

Quels impacts doit-on attendre du CICE et du Pacte de responsabilité sur l'économie française ?

par [Bruno Ducoudré](#), [Eric Heyer](#) et [Mathieu Plane](#)

A la suite du [Rapport Gallois](#) de fin 2012, le gouvernement a décidé de privilégier une politique d'offre, basée sur la baisse de la fiscalité sur les entreprises, afin de lutter contre le chômage de masse et de faire face à la compétition accrue entre les partenaires de la zone euro, engagés dans des politiques de réformes structurelles et de déflation compétitive. Cette politique d'offre a pour but de rétablir la compétitivité de l'économie française et de dynamiser l'emploi, tout en maintenant le cap de réduction rapide des déficits publics structurels. Concrètement, cela a donné lieu à la mise en place du CICE, un crédit d'impôt égal à 6 % de la masse salariale correspondant aux salaires de moins de 2,5 SMIC, et du Pacte de responsabilité, correspondant à une baisse de cotisations sociales patronales pour les salaires compris entre 1 et 3,5 SMIC, ainsi qu'une baisse de la fiscalité sur les entreprises[1].

Or début 2016, soit huit ans après le déclenchement de la crise, l'économie française vient tout juste de retrouver le niveau de PIB par habitant qui prévalait au 1^{er} trimestre 2008, et affiche un taux de chômage proche de 10 % de la population active, soit plus de 3 points de pourcentage au-dessus de son niveau d'avant-crise. Compte tenu de ce constat, l'évaluation de l'efficacité de cette politique d'offre constitue un enjeu majeur.

Dans un [article paru récemment](#), nous simulons l'impact

macroéconomique sur l'économie française du Crédit Impôt Compétitivité Emploi (CICE) et de la partie baisse de cotisations sociales patronales du Pacte de responsabilité sur la période 2014-2018, à partir du modèle macroéconomique pour l'économie française *e-mod.fr*. Cette étude actualise les résultats d'une [précédente étude réalisée en 2012 sur le CICE](#), et vient en complément de notre [évaluation sur données macro-sectorielles](#) réalisée en 2015. Elle est enrichie d'une simulation de l'impact des baisses de cotisation sociales patronales issues du Pacte, tient compte du financement des mesures, et introduit de nouveaux effets, en distinguant l'effet du chômage sur le taux de croissance des salaires en fonction de la position dans le cycle. Ainsi, une politique de réduction du coût du travail et de baisse de la dépense publique n'aura pas le même effet sur la croissance selon que l'économie se trouve en haut ou en bas de cycle (voir par exemple [Creel et al., 2011](#) ; [Heyer, 2011](#) ; [Auerbach et Gorodnichenko, 2012](#) ; [Blanchard et Leigh, 2013](#)). Le moment de la mise en œuvre des mesures est donc crucial. Par rapport aux simulations existantes, l'apport de ce travail réside dans la mise en évidence de la sensibilité des résultats à la position initiale de l'économie dans le cycle décrite par l'écart de production.

Selon notre scénario central, le Pacte et le CICE permettraient, hors effet du financement, de créer ou sauvegarder 530 000 emplois à l'horizon 2018 et auraient un effet positif sur l'activité économique (+1,2 point de PIB). En revanche, une fois pris en compte les effets du financement, les gains sur le PIB seraient nuls et le nombre d'emplois créés ou sauvegardés serait de l'ordre de 290 000 à l'horizon 2018, avec une fourchette allant de 190 000 à près de 420 000 selon la position dans le cycle.

[\[1\]](#) Au total, à l'horizon 2017, cela représentera une baisse des prélèvements sur les entreprises de 41 milliards d'euros

par an, dont 29 milliards sont assis sur les salaires, baisse financée principalement par une réduction de la dépense publique (une part des 50 milliards d'économies prévues sur la période 2015-17) mais aussi par une augmentation de 10 milliards d'euros de la fiscalité (hausse de la TVA et de la fiscalité écologique).

La France, l'homme malade de l'Europe ?

par [Mathieu Plane](#)

Risque de sanction par la Commission pour non-conformité du budget français avec les traités européens, dégradation de la note sur la dette publique française par Fitch (après S&P un an plus tôt), pas de signes d'inversion de la courbe du chômage, hausse du déficit public après quatre années de baisse consécutive, seul pays de la zone euro avec un déficit courant significatif : l'année 2014 semble avoir été la pire année économique pour la France depuis la crise de 2008. Bien sûr, la France n'a pas connu en 2014 de récession comme en 2009 (-2,9 %), année où la zone euro avait enregistré un recul historique du PIB (-4,5 %). Mais pour la première fois depuis l'éclatement de la bulle des *subprime*, la France a enregistré en 2014 une croissance du PIB inférieure à celle de la zone euro dans son ensemble (0,4 % contre 0,8 %). Cette situation d'affaiblissement de la position française alimente l'idée que la France serait le nouvel homme malade de l'Europe, victime du laxisme budgétaire de ses dirigeants et de son incapacité à se réformer. Mais qu'en est-il réellement ?

Il faut d'abord rappeler que le modèle économique et social

français a prouvé son efficacité durant la crise. Grâce à des amortisseurs sociaux développés, un niveau d'endettement de l'ensemble des acteurs économiques (ménages, entreprises, administrations publiques) plus faible que la moyenne de la zone euro, un taux d'épargne des ménages élevé, un faible niveau d'inégalités et un système bancaire relativement solide, la France a mieux résisté à la crise que la plupart de ses partenaires européens. En effet, entre début 2008 et fin 2013, elle a enregistré une hausse du PIB de 1,1 % alors que dans le même temps le PIB de la zone euro se contractait de 2,6 % ; et la France a évité la récession de 2012 et 2013 que la plupart des pays de la zone euro ont connue. Ainsi, au cours de ces six années (2008-13), la performance économique de la France en Europe fut relativement proche de celle de l'Allemagne (+2,7 %), supérieure à celle du Royaume-Uni (-1,3 %) et loin devant l'Espagne (-7,2 %) et l'Italie (-8,9 %). De même, si la France a connu sur la période 2008-13 une contraction de son investissement (-7,7 %) et une hausse de son taux de chômage (+3 points), cela reste une performance moins négative que celle de la moyenne de la zone euro où l'investissement a chuté de 17 % et le taux de chômage a grimpé de 4,6 points. Enfin, cette meilleure résistance relative de l'économie française pendant la crise n'est pas liée à une plus forte augmentation de l'endettement public par rapport à celui de la moyenne de la zone euro (+28 points de PIB pour la France et la zone euro) ou même du Royaume-Uni (+43 points).

Mais durant l'année 2014, la France a vu sa position au sein de la zone euro se dégrader, ce qui, outre une croissance plus faible que ses partenaires, s'est caractérisé par une hausse de son taux de chômage (celui de la zone euro a entamé une lente décrue), une augmentation de sa dette publique (elle s'est quasiment stabilisée dans la zone euro), un recul de son investissement (il s'améliore légèrement dans la zone euro), un accroissement de son déficit public (celui de la zone euro diminue) et un déficit courant significatif (la zone euro

présente un excédent courant important). Comment expliquer ce renversement ?

Même si la France présente un problème de compétitivité, notons que près de la moitié de son déficit courant est conjoncturel en raison d'importations plus dynamiques que ses principaux partenaires commerciaux qui affichent en moyenne des *output gap* plus dégradés. En outre, jusqu'en 2013, l'ajustement budgétaire de la France a principalement porté sur les prélèvements obligatoires plutôt que sur la dépense publique. A l'inverse, celui de 2014 a plus porté sur la dépense publique. Au regard de la position de la France dans le cycle et des choix budgétaires opérés, le multiplicateur budgétaire en 2014 a été plus élevé que les années précédentes. Ensuite, la compétitivité du tissu industriel français est prise en étau dans la zone euro entre, d'un côté, les pays périphériques de la zone euro, notamment l'Espagne, entrés dans un processus de déflation salariale alimenté par un chômage de masse, et les pays au cœur de la zone euro, notamment l'Allemagne, qui ne souhaitent pas renoncer à leurs excédents commerciaux excessifs par une relance soutenue de la demande et plus d'inflation. Face à cette dévaluation généralisée par les salaires dans la zone euro, la France n'a eu d'autres choix que de répondre par une politique visant à améliorer la compétitivité des entreprises en réduisant le coût du travail. Ainsi, le CICE et le Pacte de Responsabilité représenteront au total un transfert de 41 milliards d'euros vers les entreprises financés principalement par les ménages. Si les effets positifs de ces transferts se feront ressentir à moyen-long terme, leur financement auquel s'ajoutent les efforts de consolidation budgétaire a des effets négatifs immédiats sur le pouvoir d'achat et la faible croissance de 2014 symbolise ce mouvement. Enfin, l'année 2014 a connu une forte baisse de l'investissement en logements (-7 %), la plus forte chute depuis la crise immobilière du début des années 1990 si l'on exclut l'année particulière de 2009.

Cette mauvaise performance française ne devrait pas se reproduire en 2015 pour plusieurs raisons : premièrement, afin d'enrayer la chute de la construction, [des mesures d'urgence ont été prises en août 2014 pour débloquent l'investissement en logements](#), dont les premiers effets se feront sentir au cours de l'année 2015. Deuxièmement, les dispositifs votés pour améliorer la compétitivité des entreprises commenceront à produire pleinement leurs effets à partir de 2015 : le CICE et le Pacte de Responsabilité représenteront une baisse des coûts des entreprises de 17 milliards en 2015, après seulement 6,5 milliards en 2014. Troisièmement, le ralentissement de la consolidation budgétaire de nos partenaires commerciaux et l'instauration d'un SMIC en Allemagne sont des éléments favorables pour les exportations françaises. De plus, [la baisse du taux de change de l'euro](#) et la chute et des prix du pétrole sont des leviers puissants pour accompagner le redémarrage de l'économie française en 2015, ces deux facteurs pouvant contribuer à un gain de près de 1 point de PIB en 2015. Et les taux d'intérêts, à un niveau très bas, devraient le rester encore pendant plusieurs semestres favorisés par la politique de *Quantitative Easing* de la BCE. Enfin, le plan Juncker, bien que timide, et la modification, à la marge, des règles budgétaires européennes favorisent une reprise de l'investissement. Ces vents, propices à la croissance française, permettraient d'absorber le choc négatif de la réduction de la dépense publique pour 2015 et, enfin, d'atteindre un rythme d'activité suffisant pour entrevoir l'inversion de la courbe du chômage, tout en réduisant le déficit public.

Si la France n'est pas l'homme malade de l'Europe, [elle reste en revanche dépendante, comme tous les pays de la zone euro, des puissants leviers macroéconomiques européens](#). Jusqu'à présent, ceux-ci ont pesé négativement sur l'activité, que ce soit par le biais des politiques budgétaires trop restrictives ou d'une politique monétaire insuffisamment expansionniste au regard des pratiques des autres banques centrales. Dans une

zone monétaire intégrée, la lutte contre la déflation ne peut se faire à l'échelle nationale. Le choix d'un *policy-mix* européen plus orienté vers la croissance et l'inflation est une première depuis le début de la crise des dettes souveraines. Soutenus par la baisse des prix du pétrole, espérons que ces leviers seront suffisants pour enrayer la spirale dépressive que connaît la zone euro depuis le début de la crise. La reprise sera donc européenne, avant d'être française, ou ne sera pas.

L'obligation de résultat du pacte de responsabilité

Par [Xavier Timbeau](#), @XTimbeau, OFCE

Ce texte a été publié dans la rubrique "Rebonds" de Libération du 28 février 2014.

Politique d'offre ou de demande ? Ce débat nous renvoie des décennies en arrière lorsque les tenants de la politique de l'offre, Ronald Reagan et Margaret Thatcher, voulaient mettre au placard les pratiques keynésiennes. A propos du pacte de responsabilité, le débat est sans objet. Le diagnostic est bien que les entreprises souffrent d'un taux de marge si faible qu'il en compromet leur survie. Que les pertes depuis les années 2000 de parts de marché ne peuvent pas s'expliquer par le seul passage à une société post-industrielle. Vouloir par n'importe quel moyen rehausser les marges des entreprises est donc une priorité. Mais la restauration des marges des entreprises ne sera pas la condition suffisante pour qu'elles se remettent sur une trajectoire de productivité croissante, garantissant leur compétitivité dans le moyen terme. Se

remettre sur cette trajectoire passe par de nombreuses réformes allant d'un meilleur système éducatif à une fiscalité stable et la plus neutre possible en passant sur le jeu des effets d'agglomération et de spécialisation. Coordonner les projets de chacun autour d'une stratégie globale, réalisant la transition énergétique est aussi un instrument puissant. Mais sur tout cela, le pacte de responsabilité restera silencieux.

Pour être clair, le pacte de responsabilité vise une amélioration de la situation des entreprises, qui permet de compenser en partie la chute de l'activité qui résulte de la crise de 2008 et des pertes de compétitivité que l'économie française enregistre face à ses partenaires en déflation (dont l'Espagne) ou par la hausse de l'euro. S'il est financé par des impôts ou des baisses de dépenses, ce sera une dévaluation fiscale, qui fera payer aux consommateurs, aux salariés ou aux bénéficiaires des prestations sociales la baisse des coûts des entreprises. Lorsque la baisse de coût des entreprises est plutôt ciblée sur les bas salaires on peut attendre de l'ordre de 130 000 emplois créés à 5 ans en prenant en compte le financement (voir par exemple [l'article d'Heyer et Plane dans la revue de l'OFCE n°126](#)). Les contreparties, l'adhésion des syndicats ou du Medef, la mobilisation de tous autour d'un diagnostic sombre et commun ne feront pas la révolution que certains attendent, mais participent à la solution.

Bien sûr, une dévaluation fiscale alors que les pays d'Europe du Sud flirtent avec la déflation et où chacun court après l'équilibre de sa balance courante, y compris en freinant la demande interne, ne conduira pas la zone euro vers la sortie de la crise mais l'enfermera dans la stagnation longue. La dévaluation fiscale n'est pas la bonne politique pour l'Europe. Mais pour la France, tant que l'Europe n'a pas d'autre voie que le suicide collectif, la dévaluation fiscale est la réponse logique.

130 000 emplois, ce n'est pas suffisant pour inverser la courbe du chômage. C'est même dérisoire face à plus d'un

million de chômeurs supplémentaires depuis 2008. Mais le pacte de responsabilité peut être autre chose qu'une dévaluation fiscale. L'obligation de résultat, à savoir réduire le chômage, ne laisse pas beaucoup de choix. Pour que le pacte de responsabilité s'accompagne d'une réduction significative du chômage, la clef est de ne pas le financer. Le marché à proposer à nos partenaires est celui d'un laxisme relatif sur notre trajectoire de déficit public en échange de réformes qui semblent structurelles à tout le monde. Réduction de la dépense publique, fiscalité favorable aux entreprises, priorité aux enjeux de compétitivité sont autant de gages qui libèrent une marge de manœuvre.

Les engagements budgétaires de la France auprès de Bruxelles sont de réduire le déficit structurel de 50 milliards. Si l'on applique cet effort budgétaire jusqu'en 2017, nous amputerons de presque 1 point la croissance chaque année et le chômage ne baissera pratiquement pas d'ici à 2017. En fait, seul le déficit public serait réduit, à 1,2 point de PIB, ouvrant une dynamique très favorable après 2017, puisque la dette publique baissera sans restriction budgétaire supplémentaire et donc sans entraver la baisse du chômage. Situation confortable s'il en est pour le successeur de François Hollande qui pourra même en profiter pour baisser les impôts des plus riches. En associant baisse des impôts, baisse du chômage et baisse de la dette publique, ce qui restera est que le ou la « magicienne » aura succédé au « malhabile ».

En revanche, en utilisant la marge de manœuvre de 50 milliards d'euros, c'est-à-dire en renonçant à réduire de 50 milliards le déficit structurel, le résultat serait tout autre. A partir de simulations réalisées à l'OFCE, il apparaît que la baisse du chômage pourrait être d'ici à 2017 de presque 2 points. Certes, le déficit structurel serait inchangé, mais le déficit public, celui que l'on voit, serait sur une trajectoire de baisse : il arriverait en 2017 à un peu plus de 2 points de PIB (contre 4,2% à la fin de l'année 2013), mettant la dette

publique dans la zone de diminution du ratio dette sur PIB. Le bilan à la veille de l'élection présidentielle serait plus avantageux et le scrutin plus ouvert.

Pour mobiliser cette marge de manœuvre, il faut convaincre nos partenaires (et la Commission européenne) de la radicalité de la situation. Les résultats des élections européennes seront probablement là pour le rappeler et rendre claire à tous l'obligation de résultat.

Reagan a eu la grande habilité de chercher du côté de la politique budgétaire le moteur de sa politique de l'offre. Il a créé ainsi une mythologie selon laquelle baisser l'impôt des plus riches est bon pour la croissance, avec les conséquences que l'on connaît aujourd'hui sur les inégalités. Thatcher a cru jusqu'au bout que la réduction de la dette publique était la bonne politique. Elle n'a fait que préparer le terrain à Tony Blair quelques années plus tard. C'est ainsi que les cycles politiques se font, sur les résultats. C'est ainsi aussi que les responsabilités s'engagent, sur les conséquences longues des choix que l'on fait.

Important changement de cap à l'Elysée. La priorité n'est plus accordée à l'austérité

par [Xavier Timbeau](#), compte Twitter : @XTimbeau

(paru dans [Le Monde daté du jeudi 16 janvier 2014](#), p. 17)

Dès son élection, François Hollande avait fait de la discipline budgétaire son objectif principal. La crise de 2008

n'avait pas fini de manifester ses conséquences sur les économies développées que se mettait en place en Europe, sur fond de crise des dettes souveraines, une austérité qui devait provoquer une seconde récession, un " *double dip* " pour employer la langue des économistes. Par exemple, lorsque François Hollande arrivait au pouvoir, la situation de la France paraissait désastreuse : déficit public à 5,2 %, plus de 600 milliards de dette publique en plus depuis 2008 mais également une hausse de 2 points du chômage (à 9,6 % de la population active). La pression était forte et, après la Grèce, le Portugal ou l'Irlande, le domino des Etats de la zone euro risquait d'entraîner l'Espagne ou l'Italie. Dans ce contexte, seule la discipline budgétaire semblait pouvoir aider l'Allemagne à soutenir une zone euro chancelante.

Pourtant le pire était à venir. En sous-estimant l'ampleur des multiplicateurs budgétaires (l'impact de la politique budgétaire sur l'activité), comme ont fini par le reconnaître le Fonds monétaire international (FMI) ou la Commission européenne, et comme nous le pointions en juillet 2012, on s'est mépris sur les conséquences d'un effort budgétaire sans précédent généralisé à toute l'Union européenne.

Ce qui devait, pour François Hollande, n'être qu'un redressement dans la douleur avant un rebond ouvrant à nouveau le champ des possibles, s'est révélé être un enlisement où la hausse du chômage faisait écho aux mauvaises nouvelles budgétaires. Lorsque le multiplicateur budgétaire est élevé, rien n'y fait. Les efforts budgétaires pèsent lourdement sur l'activité et les déficits publics ne se résorbent pas vraiment. Si ce fameux multiplicateur avait été faible, la stratégie de François Hollande – et celle de la zone euro – aurait fonctionné. Mais un multiplicateur ne se commande pas; il résulte d'une situation économique dans laquelle les bilans des agents sont dégradés, les banques étouffées et les anticipations délétères.

La seconde partie du quinquennat de François Hollande, que la

conférence du 14 janvier 2014 pourrait avoir ouverte, est un exercice autrement plus compliqué que prévu. Au lieu de finances publiques rétablies, la dette est à peine stabilisée au prix d'un effort démesuré. Au lieu d'une reprise vigoureuse, on a, suivant la litote même de l'Insee, une " *reprise poussive* " qui se trouve être une récession qui continue : le chômage augmente encore et encore. Nos entreprises sont exsangues, et pour essayer de restaurer leurs marges, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), inspiré du rapport Gallois, ne parvient pas à nous sortir de l'impasse.

Pour baisser le coût du travail sans accroître le déficit public, il faut à nouveau ponctionner des ménages à bout de souffle. Le multiplicateur budgétaire est toujours élevé et la croissance comme l'inversion de la courbe du chômage sont remises à plus tard. Pire, les engagements de réduction de déficit public, pris auprès de Bruxelles (0,8 point d'effort structurel jusqu'à la fin du quinquennat, 50 milliards au total) reportaient la baisse du chômage à après 2017. Le malade risque bien de mourir guéri et, au mieux, c'est le successeur d'une élection en 2017 déjà perdue qui pourrait espérer tirer les fruits de cette politique qui a privilégié la baisse du déficit au plus mauvais moment.

Le pacte de responsabilité proposé par François Hollande dessine une voie différente, un autre choix. Au lieu de l'austérité, c'est une baisse du coût du travail financée non plus par l'impôt mais par la dépense fiscale, pour 1 point de PIB. Le pari est que la croissance ainsi stimulée apportera les recettes supplémentaires pour tenir les engagements de déficit public. Trente milliards d'euro de baisse de charges sont annoncés, se substituant à l'actuel CICE (20 milliards). Ce sont 10 milliards de plus qui peuvent être obtenus par les entreprises qui se lanceront dans les négociations collectives surveillées par l'observatoire des contreparties. Si cela ne simplifie pas le complexe CICE, cela poussera au dialogue

social.

D'autre part, François Hollande a confirmé que l'objectif de baisse des dépenses publiques reste de 16 milliards d'euros en 2015, 18 en 2016 et 2017, soit 50 milliards d'euros au total, et n'est pas augmenté par rapport aux annonces précédentes. Le CICE a été partiellement financé par la hausse de la TVA (6 milliards d'euros à partir de 2014) et les taxes environnementales (4 milliards d'euros). En remplaçant le CICE par des baisses de cotisations sociales, il s'ajoute une finesse : si les entreprises profitent de la baisse du coût du travail pour accroître leurs bénéfices, alors la taxation de ces bénéfices réduira la facture pour l'Etat de 10 milliards d'euros (1/3 de 30 milliards). Si en revanche, elles accroissent l'emploi et les salaires, baissent leurs prix ou investissent, alors il y aura plus d'activité et le financement passera par la croissance.

Par rapport aux engagements budgétaires de la France notifiés à Bruxelles (0,8 point de réduction du déficit structurel par an), ce sont 20 milliards de stimulation budgétaire qui sont engagés sur la baisse du coût du travail d'ici à 2017. Ce point de PIB pourrait induire la création de 250 000 emplois d'ici à 2017 et permettre une baisse d'un point du chômage. C'est un changement de cap important par rapport à la priorité donnée jusqu'à maintenant à la réduction des déficits. Le choix a été fait de privilégier les entreprises en les poussant à la création d'activité ou d'emploi par un pacte. C'est un pas significatif mais il en reste d'autres à faire pour en finir avec l'austérité, en réparer les dommages sociaux et s'atteler radicalement à la réduction du chômage.