méthodes sont complémentaires. L'évaluation au niveau micro-économétrique, qui estime l'effet du CICE à partir des différences d'intensité d'exposition au dispositif entre entreprises, a l'avantage d'être la plus puissante d'un point de vue statistique, avec l'identification d'effets causaux. Elle présente cependant l'inconvénient d'être partielle : elle porte sur un échantillon « cylindré » d'entreprises, ignorant l'effet du CICE sur la

¹ TEPP (2020), *Les effets du CICE sur l'emploi, la masse salariale et l'activité : approfondissements et extensions pour la période 2013-2016* ; OFCE (2020), *Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle*.

démographie des entreprises et n'intègre pas les interactions entre entreprises¹. L'évaluation macrosectorielle, qui utilise les différences d'intensité d'exposition au CICE entre secteurs d'activité, est *a contrario* très fragile statistiquement, mais présente l'avantage d'intégrer l'ensemble des mécanismes économiques à l'œuvre.

L'évaluation micro-économétrique identifie un fort effet emploi chez le quart des entreprises les plus bénéficiaires du CICE, qui ne représentent qu'un huitième des effectifs, mais rien de significatif chez les autres, pour un effet total de 100 000 emplois environ, ce qui est faible, rapporté au coût du CICE – de l'ordre de 18 milliards d'euros en 2016.

L'évaluation macrosectorielle trouve des résultats nettement supérieurs. Même en intégrant le financement de la mesure (par un mix d'impôts supplémentaires et de réduction des dépenses), les effets emplois seraient de l'ordre de 160 000. Des effets sur les prix sont trouvés dans l'industrie (y compris sur les prix d'exportation), mais avec des coefficients trop élevés pour être réalistes. La Banque de France dans une étude récente estime pour sa part que le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité auraient permis de créer 240 000 emplois marchands sur le million d'emplois créés entre fin 2015 et fin 2019².

Ces estimations macroéconomiques ne sont pas à prendre au pied de la lettre, car elles s'accompagnent d'une grande incertitude statistique. Elles rappellent toutefois les limites des estimations micro-économétriques, pour une mesure de cette ampleur, dont le faible ciblage complexifie fortement l'identification des effets, qui en outre sont de nature différente selon les entreprises (emploi, salaires, investissement, etc.).

Des investigations complémentaires sont souhaitables pour mieux comprendre les résultats présentés dans ce rapport et préparer l'évaluation de la transformation du CICE en allègement de cotisations³. Cette transformation met en particulier fin au décalage possible entre le montant de CICE théorique pour une année donnée et l'imputation effective du crédit d'impôt (plus du tiers de la créance CICE acquise au titre des salaires versés en 2013 a été consommé après avril 2017), ce qui devrait avoir un impact favorable.

¹ Par exemple, si une entreprise bénéficiant de beaucoup de CICE choisit de baisser ses prix pour son client, permettant à ce dernier de gagner des parts de marché et d'accroître son emploi, l'évaluation micro conclura à un effet nul sur l'emploi.

² Aldam P., Cochard M. et Ouvrard P. (2020), « Les politiques économiques ont contribué aux fortes créations d'emplois en France de 2016 à 2019 », *Bulletin de la Banque de France*, 231/6.

³ À ce stade seules des évaluations *ex ante* sont disponibles, voir par exemple la note IPP n° 36, « [Quels effets attendre de la transformation du CICE en réduction de cotisations employeurs ?](#) », octobre 2018.

3.5. L'impact sur l'industrie

Outre les difficultés liées à leur évaluation, les mesures récentes de baisse du coût du travail telles que le CICE et le Pacte de responsabilité ont poursuivi un double objectif – a priori contradictoire sur le niveau des salaires à cibler pour y parvenir – d'amélioration de la compétitivité-coût et de réduction du chômage. Ces mesures, par leur ciblage sur les bas salaires, profiteraient peu à l'industrie manufacturière qui emploie moins de travailleurs à bas salaires. La question du ciblage des aides en fonction des niveaux de salaires a donné lieu à un vif débat suite au rapport Gallois. La plupart des études économiques démontrent que la baisse du coût du travail n'a un impact que sur les salaires proches du Smic. À des niveaux plus élevés, le marché du travail n'est pas affecté par le sous-emploi et une baisse des cotisations sociales se traduit alors plus directement en hausse des salaires plutôt qu'en créations d'emplois. Les représentants de l'industrie et certains des analystes qui leur sont proches argumentent que l'industrie est plus exposée à la concurrence internationale et devrait donc être la cible principale de l'allègement du coût du travail.

Le CICE a été victime de ce débat non tranché et a donné lieu à un compromis que certains peuvent juger bancal : comme son nom l'indique, il a cherché à la fois à encourager la création d'emplois tout en ciblant une amélioration de la compétitivité. Le résultat est qu'il a contribué directement à de la création d'emplois d'un ordre de grandeur relativement limité au vu des sommes engagées selon le dernier rapport de France Stratégie sur le sujet¹. Mais il a contribué également à améliorer la compétitivité des entreprises françaises, notamment en permettant de rattraper une partie de l'écart de compétitivité coût entre la France et l'Allemagne notamment, comme expliqué plus avant dans ce chapitre. Cependant, son impact direct sur l'industrie est resté limité du fait d'une proportion moindre de la baisse du coût du travail pour ce secteur.

En tout état de cause, l'extension des politiques de baisses du coût du travail à des salaires de 2,5 Smic pour le CICE – et même 3,5 Smic pour le pacte de responsabilité – a été favorable à l'industrie, par rapport aux politiques antérieures qui concentraient les allègements en deçà de 1,6 Smic.

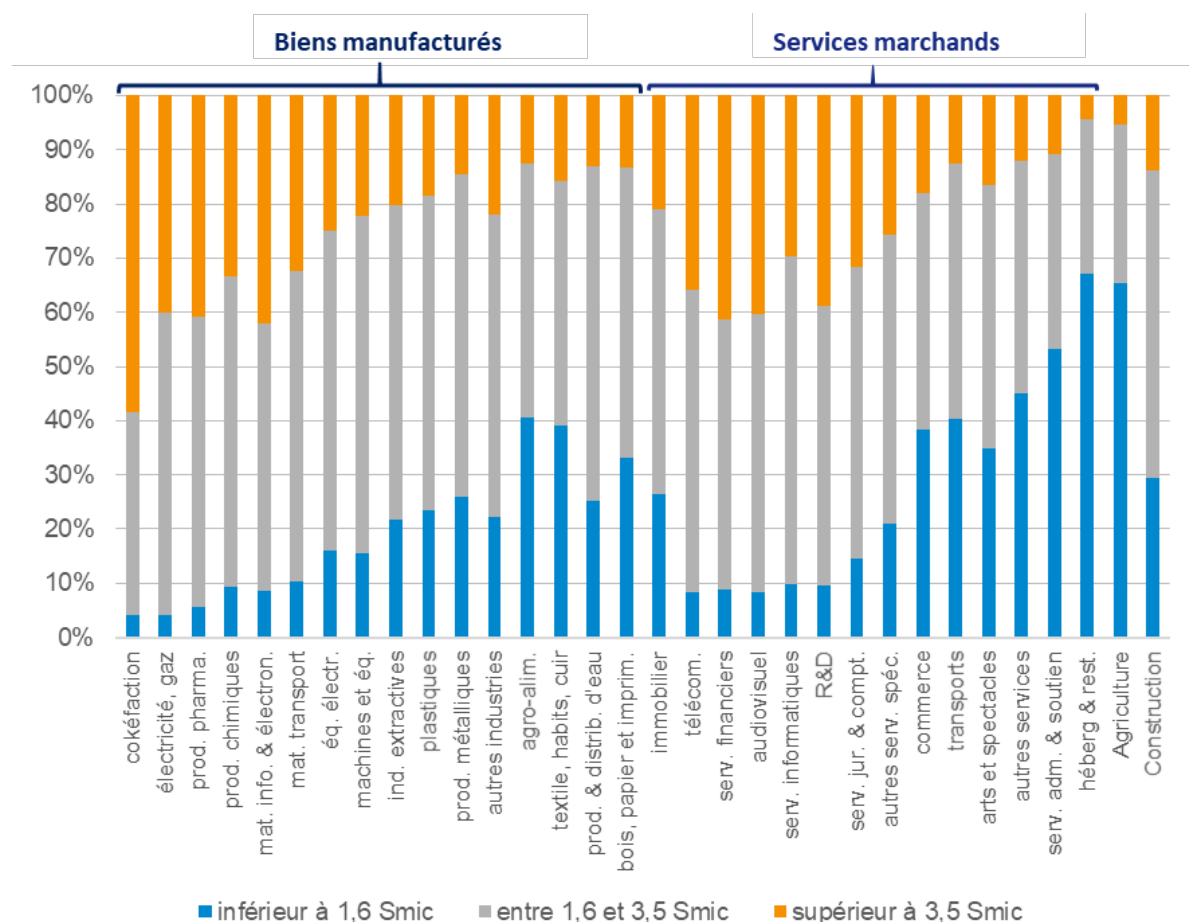
Ainsi, selon une note de l'Insee², en 2015, les salaires inférieurs à 1,6 Smic représentaient seulement 0,9 % pour les produits pharmaceutiques, 1,2 % pour le matériel de transport, 1,3 % pour les produits chimiques, 2,2 % dans le matériel informatique et électronique, 3,5 % pour les machines et équipements, 3,8 % pour les équipements électriques et 5,9 %

¹ France Stratégie (2020), *Évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – Synthèse des travaux d'approfondissement*, op. cit.

² Koehl L. et Simon O. (2019), « La part des bas et moyens salaires dans la production : l'importance des coûts indirects », *Insee Analyses*, n° 45, mars.

pour les produits métalliques, soit des niveaux bien inférieurs à ceux qui prévalent dans la plupart des services marchands, la construction (7,4 %) et l'agriculture (7,5 %) (graphique 12). Seule la catégorie textile, habits, cuir (8,7 %) est au niveau de la moyenne des produits marchands.

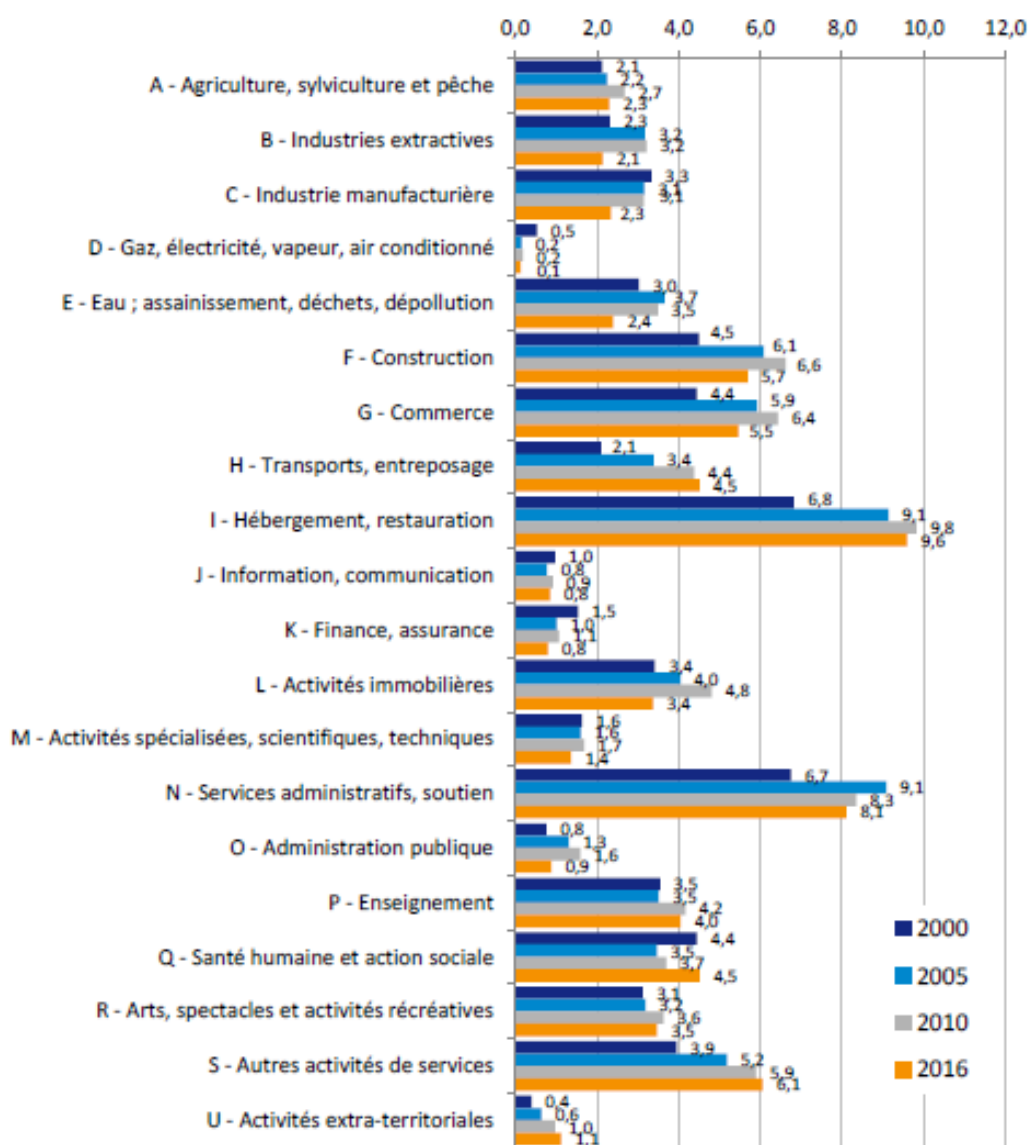
Graphique 12 – Décomposition du coût du travail direct dans la production des biens et services marchands en fonction des tranches de salaires, 2015



Source : note d'analyse Insee n° 45, Comptes nationaux annuels – base 2014 et DADS

Il en résulte une forte disparité sectorielle des taux apparents d'exonération de cotisation (graphique 13). En particulier, l'impact direct de ces mesures sur l'industrie apparaît relativement limité. En 2016, les exonérations de cotisations patronales représentaient 2,3 % de la masse salariale de l'industrie manufacturière, contre 9,6 % dans l'hébergement et la restauration et 5,5 % dans les activités commerciales.

Graphique 13 – Taux apparent d'exonération, en pourcentage de la masse salariale du secteur privé (nomenclature NAF 21)



Champ : régime général, secteur privé hors caisses de congés payés, allègements généraux hors exonérations sur les heures supplémentaires

Source : Acof-Urssaf

Le CICE et le Pacte de responsabilité, en raison de leur ciblage sur des niveaux de salaires plus larges, tendent à atténuer ces disparités. Ainsi, en 2016, l'industrie manufacturière bénéficiait d'un taux apparent de CICE de 3,5 %, contre 4,1 % dans le commerce et 5 % dans l'hébergement et la restauration (tableau 2). L'industrie représente de l'ordre de 21 % du montant total du CICE, soit une part légèrement inférieure à sa part dans la masse salariale du secteur privé.

Tableau 2 – Montant et taux apparent des réductions générales de cotisations, de la réduction de cotisation allocation famille et du CICE, selon le secteur d'activité, en 2016

	Masse salariale		Réduction générale (1)		Baisse du taux des AF (*) (2)		Total Réduction générale et Baisse du taux des AF (1)+(2)		CICE au taux de 6% (3)		TOTAL (1)+(2)+(3)
	Md€	Structure	Md€	Taux apparent	Md€	Taux apparent	Md€	Taux apparent	Md€	Taux apparent	Taux apparent
B – Industries extractives	0,77	0,1 %	0,02	2,1 %	0,01	1,4 %	0,03	3,5 %	0,03	3,9 %	7,4 %
C – Industrie manufacturière	95,33	18,4 %	2,24	2,3 %	1,30	1,4 %	3,53	3,7 %	3,36	3,5 %	7,7 %
D – Gaz, électricité, vapeur, air conditionné	1,53	0,3 %	0,01	0,4 %	0,02	1,2 %	0,02	1,5 %	0,04	2,8 %	4,7 %
E – Eau ; assainissement, déchets, dépollution	5,18	1,0 %	0,12	2,4 %	0,07	1,4 %	0,19	3,7 %	0,20	3,9 %	8,5 %
F – Construction	37,11	7,1 %	2,04	5,5 %	0,56	1,5 %	2,60	7,0 %	1,71	4,6 %	12,6 %
G – Commerce	85,04	16,4 %	4,64	5,5 %	1,20	1,4 %	6,30	6,9 %	3,60	40,1 %	11 %
H – Transports, entreposage	27,86	5,4 %	1,67	6,0 %	0,42	1,5 %	2,20	7,5 %	1,20	4,3 %	11,8 %
I – Hébergement, restauration	21,85	4,2 %	2,10	9,6 %	0,36	1,6 %	2,73	11,2 %	1,9	5,0 %	16,2 %
J – Information, communication	30,30	5,8 %	0,27	0,9 %	0,31	1,0 %	0,74	1,9 %	0,65	2,1 %	4,1 %
K – Finance, assurance	36,79	7,1 %	0,29	0,8 %	0,32	0,9 %	0,68	1,7 %	0,76	2,1 %	3,7 %
L – Activités immobilières	7,77	1,5 %	0,26	3,4 %	0,10	1,3 %	0,39	4,7 %	0,21	2,7 %	7,4 %
M – Activités spécialisées, scientifiques, techniques	56,30	10,8 %	0,76	1,3 %	0,58	1,0 %	1,57	2,4 %	1,31	2,3 %	4,7 %
N – Services administratifs, soutien	44,01	8,5 %	3,56	8,1 %	0,69	1,6 %	4,49	9,7 %	2,06	4,7 %	14,3 %
O – Administration publique	5,50	1,1 %	0,05	0,9 %	0,08	1,4 %	0,13	2,3 %	0,01	0,2 %	2,8 %
P – Enseignement	7,21	1,4 %	0,29	4,0 %	0,09	1,3 %	0,39	5,3 %	0,13	1,8 %	8,3 %
Q – Santé humaine et action sociale	38,33	7,4 %	1,73	4,5 %	0,61	1,6 %	2,34	6,1 %	0,78	2,0 %	11,0 %
R – Arts, spectacles et activités récréatives	7,76	1,5 %	0,27	3,5 %	0,08	1,1 %	0,35	4,6 %	0,19	2,4 %	8,2 %
S – Autres activités de services	10,78	2,1 %	0,65	6,1 %	0,15	1,4 %	0,81	7,5 %	0,31	2,9 %	12,9 %
U – Activités extraterritoriales	0,38	0,1 %	0,00	1,1 %	0,00	0,2 %	0,01	1,3 %	0,00	0,4 %	1,9 %
TOTAL	519,01	100 %	20,96	4,0 %	6,96	1,3 %	27,92	5,4 %	17,54	3,4 %	9,5 %

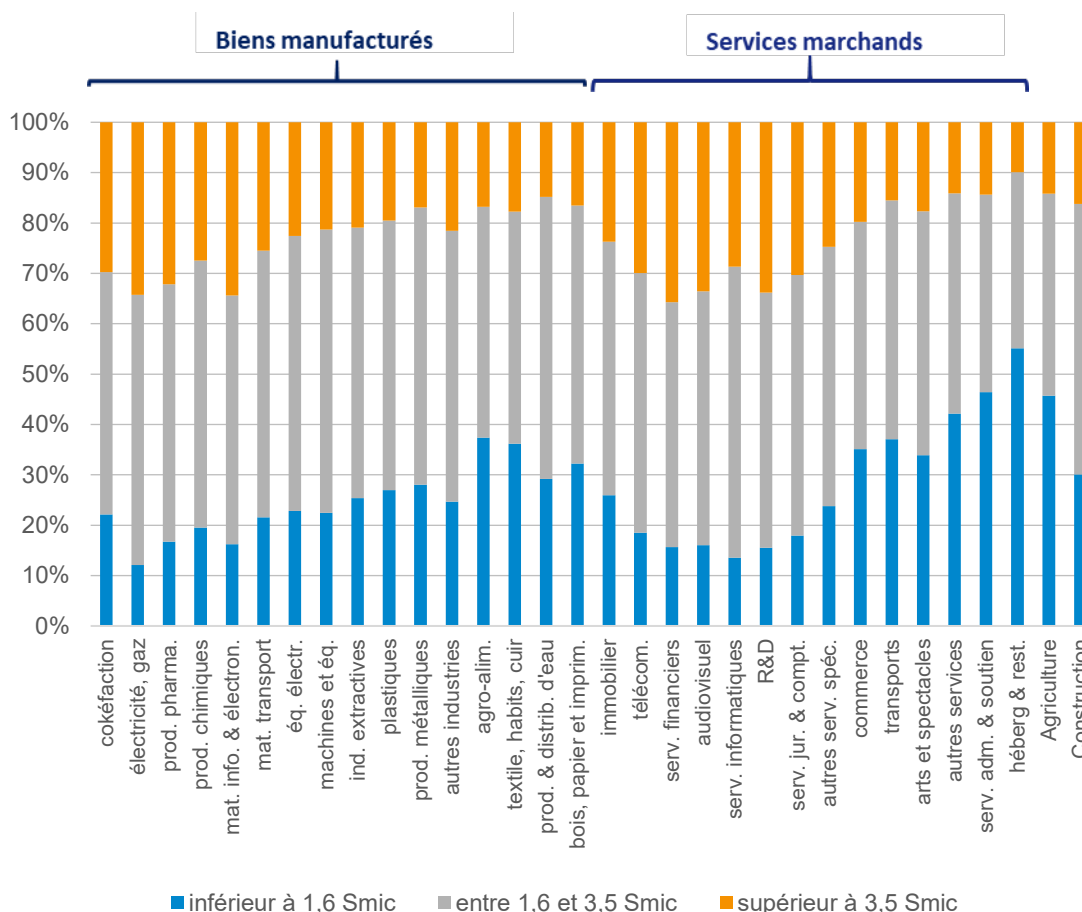
Champ : établissements du secteur privé cotisant au RG, hors particuliers employeurs, hors GEN.

Source : Acoff-Urssaf (Ambre / DADS-BRC-DSN 2016)

La note de l'Insee indique cependant que la prise en compte des coûts salariaux indirects liés aux consommations intermédiaires (intérim, transport, commerce, etc.) accroît sensiblement la part des salaires inférieurs à 1,6 Smic dans les coûts salariaux de

l'industrie manufacturière, et atténue l'écart de structure de salaires avec les services, la construction et l'agriculture (graphique 14). Le coût du travail indirect pour les niveaux de salaires inférieurs à 1,6 Smic représente par exemple 4,2 % de la production des produits pharmaceutiques, 4,3 % du matériel informatique et électronique, 4,6 % des produits chimiques, 5,4 % du matériel de transport, 5,7 % des équipements électriques, 6,1 % des plastiques, 6,4 % des produits métalliques et 8,4 % de l'agroalimentaire. Si on s'intéresse en particulier aux produits les plus exportés¹, la prise en compte des consommations intermédiaires fait passer la part des salaires inférieurs à 1,6 Smic de 3 % à 9 % de la production (cela reste plus faible que dans le reste de l'économie marchande, où cette même part est de 14 %).

Graphique 14 – Décomposition du coût du travail direct et indirect dans la production des biens et services marchands en fonction des tranches de salaires, 2015



Source : Insee Analyses n° 45, Comptes nationaux annuels – base 2014 et DADS

¹ Produits pour lesquels les exportations domestiques dépassent 30 % de leur production domestique, ce qui représente 57 % des exportations marchandes.

Malgré une faible proportion d'emplois peu qualifiés directs, l'industrie bénéficie donc aussi des mesures d'allègement de cotisations employeur, sous réserve que cette baisse du coût du travail se transmette de manière effective aux prix des consommations intermédiaires et ne serve pas uniquement à changer l'allocation productive ou à accroître les marges des entreprises qui en bénéficient directement. Monin et Suarez Castillo (2017)¹ montrent qu'une relative modération des prix de vente s'est manifestée dans certains secteurs. Selon leurs estimations, l'impact global ressortirait à 0,1 point à la baisse sur l'indice des prix à la production dans l'industrie, 0,2 point dans les services et 0,8 point dans l'entretien et l'amélioration du bâtiment. Comme le montrent Acemoglu *et al.* (2012)², la propagation le long des chaînes de valeur, décomposées en consommations intermédiaires, est un mécanisme important pour expliquer la transformation des chocs sectoriels en chocs agrégés d'ampleur économique de premier ordre. Ainsi, le CICE en termes d'emploi a bénéficié essentiellement aux secteurs des services intensifs en main-d'œuvre moins qualifiée et a bénéficié en termes de compétitivité via une baisse du coût des consommations intermédiaires aux secteurs industriels plus exposés à la concurrence internationale. Dès lors, l'opposition entre les mesures supportant l'emploi (qui cibleraient les bas salaires) et les mesures supportant la compétitivité (qui cibleraient au contraire des niveaux de salaire plus élevés) apparaît relativement artificielle, puisque la compétitivité des entreprises industrielles est également un facteur de préservation et de développement de l'emploi. Les évaluations microéconométriques du CICE ne prennent pas en compte ces effets indirects³.

¹ Monin R. et Suarez Castillo M. (2017), « L'effet du CICE sur les prix : résultats inter et intrasectoriels », Insee, septembre.

² Acemoglu D., Carvalho V. M., Ozdaglar A. et Tahbaz-Salehi A. (2012), « The network origins of aggregate fluctuations », *Econometrica*, vol. 80 (5), septembre, p. 1977-2016.

³ France Stratégie (2020), *Évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – Synthèse des travaux d'approfondissement*, *op. cit.*



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr