

L'échec du CICE confirmé

PAR ROMARIC GODIN

ARTICLE PUBLIÉ LE VENDREDI 18 SEPTEMBRE 2020

Outre son manque de pluralité, le dernier rapport d'évaluation du CICE confirme l'aspect médiocre en termes de résultats de cette mesure. Cet échec plaide pour un changement total de politiques de l'emploi.

Depuis son lancement en 2013, l'efficacité du Crédit d'impôts compétitivité emploi (CICE) fait débat. Lancé sous le quinquennat Hollande, dont il marque le tournant « pro-entreprise », il a été pérennisé en 2019 par Emmanuel Macron lors de sa transformation en exonération de cotisations. Pourtant, aucun débat politique d'envergure n'a jamais été mené autour de l'évaluation de cette mesure. Or, ses effets sont très limités compte tenu des moyens engagés par l'État. Entre 2013 et 2017, 88,90 milliards d'euros ont été versés au titre du CICE aux entreprises. On devrait attendre un vrai débat démocratique face à un engagement aussi massif.

Or, globalement, les évaluations restent non seulement incertaines et soumises au plus fort doute, mais surtout, elles ne parviennent pas à dégager un effet positif clair sur l'emploi, l'investissement et la compétitivité. Le 17 septembre, **un nouveau rapport d'évaluation a été publié par France Stratégie** et a confirmé ces conclusions. France Stratégie, groupe de réflexion héritier de l'ancien commissariat général au plan, directement rattaché au premier ministre, peine d'ailleurs à défendre et le CICE et la solidité des analyses qu'il publie.



Un stand Pôle emploi au Forum de l'alternance à Paris, en 2015. © Reuters

L'évaluation repose sur deux piliers. Le premier est microéconomique et cherche à identifier comment les entreprises réagissent directement au CICE. L'étude

utilisée par France Stratégie a été réalisée par l'équipe dite de « *Théorie et évaluation des politiques publiques (TEPP)* » du CNRS. Elle confirme son analyse précédente : environ 100 000 emplois créés entre 2013 et 2016 pour 66,75 milliards d'euros d'argent public distribué. Le gain est minime et le coût astronomique : 166 875 euros par emploi et par an.

Étrangement, la méthode défendue par un autre laboratoire, le LIEPP de Sciences-Po, n'apparaît plus dans l'évaluation. Il est vrai que ses analyses étaient beaucoup moins favorables au CICE puisqu'en 2018, il indiquait ne pas être en mesure d'identifier un effet positif de cette mesure. Lors du précédent rapport, France Stratégie avait déjà tenté de réduire la valeur de cette analyse par rapport à celle du TEPP (**Mediapart avait résumé le débat dans cet article**). Le groupe d'évaluation invitait néanmoins à poursuivre les recherches. Mais cette poursuite est donc apparemment passée par l'arrêt du travail du LIEPP, ce qui confirme le caractère profondément biaisé de cette évaluation. On ne peut que s'étonner de la disparition, dans une évaluation publique, du pluralisme. Elle tend à faire croire que les résultats présentés sont « *la vérité* », ce qui est loin d'être le cas. Contacté, France Stratégie n'avait pas répondu à nos sollicitations sur le sujet jeudi 17 septembre. Notons néanmoins que même en choisissant soigneusement les études les plus favorables, on reste sur un résultat très mitigé.

La deuxième méthode est macroéconomique. Elle a été réalisée par l'OFCE grâce à un modèle mathématique permettant de mesurer l'impact global sur l'économie. Les différents choix des entreprises bénéficiaires sur les salaires, l'emploi, les prix ou l'investissement ont en effet des impacts sur d'autres entreprises. Par ailleurs, le financement de cette mesure par l'État a aussi un impact macroéconomique. L'idée est de tout reprendre en utilisant une méthode contrefactuelle, autrement dit en comparant une réalité reconstituée sans CICE à une réalité avec CICE.

Évidemment, une telle méthode doit être prise avec beaucoup de prudence, même si le modèle de l'OFCE se veut précis et moins biaisé que les modèles habituels

de macroéconomie. Celui-ci repose néanmoins sur l'idée d'une possible reconstitution contrefactuelle d'une période à partir de données passées, ce qui est assez hasardeux. Par ailleurs, il repose aussi sur des choix d'hypothèses forcément contestables. France Stratégie reconnaît, au reste, ses « limites ». Ces dernières ne discréditent pas les résultats de l'évaluation, mais on aurait aimé, comme dans le domaine microéconomique, d'autres évaluations concurrentes fondées sur des hypothèses différentes.

Le résultat présenté par l'OFCE est très optimiste. L'institut évoque 400 000 emplois créés par le CICE au niveau macroéconomique entre 2013 et 2017, sans prendre en compte les effets de son financement. Cela peut sembler beaucoup, mais il faut rappeler que sur ces cinq années ont été engagés 88,90 milliards d'euros. Cela revient donc à afficher une moyenne de création d'emplois de 80 000 emplois par an, soit un coût par emploi et par an de 44 500 euros environ. Cela représenterait un coût de 3 700 euros par mois, ce sont donc des emplois encore assez coûteux.

Certes, il faudrait intégrer à ce coût l'effet de la croissance issue du CICE sur les recettes fiscales, ce qui en réduirait le coût réel. Mais en tout état de cause, on est dans des emplois sauvegardés et créés à des coûts proches de ce qu'aurait pu faire directement l'État. On verra que cela n'est pas neutre. Soulignons, par ailleurs, que même France Stratégie appelle à la prudence face à ses résultats qui dépassent les espérances de la Direction générale du Trésor. « *Ces simulations, indicatives, souffrent de nombreuses limites* », précise le rapport.

L'OFCE a cependant proposé une autre analyse, prenant en compte les effets du financement du CICE. Ce dernier s'est fait d'abord par des hausses d'impôts, puis par une baisse des dépenses. Rappelons qu'entre 2014 et 2017, la Sécurité sociale, notamment, a été mise à rude épreuve avec un régime particulièrement sec : réduction de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie, gel des salaires dans la fonction publique, réduction de

l'investissement public. L'OFCE conclut qu'en net, le CICE aurait alors créé ou sauvegardé près de 160 000 emplois sur cinq ans.

Les conclusions de l'OFCE confirment que le CICE est une méthode assez médiocre pour créer des emplois. 160 000 emplois face à une masse de 3 à 6 millions de demandeurs d'emplois, on est loin d'une solution concrète au chômage. On l'est d'autant plus que seules un quart des entreprises bénéficiaires ont créé des emplois (on ne sait pas ce qu'il est advenu de l'argent versé aux trois quarts restants) et que le seul effet identifiable concerne le secteur des services, autrement dit celui qui est le moins soumis à la concurrence internationale.

Le deuxième « C » du CICE, celui de « compétitivité », semble avoir été un échec patent. Comme lors des précédents rapports, les évaluations sont incapables d'identifier et de quantifier un effet sur les exportations et l'investissement. Ce n'est pas un détail dans la mesure où, sans investissement, les effets du CICE restent des effets de court terme. On s'expose donc, comme dans le cas Bridgestone ou d'autres, à ce que les entreprises qui ont bénéficié de ce CICE détruisent les emplois qu'elles ont créés et même en détruisent davantage, en cas de crise.

Et c'est bien là la vraie question que soulèvent le CICE et ses évaluations. Un effet « financé » ne veut pas dire un effet neutre. Les près de 89 milliards d'euros versés aux entreprises ont été payés par d'autres, principalement les ménages et les services publics. C'est donc là un transfert gigantesque de moyens depuis le secteur public vers le secteur privé. Or, compte tenu de l'incapacité de ce dernier à investir pour obtenir des gains de productivité permettant à l'État de « rentrer dans ses frais », la croissance économique induite par le CICE est trop faible pour aider à financer les services publics, voire à les financer davantage. C'était pourtant cela le pari du CICE, qui est aussi celui du néolibéralisme et qui est aussi une forme de « ruissellement » : l'argent transféré aux entreprises par les fenêtres devait rentrer par les caves. Cela n'a pas été le cas. Dès lors, c'est une perte

sèche pour le bien commun. Comme toujours, qu'elle passe par les entreprises ou les individus, la « *théorie du ruissellement* » ne se vérifie pas.

C'est bien pour cette raison que cette mesure globalement inefficace doit amener à se poser une question simple. Les priorités de l'époque et l'évolution du capitalisme doivent-elles s'appuyer sur ce type de transfert qui ne profite que très partiellement au bien commun ? N'est-il pas temps de changer entièrement la façon d'aborder l'emploi en abandonnant l'idée que seules les entreprises créent de « bons emplois » et que, de ce fait, le chantage à l'emploi soit une des plus puissantes lois non écrites de la République ?

L'échec du CICE ne peut qu'être un argument en faveur des projets de « **garantie de l'emploi** » mis en avant dans le cadre du **Green New Deal aux États-Unis**, où l'État (et non des entreprises) crée directement des emplois correspondant aux besoins avec des salaires décents. Plutôt que de laisser le secteur privé décider des emplois qu'il crée avec l'argent public ôté aux services publics, il serait plus utile sans doute de développer ces mêmes services publics. La transition écologique et les besoins en termes de santé semblent aujourd'hui imposer un changement de stratégie. Les fermetures de sites malgré le CICE et les différentes baisses d'impôts renforcent encore cette analyse. Et c'est bien pourquoi il faut davantage qu'une évaluation souvent biaisée. Il faut un débat sur ces évaluations.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Direction éditoriale : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.