

Document de travail n°62

Présidentielle 2017 Des promesses aux réalités Cinq scénarios possibles pour 2018-2022



Coe-Rexecode

MARS 2017

Ce document de travail a été réalisé par

L'équipe de Coe-Rexecode



DIRECTION

Michel DIDIER, président ; Denis FERRAND, directeur général ;
Emmanuel JESSUA, directeur des études ; Charles-Henri COLOMBIER, directeur de la conjoncture ;
Murielle PREVOST, directrice des systèmes d'information

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Michel DIDIER, Président ; Didier KLING : co-Président ; Membres d'honneur : Jacques-Henri DAVID, Gérard WORMS ;
Vice-président : Michel CICUREL, Pierre GADONNEIX ; Trésorier : Antoine GENDRY
Administrateurs : Viviane CHAINE-RIBEIRO, Jacques CHANUT, Jean-François CLIMENT, Olivier COSTA de BEAUREGARD, Jean DESAZARS
de MONTGAILHARD, Bruno GRANDJEAN, Michel GUILBAUD, Etienne GUYOT, Anne-Marie IDRAC, François JACKOW, Philippe LAMOUREUX,
Raymond LEBAN, Hubert MONGON, Geoffroy ROUX DE BEZIEUX, Alexandre SAUBOT

Sommaire

Plan du dossier	1
Introduction et résumé	3
Notre méthode de travail.....	4
1. Quatre déficits à résorber	7
<i>Compétitivité.....</i>	<i>7</i>
<i>La croissance</i>	<i>8</i>
<i>L'emploi.....</i>	<i>9</i>
<i>Le déficit public</i>	<i>10</i>
2. Des stratégies profondément divergentes.....	12
3. La question du changement de monnaie.....	22
<i>Sur les conséquences économiques</i>	<i>24</i>
<i>Dans quelle monnaie rembourser les dettes ?</i>	<i>25</i>
<i>Qui prêtera à l'Etat en défaut ?</i>	<i>26</i>
4. Les cinq scénarios.....	31
5. Comparaison des résultats économiques et conclusion.	36
<i>Une comparaison entre programmes de rupture</i>	
<i>et programmes de réformes</i>	<i>36</i>
<i>Une comparaison des programmes de réforme.....</i>	<i>37</i>
Dossier d'analyse des programmes	39
<i>Dossier n° 0 : le scénario de référence</i>	<i>41</i>
<i>Dossier n° 1 : analyse du programme de François Fillon.....</i>	<i>43</i>
<i>Dossier n° 2 : analyse du programme de Benoît Hamon.....</i>	<i>61</i>
<i>Dossier n° 3 : analyse du programme d'Emmanuel Macron.</i>	<i>74</i>
<i>Dossier n° 4 : analyse du programme de Marine Le Pen.....</i>	<i>95</i>
<i>Dossier n° 5 : analyse du programme</i>	
<i>de Jean-Luc Mélenchon.....</i>	<i>101</i>

Plan du dossier

Introduction et résumé

1. Quatre déficits à résorber
2. Des stratégies divergentes
3. La question du changement de monnaie
4. Cinq avenir possibles
5. Comparaisons et conclusions

Dossiers techniques :

Présentation

0. Le scénario de référence
1. François Fillon
2. Benoît Hamon
3. Emmanuel Macron
4. Jean-Luc Mélenchon
5. Marine Le Pen

Présidentielle 2017

Des promesses aux réalités

Introduction et résumé

L'exercice d'évaluation des programmes présenté dans ce dossier comporte un chiffrage des mesures, mais il va bien au-delà. Il se propose de décrire ce qui se passerait vraiment selon le candidat qui serait élu. Il intègre non seulement les effets des mesures annoncées mais aussi les réactions les plus probables du système économique et les ajustements qui devraient être opérés au cours du quinquennat pour en tenir compte¹.

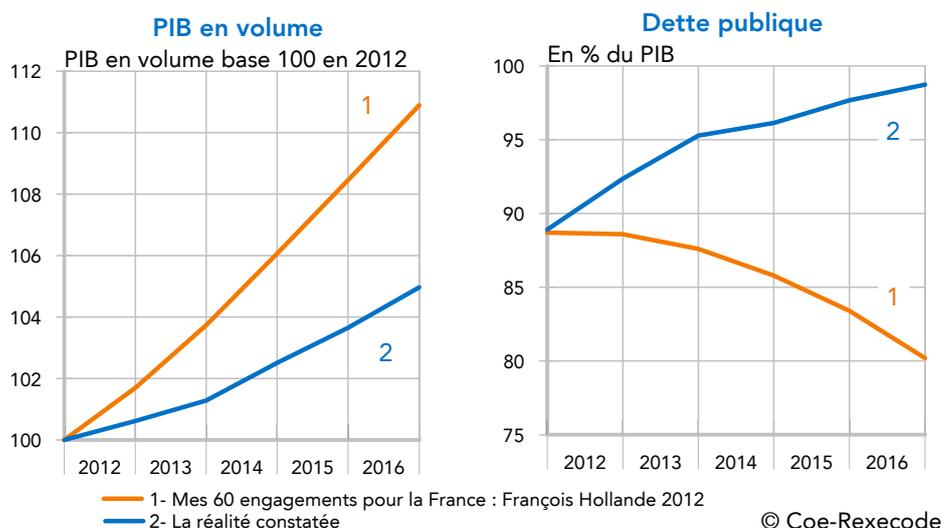
Cette manière de faire peut surprendre. L'expérience des dernières décennies nous a pourtant appris qu'après la mise en œuvre de premières mesures et une période de tâtonnement de quelques trimestres, aucun des Présidents de la République n'a pu réellement appliquer son programme initial, tel qu'il l'avait annoncé avant l'élection. Les réactions de l'économie aux mesures initiales ont conduit à des changements de politique économique et à de nouvelles orientations, souvent dans un sens très différent des engagements initiaux.

François Mitterrand a effectivement appliqué au tout début de son septennat les mesures annoncées, notamment des hausses massives du smic et des dépenses publiques. Les conséquences – un gonflement incontrôlable du déficit public, une forte inflation, trois dévaluations du franc –, ont été telles qu'un renversement complet de politique économique s'est rapidement imposé : blocage des prix et des salaires, mesures d'austérité budgétaire et fiscale. Ces mesures n'étaient bien évidemment pas inscrites dans son programme initial. Jacques Chirac a été élu en 1995 largement sur le thème de la « fracture sociale ». Devant la montée du déficit public, il a mis en œuvre le « plan Juppé ». Nicolas Sarkozy a affiché l'ambition du pouvoir d'achat et ouvert son quinquennat avec la loi TEPA, puis il a dû revenir, dans le contexte il est vrai d'une crise financière mondiale, sur plusieurs des décisions initiales. En

¹ Les informations utilisées sont les informations publiées sur les sites internet des candidats à la date du 17 mars 2017. Faute de temps et souvent d'information suffisante, nous n'avons pu étudier, au stade actuel, que cinq programmes représentatifs de grands courants d'opinion. Nous nous efforcerons dans la période prochaine, dans la mesure du possible, d'examiner les projets des autres candidats.

définitive, le pouvoir d'achat a stagné au cours du quinquennat. Quant à la politique mise en œuvre par François Hollande, on sait le décalage entre les annonces et les décisions. Par exemple, le mot compétitivité était absent de ses soixante engagements. Il est rapidement devenu, à juste titre, un objectif central de la politique économique. Malgré des mesures courageuses (CICE, baisse de cotisations), mais mal comprises et dont les effets ne peuvent apparaître que lentement, les écarts entre les promesses et la réalité ont été croissants.

Des "60 engagements" de François Hollande à la réalité



Nous rappelons ces faits simplement pour montrer que l'application « mécanique » des programmes n'aurait jamais été une prévision vraisemblable des réalités. Nous cherchons donc, en prenant du recul par rapport à l'animation un peu fiévreuse inhérente à toute campagne électorale, à construire de façon pragmatique les scénarios réalistes associés aux programmes des cinq candidats.

Notre méthode de travail

Nous suivons une méthode par étapes qui consiste à partir d'abord pour tous les candidats de la tendance de l'économie « à politique inchangée », puis à évaluer l'impact budgétaire des mesures affichées, enfin à construire des scénarios économiques prévisionnels tenant compte non seulement des projets affichés par les candidats, mais aussi des réactions de l'ensemble du système économique et des actions correctrices qui s'avèreraient nécessaires.

Les perspectives économiques spontanées, c'est-à-dire « à politique inchangée », sont les prévisions pour la période 2017-2022 avant les inflexions de politique économique (scénario central). Ces perspectives retiennent une croissance de l'économie française légèrement supérieure à 1 % par an, proche de la croissance potentielle, une stabilisation de notre compétitivité à son niveau bas actuel, un déficit public qui remonte à 4,1 % en 2022 en incluant les déficits des retraites, enfin une très légère baisse du chômage. Ce scénario est présenté dans le dossier n° 0.

La deuxième étape consiste à analyser une par une les mesures de chaque programme afin d'établir le bilan budgétaire *ex ante* des dépenses et des recettes. L'analyse détaillée est présentée dans les dossiers de programme 1 à 5, présentés par ordre alphabétique des candidats. Nous avons dans l'ensemble retenu les évaluations proposées par les programmes, mais vérifié et quelquefois corrigé ou complété ces évaluations.

Une question se pose sur la crédibilité des « économies budgétaires » annoncées dans certains programmes. Tous les programmes retiennent en effet des dépenses publiques supplémentaires ou des baisses d'impôts, qui ont pour conséquences d'augmenter le déficit public. Certains ajoutent ensuite des « économies » forfaitaires de dépenses publiques (Fillon, Macron, Le Pen). Nous ne retenons ces « économies » que pour la partie qui est documentée et qui nous semble atteignable.

A la fin de cette deuxième étape, nous récapitulons les effets budgétaires *ex ante* de chacun des programmes, c'est-à-dire avant réaction du système économique. Les mesures sont classées en six catégories, les mêmes pour tous les candidats : dépenses publiques, fiscalité, compétitivité (notamment charges sociales et coût du travail), travail, retraites, monnaie (dossiers de programme 1 à 5).

La troisième étape consiste à apprécier l'impact économique théorique des inflexions de politique économique (appelés généralement les effets « variantiels »). Dans cet exercice, qui est mené pas à pas, année après année, un problème apparaît rapidement. Certains programmes sont des programmes « de rupture » qui conduisent ou peuvent conduire à remettre en cause la monnaie (Le Pen, Mélenchon). Les effets du changement monétaire l'emportent alors et nous tentons de les évaluer. Les autres programmes sont plutôt des programmes de réformes. Cependant, les conséquences pourraient aboutir à la menace de contradictions entre différents objectifs affichés simultanément dans le programme lui-même (Hamon et dans une moindre mesure

Macron). De façon plus précise, il s'agit du dilemme entre l'évolution des déficits publics et les engagements européens. Dans ce cas, il n'est guère possible de continuer à appliquer les mesures du programme initial sans envisager des mesures correctrices. Nous retenons alors le choix qui nous paraît le plus vraisemblable. Le candidat pourrait en retenir d'autres le jour venu mais il ne pourrait pas esquiver la nécessité de mesures correctrices.

La quatrième et dernière étape est de présenter les cinq scénarios économiques intégrant l'ensemble de ces hypothèses. Nous ne construisons pas des scénarios théoriques à partir de modèles désincarnés. Nous racontons plutôt les « histoires probables » des prochaines années selon le résultat de l'élection. Ces cinq histoires possibles sont construites techniquement en vérifiant les équilibres quantitatifs des comptes nationaux et en s'appuyant sur les mécanismes constants de l'économie française.

Cette approche nous semble plus utile pour éclairer le débat qu'un simple chiffrage budgétaire des mesures des uns ou des autres, ou la description de scénarios irréels de fuite en avant dans les déficits ou la multiplication de contraintes, ce que les Français n'ont jamais accepté. **Nous estimons que notre rôle de prévisionnistes est de dire, en le justifiant, ce que serait sans doute l'avenir économique de la France, c'est-à-dire l'avenir de chacun, dans les cinq scénarios possibles**, puis d'en tirer quelques enseignements sur la faiblesse des marges de manœuvre effectives de notre politique économique.

1. Quatre déficits à résorber

La France sera confrontée au cours de prochain quinquennat à des changements profonds : la transition écologique, la transition numérique, la transition démographique, la montée des pays émergents. Ces changements concernent à des degrés divers l'ensemble des pays du monde. Ce ne sont ni de bonnes, ni de mauvaises nouvelles. Ce sont des faits dont notre politique économique devra tenir compte et des défis auxquels elle devra répondre. Or, elle aborde cette période de transition avec quatre déséquilibres majeurs qu'il faudra bien résorber : un déficit de compétitivité, un déficit de croissance, un déficit d'emploi et un déficit public. Le prochain quinquennat devra donc réussir en même temps l'accompagnement des transitions structurelles et la résorption des déficits qui minent la société française.

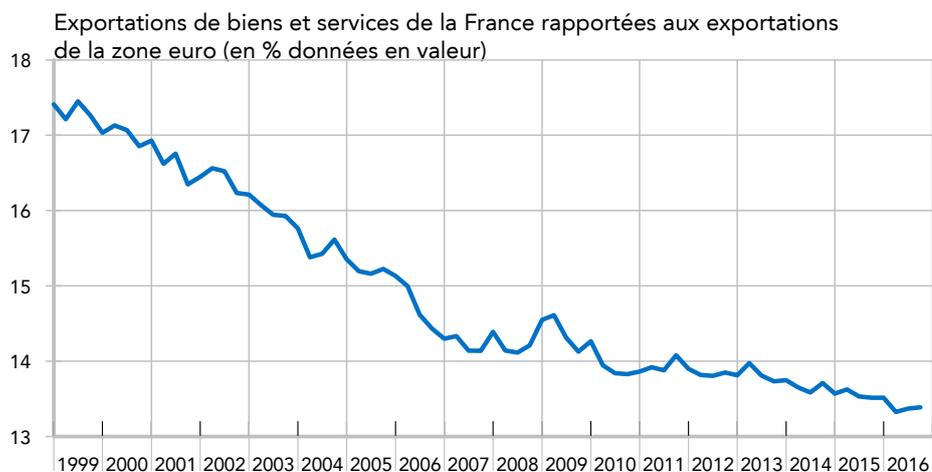
Compétitivité

Le fait économique majeur des quinze dernières années est notre perte de compétitivité. Les parts de marchés de la France à l'exportation ont fortement reculé depuis 2000. La part des exportations françaises de biens et services dans les exportations de la zone euro a reculé de 17,0 % en 2000 à 13,4 % en 2016. On peut se faire par un calcul simple une idée de ce que représente ce recul. Si la part de marché de la France dans la zone euro avait été maintenue à son niveau de l'année 2000 (comme dans la plupart des autres pays européens - l'Allemagne a, quant à elle, augmenté sa part), le montant des exportations annuelles de biens et services de la France serait aujourd'hui de 170 milliards d'euros au-dessus de son niveau actuel. Cette perte de compétitivité est la cause principale de l'insuffisance de croissance, des déséquilibres publics et de l'accroissement du chômage.

Le recul des parts de marché à l'exportation est allé de pair avec le recul de l'industrie manufacturière française. La part de l'industrie française dans l'industrie de la zone euro est passée de 17,3 % en 2000 à 13,4 % en 2016, chiffres presque identiques à ceux des parts de marché à l'exportation. La perte de compétitivité a entraîné la désindustrialisation et la désindustrialisation a affaibli notre capacité d'offre.

Ce constat appelle une conclusion majeure. **Le premier critère d'appréciation des programmes des candidats est le degré de priorité qu'ils accordent au rétablissement de notre compétitivité.**

Parts de marché de la France dans la zone euro



Sources : INSEE, Eurostat

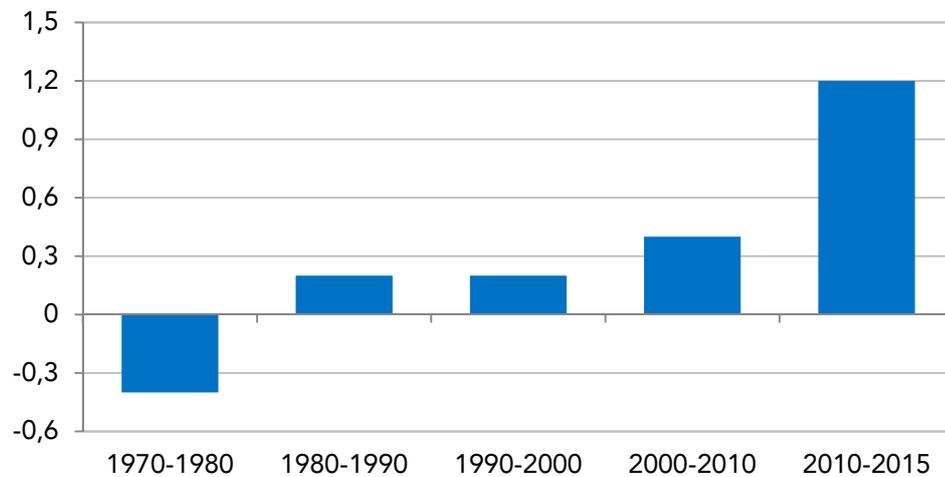
© Coe-Rexecode

La croissance

Le ralentissement de la croissance ne concerne certes pas que la France, mais le ralentissement a été particulièrement marqué pour la France. La croissance française par habitant était supérieure à la moyenne de la zone euro jusqu'au début des années quatre-vingt. Elle est désormais passée au-dessous.

Au sein de la zone euro, les pays où la croissance a le plus faibli sont la France, l'Italie (depuis 2000) et l'Espagne (plus récemment). En revanche, l'Allemagne (et hors zone euro la Suède), qui ont entrepris de profondes réformes sociales et fiscales, affichent un taux de croissance par habitant plus élevé que la France.

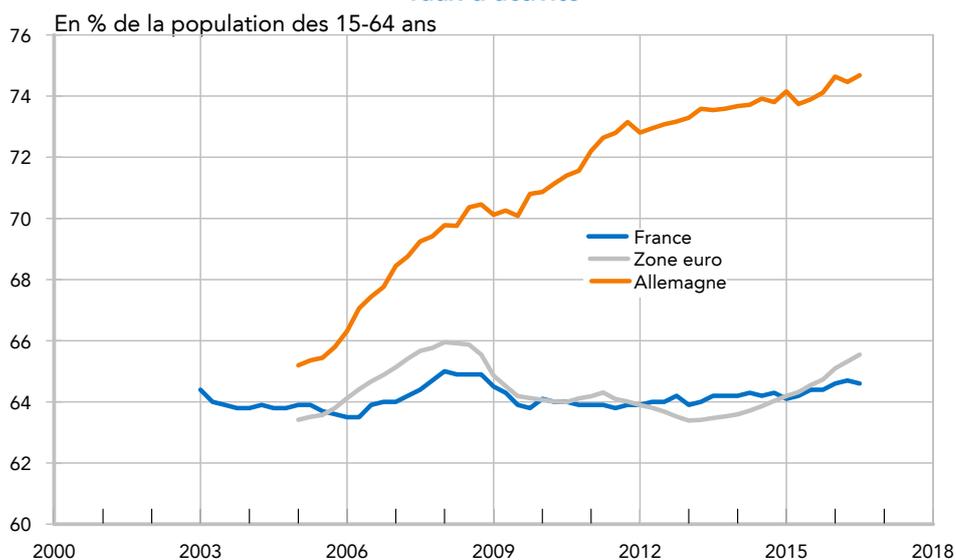
Ecart croissance par habitant entre l'Allemagne et la France



L'emploi

Plusieurs indicateurs reflètent la situation de l'emploi. Le taux d'activité mesure la proportion de la population qui travaille ou désire travailler par rapport à la population en âge de travailler. Le taux d'emploi mesure la proportion de la population en emploi par rapport à la population en âge de travailler. Le taux de chômage mesure l'écart entre les deux. La situation française est caractérisée par un taux d'activité faible et un taux de chômage élevé. Ce taux dépend de la conjoncture mais aussi des obstacles structurels au travail. Le recul du taux de chômage suppose à la fois une conjoncture économique plus dynamique et des réformes structurelles sur l'ajustement du travail (législation du travail et fonctionnement du marché du travail).

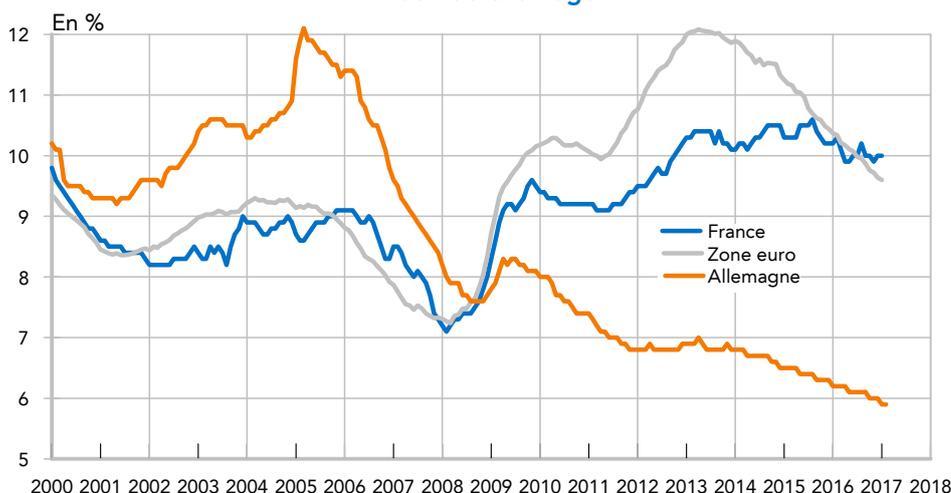
Taux d'activité



Source : Eurostat

© Coe-Rexecode

Taux de chômage



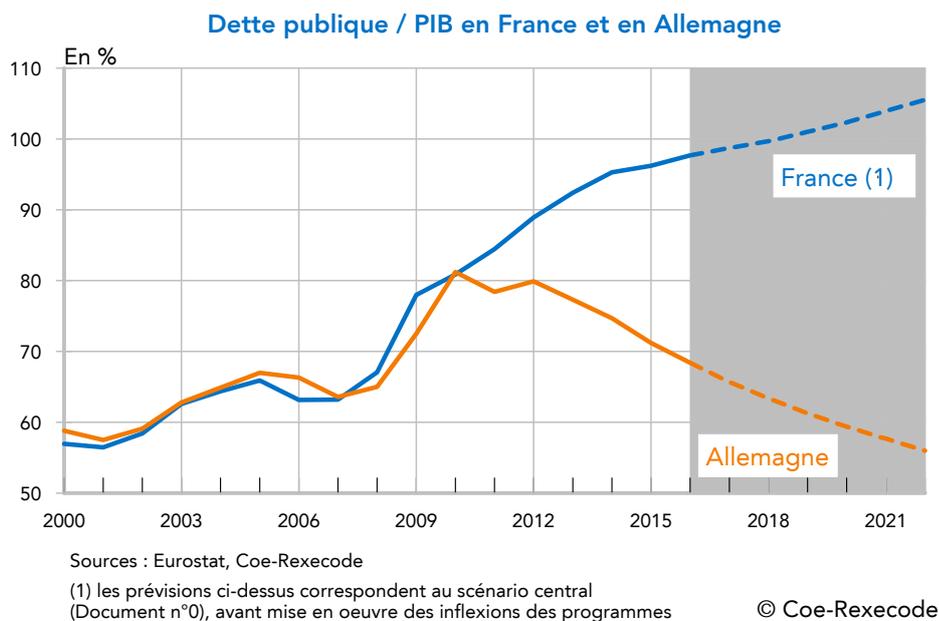
Sources : Eurostat, Bundesbank

© Coe-Rexecode

Le déficit public

Le déficit des budgets publics (Etat, collectivités locales, régimes sociaux) ne peut être financé que par un accroissement de la dette. Il est tolérable tant que le rythme d'accroissement de la dette reste contenu dans les limites de la croissance. Le « poids » de la dette publique dans le produit intérieur brut, c'est-à-dire le ratio entre ces deux grandeurs, augmente depuis les années 90, à un rythme qui s'est accéléré depuis la crise financière de 2009. La question de la soutenabilité de la dette n'est pas seulement une

contrainte juridique des Traités européens. Elle est d'abord une question de durabilité de la croissance. Un déficit trop élevé déclencherait en effet un « effet boule de neige », d'autant plus fort que les taux d'intérêt remonteraient, pouvant conduire à terme à un défaut de l'Etat. Les perspectives actuelles (scénario central) montrent une divergence croissante entre les deux principaux pays de la zone euro.



Les positions des candidats sur le déficit public sont très divergentes et dans certains cas conduiraient à coup sûr à un « effet boule de neige » de la dette française et à la nécessité d'une correction de trajectoire qui serait inévitablement brutale. C'est un des critères centraux à surveiller dans l'étude des scénarios.

2. Des stratégies profondément divergentes

Les différents candidats affichent des stratégies économiques profondément divergentes. Les leviers d'action sur l'économie sont toujours à peu près les mêmes : dépenses publiques, fiscalité, charges sociales, législation du travail, mesures retraites. Ces leviers sont actionnés de façons très différentes selon les candidats. Pour chacun ces cinq leviers d'action, nous rappelons brièvement la situation actuelle et les positions des candidats. Une question cruciale concerne la question monétaire. Un éventuel changement de monnaie, soutenu par deux candidats fait l'objet de la partie n° 3 de ce document de travail.

• Les positions sur les dépenses publiques

Le total des dépenses des administrations publiques (Etat, collectivités locales et régimes sociaux) est de 1 243 milliards d'euros (2015). Ces dépenses sont pour 26 % des dépenses de fonctionnement (326 milliards d'euros), pour 35 % des prestations sociales (435 milliards d'euros), pour 24 % des pensions de retraites (296 milliards d'euros), enfin pour 5 % des intérêts de la dette et 6 % des investissements.

Selon les comparaisons d'Eurostat, la France est au niveau le plus élevé des pays de l'Union européenne. Le poids dans le PIB est de 57 % du PIB à comparer à 44,0 % en Allemagne et 48,5 % en moyenne pour la zone euro. La France est au-dessus de l'Allemagne et de la moyenne de la zone euro pour toutes les fonctions collectives, notamment en raison d'effectifs publics très supérieurs à ceux des autres pays.

Les positions des candidats sur la question des dépenses publiques sont très divergentes. La majorité de candidats veut encore les augmenter (Hamon, Le Pen, Mélenchon, dans une moindre mesure Macron). Les dépenses publiques supplémentaires sont analysées en détail dans les dossiers de programme (dossier 1 à 5). Une question se pose en revanche pour les économies : que signifient exactement les « économies » affichées et quelle est leur vraisemblance ?

La notion d'économies globales de dépenses publiques est apparue en 2014 après la présentation du « Pacte de responsabilité et de solidarité ». Elle ne consiste pas en une somme de mesures identifiées de réduction de moyens ou de prestations, mais en un montant forfaitaire résultant d'un écart entre la prolongation d'une tendance passée et une intention de dépense. Elle a été

« théorisée » dans le rapport économique et financier du projet de loi de finances pour 2014 qui précise : « ces deux notions, tendanciel et économies, ne sont cependant pas observables et reposent sur des conventions de chiffrage qui doivent être explicitées ». En bref, il est à peu près impossible d'apprécier le contenu réel des « économies » envisagées.

Depuis la « Commission de la Hache » mise en place par Paul Ramadier en 1947, la principale référence à une expérience réelle est la révision générale des politiques publiques (RGPP) menée entre 2007 et 2012. Le bilan en a été établi en septembre 2012 par trois inspections générales couvrant l'ensemble de l'Etat. Selon ce rapport, la méthode se caractérisait par un « portage politique fort », au plus haut niveau de l'Etat, et par un « processus de décision rapide ». Les limites rencontrées ont porté sur la gestion des ressources humaines et « au final la RGPP a été mal vécue par de nombreux agents de l'Etat ». « Les réorganisations réalisées dans les services de l'Etat ont été d'une ampleur sans précédent ». Sur le plan budgétaire les « économies » réalisées ont été évaluées à 12 milliards d'euros.

Emmanuel Macron et François Fillon proposent tous deux à la fois des dépenses supplémentaires et des économies. En mettant à part la question de retraites qui doit être traitée en soi et à part, la vision des « économies » affichées en fin de quinquennat est de 80 milliards d'euros pour François Fillon, de 60 milliards d'euros pour Emmanuel Macron et pour Marine Le Pen. Ces économies sont « forfaitaires » et non détaillées. Nous estimons à partir de l'analyse des programmes que les économies affichées seront difficilement mises en œuvre et nous retenons des chiffres plus vraisemblables, de l'ordre de 35 à 40 milliards d'euros.

• Les positions sur la fiscalité

La fiscalité est le second levier d'action dont disposent les responsables politiques. Nous retenons ici les impôts *stricto sensu* en traitant à part la question des charges sociales et du devenir de leurs allègements, ainsi que la question des cotisations vieillesse qui ont leur logique propre (paragraphe retraites).

Les comparaisons de fiscalité entre la France et les autres pays européens conduites par Coe-Rexecode, *Réforme fiscale et retour de la croissance*, Economica, mars 2014, ont fait clairement ressortir les « anomalies » fiscales françaises. Outre le poids global élevé des prélèvements obligatoires, accentué encore par le « choc fiscal » de 2013, la France se distingue de ses voisins européens

pour l'essentiel pour deux types de prélèvements qui relèvent tous deux largement de la fiscalité du capital : les prélèvements qui grèvent le coût de production et les prélèvements qui pèsent sur le rendement final du capital. Ce sont précisément les impôts les plus défavorables à la rentabilité, à l'investissement et à la croissance économique.

Aucun candidat ne propose un allègement du poids de la fiscalité sur les coûts de production des entreprises mais deux candidats ont pris en compte certaines de ces conclusions. Ils proposent des mesures qui visent à corriger plus ou moins les anomalies françaises, d'autres envisagent au contraire de les accentuer encore.

Impôt sur le revenu

François Fillon propose le relèvement progressif du quotient familial à 3 000 euros. Benoît Hamon souhaite une refonte de l'impôt sur le revenu, comprenant un élargissement de l'assiette par la fusion avec la csg et une augmentation du nombre de tranches, sans précision ni chiffrage supplémentaire. Marine Le Pen propose la défiscalisation des heures supplémentaires pour un coût budgétaire de 4,5 milliards d'euros. Elle retient une baisse de l'impôt sur le revenu (baisse de 10 % sauf pour la dernière tranche, hausse du plafond du quotient familial, etc.) pour 11 milliards d'euros. Emmanuel Macron propose de rétablir les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et de doubler les plafonds du régime fiscal de la micro-entreprise. Jean-Luc Mélenchon propose de transformer l'impôt sur le revenu actuel et la csg en un nouvel impôt citoyen (14 tranches), dont les contours ne sont pas définis.

Impôts sur les sociétés

François Fillon propose une baisse progressive du taux d'imposition sur les sociétés à 25 %. Benoît Hamon souhaite moduler l'impôt sur les sociétés en fonction de la part de bénéfices réinvestis, sans précision supplémentaire. Marine Le Pen retient une baisse de l'impôt sur les sociétés pour les TPE-PME de 33 à 24 %. Emmanuel Macron propose d'abaisser l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 %.

Fiscalité du capital

François Fillon prévoit une réforme de la fiscalité du capital et de l'épargne comprenant la suppression de l'ISF et créant un prélèvement unique au taux de 30 % pour imposition des revenus du patrimoine. Les régimes de l'assurance-vie et des livrets réglementés seraient inchangés. Il propose en outre une réduction du délai nécessaire entre deux donations (de 15 à 10 ans) ouvrant le droit à une exonération et du délai d'exonération des plus-values immobilières de 30 à 22 ans.

Benoît Hamon retient la création d'un impôt unique sur le patrimoine net des dettes, incluant la taxe foncière et l'ISF. Marine Le Pen souhaite la réduction d'un milliard d'euros de la taxe d'habitation pour les ménages les plus modestes. Elle propose une baisse de 10 % des droits de mutation à titre onéreux sur les cessions immobilières et une diminution des impôts directs locaux (taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises, taxes foncières).

Emmanuel Macron propose de créer un prélèvement forfaitaire unique de 30 % (prélèvements sociaux inclus) pour tous les revenus du capital mobilier. L'ISF serait transformé en « Impôt sur la Fortune Immobilière », sans accroître la fiscalité actuelle sur l'immobilier. Il propose enfin d'exonérer de la taxe d'habitation 80 % des ménages (10 milliards d'euros).

Jean-Luc Mélenchon renforce l'ISF, augmente les droits de succession et impose les hautes transactions immobilières par une taxe progressive.

• Les positions sur les charges sociales et les enjeux de la compétitivité

La question de l'avenir du CICE et de la baisse des charges sociales est un des points-clés du débat en raison de ses effets sur la compétitivité. Tous les candidats se proposent de réformer les règles actuelles, mais dans des sens très différents. On sait que le financement de la protection sociale repose en France assez largement sur des cotisations employeurs. Une baisse du coût du travail, c'est-à-dire du salaire chargé, est considérée comme un moyen d'enrayer la perte de compétitivité française. Les gouvernements y voient le moyen de compenser le niveau élevé du SMIC en facilitant l'embauche de salariés peu qualifiés. Cette analyse les a conduit dans le passé à alléger les charges sociales selon différents dispositifs (allègements Juppé, Aubry, Fillon,

Hollande). Actuellement, le dispositif résulte de l'addition de deux allègements que tous les candidats proposent de réformer. Compte tenu de la complexité du sujet, il nous semble nécessaire de décrire de façon précise la situation actuelle et les changements proposés.

Le montant des charges salariales au sens large (cotisation de Sécurité sociale, accidents du travail, impôts sur salaires) résultent d'un barème de cotisations sociales, plus des couches d'allègements. Il s'ajoute des impôts liés au salaire. Par ailleurs, a été créé en 2013 le CICE qui est un crédit d'impôt calculé à partir d'une masse salariale éligible (actuellement 7 % de la masse des salaires inférieurs à 2,5 soit le smic).

Les propositions des candidats sont très différentes.

François Fillon propose d'augmenter les allègements de charges sociales (avec en contrepartie une augmentation de la TVA, que nous considérons par souci de cohérence comme liée à la baisse des charges). En outre, il constitue un abattement forfaitaire généralisé des cotisations sociales salariales de l'ordre de 350 euros par an, ce qui revient à supprimer les cotisations salariales au niveau du SMIC. Benoît Hamon n'envisage aucune baisse supplémentaire des charges sociales. Il semble conserver le dispositif actuel des allègements et du CICE mais conditionnera l'attribution du CICE à la réalisation « d'objectifs de création de postes, de progrès écologiques, et d'une réduction du temps de travail ». On ignore s'il s'agit de revenir sur la question des « contreparties », qui n'a abouti à rien, ou s'il agit d'objectifs pour chaque entreprise. Une conditionnalité individuelle supprimerait largement l'incitation à demander le CICE et elle se traduirait probablement par une baisse du CICE et donc par une hausse du coût moyen du travail.

Marine Le Pen résume sa position ainsi : « Le CICE sera pérennisé, fusionné avec l'ensemble des allègements de charges et conditionné au maintien de l'emploi ». On comprend mal comment le CICE peut-être à la fois pérennisé et fusionné avec l'ensemble des charges, ce qui signifie qu'il disparaîtrait en tant que crédit d'impôt. Il ne serait donc pas pérennisé. En outre, dès lors qu'il serait intégré dans l'ensemble des allègements de charges, on voit mal comment il pourrait être « conditionné » au maintien de l'emploi. La formulation laisse entendre en toutes hypothèses qu'il n'y aurait pas d'allègements de charges supplémentaires.

Emmanuel Macron indique dans son programme : « Nous aiderons les entreprises à embaucher en baissant les cotisations sociales employeurs de 6 points en remplacement du CICE, et jusqu'à 10 points au niveau du SMIC. Les employeurs

économiseront près de 1 800 euros par an et par salarié au SMIC, 2 200 euros par an pour un salaire payé 3 000 euros bruts par mois ». Cependant, la mesure conduit en fait à une augmentation du coût moyen du travail. Le CICE consiste en un allègement un allègement de 7 points de la masse salariale rémunérée entre 1 et 2,5 fois le SMIC. Son montant annuel est de 24,7 milliards d'euros. A la différence des allègements de cotisations sociales, cette somme n'est pas imposable à l'impôt sur les sociétés. En retenant un taux d'impôt sur les sociétés « marginal moyen » de 29 %, il faudrait que le nouvel allègement remplaçant le CICE porte sur un montant de $24,7/(1-29\%)$ pour que les entreprises ne soient pas perdantes en moyenne. Or, on peut évaluer le montant de l'allègement proposé par Emmanuel Macron à seulement 24,5 milliards d'euros. Il en résulterait une perte (avant impôt sur les sociétés) pour les entreprises de $34,8-24,5=10,3$ milliards d'euros.

Jean-Luc Mélenchon n'évoque pas la question du CICE (mais il augmente le SMIC de 16 %).

Les effets en termes de compétitivité sont évidemment divergents. Ils sont explicités dans les dossiers des programmes.

• Les positions sur le code du travail

Les débats sur la législation du travail portent notamment sur les rôles de la loi, des conventions collectives de branches et des accords d'entreprise, ainsi que sur les conditions du licenciement (causes et conditions d'indemnisation). Denis Combrexelle résume ainsi la problématique : « Comment sortir d'une logique purement juridique, formelle et institutionnelle, pour donner très concrètement aux acteurs le goût, la volonté et la capacité, non de négocier, puisqu'ils le font déjà, mais de faire de la négociation un vrai levier de transformation au service de l'emploi et de la compétitivité des entreprises » ? (Revue *Le Débat*, septembre-octobre 2016 n° 191). Du point de vue macroéconomique, qui est celui que nous privilégions ici, la question est celle de l'impact des règles plus ou moins restrictives sur les capacités d'adaptation des entreprises et en définitive sur la productivité, la croissance et l'emploi. Une question cruciale est celle du niveau auquel doivent être fixés de façon cohérente pour l'entreprise les quatre données essentielles que sont le temps de travail, les salaires, l'emploi et les conditions de travail. Une question connexe concerne les règles qui s'appliquent au salarié si son contrat de travail devait être modifié parce qu'un accord collectif sur l'emploi comporte des dispositions contraires à son contrat. Dans le cas où il refuse, le salarié peut-il

être licencié ou non pour motif économique tenant à la situation de l'entreprise ?

La « Loi Travail » de 2016 était un premier pas pour permettre à des accords d'entreprise de déroger à certains accords de branches, voire exceptionnellement à certaines règles générales de la loi, afin de mieux adapter les rémunérations aux gains de productivité. Notre document de travail n°58, [Impact sur l'emploi du projet de loi « Travail »](#), mai 2016, de Coe-Rexecode avait évalué le potentiel de créations d'emplois associé à la loi Travail à terme à quelques dizaines de milliers d'emplois. L'abrogation de la loi Travail effacerait ce potentiel.

François Fillon propose de modifier le code du travail afin de décentraliser la négociation sociale au niveau de l'entreprise sur l'organisation du travail, le temps de travail, les salaires et l'emploi. Pour Emmanuel Macron, propose aussi que « les horaires effectifs ou l'organisation du travail seront négociées au plus près du terrain (par accord majoritaire ou référendum dans l'entreprise sur la base d'un accord », mais pour lui, la durée légale du temps de travail de 35 heures restera dans la loi.

Benoît Hamon indique : « J'abrogerai immédiatement la loi Travail. Je rétablirai la hiérarchie des normes afin que notre code du travail continue de prévaloir sur les accords négociés par les branches et les entreprises, sauf lorsque les accords apportent une protection supplémentaire aux salarié(e)s ». Il propose en outre d'organiser la baisse du temps de travail par un droit inconditionnel au temps partiel accompagné d'une compensation salariale, et d'inciter financièrement les entreprises à valoriser la réduction du temps de travail, mesure pouvant être notamment financée par une réaffectation du CICE. Les entreprises seront incitées à le faire selon des formes multiples (semaines de 4 jours, congé sabbatique, temps partiel). La durée légale sera maintenue à 35 heures ». La mesure semble accorder aux salariés le droit « inconditionnel » de passer d'un temps plein à un temps partiel.

Jean-Luc Mélenchon abolit la loi Travail et propose l'application réelle des 35 heures sans possibilité d'annualisation.

• Les positions sur les retraites

Plusieurs régimes de retraites existent aujourd'hui en France. Le régime général des retraites, qui comprend un régime de base et un régime complémentaire et couvre environ 71 % des actifs, les régimes de la fonction publique (environ 17 % des

cotisants), les régimes des non-salariés (10 % des cotisants), enfin les régimes spéciaux (2 % des cotisants). L'ensemble du système est fondé sur le principe de la répartition : les cotisations des actifs, assises sur la rémunération de leur travail, financent les pensions des retraités. Le système français est dit contributif, au sens où la pension de chaque retraité dépend de sa carrière comme cotisant.

Le problème de fond de tout système de retraite par répartition, quelles que soient ses modalités, est son adaptation au vieillissement démographique. L'allongement de l'espérance de vie pose en effet la question de l'évolution du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités. Ce nombre était proche de 2,2 en 2000. Il atteint aujourd'hui environ 1,7 et pourrait s'établir à 1,4 à l'horizon 2060. Si on ne touche pas à l'âge de départ en retraite, il y aura de plus en plus de retraités et relativement moins de cotisants. Ou bien le montant des retraites individuelles devra baisser ou bien il faudra augmenter les cotisations sur les actifs.

En dépit de nombreuses réformes successives (1993, 2003, 2008, 2010, 2012, 2014), le financement des régimes de retraite reste non assuré durablement. A un horizon de moyen terme, selon les calculs du COR, l'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires n'est vraisemblable que dans un scénario macroéconomique optimiste. Si l'on retient des hypothèses économiques telles que décrites dans notre scénario de référence (cf. dossier n° 0), le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires serait en 2022 de l'ordre de un point de PIB (et supérieur au-delà).

Coe-Rexecode avait étudié en 2013 les conséquences économiques de la suppression du déficit selon trois modalités : hausse des cotisations, gel des pensions ou recul de l'âge de départ. La hausse des cotisations se traduit par une perte de compétitivité et de croissance et une baisse de l'emploi, le gel des pensions par une baisse du PIB et de l'emploi. Le recul de l'âge effectif de départ à la retraite augmente la population active, le PIB et l'emploi document de travail n° 41, [*L'impact macroéconomique de la suppression du déficit du système de retraite selon les leviers mis en œuvre*](#), juin 2013.

En prenant les mécanismes décrits dans le document cité, les effets économiques seraient de -0,8 point de PIB et -200 000 emplois en rééquilibrant les retraites par les cotisations, de -0,5 point de PIB et de -100 000 emplois en rééquilibrant les régimes par le gel des pensions et de l'ordre de 1 point de PIB en plus et de 300 000 emplois en plus en reculant l'âge effectif de départ à la retraite.

Les propositions des candidats sur les régimes de retraite sont divergentes.

Marine Le Pen indique dans l'économie générale de son projet que « le retour à la retraite à soixante ans sous conditions de quarante annuités de cotisation est une mesure de justice sociale en faveur des travailleurs, étant entendu que le retour à l'équilibre des retraites proviendra d'abord et avant tout de la baisse du chômage ».

Jean-Luc Mélenchon veut « restaurer le droit à la retraite à soixante ans à taux plein, ramener la durée de cotisation pour une retraite complète à quarante ans » et « assurer le financement durable des régimes de retraites par la mise à contribution des revenus financiers des entreprises, par l'augmentation du nombre de cotisants et de l'assiette des cotisations (créations d'emplois, hausse des salaires, recul de la précarité).

Benoît Hamon propose d'accroître les prestations ou de baisser les cotisations pour les travailleurs ayant exercé des travaux pénibles ou au titre d'« engagements associatifs » mais ne donne aucune indication sur les mesures qu'il envisage pour résorber le déséquilibre des régimes de retraite.

Emmanuel Macron propose d'engager au cours du quinquennat une réforme d'ensemble du système des retraites. « Nous mettrons fin aux injustices de notre système de retraites. Un système universel avec des règles communes de calcul des pensions sera progressivement mis en place. Le fait de changer d'activité ou de secteur sera sans effet sur les droits à la retraite ». Le système proposé par Emmanuel Macron consisterait à accumuler des points en cours de carrière, donnant droit à la cessation d'activité à des points de retraite. L'intérêt d'un tel système est sa relative simplicité et sa flexibilité, le point de retraite devant à terme s'ajuster en permanence à la hausse ou plus probablement à la baisse sur le rapport croissant entre le nombre des retraités et le nombre de cotisants. C'est un changement séduisant à long terme mais qui ne dit rien sur la modalité de l'ajustement pour revenir à l'équilibre (hausse du point de cotisation, baisse de point de retraite ou décalage de l'âge de départ ?). Il ne résout donc pas la question du déficit.

François Fillon propose de « faire passer progressivement l'âge légal à 65 ans » (et en outre d'étendre le dispositif des carrières longues, de poursuivre l'harmonisation des règles entre régimes, de changer le mode de prise en compte de la pénibilité, et de revaloriser certaines retraites).

Les quatre premiers candidats ne proposent aucun rééquilibrage des régimes au cours du quinquennat. Ils laissent donc subsister un déficit de de l'ordre de 20 milliards d'euros en 2022. Deux d'entre eux (Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon) aggravent le déficit d'un montant que nous estimons à 18 milliards d'euros. François Fillon résout en revanche la question du déficit pour le prochain quinquennat. Les conséquences seraient une prolongation de la présence en emploi de personnes qui resteraient un peu plus longtemps en activité. La population active et l'emploi augmenteraient au cours du quinquennat d'environ 500 000 personnes et la production nationale serait stimulée. En contrepartie, un certain décalage à l'entrée dans l'emploi pourrait se produire. Enfin, Emmanuel Macron ne pourra pas laisser sans réponse la question du déficit, question non évoquée dans son programme.

3. La question du changement de monnaie

La question de la monnaie est consubstantielle à celle de l'appartenance de la France à la zone euro. En signant le Traité de l'Union européenne, la France a adopté l'euro comme monnaie légale et reconnu la Banque Centrale Européenne comme seule institution chargée de créer et gérer l'euro, les Banques Centrales Nationales continuant d'exister mais étant des entités au sein du Système Européen de Banques Centrales piloté par des instances collectives. Aucune disposition du Traité ne prévoit, ni n'organise une éventuelle dénonciation du Traité et l'adoption d'une nouvelle monnaie légale par un Etat membre, mais on voit mal ce qui pourrait empêcher la France de le décider. Dans la mesure où certains candidats ne l'excluent pas, voire en font un fondement de leur stratégie, il nous semble nécessaire d'imaginer le déroulement possible d'un tel scénario, les modalités de réalisation concrète et d'esquisser les conséquences macroéconomiques et financières qui en résulteraient.

Les positions en présence

Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon intègrent dans leurs programmes l'hypothèse d'un changement de monnaie : « Retrouver notre liberté et la maîtrise de notre destin en restituant au peuple français sa souveraineté (monétaire, législative, territoriale, économique). Pour cela, une négociation sera engagée avec nos partenaires européens suivie d'un référendum sur notre appartenance à l'Union européenne ». Jean-Luc Mélenchon veut (plan A) « mettre fin à l'indépendance de la Banque Centrale Européenne, modifier ses missions et statuts, autoriser le rachat de la dette publique directement aux Etat, interdire à la BCE de couper les liquidités à un Etat membre et sans attendre mettre la Banque de France au service de ces objectifs ». Si ce plan A, qui consiste à renégocier tous les Traités n'aboutissait pas, le plan B consisterait à « réquisitionner la Banque de France pour reprendre le contrôle de la politique du crédit et de la régulation bancaire, et pour envisager un système monétaire alternatif avec ceux de nos partenaires qui, dans la phase A, auraient manifesté leur désir de transformer l'euro en monnaie commune et non plus unique », et « mettre en place un contrôle des capitaux et des marchandises aux frontières nationales ». Retrouver la souveraineté monétaire, mettre fin à l'indépendance de la Banque Centrale Européenne, réquisitionner la Banque de France. Tout cela signifie rompre avec les institutions monétaires actuelles et créer une nouvelle monnaie nationale.

Benoît Hamon propose, quant à lui, aux pays membres de la zone euro un « Traité de démocratisation de la gouvernance de la

zone euro » qu'il a déjà rédigé et affiché sur son site internet. L'exposé des motifs précise « Compte tenu de l'interdépendance des politiques économiques et monétaires et de l'enchevêtrement des compétences de l'Union européenne et des Etats membres, seule une révision générale des traités européens permettrait d'offrir à la zone euro le cadre institutionnel capable de corriger les défauts d'origine de l'Union Economique et Monétaire ». « Cependant, étant donné le caractère peu probable à court terme d'une telle option, on considère ici la possibilité d'adopter, dans des délais courts, un traité international dit de « démocratisation de la gouvernance de la zone euro » (ci-après « T-Dem ») signé par les Etats membres ayant l'euro pour monnaie, qui place en son cœur la « conditionnalité démocratique ». L'objectif de ce projet de nouveau traité est d'assurer que les politiques de convergence et de conditionnalité qui sont aujourd'hui au centre de la « gouvernance de la zone euro » soient conduites par des institutions démocratiquement responsables. Le point essentiel est que les règles de convergence (déficits, dette publique) ne seraient plus définies dans un Traité, mais confiées à une assemblée nouvelle européenne. Nous ne préjugeons pas du résultat de la négociation qui porterait aussi sur une éventuelle prise en charge collective d'une partie des dettes publiques et prendrait du temps.

En attendant une éventuelle adhésion générale à ce nouveau Traité, ce qui en tout état de cause prendrait du temps et est susceptible de ne pas aboutir, Benoît Hamon s'est engagé à respecter la règle des 3 % en matière de déficit public à la fin de son quinquennat (objectif de fin de quinquennat de 2,7 à 2,8 % du PIB), en concédant qu'il y aurait probablement un dépassement de ce seuil lors des deux premières années.

Emmanuel Macron affirme dans son programme : « nous maintiendrons le déficit public sous la barre des 3 % du PIB sur l'ensemble du quinquennat ».

François Fillon précise dans son cadrage financier : « J'engagerai dès 2018 la réduction du déficit pour revenir à l'équilibre en 2022 ». L'objectif n'est pas de maintenir le déficit au-dessous de 3 % mais de revenir à l'équilibre.

Le problème est que l'analyse des programmes fait apparaître des contradictions entre les mesures proposées et les engagements budgétaires affichés. Les seules issues sont alors soit la dénonciation des Traités européens, soit la renonciation au programme.

Deux arguments sont invoqués en faveur d'un changement de monnaie (appelé improprement « sortie de l'euro » ou « retour au franc ») en anticipant sur les suites, mais en esquivant les modalités :

1. Le premier argument est un argument de souveraineté : reprendre la maîtrise de la création monétaire par une institution nationale (la Banque de France).

2. Le deuxième argument est économique : une fois libéré de l'euro, le franc perdrait de sa valeur par rapport aux autres monnaies du monde (et à l'euro, devenu une monnaie étrangère). Son taux de change baisserait, pour fixer les idées, disons de 20 à 25 %. Les prix des produits français exprimés en euros, en dollars ou dans les autres monnaies, seront plus bas et les produits français se vendront donc mieux à l'étranger. Jusque-là, le raisonnement est à peu près correct mais il fait l'impasse sur d'autres conséquences économiques, sur les modalités de l'émergence de la nouvelle monnaie française et sur les comportements immédiats des acteurs économiques.

Sur les conséquences économiques

Ce que ne disent pas les programmes qui envisagent de créer une nouvelle monnaie française et de l'imposer aux français, c'est ce qui se passerait concrètement au fil des mois de 2017-2018 si la décision était annoncée (voire comme une simple éventualité possible).

Actuellement, l'euro est la monnaie de 340 millions d'habitants, la France en compte 67 millions. Si la France se retirait de la zone euro, l'euro restera très probablement la monnaie des 273 millions d'habitants qui nous entourent, qui n'ont exprimé aucune intention de changer de monnaie.

La baisse du taux de change du franc (nouveau) aurait aussi pour effet que ce que nous importons coûtera aussi plus cher, à peu près dans les mêmes proportions que la baisse du taux de change. Cela représenterait un surcoût annuel des biens importés qui peut être de l'ordre de 100 milliards, donc une perte de pouvoir d'achat des Français de 5 % de leur revenu, voire plus, que les candidats qui plaident le changement de monnaie ne prennent pas en compte.

En outre, la dette publique de la France est de 2 200 milliards d'euros, dont 1 200 milliards sont détenus par des épargnants hors de France. Ceux-ci ont prêté à l'Etat français des euros et entendent bien être remboursés en euros. Si l'euro coûtait

à l'avenir 20 à 25 % plus cher en francs, les échéances de la dette (qui a été libellée en euros) devront être remboursées en euro. Les échéances sur cette dette coûteront 300 milliards de plus. Cela représente quatre fois l'impôt sur le revenu. Il faut ajouter à cela au moins autant pour la dette privée. Il convient en outre de prendre en compte la dette privée. Selon une note de la Banque de France *Stat Info* publiée le 12 janvier 2017, 58 % des dettes à long terme émises par les banques sont détenues par les non-résidents pour un encours total de 1 100 milliards d'euros et 60 % des dettes des entreprises pour un encours de 600 milliards d'euros.

Dans quelle monnaie rembourser les dettes ?

Marine Le Pen invoque la « *lex monetae* », loi non écrite selon laquelle un Etat peut changer de monnaie. L'Etat français l'a déjà fait lorsqu'il a remplacé le franc par l'euro en 1999. Il peut bien sûr renier ses engagements antérieurs et refaire un changement à l'envers, en changeant l'euro par le franc (nouveau). Personne ne peut l'en empêcher. Mais une question se pose alors : dans quelle monnaie rembourser les créanciers qui ont prêté des euros à l'Etat français, à des banques ou à des entreprises françaises ? Et sur ce point, il faut être concret pour comprendre sur deux cas simples les enjeux pour les épargnants français et étrangers.

1^{er} cas : M. Martin, épargnant français à Romorantin, a placé 100 euros en titres d'Etat (ou en compte d'épargne qui comprend lui-même des titres d'Etat). Dans l'optique de Marine Le Pen, ces 100 euros seraient automatiquement convertis en 100 francs (nouveaux). Ces 100 francs ne vaudront plus sur le marché des changes que 80 euros un peu plus tard, puisque le taux de change du franc aura baissé, mais M. Martin n'en a cure car il paie ses achats courants en francs. Le problème de M. Martin n'est pas le taux de change, c'est le coût de la vie et la sécurité de son épargne. Or la baisse du taux de change du franc, c'est une hausse progressive du coût de la vie, et par conséquent une perte progressive de pouvoir d'achat (de l'ordre de 5 %). Quant à la sécurité de l'épargne, elle est, quant à elle immédiatement menacée.

2^{ème} cas : M. Hans, qui habite à Hambourg, a de son côté un compte d'épargne (en euros puisque c'est sa monnaie) dans lequel il y a 100 euros de dette française, dont l'échéance est par exemple le 30 juin 2018. Ce jour-là, M. Hans va demander à l'Etat français de lui rembourser 100 euros. Mais entretemps, la France aura changé sa monnaie. Si l'Etat paie bien les 100 euros qui sont dus à M. Hans, l'Etat français devra sortir 120 nouveaux francs (voire plus). Le total

représente 300 milliards de francs que l'Etat français devra trouver des contribuables français. Si en revanche, l'Etat français considère qu'il ne doit que 100 nouveaux francs à la place de 100 euros, et trahit par conséquent la confiance de M. Hans, M. Hans ne recevra que 80 euros. Il sera donc floué.

En invoquant la « *lex monetae* », MLP semble plutôt choisir la deuxième solution. Ce qu'elle ne dit pas, c'est que la perspective d'être floué provoquerait probablement un effet de panique bien avant le 30 juin 2018. Les épargnants, les banques, les entreprises des autres pays qui ont prêté à la France n'ont aucune envie d'être floués, et ils vont donc se débarrasser le plus rapidement possible, dès la mi-2017, de leurs créances sur des acteurs français. La valeur des obligations de l'Etat français (en euros puisque c'est la monnaie actuelle (qui resterait la nôtre encore plusieurs mois) chutera rapidement car il y aura beaucoup plus de vendeurs d'obligations françaises que d'acheteurs.

Cela entraînerait alors deux conséquences. La première conséquence concerne M. Martin. La valeur des titres détenus dans son compte d'épargne, en grande partie des obligations françaises, vont baisser de 20 à 30 %. La deuxième conséquence concerne l'Etat français. En janvier 2017, il a dû emprunter 27 milliards d'euros pour honorer ses échéances et pour financer le déficit courant. Au cours des prochains mois, il devra continuer d'emprunter. Si la perspective d'être floué devient probable pour les créanciers, qui va lui prêter ?

Qui prêtera à l'Etat en défaut ?

Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon répondent que ce sera la Banque de France, délogée du Système Européen et « réquisitionnée ». Dans un an peut-être, mais maintenant, en 2017, notre monnaie c'est l'euro. La Banque de France ne peut pas créer des euros. C'est donc le défaut de paiement de l'Etat, une baisse de la valeur des obligations en circulation, et une amplification de la crise financière.

Marine Le Pen saute cette étape et déclare que la Banque de France financera directement le déficit public qui pourrait alors être augmenté sans limite. Dans l'immédiat, cela n'est pas possible. A terme, peut-être mais ce serait alors la fuite en avant dans la dette. Les candidats favorables à la « sortie de l'euro » proposent de fait une longue liste de dépenses publiques supplémentaires et une augmentation du déficit public de 50 à 100 milliards d'euros. En réalité, un tel scénario ne pourrait pas être poursuivi plus de

quelques trimestres car il déboucherait soit sur une cessation de paiement de l'Etat (et la faillite de nombreuses entreprises), soit sur une création monétaire incessante et une crise de confiance majeure à l'égard de la monnaie française. Quel que soit le pouvoir en place, il serait contraint à une inversion brutale de politique économique.

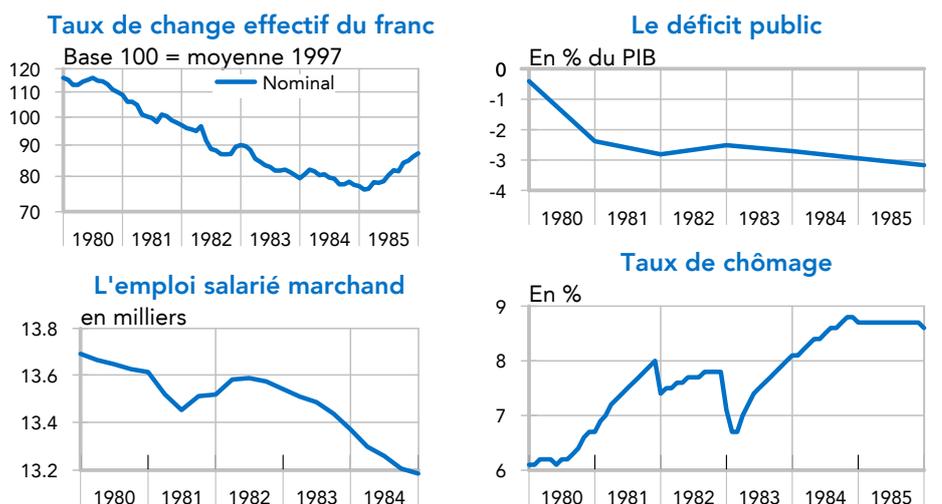
Nous avons eu en 1981-1982 un avant-goût de ce qui risque de se passer : contrôle des changes, contrôle des prix et des salaires, dévaluations successives et à la clé plusieurs années de stagnation et austérité pour enrayer la menace de la débâcle. C'est ce même mécanisme qui se reproduirait en bien plus violent car il s'ajouterait cette fois aux dévaluations externes de l'époque le traumatisme du changement monétaire, des anticipations négatives des acteurs économiques et des conflits juridiques qui s'ensuivraient.

1981-1983 : La politique de relance et le « tournant de la rigueur »

Après l'élection de François Mitterrand en mai 1981, une politique de relance par la consommation est menée par la France. L'effet positif sur la demande fait place rapidement à une détérioration du déficit public et du déficit commercial.

En juin 1981, le SMIC est augmenté de 10 % et 54 000 nouveaux emplois publics sont créés. En juillet, les allocations familiales et les prestations sociales sont augmentées de 20 à 25 %. En août, une loi de finances rectificative fait passer le déficit du budget de 1981 de 29 à 57 milliards de francs. Un premier emprunt d'Etat est émis au taux de 16,75 %. En septembre, les premières lois de nationalisation sont adoptées. Le projet de loi de finance pour 1982 prévoit un accroissement de 27,6 % des dépenses publiques et un déficit de 95 milliards d'euros. En janvier 1982, la durée légale du travail est réduite de 40 heures à 39 heures avec compensation salariale. En mars, le contrôle des changes est resserré, l'âge de la retraite à taux plein à soixante ans est décidé. En juin, un blocage de tous les prix, des marges et des salaires est instauré. L'ensemble des mesures entraîne en effet une baisse des marges des entreprises et une perte de parts de marché qui durera plusieurs années. Après trois dévaluations successives, « il est impossible d'envisager la poursuite d'une telle politique sans sortir le franc français du système européen... Le Président Mitterrand décide au contraire le maintien dans le mécanisme de solidarité communautaire. Il faut donc changer la politique économique »²

Le « tournant de la rigueur » désigne le changement radical de politique économique décidé en mars 1983 par François Mitterrand après l'échec d'une politique qui restait inspiré par le Programme commun et dans le contexte d'attaques contre le franc. Jacques Delors, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, dans le gouvernement Pierre Mauroy, met en place une politique de rigueur à partir du 21 mars 1983, qui sera poursuivie par Pierre Bérégovoy, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie dans le gouvernement Laurent Fabius.



© Coe-Rexecode

² [http : www.assemblee-nationale.fr/archives](http://www.assemblee-nationale.fr/archives)

Une esquisse du scénario de changement de monnaie

Nous esquissons, à titre purement illustratif tant les inconnues sont nombreuses, les effets macroéconomiques possibles associés à un éventuel changement de monnaie.

Le changement de monnaie interviendrait dans la seconde moitié de 2018 et se traduirait par une dépréciation de fait de 20 % de la valeur de la nouvelle monnaie la première année puis de 5 % la deuxième année. La réaction immédiate est celle du choc de prix à la consommation *via* le renchérissement des importations. Celui-ci réduit le pouvoir d'achat des ménages (recul de la consommation), et impacte les investissements (par les hausses des biens d'équipement importés et peu substituables à court terme). La consommation et l'investissement reculeraient, une contraction qui ne serait que partiellement compensée par la stimulation des exportations permise par la dépréciation du change. La réaction à court terme des exportations à leur prix serait d'autant plus limitée que l'accélération initiale de l'inflation mesurée au niveau des prix à la consommation serait partiellement répercutée sur les prix à l'exportation. Cela viendrait annuler une partie des gains de compétitivité permis par la dépréciation du taux de change. De plus, une inconnue majeure réside dans la répercussion sur l'ensemble de la zone euro du changement de monnaie. Une phase d'incertitude extrême et de déstabilisation des économies nationales s'ouvrirait. La croissance de l'ensemble de la zone euro serait alors fortement révisée à la baisse, réduisant le potentiel d'accélération des exportations que promet une dépréciation du taux de change. Enfin, la stimulation budgétaire initiale, d'un ordre de grandeur très différent entre les programmes de Le Pen et Mélenchon serait annulée à partir de 2019 par un tournant vers la restriction budgétaire.

Après deux années de récession en 2019 et 2020, l'économie retrouverait progressivement un nouvel équilibre à partir de 2022. Au total, l'effet variantiel sur le niveau du PIB et de l'emploi serait négatif d'environ 4 points.

**Un scénario illustratif des effets variantiels du changement monétaire
(écarts par rapport au compte central en %)**

année après année

	2018	2019	2020	2021	2022
PIB	0,2	-2,5	-1,5	0	0,5
Consommation des ménages	0	-3	-2	0	0,5
Investissement	-1	-7	-5	0	2
Exportations	0	2	1,5	0,5	0
Importations	-1	-2	-2	0,5	1
Emploi	0	-1,5	-1,5	-0,5	0
Inflation	1	5	1	0	0
Variation du taux de change	-5	-20	-5	0	5

4. Les cinq scénarios

Rappelons une fois encore que ces scénarios sont construits année après année. La première année, c'est-à-dire l'année 2018, résulte à peu de choses près des effets macroéconomiques de l'application du programme. Il apparaît que dès la deuxième année, et sans doute assez rapidement dans le courant de l'année, des points de rupture sont atteints dans le cas des programmes de Marine Le Pen et de Jean-Luc Mélenchon. L'hypothèse est que le scénario du programme bascule vers un scénario de crise monétaire violente. La question de la suite se pose donc dans des termes nouveaux. Pour éviter le risque de déroute financière, une politique nouvelle, antinomique avec le programme initial s'impose alors. L'alternative est une fuite en avant que nous ne savons pas décrire.

Le risque pourrait être un peu similaire pour le programme de Benoît Hamon, en raison du niveau élevé des dépenses nouvelles qu'il envisage. Il nous semble cependant que l'affirmation proeuropéenne répétée du candidat comme l'histoire du parti politique qu'il représente conduisent à penser que la menace de crise financière sera détectée plus tôt et que la politique économique sera aussi inversée plus tôt. Elle se traduirait par l'abandon de la plupart des projets de dépenses publiques et des restrictions budgétaires d'autant plus fortes qu'elles seraient décidées tardivement, ce que nous avons retenu et intégré sous forme de mesures correctives.

Le programme de Emmanuel Macron est beaucoup plus réaliste, mais il comporte aussi certaines contradictions à surmonter par des mesures correctives. Les dépenses publiques nouvelles du programme initial sont dispersées mais relativement élevées. Des mesures de compétitivité existent à un niveau modéré et le déficit des régimes de retraite est non réglé. En outre, le candidat vient d'ajouter *in extremis* des dépenses potentielles au titre d'un projet de service national obligatoire. Bien que nous ne retenions pas cette mesure. Le résultat est un déficit public qui resterait pendant la durée du quinquennat nettement au-dessus de 3 % du PIB. Le candidat affirme par ailleurs qu'il contiendra ce déficit à moins de 3 %. Son engagement européen ne pouvant pas être mis en doute, nous estimons que des mesures budgétaires correctrices seront prises pour revenir à une trajectoire soutenable. La priorité évidente serait de rééquilibrer les régimes de retraites. Il serait sans doute aussi nécessaire de différer certaines mesures de dépense ou d'augmenter les prélèvements obligatoires.

Le programme de François Fillon comporte nettement moins de dépenses publiques supplémentaires et plus

d'allègements de charges sociales. Au total, le déficit public dépasse en 2018 le niveau de 3 %. Cependant, le déficit se résorbe rapidement et il ne se heurte donc pas à l'obstacle d'un déséquilibre durable en raison de l'effet positif des mesures de compétitivité sur la croissance.

Les scénarios présentés tiennent compte de ces constats. Ils intègrent donc les programmes des candidats jusqu'au moment où les réalités imposent de les modifier. Ils retiennent alors les mesures qui paraissent incontournables. D'autres mesures que celles que nous retenons sont possibles. Le point essentiel est d'éviter de prolonger un scénario virtuel.

Nous présentons les résultats des cinq scénarios avant de tirer quelques enseignements plus généraux de leur comparaison.

Scénario François Fillon

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	1,6	1,7	2,0	1,9	1,9
Consommation des ménages	1,6	1,7	1,6	1,4	1,3
Investissement total	3,6	3,0	2,5	2,4	2,2
Exportations de biens et services	3,5	4,6	5,6	5,3	5,1
Importations de biens et services	3,6	3,8	3,4	2,9	2,5
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	247	374	300	299	269
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	1,7	2,0	1,9	1,5	1,6
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-4,1	-3,3	-2,7	-2,1	-1,4

Scénario Benoît Hamon

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	4,1	-0,1	-0,6	0,5	0,8
Consommation des ménages	5,5	2,5	-1,7	0,7	1,1
Investissement total	8,9	-4,8	-0,6	1,2	1,4
Exportations de biens et services	2,9	2,5	3,1	3,3	3,4
Importations de biens et services	8,0	3,3	1,8	4,2	4,2
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	364	159	-250	-11	109
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	5,5	3,0	-0,6	0,7	1,1
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-4,5	-3,3	-3,3	-3,7	-3,9

Scénario Emmanuel Macron

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	2,7	1,2	1,1	1,3	1,3
Consommation des ménages	2,7	1,1	0,6	0,9	0,8
Investissement total	5,8	1,9	1,3	1,8	1,8
Exportations de biens et services	3,8	4,1	4,7	4,7	4,5
Importations de biens et services	5,1	3,0	2,8	3,0	2,8
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	386	282	72	172	168
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	2,7	1,5	1,1	1,0	1,0
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-4,9	-3,8	-3,6	-3,3	-2,8

Scénario Marine Le Pen

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	2,3	-1,5	-0,5	0,9	1,4
Consommation des ménages	2,4	-2,4	-1,5	0,5	1
Investissement total	2,3	-6,2	-4,4	0,5	2,5
Exportations de biens et services	3,4	5,9	5,7	4,4	3,9
Importations de biens et services	3,5	0,8	0,8	3,1	3,5
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	275	-303	-325	-74	25
Inflation	2,6	6,3	2,3	1,2	1

Scénario : Jean-Luc Mélenchon

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	4,5	-2,7	-1,5	0,6	1,5
Consommation des ménages	5	-4,4	-3	0	1
Investissement total	6,8	-9,7	-6,9	-1,5	1,5
Exportations de biens et services	2,9	5,9	5,7	4,4	3,9
Importations de biens et services	5,3	-2,2	-1,2	1,6	2,5
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	575	-435	-503	-222	24
Inflation	4,1	6,3	2,3	1,2	1

5. Comparaison des résultats économiques et conclusion

Nous terminons par une comparaison des résultats économiques obtenus selon la stratégie mise en œuvre. Cette comparaison n'a pas pour objet de « noter » les programmes. Il revient à chacun de déterminer l'avenir qu'il souhaite, qui ne comporte pas que des aspects économiques. Elle conduit plutôt à éclairer les mécanismes qui pourraient se mettre en place selon les impulsions données par les politiques mises en œuvre et à apprécier les enjeux économiques de la période prochaine.

Une comparaison entre programmes de rupture et programmes de réformes

Deux types de scénarios se dessinent. Les uns (Le Pen, Mélenchon) choisissent délibérément la sortie de la zone euro et la création d'une nouvelle monnaie. Les programmes des deux candidats concernés sont différents en termes politiques, mais voisins en termes économiques. Après une relance temporaire de la demande, le changement de monnaie enclenche un enchaînement récessif puis très progressivement un nouvel équilibre en fin de quinquennat. Le programme initial doit être adapté et l'effet changement de monnaie l'emporte sur l'effet programme initial.

Il est intéressant de comparer le scénario de rupture aux scénarios de réforme. Pour cela, nous calculons la moyenne des scénarios Le Pen et Mélenchon, au demeurant très proches, et un scénario moyen Fillon, Hamon, Macron, qui n'a évidemment aucun contenu politique mais établit une moyenne entre trois stratégies différentes compatibles sous certaines réserves avec les engagements européens.

La comparaison est instructive.

**Variation cumulée sur l'ensemble du quinquennat
(en taux de variation de 2018 à 2022)**

	Programmes de rupture	Programmes de réforme*
• Croissance		
PIB	2,4	7,4
Consommation des ménages	-0,9	7,5
Investissement	-7,9	11,2
Exportations de biens et services	25,2	22,2
Importations de biens et services	9,3	19,5
• Emploi (en milliers)	-481	980

* Moyenne Fillon – Macron - Hamon

Une comparaison des programmes de réforme

Nous rapprochons maintenant les résultats obtenus dans les trois programmes de réforme Fillon, Hamon, Macron. Les écarts constatés cumulés sur l'ensemble du quinquennat (2018-2022) pour la croissance, la consommation, l'investissement et les échanges extérieurs (grandeurs en volume), l'emploi et le solde public, sont importants.

Programmes	Fillon	Hamon	Macron
PIB	9,5	4,7	7,8
Consommation des ménages	7,9	8,3	6,2
Investissement total	14,4	5,8	13,3
Exportations de biens et services	26,6	16,1	23,8
Importations de biens et services	17,4	23,3	17,9
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	1489	371	1081
Solde public (en % du PIB)	-13,7	-18,8	-18,4

Le supplément de croissance du PIB va de 10 % (Fillon) à 5 % (Hamon). Le plus gros écart entre les programmes apparaît sur les exportations en raison de la faiblesse des mesures de compétitivité, ou plutôt des mesures qui pénalisent la compétitivité (Hamon). Les écarts entre les trois programmes sur la consommation sont moindres : 6,2 % (Macron), 7,9 % (Fillon) et 8,3 % (Hamon). Les programmes Macron et Fillon s'appuient plus sur l'exportation que le programme Hamon. Ce dernier cherche plutôt la relance de la consommation par la dépense publique en début de période. Il n'y parvient que très temporairement et bute presque immédiatement sur l'engagement de contenir le déficit

public. Le résultat est un déficit supplémentaire (somme des déficits en pourcentage du PIB) de 18,8 % (Hamon) contre 18,4 % (Macron) et 13,7 % (Fillon).

Le programme Fillon contient la dépense publique et concentre l'effort sur la compétitivité. Le résultat est un accroissement du PIB de 10 % en cinq ans obtenu par relance des exportations, relayée par une reprise de l'investissement. Au total, l'accroissement de la consommation est proche de la moyenne mais le déficit public se réduit fortement, laissant même une marge de manœuvre éventuelle de soutien supplémentaire.

Tous ces chiffres sont des ordres de grandeur et dépendants des multiples hypothèses de ce genre d'exercice. Les chiffres doivent être pris avec une certaine distance, mais il nous semble cependant qu'ils délivrent des messages clairs.

1. Le changement de monnaie, présenté quelquefois comme une issue salvatrice, ne résout en rien les problèmes de l'économie française.

2. Le rétablissement de la compétitivité française est la clé d'une relance durable de la croissance et de l'emploi.

3. Si l'augmentation de la dépense publique peut paraître un moyen désirable de distribuer du pouvoir d'achat à court terme, elle se heurte rapidement à des obstacles de compétitivité extérieure et de déficits intérieurs qui la rendent inopérante.

Dossiers d'analyse des programmes

Analyse de l'impact macroéconomique des programmes des cinq candidats

Nous présentons pour chaque candidat une analyse de détaillée de l'impact économique de son programme. Cette analyse se déroule en deux temps.

Dans un premier temps, chaque mesure est décrite et son éventuelle conséquence budgétaire est évaluée, ainsi que son « réalisme » lorsqu'il s'agit de mesures d'économies de dépenses publiques. Ces mesures sont classées en six rubriques : dépenses publiques nouvelles (hors retraites), économies de dépenses publiques, fiscalité (des ménages), mesures de compétitivité (baisses de charges, fiscalité du capital...), travail, retraites. Nous en déduisons un impact sur les finances publiques.

Dans un second temps, nous analysons l'impact macroéconomique de chacune des mesures. La nature des canaux par lesquels chaque mesure exerce une influence sur les principales grandeurs macroéconomiques est discutée. L'étude des mécanismes en jeu est en effet un préalable indispensable à l'évaluation de l'impact macroéconomique de chaque mesure sur l'horizon du prochain quinquennat, c'est-à-dire un horizon de moyen-terme. Elle permet d'utiliser ensuite finement les modèles macroéconomiques pour savoir quelle perturbation ou quels ensembles de perturbations leur appliquer pour chaque mesure de politique économique. Par exemple, une hausse du salaire minimum entraîne *ex ante* (i) une hausse du revenu disponible pour les ménages dont l'ampleur dépend de la distribution des salaires et des répercussions directes de cette hausses sur les salaires proches du Smic, (ii) une hausse du coût du travail pour les entreprises, (iii) un coût pour les finances publiques (les administrations publiques sont également employeuses). On évalue de manière précise ces trois chocs initiaux, puis on utilise les modèles macroéconométriques pour évaluer l'impact macroéconomiques *ex post*, c'est-à-dire la manière dont ces trois chocs initiaux se transmettent progressivement aux principales grandeurs macroéconomiques (consommation, investissement, exportations, emploi, prix...).

Les impacts macroéconomiques *ex post* sont présentés pour chaque mesure, puis globalement par agrégation de l'ensemble des effets, en écart au niveau de ces variables dans notre scénario central « à politique inchangée ». On déduit notamment un impact *ex post* sur les finances publiques qui nous permettent de déterminer si la trajectoire de déficit est soutenable et si les engagements européens sont respectés au cours du quinquennat. Nous introduisons pour certains programmes des mesures correctives. Enfin, en additionnant ces effets variantiels à notre compte central, nous présentons notre scénario économique vraisemblable pour la France sous le quinquennat de chacun des candidats.

Les modèles macroéconométriques

Les modèles macroéconométriques rassemblent des relations comptables entre ces différentes grandeurs et des relations économiques estimées sur le passé (par exemple, la manière dont la consommation évolue avec le PIB ou l'emploi avec le coût du travail). A court terme, ces modèles traduisent notamment des mécanismes keynésiens, au sens où par exemple des politiques de soutien à la demande (baisses d'impôts sur les ménages, hausses de prestations...) augmentent le revenu des ménages et leur consommation et soutiennent l'activité et l'investissement. Ces modèles font toutefois apparaître plus ou moins rapidement des tensions sur l'appareil de production et des hausses de prix atténuent voire annulent ces effets initiaux. A moyen-long terme, les facteurs d'offre prédominent. Les effets durables sur l'activité proviennent alors de modifications apportées à la fiscalité des facteurs de production, à la taille de la population active, aux gains de productivité...

Nous avons eu recours pour ce travail à un ensemble de variantes (qui décrivent l'impact au cours du temps et sur les différentes variables économiques d'une mesure de politique économique) de différents modèles macroéconométriques (modèle Mésange de la direction générale du Trésor, modèles de certaines organisations internationales, ...) ainsi que d'évaluations de certains rapports ou études (rapport Besson sur la TVA sociale par exemple). Nous avons souvent modifié certaines variantes disponibles en fonction de notre analyse de la spécificité des différentes mesures. Les programmes de Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon n'ont toutefois pas pu être évalués en utilisant ces outils. Ces derniers ne sont en effet pas adaptés à l'évaluation de chocs majeurs comme le changement de monnaie qui serait vraisemblablement induit par la mise en œuvre de ces programmes.

Dossier n° 0 : Le scénario de référence

Nous retenons un scénario de référence relativement prudent, avec un environnement mondial tendanciel.

En Chine, le ralentissement graduel de l'activité se poursuivrait. Avec les sorties de récession russe et brésilienne, la croissance mondiale accélérerait légèrement en 2017 et en 2018, un peu au-dessus de 3 %.

Aux Etats-Unis, en début de période (2018), la politique économique faite de baisses d'impôts pour les ménages et les entreprises, serait de nature à soutenir la croissance. Mais cela accentuerait aussi les pressions inflationnistes. La zone euro verrait quant à elle son PIB réel continuer à s'accroître modérément. Elle resterait bridée par l'effet défavorable sur le pouvoir d'achat du revenu des ménages de la remontée du prix du pétrole.

Le scénario de référence traduit l'évolution spontanée de l'économie française, à politique économique inchangée. Il est volontairement plutôt prudent et la même perspective de base est retenue pour tous les candidats. Les différences entre les projections macroéconomiques associées à chaque programme ne reflètent donc que l'impact économique des programmes et non des hypothèses implicites qui pourraient être différentes.

Au-delà de 2018, la croissance reviendrait vers les niveaux de croissance potentielle, commandée par la démographie, l'investissement et les gains de productivité. Au total, les rythmes de croissance potentielle au cours de la période 2018-2022 seraient inférieurs à ceux observés de 2010 à 2015, autour de 2 % pour les Etats-Unis, proche de 1 % pour la zone euro et la France, de 0,1 % au Japon et de 5 % pour la Chine.

L'économie française a bénéficié en 2015-2016 d'un environnement exceptionnellement favorable. La croissance est cependant restée proche de 1 % l'an. En l'absence des effets circonstanciels favorables associés à la chute des prix du pétrole, aux taux d'intérêt et à l'euro faibles, le volume du PIB n'aurait progressé que de 0,4 % en moyenne annuelle en 2015 et 0,7 % en 2016. Nous retenons dans notre scénario central une progression du volume du PIB de 1,3 % en 2017 et en 2018, puis un retour vers la croissance potentielle voisine de 1 % par an. La croissance de la population active disponible reposera uniquement sur une hausse du taux d'activité. Nous retenons une progression du taux d'activité à un rythme identique à celui observé de

2010 à 2015 (+0,4 point par an). Le redémarrage récent de l'investissement devrait permettre au stock de capital d'augmenter sur la période 2017-2022 à un rythme proche de celui constaté entre 2007 et 2016 (+1,3 % par an). La productivité globale des facteurs continuerait d'augmenter modérément. Dans ce contexte, la croissance potentielle serait tout juste supérieure à 1,0 %.

Pour les dépenses publiques et pour les prélèvements obligatoires, nous retenons dans le scénario de référence une tendance parallèle à celle du PIB en valeur. Mais nous prenons en compte le fait que, en l'absence de mesure de rééquilibrage des régimes de retraites, la dépense tend à dériver et le déficit des régimes de retraite à s'accroître (le montant retenu pour 2022 est de 19,1 milliards d'euros). Au total, le déficit public remonterait spontanément vers 4 % du PIB.

Avec cette croissance peu dynamique, la dette publique s'alourdirait encore et atteindrait 105,5 % du PIB à la fin de l'horizon de prévision.

Les tendances spontanées de l'économie française pour la période du prochain quinquennat

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
Consommation des ménages	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0
Investissement total	1,8	1,8	1,6	1,5	1,5
Exportations de biens et services	3,4	3,9	4,2	3,9	3,9
Importations de biens et services	3,3	3,8	3,8	3,6	3,5
• Marché du travail					
Emploi intérieur total	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4
Taux de chômage au sens du BIT (en % de la population active)	9,1	9,0	9,0	9,0	9,0
Productivité*	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
• Ménages					
Prix à la consommation	1,1	1,3	1,3	1,2	1,2
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	1,4	1,4	1,4	1,2	1,3
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-3,5	-3,8	-3,9	-4,1	-4,1
Dette publique (en % du PIB)	99,7	101,0	102,3	104,0	105,5
• Solde de la balance commerciale (en % du PIB)	-2,7	-2,8	-2,6	-2,4	-2,2

* PIB en volume par emploi pour l'ensemble de l'économie

Dossier n° 1

Analyse du programme de François Fillon

Ce dossier n° 1 présente comme pour les autres dossiers chaque mesure en s'efforçant de partir de l'énoncé exact de la mesure, puis notre analyse de la mesure. Les mesures sont regroupées en catégories : dépenses publiques (y compris les « économies »), fiscalité (hors mesures de compétitivité), mesures de compétitivité (charges sociales et CICE, impôt sur les sociétés, fiscalité du capital), travail, retraites. Un tableau récapitule l'ensemble des effets ex ante sur les finances publiques. Pour chaque catégorie de mesures, une évaluation de l'impact économique est ensuite proposée. Enfin, l'addition de ces impacts donne l'impact économique de l'ensemble du programme et, par addition avec la perspective de référence (dossier n° 1), la perspective économique probable qui est associée au programme.

I- Les mesures du programme et leurs effets budgétaires ex ante

I.1 Dépenses publiques nouvelles

- Le budget de la défense augmentera progressivement lors du quinquennat avec pour objectif d'atteindre 2 % du PIB à la fin de la prochaine loi de programmation militaire.

Evaluation : L'effort de défense devra atteindre 2 % en 2024 à l'échéance de la prochaine loi de programmation militaire. On fait l'hypothèse que le budget de la Défense sera porté à 1,9 % du PIB à l'horizon 2022. Le budget de la Défense est actuellement de 32 milliards d'euros. Pour le porter à 1,9 % du PIB en 2022, il faudrait l'augmenter de 32 à 42 milliards d'euros, soit un accroissement de 10 milliards d'euros. Nous retenons une montée en charge progressive sur le prochain quinquennat.

- Le budget de la justice augmentera de 1,5 milliard d'euros d'ici la fin du quinquennat.

Evaluation : on retient une montée en charge progressive.

- 5 000 agents des forces de l'ordre supplémentaires seront recrutés.

Evaluation : On estime à 250 millions d'euros le coût annuel de ces recrutements supplémentaire. On retient une montée en charge progressive.

- La justice et le pénitencier verront les moyens de fonctionnement renforcés et 16 000 places de prison supplémentaires seront construites.

Evaluation : on retient un coût de l'ordre de 40 000 euros par place supplémentaire à construire, soit, en supposant un déploiement progressif des constructions sur le quinquennat, des dépenses supplémentaires de 100 millions d'euros par an pendant 5 ans.

- L'universalité des allocations familiales sera rétablie pour revenir à une politique de la famille efficace.

Evaluation : jusqu'en 2014, les allocations familiales étaient calculées en fonction du nombre d'enfants (à partir de deux enfants), sans tenir compte des ressources du ménage. Elles ont été plafonnées en 2015. Nous retenons un accroissement des dépenses sociales de 800 millions d'euros au titre des allocations familiales.

- Augmentation des retraites inférieures à 1 000 euros et des pensions de réversions

Evaluation : Nous retenons un accroissement des dépenses sociales de 2,2 milliards d'euros au titre des retraites.

1.2 Economies de dépenses

- Les économies annoncées dans le programme sont de 100 milliards d'euros en cinq ans. Selon les termes du dossier de programme « cette réduction demandera un effort à la fois majeur et soutenu sur l'ensemble du quinquennat (de l'ordre de 20 milliards d'euros par an pendant cinq ans) ».

Evaluation : Le projet mentionne que « la dérive mécanique des dépenses publiques si rien n'est fait passera d'environ 20 milliards d'euros par an actuellement à plus de 30 milliards d'euros par an d'ici quelques années » Les économies font donc référence à un « tendanciel » et visent à se rapprocher de la stabilisation en valeur.

On notera que les 100 milliards d'euros comprennent 20 milliards d'euros au titre des retraites. Nous traiterons à part de la question des retraites et les économies examinées au chapitre des dépenses publiques proprement dits sont donc de 80 milliards d'euros.

- L'Etat et ses établissements publics devront assumer environ un tiers des 100 milliards (soit 30 milliards nets).

Evaluation : les modalités de ces économies restent peu explicites. La présentation fait référence à « une relance du processus d'évaluation des politiques publiques » qui avait été mis en œuvre à partir de 2007. Les « économies » recensées sur le budget de l'Etat à l'époque avaient été évaluées à 15 milliards d'euros.

Nous estimons que l'objectif de 30 milliards pour l'Etat sera difficile à atteindre et nous en retenons la moitié, soit 3 milliards d'économies effectives par an supplémentaires pour l'Etat. En termes de postes budgétaires (toutes fonctions publiques confondues), cela conduirait à une baisse de 250 000 postes pour l'ensemble des emplois publics.

- Les collectivités locales, qui représentent 20 % des dépenses publiques, seront amenées à contribuer en proportion à la maîtrise des dépenses. Un effort de 10 à 15 milliards d'euros sera réparti sur les 5 années du mandat.

Evaluation : le programme évoque des réformes dans les mécanismes d'attribution de la dotation globale de fonctionnement ainsi que la réduction de la complexité du « mille-feuille territorial. Nous retenons aussi la moitié des économies annoncées, soit 7,5 milliards d'euros. Nous retenons une montée en charge progressive de ces économies sur le quinquennat.

- Les dépenses de santé seront limitées en réduisant la dérive (tendancielle) afin que leur progression se situe sensiblement en-dessous de 2 % par an. L'économie serait de 20 milliards d'euros.

Evaluation : nous retenons (comme dans le programme Emmanuel Macron), 15 milliards d'euros, soit 3 milliards d'économies supplémentaires par an pendant cinq ans.

- Nous redresserons les comptes du régime d'assurance chômage de 10 milliards d'euros grâce à la dégressivité et au plafonnement des allocations, ainsi qu'aux effets de la baisse du taux de chômage.

Evaluation : les mesures concernant la dégressivité et le plafonnement restant à décider, une évaluation directe est difficile. On ne retient pas dans le calcul ex ante, la baisse des allocations liées à la baisse du chômage (dont l'objectif serait de le ramener à 7 %). Une telle baisse du chômage entraînant des économies pour l'assurance chômage peu inférieures à 10 milliards d'euros, cela signifie que les mesures de dégressivité et plafonnement sont comptées pour 1 à 2 milliards d'euros. Nous retenons une baisse de 2 milliards d'euros.

I.3 Fiscalité

- Impôt sur le revenu, relèvement du quotient familial

Evaluation : le quotient familial fait partie du mécanisme de calcul de l'impôt sur le revenu (expliquer – exemple). Le plafond du quotient familial a été réduit en 2013 puis 2014, passant de 2 300 euros par demi-part fiscale à 1 500 euros. Ce plafond serait progressivement relevé à 3 000 euros. Nous retenons une baisse progressive des recettes jusqu'à 2,5 milliards d'euros en 2022.

- Diminution des droits de donation

Evaluation : Le délai nécessaire entre deux donations pour être exonéré de droits serait réduit de 15 à 10 ans. Nous retenons une baisse de recettes de 800 millions d'euros. D'après une étude récente de France Stratégie, les flux annuels de donations s'élèvent à environ 100 milliards d'euros en France. On suppose que la mesure débloquerait de manière anticipée 30 milliards d'euros de donations sur le quinquennat.

- Diminution de l'imposition des plus-values immobilières

Evaluation : Le délai d'exonération des plus-values immobilières serait réduit de 30 à 22 ans. Nous retenons une baisse de recettes de 800 millions d'euros.

I.4 Mesures de compétitivité (charges sociales, CICE, impôt sur les sociétés et fiscalité du capital)

- Cotisations sociales « employeurs », CICE

Le programme retient des allègements supplémentaires de charges sociales qui « seront engagés dès le dernier trimestre 2017 pour un effet immédiat sur la compétitivité, la croissance et l'emploi. Ils bénéficieront à l'ensemble des secteurs (industrie, services, agriculture). Dès le quatrième trimestre 2017, allègement de charges employeur et suppression d'impôts assis sur la masse salariale, pour un total de 25 milliards d'euros. Dans le même temps, les allègements généraux de charges existants seront barémisés, et le CICE sera transformé en allègements de charges sociales définitifs et également intégrés au barème ». « Cet allègement montera progressivement en charge jusqu'en 2020 ». Cette mesure est financée par un accroissement de 2 points du taux normal de TVA.

Evaluation : le programme ne précise pas les modalités de la transformation du CICE en allègements de charge définitifs. Actuellement, le CICE (obtenu en appliquant le taux de 7 % à la masse salariale éligible), s'élève à 24,7 milliards d'euros. C'est un crédit d'impôt et par conséquent un gain net de 24,7 milliards d'euros sur le résultat d'exploitation après impôt. Une baisse des charges sociales de 24,7 milliards d'euros (qui correspondrait à une baisse du taux de cotisations de 7 points) diminuerait le gain net. En effet, une partie de cet allègement serait repris par l'Etat en impôt sur les sociétés. Pour que le gain net actuel soit maintenu, sous une hypothèse de taux « marginal moyen » d'impôt sur les sociétés de 29 %, l'allègement de cotisations équivalent au CICE devrait être de $24,7 / (1 - 0,29) = 34,8$ milliards d'euros, soit un montant supérieur de 10,1 milliards d'euros.

On fait ici l'hypothèse que le CICE ne sera transformé en allègements de cotisations sociales qu'à hauteur de 24,7 milliards euros, soit un allègement de 7 points de cotisations pour les salaires entre 1 et 2,5 fois le SMIC. L'allègement supplémentaire « net » proposé par rapport à la situation actuelle ne serait donc que de $25 - 10,1 = 14,9$ milliards d'euros. On suppose que ces 14,9 milliards d'euros d'allègements supplémentaires consistent en une baisse uniforme du taux de cotisation sur l'ensemble des salaires dans les secteurs marchands, soit une baisse d'environ 2,8 points de taux de cotisations (et une baisse de 2 % du coût du travail dans les branches marchandes). Cet allègement monterait en charge sur deux ans (2018 et 2019).

On fait enfin l'hypothèse que les créances du CICE au titre de 2017 donneront effectivement lieu à des versements aux entreprises en 2018. Il y aura donc un surcoût budgétaire temporaire cette année-là.

La hausse de 2 points du taux normal et du taux intermédiaire de TVA conduit à des recettes supplémentaires de 14 milliards d'euros. L'ensemble des deux mesures est donc quasiment neutre budgétairement dès 2019, mais pas en termes d'impact économique (cf. infra).

- Cotisations sociales salariales

Le programme prévoit un « abatement forfaitaire généralisé des cotisations sociales salariées [...] de l'ordre de 350 euros par an par salarié ».

Evaluation : nous retenons un coût annuel de 7,7 milliards d'euros.

- Baisse progressive du taux d'IS

Le programme prévoit une « baisse progressive du taux d'imposition sur les sociétés à 25% ».

Evaluation : nous retenons un coût annuel de 10 milliards d'euros à l'horizon 2022.

- Réforme de la fiscalité du capital

Le programme prévoit une réforme de la fiscalité du capital et de l'épargne comprenant la suppression de l'ISF (4,7 milliards d'euros) et créant un taux unique d'imposition des revenus du patrimoine de 30 %. Le régime de l'assurance-vie et des livrets réglementés resterait inchangé.

Evaluation : une mesure proche a fait l'objet d'une évaluation budgétaire et économique dans l'ouvrage « L'impôt sur le capital au XXI^e siècle, une coûteuse singularité française », Paris, Economica, 2016. L'ensemble peut être considéré comme budgétairement équilibré (en intégrant les prélèvements sociaux et l'ISF dans le nouveau prélèvement). On considérera dans le bilan du programme qu'elle est neutre, sans oublier dans le bilan économique qu'elle est génératrice de croissance supplémentaire.

1.5 Travail

François Fillon propose de modifier le code du travail. La négociation sociale (organisation du travail, temps de travail, salaires...) serait décentralisée au niveau de l'entreprise afin de permettre aux entreprises de mieux s'adapter aux évolutions de leur environnement économique.

Cette mesure devrait en particulier éviter que les salaires ne s'écartent durablement de la productivité du travail.

Evaluation : dans les secteurs marchands, le salaire horaire réel horaire a connu une progression depuis 2007 de 4,2 points supérieure aux gains de productivité horaire réelle. On fait l'hypothèse que la décentralisation du dialogue social permettrait progressivement sur le quinquennat de résorber la moitié de cet écart (soit une progression du salaire horaire dans le secteur marchand moindre de 2,1% par rapport à une absence de réforme).

I.6 Retraites

François Fillon propose de reculer l'âge légal de la retraite à 65 ans. Cette mesure permettrait de diminuer la charge globale des retraites de 20 Md€ à l'horizon 2022 tout en préservant la montant des pensions individuelles. La masse des cotisations augmenterait du fait de l'accroissement de la base des cotisations. Elle se traduirait en outre par une hausse de la population active qui augmenterait le potentiel de production de l'économie.

Evaluation : En supposant en une mise en œuvre progressive de la mesure aboutissant à un recul de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans en 2022 et sur la base de la répartition des nouveaux retraités selon leur âge en 2014, on peut estimer que la population active augmenterait de près de 500 000 personnes par rapport au scénario central à l'horizon 2022, soit une hausse de 1,7% de la population active. Sur cette même base, les outils de simulation du COR permettent d'estimer que l'économie réalisée s'élèvera à un peu plus de 20 milliards d'euros à l'horizon 2022.

I.7 Tableau récapitulatif des effets ex ante du programme sur les finances publiques

Ex ante, le programme de François Fillon conduirait à résorber progressivement le déficit budgétaire. Le tableau ci-dessous résume l'effet ex ante du programme sur les finances publiques (les signes – aggravent le solde budgétaire, les signes + l'améliorent) :

	2018	2019	2020	2021	2022
Economies de dépenses (1)	9,5	17,0	24,5	32,0	39,5
Etat	3,0	6,0	9,0	12,0	15,0
Santé	3,0	6,0	9,0	12,0	15,0
Collectivités	1,5	3,0	4,5	6,0	7,5
Assurance-chômage	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Dépenses nouvelles (2)	-5,5	-7,8	-10,2	-12,5	-14,9
Rétablissement de l'universalité des allocations familiales	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Hausse des petites retraites	-2,2	-2,2	-2,2	-2,2	-2,2
Augmentation du budget de la Défense	-2,0	-4,0	-6,0	-8,0	-10,0
Augmentation du budget de la justice	-0,3	-0,6	-0,9	-1,2	-1,5
Recrutement de 5000 agents des forces de l'ordre	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
16 000 nouvelles places de prison	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Solde dépenses (1) + (2)	4,0	9,2	14,3	19,5	24,6
Fiscalité des ménages (3)	-2,3	-3,2	-4,0	-4,0	-4,0
Relèvement du plafond du quotient familial	-0,8	-1,7	-2,5	-2,5	-2,5
Diminution des droits de donation	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Baisse des plus-values immobilières	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Mesures de compétitivité (4)	-22,8	-12,6	-14,6	-16,6	-18,6
Baisse des charges sur les entreprises financée par la TVA	11,6	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
Maintien des créances du CICE en 2018	-24,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Baisse progressive du taux d'IS	-2,0	-4,0	-6,0	-8,0	-10,0
Baisse forfaitaire des cotisations salariales	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7
Réforme de la fiscalité du capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Retraites : recul de l'âge légal de départ à la retraite (5)	4,4	8,8	13,2	17,6	22,0
Solde budgétaire (1) + (2) + (3) + (4) + (5)	-16,7	2,2	8,9	16,5	24,0

A l'horizon 2022, le déficit budgétaire serait réduit *ex ante* d'environ 1 point de PIB par rapport au scénario central.

La réduction effective (*ex post*) dépend des mesures *ex ante* mais aussi de la réaction du système économique.

II- Les impacts économiques

II.1 Dépenses publiques, recettes et économies

Dès 2018, le programme de François Fillon entraînerait une baisse nette de la dépense publique (hors retraites) de 4,0 milliards d'euros. Cette baisse augmenterait progressivement pour atteindre 24,6 milliards d'euros par rapport au scénario central. Cette baisse de dépenses publiques pèserait dès 2018 sur la demande et donc sur l'emploi et l'activité, qui diminueraient respectivement de 25 000 postes et de 0,2 % la première année. Ces effets keynésiens enclencheraient une dynamique de baisse des prix et des salaires, favorable à la compétitivité. La montée en charge continue de nouvelles économies tout au long du quinquennat accroît progressivement l'effet négatif sur l'activité, la demande et l'emploi et renforce l'effet positif sur la compétitivité. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait inférieur de 0,9 %, la consommation serait inférieure de 0,4 %, les exportations seraient supérieures de 0,4 %, les importations seraient inférieures de 1,94 % et l'emploi serait inférieur de 123 000 postes. Le déficit budgétaire public serait par ailleurs amoindri de 0,6 point de PIB par rapport au scénario central.

Impact macroéconomique des mesures sur la dépense publique (hors retraites)

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	-0,2	-0,4	-0,6	-0,8	-0,9
Consommation des ménages	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4
Investissement total	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6
Exportations de biens et services	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4
Importations de biens et services	-0,4	-0,8	-1,2	-1,5	-1,9
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	-25	-58	-83	-104	-123
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,0	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,1	0,2	0,3	0,5	0,6

II.2 Fiscalité

On suppose que les 30 milliards d'euros de donation débloqués de manière anticipée par la réduction de 15 à 10 ans du délai nécessaire entre deux donations pour être exonéré de droits auraient un impact sur la demande nettement inférieur à celui d'une baisse d'impôt sur le revenu des ménages. Nous divisons cet impact par quatre. Par ailleurs, nous ne tenons pas compte d'un impact sur la demande de la réduction de la durée au-delà de laquelle les plus-values immobilières sont exonérées.

Le relèvement du plafond du quotient familial et le surcroît de donations augmentent le pouvoir d'achat des ménages par rapport au scénario central. La hausse de la demande accroît la consommation et les importations. En raison des tensions sur les capacités de production, les prix augmenteraient par rapport au scénario central. La compétitivité-prix se dégraderait. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,1 %, la consommation serait supérieure de 0,4 %, les exportations seraient inférieures de 0,1 %, les importations seraient supérieures de 0,3 %, l'emploi serait supérieur de 14 000 postes.

**Impact macroéconomique des mesures sur les prélèvements obligatoires
sur les ménages**

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Consommation des ménages	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
Investissement total	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Exportations de biens et services	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Importations de biens et services	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	10	20	20	18	14
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

II.3 Mesures de compétitivité

Baisse de charges pesant sur le travail

La baisse des charges pesant sur le coût du travail permettrait aux entreprises, par rapport au scénario central, (i) de baisser leurs prix de vente, (ii) de restaurer leurs marges et d'investir. On fait l'hypothèse que 50 % de la baisse de charges serait répercutée en baisses de prix afin de gagner en compétitivité-prix et que 50 % de la baisse de charges serait consacrée à augmenter l'investissement. On suppose en outre que les trois quarts de ce surcroît d'investissement porterait sur la R&D et les machines et équipements et permettraient d'augmenter, à partir de 2021, la productivité du travail et donc le PIB.

Parallèlement, la baisse du coût du travail inciterait les employeurs à davantage embaucher. A l'horizon 2022, l'emploi serait supérieur de 212 000 postes par rapport au scénario central. La hausse de l'emploi et la diminution des prix par rapport au scénario central accroîtraient le revenu disponible des ménages et la consommation. Au total, en 2022, le PIB serait supérieur de 1,1 % par rapport au scénario central.

S'agissant de la balance commerciale, la baisse des prix de production stimulerait les exportations, qui augmenteraient progressivement par rapport au scénario central au fur et à mesure que la compétitivité-prix s'améliorerait et que la hausse de l'investissement induirait des gains de productivité. Par ailleurs, la hausse de la demande (hausse de l'investissement liée à l'amélioration des marges des entreprises et hausse du revenu disponible réel des ménages liée à la baisse des prix à la consommation) tendrait à augmenter les importations par rapport au scénario central. Au total, cette hausse de la « demande » produirait plus rapidement ses effets que l'amélioration de l'offre et la balance commerciale se dégraderait dans un premier temps. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, les exportations seraient supérieures de 0,7 %, les importations seraient supérieures de 0,6 %.

On notera que le maintien en 2018 des créances du CICE au titre de 2017 améliorerait à court terme les marges des entreprises et leur investissement, au prix d'une aggravation temporaire du déficit en 2018.

**Impact macroéconomique des baisses de charges pour les entreprises
sur le coût du travail**

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,2	0,7	0,9	1,0	1,1
Consommation des ménages	0,2	0,9	1,2	1,3	1,3
Investissement total	1,3	1,8	1,9	1,7	1,6
Exportations de biens et services	0,0	0,2	0,5	0,6	0,7
Importations de biens et services	0,4	1,0	1,0	0,8	0,6
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	34	173	219	222	212
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,2	0,8	1,1	1,2	1,3
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-1,1	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1

Hausse de la TVA

On suppose que la hausse de TVA serait répercutée intégralement et immédiatement dans les prix de vente TTC. La hausse de la TVA, en augmentant les prix de consommation, pèserait sur la consommation des ménages et, dans une moindre mesure, sur les importations. La baisse de pouvoir d'achat des salaires entraînerait via les négociations sociales une hausse des salaires nominaux. La hausse du coût du travail qui en résulterait pour les entreprises se traduirait par rapport au scénario central (i) par des destructions d'emplois, (ii) une perte de compétitivité-prix et une dégradation des exportations.

La dynamique inflationniste pèserait davantage sur les importations que sur les exportations et la balance commerciale s'améliorerait. Au total, à l'horizon 2022 par rapport au scénario central, le PIB serait inférieur de 0,6 point, la consommation serait inférieure de 0,9 %, les exports seraient inférieurs de 0,2%, les imports seraient inférieurs de 0,4% et l'emploi serait inférieur de 96 000.

Impact macroéconomique de la hausse de TVA

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Consommation des ménages	-0,6	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
Investissement total	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Exportations de biens et services	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
Importations de biens et services	-0,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	-76	-128	-113	-101	-96
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	-0,5	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3

Impact économique net de la baisse de charges pour les entreprises financée par la hausse de TVA

La baisse de charges sur le coût du travail financée par une hausse de la TVA reviendrait à basculer près de 0,7 point de PIB de prélèvements obligatoires du travail vers la consommation. Ce changement de structure de la fiscalité serait favorable à moyen terme la croissance, l'emploi et la compétitivité. Il mimerait les effets d'une dévaluation car les biens exportés bénéficieraient des allègements de charges sans être affectés par la TVA, alors que les biens importés seraient soumis à la TVA sans bénéficier des allègements de charges.

A court terme, les effets inflationnistes liés à la hausse de TVA dégraderaient plus rapidement la demande mais aussi la compétitivité-prix que la baisse des charges n'améliorerait cette dernière, d'autant plus que la baisse de charges est progressive jusqu'en 2019 : le PIB et l'emploi ne progresseraient par rapport au scénario central qu'à partir de 2019, les exportations commenceraient à progresser un an plus tard. Au total, en 2022 par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,5 %, la consommation serait supérieure de 0,4%, les exportations seraient supérieures de 0,4%, les importations seraient supérieures de 0,2%, l'emploi serait supérieur de 115 000 postes et le pouvoir d'achat des ménages serait supérieur de 0,34 %.

**Impact macroéconomique de la baisse de charges sur le coût travail financée
par la hausse de TVA**

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,5
Consommation des ménages	-0,4	0,0	0,3	0,4	0,4
Investissement total	0,7	1,1	1,1	1,0	0,9
Exportations de biens et services	-0,1	-0,1	0,2	0,4	0,4
Importations de biens et services	0,0	0,4	0,5	0,4	0,2
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-43	45	107	121	115
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	-0,4	0,0	0,2	0,3	0,3
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,6	0,0	0,1	0,2	0,2

Baisse des cotisations sociales salariales

Pour l'ensemble des salariés, la baisse des cotisations salariale diminuerait l'écart entre salaire net et brut, en augmentant les salaires nets, et se traduirait par une hausse de pouvoir d'achat pour les salariés. La consommation augmenterait et le déficit de la balance commerciale se creuserait du fait de la hausse des importations par rapport au scénario central. La hausse de la demande se traduirait par une hausse des prix de consommation et de production et, par le jeu des négociations salariales, du coût du travail. La compétitivité-prix se dégraderait et le déficit commercial se creuserait encore davantage. Progressivement, pour les salariés du privé dont la rémunération est supérieure au SMIC, la hausse des salaires nets diminuerait leurs exigences en termes de salaires brut, qui diminueraient. Cet effet atténuerait la dégradation de la compétitivité, sans toutefois le contrebalancer. Cet effet de modération salariale serait en outre moins prononcé que dans le cas d'une baisse uniforme des cotisations salariales. En effet, la baisse forfaitaire conduit à concentrer davantage la baisse sur les bas salaires, pour lesquels la marge de négociation à la baisse du salaire brut est beaucoup plus faible compte tenu de la fixation par la puissance publique du salaire minimum brut. Au total, en 2022 par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,3 %, la consommation serait supérieure de 0,7 %, les exportations seraient stables, les importations seraient supérieures de 0,4 %, l'emploi serait supérieur de 55 000 postes et le pouvoir d'achat des ménages serait supérieur de 0,6%.

Impact macroéconomique de la baisse forfaitaire de cotisations salariales

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Consommation des ménages	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7
Investissement total	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Exportations de biens et services	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Importations de biens et services	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	34	62	52	53	55
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2

Baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés à 25 %

L'impôt sur les sociétés (IS) frappe les bénéfices des sociétés et intervient donc en diminution des bénéfices distribuables aux apporteurs de capitaux. Une baisse de l'IS diminuerait donc le montant des bénéfices avant impôt que les entreprises doivent dégager pour garantir une rémunération donnée à ses actionnaires. Elle diminuerait donc le coût d'usage du capital pour les entreprises et permettrait de stimuler l'investissement et l'accumulation de capital productif. Dès 2018, l'investissement augmenterait par rapport au scénario central. Progressivement, la baisse du coût du capital se répercuterait sur les prix de production, améliorant la compétitivité et augmentant les exportations par rapport au scénario central. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,5 %, l'investissement serait supérieur de 1,0%, les exportations seraient supérieures de 0,5 %, le pouvoir d'achat sera supérieur de 0,3% et l'emploi serait supérieur de 57 000 postes.

Impact macroéconomique de la baisse de l'impôt sur les sociétés

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5
Consommation des ménages	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
Investissement total	0,1	0,2	0,5	0,7	1,0
Exportations de biens et services	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5
Importations de biens et services	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	1	5	18	37	57
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2

Fiscalité du capital

L'ouvrage « *L'impôt sur le capital au XXI^e siècle, une coûteuse singularité française* », Paris, Economica, 2016 évaluait l'impact de ce réforme sur la croissance à 2 à 3 dixièmes de points de croissance chaque années. La réforme permettrait progressivement de réorienter l'épargne vers le financement de l'investissement des entreprises. Ces dernières gagneraient progressivement en productivité et en compétitivité. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 1,3 %, l'investissement serait supérieur de 2,5%, les exportations seraient supérieures de 1,2 %, le pouvoir d'achat sera supérieur de 0,8% et l'emploi serait supérieur de 161 000 postes.

Impact macroéconomique de la réforme de la fiscalité du capital

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,1	0,3	0,6	1,0	1,3
Consommation des ménages	0,0	0,2	0,4	0,7	0,9
Investissement total	0,5	1,1	1,6	2,2	2,5
Exportations de biens et services	0,0	0,2	0,6	1,0	1,2
Importations de biens et services	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	4	21	60	118	161
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,0	0,2	0,4	0,6	0,8
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,0	0,1	0,3	0,5	0,6

Effet global des mesures de compétitivité

Au total, à court terme en 2018, l'effet inflationniste de la hausse de TVA, qui ne serait que partiellement compensé par la baisse de charges sur le travail dont la montée en charge serait progressive, et son impact négatif sur la compétitivité prédomineraient. Parallèlement l'activité et la demande seraient globalement supérieures par rapport à leur niveau du scénario central, en raison du gain de pouvoir d'achat lié à la baisse des cotisations salariales et du surcroît d'investissement lié à la baisse du coût du capital. Rapidement, les mesures de baisse des coûts de production des entreprises permettraient d'améliorer la compétitivité par rapport au scénario central. A l'horizon 2022 par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 2,5 %, la consommation serait supérieure de 2,3 %, l'investissement serait supérieur de 4,7 %, les exportations seraient supérieures de 2,1 %, les importations seraient supérieures de 1,2 % et l'emploi serait supérieur de 388 000 postes. Le déficit budgétaire serait par ailleurs amoindri de 0,4 points de PIB.

Impact macroéconomique des mesures de compétitivité

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,3	0,8	1,4	2,0	2,5
Consommation des ménages	0,3	1,0	1,6	2,0	2,3
Investissement total	1,7	2,8	3,5	4,2	4,7
Exportations de biens et services	-0,1	0,1	0,9	1,6	2,1
Importations de biens et services	0,7	1,2	1,4	1,4	1,2
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-4	133	237	329	388
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,3	0,9	1,4	1,8	2,2
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,9	-0,2	0,0	0,2	0,4

II.4 Travail

Dans les secteurs marchands, le salaire horaire réel horaire a connu une progression depuis 2007 de 4,2 points supérieure aux gains de productivité horaire réelle. On fait l'hypothèse que la décentralisation du dialogue social permettrait progressivement sur le quinquennat de résorber la moitié de cet écart (soit une baisse du salaire horaire dans le secteur marchand de 2,1% par rapport à une situation sans réforme).

Deux effets sont concomitants. D'une part, la baisse des salaires déprimerait la consommation et les prix par rapport au scénario central. D'autre part, la baisse du coût du travail améliorerait la compétitivité des entreprises et renforcerait l'impact à la baisse sur les prix. La baisse du coût du travail stimulerait en outre l'emploi. A l'horizon 2022, par rapport

au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,4%, la consommation serait stable, les exportations seraient supérieures de 0,6%, les importations seraient inférieures de 0,3% et l'emploi serait supérieur de 136 000 postes. Le déficit budgétaire public serait par ailleurs amoindri de 0,2 point de PIB par rapport au scénario central.

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4
Consommation des ménages	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investissement total	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4
Exportations de biens et services	0,0	0,2	0,3	0,5	0,6
Importations de biens et services	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	21	46	75	105	136
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2

II.5 Retraites

Il existe essentiellement trois leviers pour assurer la soutenabilité financière du système de retraite. Le premier consiste à augmenter les cotisations sociales, ce qui présente l'inconvénient de peser sur le coût du travail et donc sur l'emploi et la compétitivité. Le deuxième consiste à diminuer les pensions ou à en modérer l'évolution, ce qui pèse sur le pouvoir d'achat des retraités. La troisième consiste à reculer l'âge de départ à la retraite ou à allonger la période de cotisation. Ce dernier levier permet d'assurer le financement du système tout en accroissant les capacités productives de l'économie par l'augmentation de la population active.

La hausse de la population active se traduit par une hausse du chômage, qui pèse sur la consommation et l'activité mais enclenche une baisse des prix et des salaires favorable à la compétitivité. Le surcroît de population active permet en outre d'augmenter progressivement la quantité de travail et donc la production. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 1,2%, la consommation serait supérieure de 0,1%, l'investissement de 1%, les exportations seraient supérieures de 1,9%, les importations seraient inférieures de 0,9% et l'emploi serait supérieur de 320 000 postes. Le déficit budgétaire public serait par ailleurs amoindri de 1,6 point de PIB par rapport au scénario central.

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,1	0,3	0,5	0,9	1,2
Consommation des ménages	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Investissement total	0,1	0,3	0,5	0,7	1,0
Exportations de biens et services	0,2	0,6	1,0	1,4	1,9
Importations de biens et services	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-0,9
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	41	105	172	245	320
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,2	0,5	0,9	1,2	1,6

II.6 Récapitulatif de l'impact économique du programme

En agrégeant l'ensemble des effets macroéconomiques des mesures du programme, on aboutit au tableau suivant qui donne les effets variantiels des mesures, c'est-à-dire les écarts par rapport au compte central.

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,3	0,8	1,6	2,5	3,2
Consommation des ménages	0,3	1,0	1,6	2,0	2,4
Investissement total	1,7	3,0	3,9	4,8	5,6
Exportations de biens et services	0,1	0,9	2,3	3,6	4,9
Importations de biens et services	0,3	0,4	0,0	-0,7	-1,7
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	43	245	420	593	735
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,3	0,8	1,3	1,7	2,0
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,6	0,5	1,2	2,0	2,7

A l'horizon 2022 et par rapport au scénario central, le programme de François Fillon aurait un effet positif sur le PIB (+3,2 %), sur la consommation (+2,4%), sur l'investissement (+5,6%), sur le pouvoir d'achat des ménages (+2,0%), sur la compétitivité (exportations supérieures de 4,9 % et importations inférieures de 1,7%) et l'emploi (+735 000 postes). En outre, le déficit budgétaire diminuerait de 2,7 points de PIB.

II.7 Notre prévision de moyen-terme pour la France sous le quinquennat de François Fillon

On peut alors analyser l'évolution des principales grandeurs économiques qui aurait cours sous le prochain quinquennat. Ces évolutions sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	1,6	1,7	2,0	1,9	1,9
Consommation des ménages	1,6	1,7	1,6	1,4	1,3
Investissement total	3,6	3,0	2,5	2,4	2,2
Exportations de biens et services	3,5	4,6	5,6	5,3	5,1
Importations de biens et services	3,6	3,8	3,4	2,9	2,5
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	247	374	300	299	269
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	1,7	2,0	1,9	1,5	1,6
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-4,1	-3,3	-2,7	-2,1	-1,4

La croissance du PIB s'établirait à 1,9% en 2021 et 2022, les créations d'emplois annuelles seraient supérieures à 250 000 par an dès 2019. Le déficit public repasserait sous le seuil de 3% en 2020 et serait ramené à -1,4 point de PIB en 2022. Cette stratégie claire de réduction des dépenses publiques et de restauration de la compétitivité permettrait ainsi de réorienter les ressorts de la croissance vers les exportations et de réduire significativement sur l'horizon du quinquennat les principaux déficits accumulés par l'économie française : croissance, compétitivité, emploi et finances publiques.

Dossier n° 2

Analyse du programme de Benoît Hamon

Ce dossier n° 2 présente comme pour les autres dossiers chaque mesure en s'efforçant de partir de l'énoncé exact de la mesure, puis notre analyse de la mesure. Les mesures sont regroupées en catégories : dépenses publiques (y compris les « économies », fiscalité (hors mesures de compétitivité), mesures de compétitivité (charges sociales et CICE, impôt sur les sociétés, fiscalité du capital), travail, retraites. Un tableau récapitule l'ensemble des effets ex ante sur les finances publiques. Pour chaque catégorie de mesures, une évaluation de l'impact économique est ensuite proposée. Enfin, l'addition de ces impacts donne l'impact économique de l'ensemble du programme et, par addition avec la perspective de référence (dossier n° 1), la perspective économique probable qui est associée au programme.

I- Les mesures du programme et leurs effets budgétaires ex ante

I.1 Dépenses publiques nouvelles

- Je créerai un revenu universel d'existence (RUE). Je propose une première étape qui n'est pas un saut dans l'inconnu. Elle est chiffrée (35 milliards d'euros) et s'adresse à tous les travailleurs gagnant entre 0 et 2 800 euros brut. Je réunirai ensuite une conférence sociale pour programmer les étapes suivantes qui permettront la généralisation progressive du RUE à l'ensemble des français et son augmentation à 750 euros.

Evaluation : Le revenu universel de 750 euros tel qu'il a été annoncé au départ, distribué à l'ensemble des Français de plus de 18 ans, très partiellement compensé par l'intégration de certains minimas sociaux, coûterait environ 400 milliards d'euros. Le candidat a par la suite modifié sa proposition et fixé une première étape, qui s'appliquerait dès 2018 tout en maintenant l'objectif final. L'allocation serait maximale pour les personnes sans revenu, pour lesquelles elle atteindrait 600 euros par mois contre 524 euros actuellement avec le RSA. Cette allocation prendrait la forme d'un crédit d'impôt, qui se substituerait au RSA et à la prime d'activité. Le gain serait annulé à partir de 2 800 euros bruts. Les jeunes de 18-24 ans en bénéficieraient s'ils ne sont pas rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Le coût en est évalué à 35 milliards d'euros par le candidat. On retient à titre d'illustration, pour évaluer le programme, l'hypothèse d'une montée en charge progressive, avec des étapes annuelles de 8 milliards d'euros supplémentaires, ce qui correspondrait à une extension à l'ensemble de la population en cinquante ans.

- Je lancerai un plan massif de 100 milliards d'euros sur cinq ans pour la rénovation urbaine et thermique, et pour le bien vivre en ville et dans la ruralité.

Evaluation : On retient des dépenses d'investissement public à un rythme annuel uniforme de 20 milliards d'euros par an pendant cinq ans.

- Je recruterai 40 000 enseignants en cinq ans. Je revaloriserai les conditions de travail des enseignants. Nous ferons de l'enseignement supérieur et la recherche une priorité budgétaire, en y investissant un milliard d'euros supplémentaire par an.

Evaluation : Selon le cadrage budgétaire du candidat, les dépenses annuelles dans l'enseignement et la recherche augmenteraient progressivement jusqu'à 3,8 milliards à l'horizon 2022.

- J'augmenterai l'allocation adulte handicapée de 10%. Pour améliorer le pouvoir d'achat, j'augmenterai le minimum vieillesse de 10%. Nous ouvrirons le droit aux allocations familiales dès le premier enfant.

Evaluation : le cout annuel de l'AAH s'élève à 8,2 milliards d'euros et celui de l'ASPA (minimum vieillesse) à 2,4 milliards d'euros. La hausse de 10% entrainerait une augmentation des dépenses annuelles de 1,1 milliard d'euros. En supposant que 60 euros par mois soient accordés au premier enfant des 7,5 millions de familles de un enfant ou plus de moins de 20 ans les moins aisées, le coût annuel de l'extension des allocations familiale au premier enfant serait de 5,4 milliards d'euros. Au total, l'ensemble de ces mesures impliquerait un surcout annuel de 6,5 milliards d'euros.

- Je revaloriserai le point d'indice des fonctionnaires.

Evaluation : En supposant une hausse de 2%, le surcout annuel pour les finances publiques serait de 2,5 milliards d'euros.

- Je doterai les outre-mer d'un fonds pour l'égalité réelle outre-mer de 2,5 milliards d'euros en 5 ans.

Evaluation : on retient des dépenses supplémentaires annuelles de 0,5 milliards d'euros sur le quinquennat.

- Culture : Je porterai l'effort public à 1% du PIB.

Evaluation : Il s'agit d'augmenter de 12 milliards d'euros à l'horizon 2022 le budget de la culture. On retient une montée en charge progressive.

- Je ferai préparer pour l'automne 2017 une loi de programmation en matière de défense qui prévoira des moyens pour la défense nationale à hauteur d'au moins 2% du PIB à la fin du quinquennat.

Evaluation : Cette mesure reviendrait à augmenter de 12 milliards d'euros (passage de 32 milliards à 44 milliards) le budget de la défense à l'horizon 2022. On retient une montée en charge progressive sur le quinquennat.

- Je veux des moyens renforcés et mieux répartis pour la gendarmerie et la police. Je remplacerai tous les départs en retraite et je créerai 5 000 postes supplémentaires.

Evaluation : Sur la base d'un salaire brut moyen de 2400 par mois et de coûts de fonctionnement et d'équipements matériels équivalant à 50% du coût chargé, on évalue le coût de cette mesure à 0,35 milliard d'euros. On suppose que l'on atteint cette cible dès 2020.

- Les moyens de la justice – civile, sociale, pénale – seront augmentés.

Evaluation : Le programme ne donne aucune précision sur l'ampleur de l'augmentation. On retient une hausse graduelle sur le quinquennat de 1 milliard d'euro.

1.2 Economies de dépenses

Aucune économie de dépense n'est renseignée dans le programme de Benoît Hamon.

1.3 Fiscalité

S'agissant de la fiscalité des ménages, la mesure essentielle est le revenu universel d'existence, qui sera versé » sous forme d'impôt négatif. Son évaluation est traitée dans la partie consacrée aux dépenses. Notons par ailleurs que la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG semble avoir été abandonnée par le candidat.

1.4 Mesures de compétitivité (charges sociales, CICE, impôt sur les sociétés et fiscalité du capital)

- Je favoriserai l'établissement de contreparties réelles et négociées, en termes d'emploi, de recherche, d'innovation, ou de réduction du temps de travail, au CICE dans les entreprises de plus de 50 salariés. 10 milliards d'euros du CICE seront redirigés vers le financement de nouvelles politiques, comme le revenu universel ou la recherche et l'innovation.

Evaluation : On comprend d'une part que le CICE serait diminué (ce qui résulterait probablement du fait qu'il serait conditionnel), mais d'autre part que l'Etat redirigerait cette « économie » vers d'autres dépenses (dont le revenu universel et la recherche). La mesure serait donc à coût nul pour l'Etat, mais elle se traduirait par une perte de 10 milliards d'euros pour les entreprises.

- J'encouragerai les entreprises à réinvestir leurs bénéfices par la modulation de l'impôt sur les sociétés.

Evaluation : On fait l'hypothèse que cette modulation serait calibrée pour un coût nul ex ante pour les finances publiques. On ne retient pas d'effet de cette mesure.

- Pour répondre aux mutations du travail, je créerai une contribution sociale sur les robots. Elle alimentera un fonds de transition travail (FTT), dont la mission sera de créer autant d'emplois nouveaux que ceux qui disparaîtront, et de financer la formation des salariés à ces nouveaux métiers. Les entreprises dont la robotisation s'accompagne d'une augmentation des effectifs seront dispensés de cette contribution.

Evaluation : L'ampleur de cette nouvelle taxe n'est pas précisée. On retient l'hypothèse d'un montant de 5 milliards d'euros.

- Je ferai appel à des financements innovants comme une taxe sur les superprofits des banques.

Evaluation : le cadrage financier du programme précise que le produit annuel de cette taxe serait de 5 milliards d'euros.

1.5 Travail

- Nous remplacerons la loi travail par une nouvelle loi qui, en concertation avec les partenaires sociaux, encouragera la poursuite de la réduction collective du temps de travail sur la base du volontariat et par la négociation, renforcera le compte pénibilité et le compte personnel d'activité, confortera le droit à la déconnexion, rétablira le principe de faveur.

Evaluation : Nous avons évalué que les dispositions de la loi travail liées au renforcement de la négociation au niveau de l'entreprise et à la sécurisation du licenciement permettraient de créer ou sauvegarder environ 50 000 emplois. La mesure annoncée aurait donc un impact symétrique négatif sur l'emploi.

- Pour garantir à tous le meilleur niveau de protection et lutter contre l'ubérisation débridée, je créerai un statut de l'actif. Il permettra aux travailleurs qui ne bénéficient pas aujourd'hui de la protection du code du travail et du régime de la sécurité sociale d'accéder à un socle de protections et de droits fondamentaux.

Evaluation : le statut unique des actifs n'est pas précisé. Un coût budgétaire est à prévoir dans la mesure où le candidat déclare vouloir ouvrir de nouveaux droits. On retient symboliquement un coût de 1 milliard d'euro de coût supplémentaire.

- Pour permettre à ceux qui ont moins de vivre mieux, nous augmenterons le SMIC.

Evaluation : aucun chiffre d'augmentation n'est avancé. Nous retenons une hypothèse d'une hausse de 5% en 2018.

I.6 Retraites

Le candidat ne donne aucune indication sur les mesures envisagées pour résorber le déséquilibre des retraites. On laisse donc ex ante se creuser le déficit public spontané d'ici 2022.

I.7 Tableau récapitulatif des effets ex ante du programme sur les finances publiques

Ex ante, le programme de Benoit conduirait à aggraver le déficit budgétaire de manière non soutenable dès la première année. Le tableau ci-dessous résume l'effet ex ante du programme sur les finances publiques (les signes – aggravent le solde budgétaire, les signes + l'améliorent) :

	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses nouvelles (1)	-70,4	-84,3	-98,1	-111,9	-125,7
Revenu universel d'existence	-35,0	-43,0	-51,0	-59,0	-67,0
Investissement dans les infrastructures et le logement	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0
Investissement dans l'enseignement et la recherche	-0,8	-1,5	-2,3	-3,0	-3,8
Hausse du budget de la défense	-2,4	-4,8	-7,2	-9,6	-12,0
Hausse à 1% du PIB du budget de la Culture	-2,4	-4,8	-7,2	-9,6	-12,0
Hausse du budget de la justice	-0,2	-0,4	-0,6	-0,8	-1,0
Hausse des transferts sociaux	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5
Recrutements de policiers et gendarmes	-0,1	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4
Revalorisation du point d'indice des fonctionnaires	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Fonds Outre-Mer	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Mesures de compétitivité (2)	20,0	20	20	20	20,0
Mise sous conditions du CICE	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Taxe sur les "super-profits" des banques	5	5	5	5	5
Contribution sur les robots	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Travail (3)	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6
Hausse du SMIC	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Statut de l'actif	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Solde budgétaire (1) + (2) + (3)	-54,0	-67,9	-81,7	-95,5	-109,3

A l'horizon 2022, le déficit budgétaire serait aggravé *ex ante* d'environ 5 points de PIB par rapport au scénario central.

La réduction effective (*ex post*) dépend des mesures *ex ante* mais aussi de la réaction du système économique.

II- Les impacts économiques

II.1 Dépenses publiques, recettes et économies

La hausse de la demande liée à la hausse des investissements publics, des dépenses de fonctionnement et des transferts aux ménages aurait un effet keynésien positif sur l'activité, mais enclencherait une dynamique inflationniste de prix et des salaires qui pèserait rapidement sur les coûts de production des entreprises et leur compétitivité.

Parallèlement, la hausse du déficit public deviendrait peu soutenable, tout particulièrement dans le cadre européen. A l'horizon 2022 par rapport au compte central, le PIB serait supérieur de 4,3%, la consommation augmenterait de 8,7%, l'emploi serait supérieur de plus de 515 000 postes, les exportations diminueraient de 3,1%, les importations augmenteraient de 9,2% et le déficit budgétaire s'aggraverait de 3,6 points de PIB.

Impact macroéconomique des mesures sur la dépense publique (hors retraites)

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	3,3	3,9	3,8	4,0	4,3
Consommation des ménages	4,9	6,6	7,0	7,7	8,7
Investissement total	8,3	8,8	8,5	8,9	9,5
Exportations de biens et services	-0,1	-0,8	-1,7	-2,4	-3,1
Importations de biens et services	5,2	6,4	6,8	7,9	9,2
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	376	612	479	478	515
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	4,6	6,3	7,1	8,0	8,9
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-1,6	-1,9	-2,5	-3,1	-3,6

II.2 Mesures de compétitivité

Diminution du CICE

La diminution du CICE proposée par le candidat se traduirait par une hausse des charges employeurs sur le coût du travail. La hausse des charges pesant sur le coût du travail inciterait les entreprises, par rapport au scénario central, (i) à augmenter leurs prix de vente, (ii) à comprimer leurs marges et réduire leur investissement.

Parallèlement, la baisse du coût du travail réduirait, par rapport au scénario central, les incitations des employeurs à embaucher. A l'horizon 2022, l'emploi serait inférieur de plus de 183 000 postes par rapport au scénario central. La baisse de l'emploi et la hausse des prix par rapport au scénario central réduiraient le revenu disponible des ménages et la consommation. Au total, en 2022, le PIB serait inférieur de 0,9% par rapport au scénario central.

S'agissant de la balance commerciale, la hausse des prix de production déprimerait les exportations, qui diminueraient progressivement par rapport au scénario central au fur et à mesure que la compétitivité-prix se dégraderait. Par ailleurs, la baisse de la demande (baisse de l'investissement liée à la détérioration des marges des

entreprises et baisse du revenu disponible réel des ménages liée à la hausse des prix à la consommation) tendrait à réduire les importations par rapport au scénario central. Le déficit budgétaire public serait quasiment inchangé par rapport au scénario central.

Impact macroéconomique de la baisse du CICE

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	-0,3	-0,6	-0,8	-0,8	-0,9
Consommation des ménages	-0,6	-0,9	-1,0	-1,1	-1,1
Investissement total	-0,6	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2
Exportations de biens et services	0,0	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
Importations de biens et services	-0,5	-0,7	-0,6	-0,6	-0,5
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-119	-161	-176	-182	-183
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	-0,5	-0,8	-1,0	-1,0	-1,1
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0

Taxes sur les robots et sur les « superprofits » des banques

Ces deux taxes ont en commun de peser sur l'investissement et son financement. Dès 2018, l'investissement diminuerait par rapport au scénario central. Progressivement, la productivité du travail diminuerait en raison de la moindre accumulation de capital et la hausse du coût du capital se répercuterait sur les prix de production. En conséquence, la compétitivité se dégraderait et les exportations diminueraient par rapport au scénario central. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait inférieur de 0,8 %, l'investissement serait inférieur de 1,4%, les exportations seraient inférieures de 0,8 %, le pouvoir d'achat serait inférieur de 0,5% et l'emploi serait supérieur de 98 000 postes.

Impact macroéconomique de la taxe sur les robots et les superprofits des banques

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	-0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8
Consommation des ménages	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-0,6
Investissement total	-0,5	-0,8	-1,2	-1,3	-1,4
Exportations de biens et services	0,0	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8
Importations de biens et services	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-5	-20	-67	-94	-98
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,5
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1

II.4 Travail*Abrogation de la loi travail*

La remise en cause de la loi travail reviendrait à augmenter le coût du travail, à travers la majoration des heures supplémentaires et la hausse du coût de l'incertitude lié à la rupture éventuelle du contrat de travail. Les pertes d'emplois par rapport au scénario central seraient d'environ 50 000 dès 2019, évaluation conforme à notre analyse de 2016 (cf. *L'impact du projet de loi « Travail »*, document de travail Coe-Rexecode n°58, mai 2016).

Impact macroéconomique de l'abrogation de la loi travail

Écart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Consommation des ménages	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Investissement total	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Exportations de biens et services	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Importations de biens et services	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-41	-55	-53	-52	-51
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

Hausse du SMIC

La hausse du SMIC de 5% entraînerait plusieurs effets :

- Une hausse du pouvoir d'achat des salariés : on suppose que la hausse du SMIC se répercuterait « sifflet » jusqu'à des rémunérations égales à deux fois le SMIC. Cela se traduirait par une hausse de salaires nets de 7,5 milliards d'euros.
- Une hausse du coût du travail, de l'ordre de 8,7 milliards d'euros.
- Un coût pour les finances publiques lié à la hausse des rémunérations des agents publics, de l'ordre de 2,6 milliards d'euros.

A court terme en 2018, par rapport au compte central, les effets keynésiens liés à la hausse de la demande seraient légèrement positifs sur le PIB (+0,1%), mais l'emploi serait inférieur de 51 000 postes. A l'horizon 2022 par rapport au compte central, le PIB serait inférieur de 0,3 %, l'investissement serait inférieur de 0,2%, les exportations seraient inférieures de 0,5 %, le pouvoir d'achat serait supérieur de 0,1% et l'emploi serait inférieur de 78 000 postes. Le solde des finances publiques serait en outre dégradé de 0,2 points de PIB.

Impact macroéconomique de la hausse du SMIC

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Consommation des ménages	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Investissement total	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Exportations de biens et services	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
Importations de biens et services	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-51	-55	-71	-76	-78
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2

II.6 Récapitulatif de l'impact économique du programme

• **Impact macroéconomique sans action correctrice sur le déficit public**

En agrégeant l'ensemble des effets macroéconomiques des mesures du programme, on aboutit au tableau qui donne les effets variantiels des mesures, c'est-à-dire des écarts par rapport au compte central.

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
PIB	2,8	2,7	2,1	2,0	2,1
Solde public (en % du PIB)	-1,0	-1,7	-2,6	-3,3	-3,9

A l'horizon 2022 et par rapport au scénario central, le programme de Benoît Hamon aurait un effet positif sur le PIB (+2,1 %), mais au prix d'une dégradation très importante du solde budgétaire (-3,9 points de PIB). En additionnant à la valeur du solde public du compte central, on constate que le déficit se creuserait progressivement au cours du quinquennat jusqu'à atteindre -5,2% :

	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public (en % du PIB)	-4,5	-5,5	-6,5	-7,4	-8,0

Les effets théoriques sur l'activité du programme de Benoit Hamon ne doivent donc pas induire en erreur. Ils sont dus à l'accumulation continue de nouvelles dépenses qui conduisent à une trajectoire de finances publiques non soutenable.

- **Impact macroéconomique avec action correctrice sur le déficit public**

Le candidat affirme qu'il proposerait à nos partenaires de la zone euro un nouveau Traité. Quel que soit le résultat des négociations (qui ne manqueraient pas d'être longues), le plus probable est qu'un rééquilibrage s'imposera très rapidement, probablement dès 2019, et aura bien évidemment des effets macroéconomiques.

Nous retenons, à titre d'illustration, l'hypothèse de l'ensemble suivant de mesures correctrices :

- l'abandon de toute deuxième étape à partir de 2019 dans la mise en place du revenu universel, soit une économie supplémentaire de 8 milliards d'euros par an à partir de 2019 (économie de 32 milliards d'euros à l'horizon de 2022).
- A partir de 2019, l'arrêt de tous les investissements prévus et la remise en cause des hausses de budgets des ministères et des recrutements supplémentaires, soit près de 50 milliards d'euros d'économies en 2022.
- Une baisse des pensions à hauteur de un point de PIB, à partir de 2019, complétée à partir de 2020, d'une hausse globale des prélèvements obligatoire de même ampleur.

L'ensemble de ces mesures correctives améliorerait ex ante en 2022 le solde budgétaire d'un peu plus de 5,5 point de PIB. Le tableau ci-dessous présente l'impact macroéconomique du programme de Benoît Hamon intégrant l'effet de ces mesures correctrices. Ces actions pèseraient fortement sur l'activité et l'emploi. A l'horizon 2022 par rapport au compte central, le PIB serait inférieur de 1,2%, l'emploi serait inférieur de 382 000 postes. Le solde public serait amélioré de 0,2 point de PIB en 2022 par rapport au compte central.

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	2,8	1,5	-0,3	-0,9	-1,2
Consommation des ménages	4,3	5,8	3,1	2,8	2,9
Investissement total	7,1	0,5	-1,6	-1,8	-1,8
Exportations de biens et services	-0,4	-1,8	-2,9	-3,6	-4,1
Importations de biens et services	4,7	4,3	2,2	2,8	3,6
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	160	147	-228	-365	-382
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	4,1	5,6	3,6	3,1	3,0
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-1,0	0,6	0,6	0,4	0,2

II.7 Notre prévision de moyen-terme pour la France sous le quinquennat de Benoît Hamon

En ajoutant ces impacts à notre compte central, on peut analyser les évolutions annuelles des principales grandeurs économiques présentées dans le tableau ci-dessous. Les actions correctrices ne permettraient pas de passer sous le seuil des 3% de déficit budgétaire lors du quinquennat.

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	4,1	-0,1	-0,6	0,5	0,8
Consommation des ménages	5,5	2,5	-1,7	0,7	1,1
Investissement total	8,9	-4,8	-0,6	1,2	1,4
Exportations de biens et services	2,9	2,5	3,1	3,3	3,4
Importations de biens et services	8,0	3,3	1,8	4,2	4,2
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	364	159	-250	-11	109
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	5,5	3,0	-0,6	0,7	1,1
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-4,5	-3,3	-3,3	-3,7	-3,9

Le programme de Benoît Hamon entraînerait les finances publiques sur une trajectoire non soutenable. L'adoption de mesures de corrections brutales n'empêcherait pas la dérive du déficit à l'horizon 2022. Aucun des principaux déficits que nous avons identifiés (croissance, compétitivité, emploi, finances publiques) n'entamerait une quelconque réduction à l'issue du quinquennat.

Dossier n° 3

Analyse du programme d'Emmanuel Macron

Ce dossier n° 3 présente comme pour les autres dossiers chaque mesure en s'efforçant de partir de l'énoncé exact de la mesure, puis notre analyse de la mesure. Les mesures sont regroupées en catégories : dépenses publiques (y compris les « économies », fiscalité (hors mesures de compétitivité), mesures de compétitivité (charges sociales et CICE, impôt sur les sociétés, fiscalité du capital), travail, retraites. Un tableau récapitule l'ensemble des effets ex ante sur les finances publiques. Pour chaque catégorie de mesures, une évaluation de l'impact économique est ensuite proposée. Enfin, l'addition de ces impacts donne l'impact économique de l'ensemble du programme et, par addition avec la perspective de référence (dossier n° 1), la perspective économique probable qui est associée au programme.

I- Les mesures du programme et leurs effets budgétaires ex ante

I.1 Dépenses publiques nouvelles

- Nous lancerons un grand Plan d'investissement de 50 milliards d'euros durant le quinquennat. Ce plan sera mis au service des qualifications de tous les citoyens de la transition écologique, de la révolution numérique, de la modernisation des services publics et de la rénovation urbaine.

Evaluation : on suppose qu'il s'agit de dépenser 10 milliards supplémentaires cinq années de suite.

Le Plan se décompose en :

- 15 milliards consacrés aux compétences et qualifications, soit 3 milliards par an
 - 15 milliards consacrés à la transition écologique. On retient 3 milliards par an de dépenses publiques
 - 20 milliards pour la santé, l'agriculture, l'administration numérique, les transports. On retient 4 milliards par an de dépenses publiques.
-
- Tous les smicards qui bénéficient de la prime d'activité toucheront par exemple l'équivalent d'un treizième mois de salaire, soit 100 € nets de plus chaque mois.

Evaluation : le supplément de prime d'activité est de 1 200 euros par an et par smicard. Il y a 3 millions de bénéficiaires de la prime d'activité dont 1 million de personnes rémunérées au niveau du Smic. Le coût annuel donc de 1,2 milliards d'euros. Mais il n'est pas concevable qu'il n'y ait pas un effet de diffusion en sifflet de cette hausse. On retiendra un coût de 2 milliards d'euros.

- Nous ouvrirons les droits à l'assurance-chômage aux salariés qui démissionnent. Ce droit ne sera utilisable qu'une fois tous les cinq ans.

Evaluation : les dernières statistiques sur les mouvements de main d'œuvre donnent un « taux de démission de 2 à 8 % selon les secteurs. On retient un taux moyen de démission de 4% par an et une indemnité annuelle moyenne de 12 600 euros. En supposant qu'un tiers des démissionnaires reste au chômage un an, sans l'être plusieurs fois en 5 ans, on évalue le coût annuel de l'extension aux salariés démissionnaires à 2,8 milliards d'euros.

- Les artisans, les commerçants indépendants, les entrepreneurs, les professions libérales, et les agriculteurs disposeront, comme les salariés, de l'assurance-chômage.

On compte actuellement environ 3 millions de travailleurs indépendants en France. Si on retient un taux de chômage de 5 % (environ la moitié du taux de chômage des salariés) et on suppose que la moitié de ces demandeurs d'emploi serait au chômage pendant un an, le coût de cette mesure serait de 0,9 milliard d'euros.

- Nous nous supprimerons le Régime Social des Indépendants (RSI). Nous doublerons les plafonds du régime fiscal de la micro-entreprise

Evaluation : La mesure RSI est trop floue pour être évaluée. Une réforme de cette nature ne peut que générer un coût. Nous ne le chiffrons pas.

- Nous créerons un Fonds pour l'industrie et l'innovation, doté de 10 milliards d'euros issus des actions d'entreprises possédées de manière minoritaire par l'Etat, pour financer l'industrie du futur.

Evaluation : s'agissant de l'emploi de cession de participation, cette mesure est considérée à coût nul.

- Nous recruterons 10 000 policiers et gendarmes Supplémentaires et nous créerons une police de sécurité quotidienne

Evaluation : Sur la base d'un salaire brut moyen de 2400 par mois et de coûts matériels équivalant à 50% du coût chargé, on évalue le coût de cette mesure à 0,7 milliard d'euros. On suppose que l'on atteint cette cible dès 2020.

- Nous construirons 15 000 nouvelles places de prison

Evaluation : En retenant un coût de 40 000 euros par place supplémentaire, on aurait un coût supplémentaire annuel réparti sur le quinquennat de 0,1 milliard d'euros.

- Nous augmenterons les moyens de nos armées. Nous mobiliserons 2% du PIB.

Evaluation : le budget militaire de la Défense est de 32 milliards d'euros. Pour le porter à 2 % du PIB, il conviendrait de l'augmenter de 32 à 44 milliards d'euros, soit une augmentation de 12 milliards d'euros. Nous retenons une montée en charge progressive.

- Nous limiterons à 12 élèves par enseignant la taille des 12 000 classes de CP et de CE1 en zone prioritaire. Ces enseignants recevront une prime annuelle de 3 000 euros nets.

Evaluation : diminuer de 20 à 10 élèves pour 12 000 classes conduit à doubler le nombre de maîtres dans ces classes, soit environ 12 000 enseignants supplémentaires pour un coût unitaire de 40 000 euros. Le coût de cette mesure s'élèverait à 0,5 milliards d'euros. Elle monterait en charge sur les trois premières années.

- Nous construirons 80 000 logements pour les jeunes.

Evaluation : aucune indication n'est fournie sur le financement de ces logements. En faisant l'hypothèse d'un financement public aux deux tiers et d'un coût de construction (terrain compris) par logement de 40 000 euros. Le coût supplémentaire annuel serait de 0,4 milliards d'euros pour des constructions régulières tout au long du quinquennat.

- Nous ouvrirons les bibliothèques en soirée et le week-end. Nous créerons un « Pass Culture ». Il permettra à chaque français de 18 ans d'effectuer 500 euros de dépenses culturelles.

Evaluation : il semble que ce pass culture serait offert à « chaque français de 18 ans », soit une seule fois à l'âge de 18 ans. Une génération représente 600 000 jeunes. Le coût serait donc de $600\,000 \times 500 = 300$ millions d'euros.

- Nous augmenterons le minimum vieillesse de 100 euros par mois.

Evaluation : le minimum vieillesse a été supprimé. L'ASPA est versée à partir de l'âge légal de la retraite aux personnes qui ont très peu de ressources (430 000 bénéficiaires). Le coût supplémentaire annuel serait donc de $430\,000 \times 1\,200$ euros = 516 millions d'euros.

- Nous mettrons en place la prise en charge à 100 % des lunettes et des prothèses auditives et dentaires d'ici 2022, en lien avec les mutuelles et l'ensemble des professionnels de santé.

Evaluation : sans interdiction des dépassements et sans plafonnement des tarifs libres, le coût total de la mesure serait de l'ordre de 4 milliards d'euros.

- Nous créerons un service sanitaire. 40 000 étudiants en santé consacreront trois mois à des actions de prévention dans les écoles et les entreprises.

Evaluation : coût non retenu

- Nous augmenterons de 100 euros par mois l'Allocation Adulte Handicapé (AAH).

Evaluation : le nombre de bénéficiaires de l'AAH est de l'ordre de 1 million. Le coût de la mesure serait donc de $1\,000\,000 \times 1\,200 = 1,2$ milliard d'euros.

- Nous couvrirons en très haut débit ou en fibre l'ensemble du territoire. Ce sera fait d'ici la fin du prochain quinquennat,

Evaluation : le plan est déjà en cours de réalisation.

- Nous supprimerons au moins un quart des départements, là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles.

Evaluation : aucune évaluation ne peut être effectuée. La réforme régionale n'a pas semble-t-il engendré d'économies significatives.

I.2 Economies de dépenses

- Economies de dépenses : économie de 60 milliards d'euros - Il n'y a pas de politique qui vaille sans responsabilité budgétaire. C'est pour cela qu'il faut réduire nos déficits. La France s'y est engagée mais c'est surtout un devoir à l'égard des générations futures. La première exigence, c'est de respecter cet engagement envers les Français. Nous effectuerons donc 60 milliards d'économies, en responsabilisant les ministres sur leurs objectifs de réduction des dépenses.

Economies sphère Etat

On suppose que la suppression de 50 000 postes est réaliste. Sur la base d'un salaire moyen de 2400 euros brut, et d'une suppression régulière, la mesure permettrait 0,4 milliards d'euros d'économies supplémentaires par an, pour une économie totale de 2 milliards d'euros à l'horizon 2022. On suppose par ailleurs que seule la moitié des économies restantes sur la sphère Etat, qui sont peu spécifiées, sera réalisée sur le quinquennat, soit des économies supplémentaires à horizon 2022 de 11,5 milliards d'euros.

Economies sphère sociale

On fait l'hypothèse que les économies sur l'assurance-maladie sont réalistes, soit 3 milliards d'économies supplémentaires par an. Sur la sphère chômage, l'essentiel des économies projetées tiennent aux effets macroéconomiques supposés par le candidat de sa politique économique. Nous ne les prenons donc pas en compte dans ce chiffre.

Nous tenons en revanche compte du durcissement des conditions de versement de l'allocation chômage (en cas de refus de deux offres d'emplois n'impliquant pas de baisse de salaire supérieure à 20%). On suppose que cette mesure permettrait d'économiser 10% des dépenses d'assurance chômage, soit 3,2 milliards d'euros par an, et permettrait de diminuer progressivement le nombre d'emplois vacants de 150 000 postes.

Economies collectivités locales

On suppose seule la moitié des économies projetées dans le cadre du « pacte avec les collectivités locales » serait réalisées sur le quinquennat, soit des économies supplémentaires à horizon 2022 de 5 milliards d'euros.

Au total, on suppose qu'à l'horizon 2022, les économies de dépenses s'élèveront à 36,7 milliards d'euros.

1.3 Fiscalité

- Nous exonérerons de la taxe d'habitation tous les Français des classes moyennes et populaires (soit 80% des ménages). C'est un impôt injuste : on paye souvent beaucoup plus quand on vit dans une commune populaire que dans une commune riche. Dès 2020, 4 Français sur 5 ne paieront plus la taxe d'habitation, et l'État remboursera entièrement auprès des communes leur manque à gagner, à l'euro près, en préservant leur autonomie fiscale. L'État remboursera entièrement auprès des communes leur manque à gagner.

Evaluation : les recettes de taxe d'habitation s'élèvent à 22 milliards d'euros. Le coût de la mesure a été chiffré par le candidat à 10 milliards d'euros.

1.4 Mesures de compétitivité (charges sociales, CICE, impôt sur les sociétés et fiscalité du capital)

- Nous aiderons les entreprises à embaucher en baissant les cotisations sociales employeurs de 6 points en remplacement du CICE, et jusqu'à 10 points au niveau du SMIC

Evaluation : On suppose que le ciblage sur les salariés dont la rémunération n'excède pas 2,5 fois le SMIC serait inchangé. La mesure consiste en une perte nette pour les entreprises. La situation actuelle correspond à un crédit d'IS de 7 points sur la masse salariale brute, pour les salaires inférieurs ou égaux à 2,5 fois le SMIC. Le gain pour les entreprises (obtenu en appliquant le taux de 7% à la masse salariale éligible, soit 24,7 Md€ par an) est en réalité supérieur à celui procuré par un allègement de cotisations de même montant. En effet, les sommes perçues par le CICE ne sont pas imposées à l'impôt sur les sociétés (IS), contrairement aux allègements de cotisations qui augmentent la marge imposable pour les entreprises bénéficiaires. Sous une hypothèse de taux d'IS « marginal moyen » de 29%, il faudrait accroître que l'allègement de cotisations créé en substitution du CICE porte sur un montant (avant IS) de $24,7/(1-29\%)=34,8$ Md€ pour que les entreprises n'y perdent pas au global.

On suppose que le nouvel allègement envisagé porterait sur 10 points au niveau du SMIC, puis diminuerait progressivement jusqu'à atteindre 6 points à partir de 1,6 SMIC. L'allègement serait constant à 6 point entre 1,6 et 2,5 SMIC puis nul au-delà. Le coût de

cet allègement serait alors de 24,5 Md€. La perte globale (avant impôt sur les sociétés) pour les entreprises s'élèverait donc à $34,8 - 24,5 = 10,3$ Md€.

La transformation envisagée du CICE en allègements de cotisations se traduirait donc par une hausse de 10,3 milliards d'euros des prélèvements obligatoires sur le coût du travail.

On fait enfin l'hypothèse que les créances du CICE au titre de 2017 donneront effectivement lieu à des versements aux entreprises en 2018. Il y aura donc un surcoût budgétaire temporaire cette année-là.

- Nous baisserons l'impôt sur les sociétés de 33,3% à 25% pour rejoindre la moyenne européenne.

Evaluation : Le coût de cette baisse serait de 10 milliards d'euros par an. On suppose qu'elle s'effectuerait progressivement sur l'ensemble du quinquennat (2 milliards d'euros de baisse supplémentaire par an).

- Sans que cela ne revienne plus cher aux employeurs, nous réduirons les cotisations payées par les salariés, par les indépendants et par les fonctionnaires. La baisse de cotisations pour les indépendants, les salariés et les fonctionnaires sera financée par une hausse de la CSG de l'ordre de 1,7 points, qui ne pèsera ni sur les retraités soumis à la CSG à taux réduits, ni sur ceux qui sont en exonérés, ni sur les indemnités chômage.

Evaluation : Le candidat a annoncé que les cotisations salariales chômage (2,4%) et maladie (0,75%) seraient supprimées. En supposant, que les salariés du public et les indépendants bénéficient également d'une réduction de 3,15 points de leurs cotisations, le coût des baisses de cotisations s'élèverait à 30,8 milliards d'euros. La hausse de 1,7 point de CSG sur les assiettes prévues (revenus d'activité, pensions soumises au taux normal et revenus du capital) ne procurerait que 21,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires. La mesure aurait donc un coût net pour les finances publiques de 9,3 milliards d'euros.

- Nous rétablirons les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires.

Evaluation : Selon la Dares, en 2014, 48% des salariés à temps complet dont le temps de travail est décompté en heures avaient effectué des heures supplémentaires (107 en moyenne dans l'année pour ceux qui en avaient fait). Le rétablissement de l'exonération des cotisations salariales procurerait alors un gain pour les salariés de 3,1 milliards d'euros. Le rétablissement de la réduction forfaitaire de cotisations employeurs de 1,5 euro par heure travaillée procurerait un gain de 1,4 milliards d'euros pour les entreprises et se traduirait par une baisse du coût du travail global d'environ 0,4%.

- Nous assumons une hausse de la fiscalité écologique, avec la convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence et la montée en charge de la composante carbone, de l'ordre de 12,5 milliards d'euros. C'est nécessaire pour inciter à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Evaluation : Le coût retenu est de 12,5 milliards d'euros, pesant pour moitié sur les ménages, pour moitié sur les entreprises.

- Nous doublerons les plafonds du régime fiscal de la micro-entreprise

Evaluation : Pour le régime de la micro-entreprise, le doublement des plafonds (82 200 euros de chiffre d'affaires pour une activité commerciale, 32 900 euros pour une activité de services) entraînera des pertes de recettes fiscales et sociales, de l'ordre de 100 millions d'euros par an.

- À la place de la jungle fiscale actuelle, incompréhensible et illisible, nous créerons un prélèvement forfaitaire unique pour tous les revenus du capital mobilier : intérêts, dividendes, plus-values, etc. Ce prélèvement sera de l'ordre de 30%, prélèvements sociaux inclus. Nous transformerons l'ISF en « Impôt sur la Fortune Immobilière », sans accroître la fiscalité actuelle sur l'immobilier.

Evaluation : une mesure proche a fait l'objet d'une évaluation budgétaire et économique dans l'ouvrage « L'impôt sur le capital au XXIe siècle, une coûteuse singularité française », Paris, Economica, 2016. L'ensemble peut être considéré comme budgétairement équilibré (en intégrant les prélèvements sociaux et la part de l'ISF dans le nouveau prélèvement). On considérera dans le bilan du programme qu'elle est neutre, sans oublier dans le bilan économique qu'elle est génératrice de croissance supplémentaire.

1.5 Travail

Le Code du travail définit un socle de droits et de règles (durée légale du travail, salaire minimum, égalité professionnelle...), qui continuera de s'imposer aux entreprises. Au-delà, la primauté sera donnée aux accords d'entreprise sur les accords de branche. Tout accord d'entreprise résultera soit d'un accord majoritaire avec les syndicats, soit d'un référendum à l'initiative de l'employeur ou des syndicats sur la base d'un accord minoritaire. C'est seulement à défaut d'accord d'entreprise que la branche interviendra. Ainsi, les conditions de travail et les salaires notamment seront négociés au plus près du terrain.

Evaluation : Cette mesure devrait en particulier éviter que les salaires ne s'écartent durablement de la productivité du travail. Dans les secteurs marchands, le salaire horaire réel horaire a connu une progression depuis 2007 de 4,2 points supérieure aux gains de productivité horaire réelle. On fait l'hypothèse que la décentralisation du dialogue social permettrait progressivement sur le quinquennat de résorber la moitié de cet écart (soit une baisse du salaire horaire dans le secteur marchand de 2,1% par rapport à une situation sans réforme).

1.6 Retraites

Nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel

que soit le statut de celui qui a cotisé. Il y aura toujours un âge légal de la retraite à partir duquel on pourra liquider ses droits. Il restera à 62 ans.

Evaluation : Cette réforme, qui va dans le sens d'une simplification du système de retraite et d'une plus grande incitation à la mobilité entre différents statuts (salariés, indépendants, fonctionnaires...), ne sera pas en soi porteuse d'économies à l'horizon du quinquennat. Nous la considérons comme neutre budgétairement sur l'horizon du quinquennat.

I.7 Tableau récapitulatif des effets ex ante du programme sur les finances publiques

Ex ante, le programme d'Emmanuel Macron conduirait à aggraver le déficit budgétaire (de plus d'un point de PIB la première année). Cette aggravation se résorberait progressivement au cours du quinquennat, mais le déficit budgétaire demeurerait supérieur en 2022 de près de 10 milliards d'euros à son niveau dans le scénario central. Le tableau ci-dessous résume les effets ex ante sur les finances publiques (les signes – aggravent le solde budgétaire, les signes + l'améliorent) :

	2018	2019	2020	2021	2022
Economies de dépenses (1)	9,9	16,6	23,3	30,0	36,7
Etat	2,7	5,4	8,1	10,8	13,5
<i>Dont Suppression 50 000 postes</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>	<i>2,0</i>
<i>Autres économies</i>	<i>2,3</i>	<i>4,6</i>	<i>6,9</i>	<i>9,2</i>	<i>11,5</i>
Assurance maladie	3,0	6,0	9,0	12,0	15,0
Collectivités	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0
Assurance-chômage	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Dépenses nouvelles (2)	-22,0	-25,6	-29,1	-32,3	-35,5
Plan d'investissement	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0
<i>formation</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>
<i>transition énergétique</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>
<i>sectoriel</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>
<i>numérique Etat</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,0</i>
Hausse prime d'activité	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Assurance-chômage	-3,8	-3,8	-3,8	-3,8	-3,8
Recrutement 10 000 policiers/gendarmes supplémentaires	-0,2	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7
Construction 15 000 nouvelles places de prison	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Augmentation du budget de la Défense	-2,4	-4,8	-7,2	-9,6	-12,0
Diminution du nombre d'élève par classe de CP/CE1 en ZEP	-0,2	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5
Construction de 80 000 logements supplémentaires pour les jeunes	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Pass culture pour les jeunes de 18 ans	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Hausse du minimum vieillesse	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Prise en charge à 100% des lunettes, prothèses auditives/dentaires	-0,8	-1,6	-2,4	-3,2	-4,0
Hausse de 100 euros de l'AAH	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
Solde dépenses (1) + (2)	-12,1	-8,9	-5,8	-2,3	1,2
Fiscalité : Suppression de la taxe d'habitation pour 80% des ménages (3)	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0
Mesures de compétitivité (4)	-27,6	-2,44	-1,94	-1,44	-0,9
Transformation du CICE en allègements de cotisations	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
Maintien des créances du CICE en 2018	-24,7	0	0	0	0
Baisse de l'IS	-2,0	-4,0	-6,0	-8,0	-10,0
Rétablissement des exonérations des cotisations sociales sur les heures supplémentaires	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5
Baisse des cotisations (salariales) pour les salariés et baisse des cotisations pour les indépendants	-30,8	-30,8	-30,8	-30,8	-30,8
Hausse de la CSG	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5
Fiscalité écologique	2,5	5,0	7,5	10,0	12,5
Doublement des plafonds du régime fiscal de la micro-entreprise	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Réforme de la fiscalité du capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde budgétaire (1) + (2) + (3) + (4)	-49,7	-21,4	-17,8	-13,8	-9,8

A l'horizon 2022, le déficit budgétaire serait réduit *ex ante* d'un peu moins d'un demi-point de PIB par rapport au scénario central.

La réduction effective (*ex post*) dépend des mesures *ex ante* mais aussi de la réaction du système économique.

II- Les impacts économiques

II.1 Dépenses publiques, recettes et économies

A court terme, les dépenses nouvelles excèdent largement les nouvelles mesures d'économies. La hausse de la demande liée à la hausse des investissements publics, des dépenses de fonctionnement et des transferts aux ménages a un effet keynésien positif sur l'activité, mais enclenche une dynamique inflationniste de prix et des salaires qui pèse rapidement sur les coûts de production des entreprises et leur compétitivité. La montée en charge des mesures d'économie atténue progressivement ces effets. Les effets demeurent toutefois nettement positifs en raison du durcissement des conditions d'indemnisation du chômage, qui incitent progressivement les demandeurs d'emplois à reprendre plus rapidement des emplois. La hausse de l'offre de travail qui en résulte exerce une pression à la baisse sur les salaires, favorable à la compétitivité. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,6%, la consommation serait supérieure de 1,0%, les exportations seraient supérieures de 0,7%, les importations seraient inférieures de -0,6% et l'emploi serait supérieur de 125 000 postes. Le déficit budgétaire public serait par ailleurs réduit de 0,3 point de PIB par rapport au scénario central.

Impact macroéconomique des mesures sur la dépense publique (hors retraites)

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,8	0,9	0,7	0,6	0,6
Consommation des ménages	0,5	0,8	0,8	0,9	1,0
Investissement total	2,1	2,1	1,8	1,9	1,9
Exportations de biens et services	0,4	0,6	0,6	0,7	0,7
Importations de biens et services	0,6	0,3	-0,2	-0,4	-0,6
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	156	209	150	139	125
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,2	0,0	0,1	0,2	0,3

II.2 Fiscalité

Suppression de la taxe d'habitation pour les 80% de ménages les moins aisés

La suppression de la taxe d'habitation se traduirait par une hausse immédiate du revenu disponible des ménages de 10 Md€ par rapport au scénario central. La hausse de la demande accroîtrait la consommation et les importations. En raison des tensions sur les capacités de production, les prix augmenteraient par rapport au scénario central. La compétitivité-prix et la balance commerciale se dégraderaient. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,3%, la consommation serait supérieure de 1,0%, les exportations seraient inférieures de 0,3%, les importations seraient supérieures de 0,7% et l'emploi serait supérieur de 31 000 postes.

Impact macroéconomique de la baisse de la taxe d'habitation

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Consommation des ménages	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0
Investissement total	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3
Exportations de biens et services	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Importations de biens et services	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	41	71	44	34	31
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3

II.3 Mesures de compétitivité

Transformation du CICE en allègement de cotisations

La transformation du CICE proposée par le candidat se traduit donc par une hausse des charges employeurs sur le coût du travail. La hausse des charges pesant sur le coût du travail inciterait les entreprises, par rapport au scénario central, (i) à augmenter leurs prix de vente, (ii) à comprimer leurs marges et réduire leur investissement. On fait l'hypothèse que 50% de la hausse de charges serait répercutée en hausses de prix, au détriment de la compétitivité-prix, et que 50% de la hausse de charges se ferait au détriment de l'investissement.

Parallèlement, la baisse du coût du travail réduirait, par rapport au scénario central, les incitations des employeurs à embaucher. A l'horizon 2022, l'emploi serait inférieur de plus de 135 000 postes par rapport au scénario central. La baisse de l'emploi et la hausse des prix par rapport au scénario central réduiraient le revenu disponible des ménages et la consommation. Au total, en 2022, le PIB serait inférieur de 0,7% par rapport au scénario central.

S'agissant de la balance commerciale, la hausse des prix de production déprimerait les exportations, qui diminueraient progressivement par rapport au scénario central au fur et à mesure que la compétitivité-prix se dégraderait. Par ailleurs, la baisse de la demande (baisse de l'investissement liée à la détérioration des marges des entreprises et baisse du revenu disponible réel des ménages liée à la hausse des prix à la consommation) tendrait à réduire les importations par rapport au scénario central. Le déficit budgétaire public serait par ailleurs réduit de 0,1 point de PIB par rapport au scénario central.

On notera que le maintien en 2018 des créances du CICE au titre de 2017, en supplément du nouvel allègement, améliorerait à court terme les marges des entreprises et leur investissement, au prix d'une aggravation temporaire du déficit en 2018.

Impact macroéconomique de la transformation du CICE en allègements de cotisations

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6	-0,7
Consommation des ménages	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8
Investissement total	0,7	0,2	-0,2	-0,6	-0,8
Exportations de biens et services	0,0	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
Importations de biens et services	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-75	-90	-100	-118	-135
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,7	0,3	0,2	0,2	0,1

Baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés à 25%

L'impôt sur les sociétés (IS) frappe les bénéfices des sociétés et intervient donc en diminution des bénéfices distribuables aux apporteurs de capitaux. Une baisse de l'IS diminuerait donc le montant des bénéfices avant impôt que les entreprises doivent dégager pour garantir une rémunération donnée à ses actionnaires. Elle diminuerait donc le coût

d'usage du capital pour les entreprises et permettrait de stimuler l'investissement et l'accumulation de capital productif. Dès 2018, l'investissement augmenterait par rapport au scénario central. Progressivement, la baisse du coût du capital se répercuterait sur les prix de production, améliorant la compétitivité et augmentant les exportations par rapport au scénario central. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,5 %, l'investissement serait supérieur de 1,0%, les exportations seraient supérieures de 0,5 %, le pouvoir d'achat serait supérieur de 0,3% et l'emploi serait supérieur de 57 000 postes.

Impact macroéconomique de la baisse de l'impôt sur les sociétés

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5
Consommation des ménages	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
Investissement total	0,1	0,2	0,5	0,7	1,0
Exportations de biens et services	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5
Importations de biens et services	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	1	5	18	37	57
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2

Baisse des cotisations sociales salariales et pour les indépendants et hausse de la CSG

Pour l'ensemble des salariés, la baisse des cotisations salariales diminuerait l'écart entre salaire net et brut, en augmentant les salaires nets, et se traduirait par une hausse de pouvoir d'achat pour les salariés. La consommation augmenterait et le déficit de la balance commerciale se creuserait du fait de la hausse des importations par rapport au scénario central. La hausse de la demande se traduirait par une hausse des prix de consommation et de production et, par le jeu des négociations salariales, du coût du travail. La compétitivité-prix se dégraderait et le déficit commercial se creuserait encore davantage. Progressivement, pour les salariés du privé dont la rémunération est supérieure au SMIC, la hausse des salaires nets diminuerait leurs exigences en termes de salaires brut, qui diminueraient. Cet effet atténuerait la dégradation de la compétitivité, qui se restaurerait en fin de période. S'agissant des indépendants, la baisse de cotisations agirait en partie comme une baisse du coût du travail et en partie comme une baisse des impôts sur les bénéfices (on retient une pondération de respectivement 2/3 et 1/3).

Ces effets seraient bien sûr atténués par la hausse de la CSG, mais sans en annuler les effets pour deux raisons. D'une part, la mesure n'est que partiellement financée et donc résulte en une baisse nette de prélèvements obligatoires de 9,3 Md€. D'autre part, la CSG porte sur une assiette plus large que les seuls revenus d'activité et porte en particulier également sur des revenus de remplacement dont l'imposition est moins préjudiciable à la croissance et à la compétitivité.

Au total, en 2022 par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,2%, la consommation serait supérieure de 0,5%, le pouvoir d'achat serait supérieur de 0,5%, les exportations seraient quasiment inchangées, les importations seraient supérieures de 0,3% et l'emploi serait supérieur de 58 000 postes.

Impact macroéconomique de la baisse des cotisations salariales et des indépendants et de la hausse de la CSG

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Consommation des ménages	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Investissement total	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Exportations de biens et services	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Importations de biens et services	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	34	59	52	55	58
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3

Rétablissement des exonérations de cotisations sociales salariales et employeurs des heures supplémentaires

Cette mesure s'assimile pour deux tiers à une baisse de cotisations salariales et pour un tiers à une baisse de cotisations employeurs. Cette combinaison permettrait dès 2018 d'enregistrer des gains de compétitivité et d'emploi par la baisse du coût du travail tout stimulant la demande intérieure. Les gains de compétitivité et d'emploi progresseraient tout au long du quinquennat sous l'effet de la baisse du coût du travail permise via les négociations salariales par la hausse du salaire net. En 2022 par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,2%, la consommation serait supérieure de 0,3%, les exportations seraient supérieures de 0,1%, les importations seraient supérieures de 0,2% et l'emploi serait supérieur de 47 000 postes.

Impact macroéconomique des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Consommation des ménages	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Investissement total	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Exportations de biens et services	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Importations de biens et services	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	27	45	43	45	47
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

Hausse progressive de la fiscalité écologique

La taxe carbone augmenterait progressivement de 2,5 Md€ supplémentaires par an tout au long du quinquennat. Cette hausse pèserait sur le pouvoir d'achat des ménages et sur les coûts des consommations intermédiaires des entreprises. Elle se traduirait donc par une hausse des prix et, via les négociations salariales, des salaires qui pèserait sur la compétitivité. Elle serait toutefois moins pénalisante pour la croissance et la compétitivité qu'une hausse générale des prélèvements sur les facteurs de production car elle porte sur des biens essentiellement importés. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait inférieur de 0,3%, la consommation serait inférieure de 0,6%, les exportations seraient inférieures de 0,2%, les importations seraient inférieures de 0,3% et l'emploi serait supérieur de 67 000 postes.

Impact macroéconomique de la hausse progressive de la fiscalité écologique

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Consommation des ménages	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,6
Investissement total	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3
Exportations de biens et services	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Importations de biens et services	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
• Marché du travail					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-12	-30	-44	-56	-67
Taux de chômage au sens du BIT (en % de la population active)	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3
Productivité*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
• Ménages					
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)					

Solde de la balance commerciale (en % du PIB)

* PIB en volume par emploi salarié pour l'ensemble de l'économie

Fiscalité du capital

L'ouvrage « L'impôt sur le capital au XXI^e siècle, une coûteuse singularité française », Paris, Economica, 2016 évalua l'impact de ce réforme sur la croissance à 2 à 3 dixièmes de points de croissance chaque années. La réforme permettrait progressivement de réorienter l'épargne vers le financement de l'investissement des entreprises. Ces dernières gagneraient progressivement en productivité et en compétitivité. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 1,3 %, l'investissement serait supérieur de 2,5%, les exportations seraient supérieures de 1,2 %, le pouvoir d'achat sera supérieur de 0,8% et l'emploi serait supérieur de 161 000 postes.

Impact macroéconomique de la réforme de la fiscalité du capital

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,1	0,3	0,6	1,0	1,3
Consommation des ménages	0,0	0,2	0,4	0,7	0,9
Investissement total	0,5	1,1	1,6	2,2	2,5
Exportations de biens et services	0,0	0,2	0,6	1,0	1,2
Importations de biens et services	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	4	21	60	118	161
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,0	0,2	0,4	0,6	0,8
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,0	0,1	0,3	0,5	0,6

Effet global des mesures de compétitivité

A court terme, l'effet des hausses prélèvements obligatoires (transformation du CICE, hausse de la fiscalité écologique et des mesures soutenant la demande (baisse de cotisations salariales) prédominerait avec un effet net positif sur l'activité et le pouvoir d'achat, mais un effet net négatif sur la compétitivité et les exportations. A partir de 2020 et de la montée en charge des effets positifs de la baisse de l'IS, de la réforme de la fiscalité du capital et des baisses de cotisations sur le travail, l'effet deviendrait positif sur les exportations. A l'horizon 2022 par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 1,2 %, la consommation serait supérieure de 0,7 %, l'investissement serait supérieur de 2,8 %, les exportations seraient supérieures de 1,2 %, les importations seraient supérieures de 0,3%, le pouvoir d'achat serait supérieur de 0,7% et l'emploi serait supérieur de 120 000 postes. Le déficit budgétaire serait par ailleurs amoindri de 0,5 points de PIB.

Impact macroéconomique des mesures de compétitivité

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,4	0,4	0,5	0,9	1,2
Consommation des ménages	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7
Investissement total	1,7	1,9	2,0	2,5	2,8
Exportations de biens et services	0,0	-0,1	0,3	0,8	1,2
Importations de biens et services	0,7	0,7	0,6	0,5	0,3
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	-20	9	30	81	120
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,3	0,4	0,4	0,6	0,7
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-1,1	0,1	0,2	0,4	0,5

II.4 Travail

Dans les secteurs marchands, le salaire horaire réel horaire a connu une progression depuis 2007 de 4,2 points supérieure aux gains de productivité horaire réelle. On fait l'hypothèse que la décentralisation du dialogue social permettrait progressivement sur le quinquennat de résorber la moitié de cet écart (soit une baisse du salaire horaire dans le secteur marchand de 2,1%).

Deux effets sont concomitants. D'une part, la baisse des salaires déprimerait la consommation et les prix par rapport au scénario central. D'autre part, la baisse du coût du travail améliorerait la compétitivité des entreprises et renforcerait l'impact à la baisse sur les prix. La baisse du coût du travail stimulerait en outre l'emploi. A l'horizon 2022, par rapport au scénario central, le PIB serait supérieur de 0,4%, la consommation serait stable, les exportations seraient supérieures de 0,6%, les importations seraient inférieures de 0,3% et l'emploi serait supérieur de 136 000 postes. Le déficit budgétaire public serait par ailleurs amoindri de 0,2 point de PIB par rapport au scénario central.

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4
Consommation des ménages	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investissement total	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4
Exportations de biens et services	0,0	0,2	0,3	0,5	0,6
Importations de biens et services	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
• Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	21	46	75	105	136
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2

II.5 Retraites

La réforme du mode de calcul des retraites envisagée par Emmanuel Macron sera mise en œuvre sur le long terme et ne sera pas porteuse d'un effet sur les finances publiques ni macroéconomique à l'horizon du quinquennat.

II.6 Récapitulatif de l'impact économique du programme

• Impact macroéconomique sans action correctrice sur le déficit public

En agrégeant l'ensemble des effets macroéconomiques des mesures du programme, on aboutit au tableau suivant qui donne les effets variantiels des mesures, c'est-à-dire les écarts par rapport au compte central.

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
PIB	1,6	1,8	1,8	2,1	2,4
Solde public (en % du PIB)	-1,5	-0,1	0,1	0,4	0,7

A l'horizon 2022 et par rapport au scénario central, le programme d'Emmanuel Macron aurait un effet positif sur le PIB (+2,4 %), mais le déficit budgétaire diminuerait ne diminuerait que de 0,7 point de PIB. En additionnant à la valeur du solde public du compte central, on constate que le déficit ne reviendrait jamais en-dessous de 3%

au cours du quinquennat (il diminuerait progressivement pour s'établir à 3,4 point de PIB en 2022) :

	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public (en % du PIB)	-5,0	-3,9	-3,9	-3,7	-3,4

- **Impact macroéconomique avec action correctrice sur le déficit public**

L'engagement européen d'Emmanuel Macron ne fait pas de doute et nous supposons que le candidat corrigera dès 2018 la trajectoire de déficit en mettant en œuvre une réforme pour résorber le déficit du système de retraites qui serait de l'ordre de 19 milliards d'euros dans le scénario central en 2022. Trois leviers sont envisageables : la hausse des cotisations, la baisse des pensions et l'allongement des durées de cotisations (par exemple par un recul de l'âge légal de départ à la retraite). On suppose à titre illustratif qu'une baisse progressive des pensions de 19 milliards d'euros serait mise en œuvre.

Le tableau ci-dessous présente les écarts au compte central, une fois pris en compte l'impact macroéconomique de la baisse des pensions :

Ecart en % par rapport au compte central Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Produit intérieur brut					
PIB	1,4	1,4	1,3	1,5	1,7
Consommation des ménages	1,5	1,5	1,1	1,0	0,8
Investissement total	4,0	4,1	3,9	4,3	4,6
Exportations de biens et services	0,4	0,6	1,1	1,9	2,6
Importations de biens et services	1,8	1,1	0,1	-0,5	-1,2
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	183	293	240	286	328
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	1,3	1,4	1,1	0,9	0,6
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-1,4	0,1	0,4	0,8	1,3

A l'horizon 2022 et par rapport au scénario central, le programme d'Emmanuel Macron aurait un effet positif sur le PIB (+1,7 %), sur la consommation (+0,8%), sur l'investissement (+4,6%), sur le pouvoir d'achat des ménages (+0,6%) et sur la compétitivité (exports supérieurs de 2,6 % et l'emploi (+328 000 postes). En outre, le déficit budgétaire diminuerait de 1,3 point de PIB.

II.7 Notre prévision de moyen-terme pour la France sous le quinquennat d'Emmanuel Macron

En ajoutant ces impacts à notre compte central, on peut analyser les évolutions annuelles des principales grandeurs économiques présentées dans le tableau ci-dessous. La réforme des retraites permettrait alors de repasser sous le seuil des 3% de déficit budgétaire à l'horizon 2022.

Taux de variation annuel, en %	2018	2019	2020	2021	2022
Sauf indication contraire					
• Croissance					
PIB	2,7	1,2	1,1	1,3	1,3
Consommation des ménages	2,7	1,1	0,6	0,9	0,8
Investissement total	5,8	1,9	1,3	1,8	1,8
Exportations de biens et services	3,8	4,1	4,7	4,7	4,5
Importations de biens et services	5,1	3,0	2,8	3,0	2,8
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	386	282	72	172	168
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	2,7	1,5	1,1	1,0	1,0
• Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	-4,9	-3,8	-3,6	-3,3	-2,8

Après une première année où les effets keynésiens des dépenses nouvelles et des baisses de fiscalité des ménages produiraient leurs pleins effets, la montée progressive en charges des effets des mesures de compétitivité et de la réforme du marché du travail permettrait de soutenir la croissance à un niveau modeste de 1,3% par an en 2021 et 2022. Le programme d'Emmanuel Macron permettrait de réorienter les ressorts de la croissance vers les exportations, mais la résorption des principaux déséquilibres serait moins importante que dans le programme de François Fillon du fait d'une stratégie accordant une plus grande place à des mesures de soutien à la demande et à une moindre ampleur des mesures favorables à la compétitivité. L'impact macroéconomique favorable du programme d'Emmanuel Macron pourrait toutefois être sous-estimé si la réforme du système de formation professionnelle envisagée par le candidat permettait dès le moyen terme d'augmenter la productivité et de baisser le chômage.

Dossier n° 4

Analyse du programme de Marine Le Pen

Ce dossier n° 4 présente comme pour les autres dossiers chaque mesure en s'efforçant de partir de l'énoncé exact de la mesure, puis notre analyse de la mesure. Les mesures sont regroupées en catégories : dépenses publiques (y compris les « économies », fiscalité (hors mesures de compétitivité), mesures de compétitivité (charges sociales et CICE, impôt sur les sociétés, fiscalité du capital), travail, retraites. Un tableau récapitule l'ensemble des effets ex ante sur les finances publiques. Pour chaque catégorie de mesures, une évaluation de l'impact économique est ensuite proposée. Enfin, l'addition de ces impacts donne l'impact économique de l'ensemble du programme et, par addition avec la perspective de référence (dossier n° 1), la perspective économique probable qui est associée au programme.

1. Les mesures et leurs effets budgétaires ex ante

1.1. Dépenses publiques

- Dans un souci de justice, le minimum vieillesse (ASPA) sera revalorisé de 20 % (0,6 milliard d'euros), la taxe d'habitation pour les plus modestes sera réduite (1 milliard d'euros), l'universalité des allocations familiales sera rétablie (0,8 milliard d'euros) et une « protection-logement-jeunes » sera créée (1,2 milliard d'euros).

Evaluation : nous retenons les dépenses supplémentaires de 2,6 milliards d'euros (la perte de recettes figure au paragraphe « fiscalité »).

- L'allocation aux Adultes Handicapés sera augmentée de 20 % (1,6 milliard d'euros).

Evaluation : nous retenons une dépense supplémentaire de 1,6 milliard d'euros.

- Les petits salaires et les petites retraites jusqu'à 1 500 euros par mois seront revalorisés par une Prime de pouvoir d'achat qui s'élèvera en moyenne à 80 euros par mois (automatiquement financée par une contribution sociale sur les importations de 3 %).

Evaluation : la contribution sociale sera incluse dans les mesures fiscales. Les dépenses publiques supplémentaires seraient de l'ordre de 960 euros par an pour un nombre de bénéficiaires, de l'ordre de 12 millions de personnes, soit 12 milliards d'euros.

- Les tendances lourdes de notre société (vieillesse, dépendance, progrès médicaux...) rendent incontournable une progression des dépenses de santé et du budget des hôpitaux : notre modèle social sera en effet préservé !

Evaluation : on retient 1 milliard d'euros de dépenses supplémentaires par an.

- Des efforts particuliers seront consentis dès le début du quinquennat en matière sociale et familiale, avec la création d'un bouclier social pour les indépendants, la restauration de l'universalité des allocations familiales, la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, et enfin la création d'un cinquième risque de Sécurité sociale pour la dépendance.

Evaluation : les mesures ne sont pas chiffrées. On les évaluera forfaitairement à 10 milliards d'euros.

- Un effort indispensable sera consenti en faveur des dépenses régaliennes de l'État et pour la recherche : construction de 40 000 places de prison supplémentaires, recrutement de 15 000 policiers et gendarmes, augmentation importante du budget de la défense pour le faire passer d'environ 1,8 % du PIB à 3 % en 2022, hausse du budget public de la recherche de 30 %...

Evaluation : pour les 40 000 places de prison, on retient 1,6 milliard d'euros en cinq ans (0,4 milliard par an), pour les recrutements 750 millions par an, pour le budget de la défense environ 30 milliards d'euros, pour l'augmentation du budget de la recherche 9 milliards d'euros.

1.2. Economies

- Les économies sur la gestion de la Sécurité sociale, sur la fraude sociale et l'évasion fiscale (notamment les profits détournés), sur l'Union européenne, sur l'immigration (dont la suppression de l'AME), sur la réforme institutionnelle (suppression des doublons...) et sur la délinquance permettront de dégager près de 60 milliards d'euros en cinq ans. Ces mesures de justice seront du reste plus que financées par des économies de gestion, la lutte contre la fraude et la baisse des dépenses sociales qui découlera de la réduction drastique des flux migratoires. Certes, les finances locales sont d'abord de la responsabilité des collectivités locales mais l'Etat prendra les mesures nécessaires pour réduire à la fois leurs dépenses et leurs recettes. La réforme territoriale (suppression de l'intercommunalité obligatoire et

des régions) engendrera d'importantes économies compte tenu de la suppression des doublons et du retour à une saine gestion de proximité.

Evaluation : la liste des intentions ci-dessus n'est assortie d'aucune modalité concrète et le chiffre de 60 milliards d'euros n'a donc aucun fondement crédible. Nous retenons l'intention mais pas le chiffre, que nous ramenons à une vingtaine de milliards d'euros.

1.3. Fiscalité

- La défiscalisation des heures supplémentaires permettra de redonner près de 500 euros par an en moyenne aux 9 millions de Français qui font des heures supplémentaires (pour un coût budgétaire de 4,5 milliards d'euros).

Evaluation : nous retenons l'évaluation de la candidate, soit une perte de recettes fiscales de 4,5 milliards d'euros.

- La baisse de l'impôt sur le revenu (baisse de 10 % sauf la dernière tranche, hausse du plafond du quotient familial, rétablissement de la demi-part pour les veuves et veufs, défiscalisation de la majoration des pensions pour les parents de famille nombreuse) redonnera 11 milliards d'euros aux Français (soit presque deux mois d'impôts en moins).

Evaluation : nous retenons la perte de recettes de 11 milliards d'euros.

- La taxe d'habitation pour les plus modestes sera réduite (1 milliard d'euros)

Evaluation : nous retenons une perte de recettes de 1 milliards d'euros.

- Afin d'assurer effectivement la priorité nationale à l'emploi des Français, une taxe additionnelle sur l'embauche de salariés étrangers sera instaurée (pour un gain d'environ 2 milliards d'euros chaque année pour les finances publiques).

Evaluation : nous comprenons qu'il s'agissait d'une taxe prélevée lors de la conclusion du contrat de travail (à l'embauche). Le montant n'est pas précisé. Nous retenons l'évaluation du programme, soit 2 milliards d'euros.

- Baisse de 10 % des droits de mutation à titre onéreux sur les cessions immobilières, qui sera favorable à l'accession à la propriété et à la mobilité résidentielle, et une baisse importante des impôts directs

locaux (taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises, taxes foncières).

Evaluation : les droits de mutation à titre onéreux s'élèvent actuellement à 11,5 milliards d'euros. On retient une baisse de recettes de 1 milliard d'euros.

- Instauration d'une contribution sociale sur les importations de 3 %

Evaluation : le montant des importations françaises est de l'ordre de 5 milliards d'euros. Les recettes de la taxe seraient donc de 15 milliards d'euros.

1.4. Charges sociales – coût du travail

- Le CICE sera pérennisé, fusionné avec l'ensemble des allègements de charges et conditionné au maintien de l'emploi.

Evaluation : la mesure paraît contradictoire, le CICE ne pouvant pas être à la fois pérennisé et fusionné avec des allègements de charges. On comprend que le CICE qui représente un coût budgétaire d'environ 25 milliards d'euros sera transformé en une baisse des charges sociales de 25 milliards d'euros supplémentaires, les allègements actuels étant par ailleurs maintenus. Il en résulterait une perte par rapport à la situation actuelle d'environ 10 milliards d'euros pour les entreprises (l'impôt dû au titre de l'allègement de charges de 25 milliards d'euros). Un autre point important est la conditionnalité dont la mise en œuvre introduit une telle incertitude que l'effet incitatif du CICE serait fortement atténué.

- La baisse de l'impôt sur les sociétés pour les TPE-PME (taux à 24 % au lieu de 33 %) leur redonnera 5,5 milliards d'euros.

Evaluation : le détail de la mesure n'est pas précisé. Nous retenons l'évaluation de 5,5 milliards d'euros comme allègement de l'impôt sur les sociétés.

1.5. Travail

Pour mémoire

1.6. Retraite

- Le retour à la retraite à 60 ans sous condition de 40 annuités de cotisation est une mesure de justice sociale en faveur des travailleurs, étant entendu que le retour à l'équilibre des retraites proviendra d'abord et avant tout de la baisse du chômage.

Evaluation : le programme ne comporte aucune indication de coût, ni de financement. Nous retenons un accroissement du montant annuel des prestations de 18 milliards d'euros et un accroissement égal du déficit public.

1.7. Tableau récapitulatif des effets ex ante de programme sur les finances publiques

Programme Le Pen impact finances publiques ex ante	2018	2019	2020	2021	2022
1. Dépenses publiques					
Dépenses supplémentaires					
aspa et allocations familiales	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Allocations handicapés	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Prime petits salaires petites retraites	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0
Dépenses de santé	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Allocations familiales et minima sociaux	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0
40000 places de prison	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
recrutements sécurité	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Défense	-6,0	-12,0	-18,0	-24,0	-30,0
Budget de la Recherche	-2,0	-4,0	-6,0	-8,0	-9,0
Total dépenses publiques supplémentaires	-34,4	-42,4	-50,4	-58,4	-65,4
Economies	4,0	8,0	12,0	16,0	20,0
2. Fiscalité					
Défiscalisation heures supplémentaires	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5
Baisse de l'impôt sur le revenu	-11,0	-11,0	-11,0	-11,0	-11,0
Baisse de la taxe d'habitation	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Taxe sur l'embauche	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Baisse des droits de mutation	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Contribution sociale sur importations	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Total des impôts supplémentaires	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
3. Charges sociales					
Transformation CICE en allègement de charges	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
3. Retraites (dépenses supplémentaires)					
Retraite à 60 ans	-18,0	-18,0	-18,0	-18,0	-18,0
Effet sur le solde budgétaire	-48,9	-56,9	-64,9	-72,9	-79,9

2. L'impact économique

Le solde budgétaire supplémentaire *ex ante* serait rapidement de plus de 2,6 points de PIB, soit en ajoutant le déficit initial, un déficit public de près de 6 points de PIB, appelé à s'accroître encore. La candidate en déduit un supplément de croissance, ce qui serait exact mais très temporaire. La réalité serait tout autre. La demande supplémentaire se reporterait largement sur les importations. Les déficits budgétaires et des échanges extérieurs seraient tels que l'Etat ne pourrait se financer qu'au prix de taux d'intérêt prohibitifs (non comptés dans le tableau précédent) et sans une aide extérieure. En outre, la candidate déclare vouloir changer de monnaie, le plan B serait engagé de façon inéluctable, retrait de l'euro et création d'une nouvelle monnaie française.

Les outils classiques d'études variantielles ne peuvent plus être utiles et on ne peut qu'esquisser une perspective illustrative d'une menace de défaut débouchant sur des faillites et des comportements de défiance très restrictifs de l'ensemble des acteurs économiques, une récession violente et des années de rétablissement des équilibres et de désendettement. Nous traçons dans le document de synthèse une perspective de cette nature, pour les programmes de Marine Le Pen, et de Jean-Luc Mélenchon, les problématiques économiques étant voisines.

Scénario Marine Le Pen

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	2,3	-1,5	-0,5	0,9	1,4
Consommation des ménages	2,4	-2,4	-1,5	0,5	1
Investissement total	2,3	-6,2	-4,4	0,5	2,5
Exportations de biens et services	3,4	5,9	5,7	4,4	3,9
Importations de biens et services	3,5	0,8	0,8	3,1	3,5
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	275	-303	-325	-74	25
Inflation	2,6	6,3	2,3	1,2	1

Dossier n° 5

Analyse du programme de Jean-Luc Mélenchon

Ce dossier n° 5 présente comme pour les autres dossiers chaque mesure en s'efforçant de partir de l'énoncé exact de la mesure, puis notre analyse de la mesure. Les mesures sont regroupées en catégories : dépenses publiques (y compris les « économies », fiscalité (hors mesures de compétitivité), mesures de compétitivité (charges sociales et CICE, impôt sur les sociétés, fiscalité du capital), travail, retraites. Un tableau récapitule l'ensemble des effets ex ante sur les finances publiques. Pour chaque catégorie de mesures, une évaluation de l'impact économique est ensuite proposée. Enfin, l'addition de ces impacts donne l'impact économique de l'ensemble du programme et, par addition avec la perspective de référence (dossier n° 1), la perspective économique probable qui est associée au programme.

1. Les mesures du programme et leurs effets budgétaires ex ante

1. Dépenses publiques nouvelles

Globalement, le candidat annonce 173 milliards de dépenses nouvelles et un plan de relance « massif » de 100 milliards d'investissements. Certaines des mesures proposées sont chiffrables. De nombreuses mesures sont par ailleurs annoncées mais non chiffrables. Pour atteindre l'objectif de 173 milliards d'euros, il faut les évaluer forfaitairement à une centaine de milliards d'euros.

- Une allocation d'autonomie pour les jeunes de 18 à 25 ans de 800 euros pendant trois ans sous conditions de ressources.

Evaluation : le coût de cette allocation serait de 6,3 milliards d'euros selon Jean-Luc Mélenchon (de 9,6 milliards selon l'Institut Montaigne). Le candidat annonce en outre qu'il doublerait en cinq ans le budget des universités. « L'Université sera gratuite dès la rentrée 2017, prise en charge par l'Etat ».

Evaluation : Le budget de l'enseignement supérieur est de 13 milliards d'euros (hors vie étudiante et recherche). Le doublement du budget en cinq ans coûterait donc 13 milliards d'euros en 2022. On retient une montée en charge sur cinq ans.

- Plan d'investissement (20 milliards par an) : urgence écologique : 10 milliards d'euros par an, urgence sociale : 9 milliards par an, services publics : 1,2 milliard par an

Evaluation : le déficit public annuel et la dette publique seraient accrus à ce titre de 20 milliards d'euros par an (« financé par l'emprunt »).

- Revenir sur les programmes de privatisation (aéroports, autoroutes)

On retient 2 milliards chaque année de 2018 à 2022.

- Garantir la continuité du revenu en cas de perte d'emploi dans le cadre d'une Sécurité sociale professionnelle

Evaluation : le contenu de cette proposition est trop vague pour faire l'objet d'un chiffrage.

- Etablir le « droit opposable à l'emploi » en faisant de l'Etat l'employeur en dernier ressort

Evaluation : le contour de la mesure est peu précis. On peut l'interpréter comme l'accès à un emploi à financement public pour chaque chômeur. Pour se faire une idée du coût de cette mesure, on suppose que tous les chômeurs non indemnisés, soit environ la moitié des inscrits à Pôle Emploi, demandent à occuper un emploi de cette nature. Le coût serait alors de l'ordre de 20 milliards d'euros.

- Créer 300 000 emplois agricoles et 300 000 emplois maritimes

Evaluation : non chiffré

- Création d'une « garantie dignité » en revalorisant les minima sociaux (aucun niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté).

Evaluation : le seuil de pauvreté se définit comme le revenu égal à 50 % (60 % par certains auteurs) du revenu médian. Le seuil à 50 % est actuellement de 804 euros. La mesure consisterait donc à augmenter le RSA et l'allocation Aspa de 504 à 804 euros. On retient forfaitairement un montant de 7 milliards d'euros à terme.

- Remboursement à 100 % des soins de santé prescrits, dont les soins et appareils dentaires, optiques et auditifs.

Evaluation : il semble que le reste à charge actuel serait supprimé. Le remboursement à 100 % des dépenses dentaires, optiques et auditifs serait de 4,0 milliards d'euros.

- Augmenter l'allocation aux adultes handicapés au niveau du smic

Evaluation : l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est actuellement de 808 euros. Elle concerne 950 000 personnes et son coût est de 8,15 milliards d'euros. Le smic mensuel est de 1 480 euros. L'augmentation de 85 % représente une dépense supplémentaire de 7 milliards d'euros.

- Scolarité obligatoire de 3 à 18 ans

Evaluation : il s'agirait d'ajouter les moyens d'une année supplémentaire de scolarité.

- Gratuité des cantines, des transports scolaires, des livres et fournitures

Evaluation : 1 milliard d'euros

- Recruter 60 000 enseignants supplémentaires sur le quinquennat

Evaluation : la mesure est évaluée à 3 milliards d'euros avec une montée en charge progressive.

- Isolation d'au moins 700 000 logements par an

Evaluation : en prenant un coût pour l'Etat de 1 000 euros par logement, le montant du coût budgétaire serait de 7 milliards d'euros par an.

- Instaurer un service citoyen obligatoire mixte : avant 25 ans, 9 mois comprenant une formation militaire rémunérée au smic, affecté à des tâches d'intérêt général

Evaluation : si le service est obligatoire, il concernera 750 000 jeunes par an pour 9 mois (à 1 480 euros par mois, soit 10 milliards d'euros).

- Revaloriser le salaire des enseignants

- Le programme propose ensuite un ensemble impressionnant de mesures non chiffrées mais qui peuvent être très coûteuses. Verser une allocation familiale dès le premier enfant, créer 500 000 places de crèches dans les cinq ans, développer un réseau public de maisons de retraites avec la formation de 100 000 personnes, construire 200 000 logements publics par an pendant cinq ans aux normes écologiques, rénovation et construction de locaux pour la justice et la police. Rénover les prisons.

- Porter le budget de la culture à 1 % du PIB

Evaluation : selon les documents budgétaires, le budget du ministère de la culture dépasse 1 % du PIB.

2. Fiscalité

- Transformer la CSG et l'impôt sur le revenu actuel en un nouvel impôt citoyen sur les revenus

Evaluation : nous supposons que la réforme est réalisée à coût nul.

- Renforcer l'ISF : augmenter les droits de succession

Evaluation : aucune précision n'est donnée. On retient une hausse de 10 %, soit environ 500 millions d'euros

- Imposer les hautes transactions immobilières par une taxe progressive

Evaluation : on retient 500 millions d'euros

- Création d'une taxe kilométrique aux frontières de la France (plus les produits viendront de loin, plus ils seront taxés).

Evaluation : non chiffré

- Engager la sortie du diesel

Evaluation : nous ne retenons pas de coût budgétaire

3. Compétitivité - charges sociales

- Fixer un salaire maximum (pour limiter l'écart de un à vingt entre le salaire le plus bas et le salaire le plus haut dans une entreprise). Interdire les parachutes dorés et les retraites chapeaux. Supprimer les stock-options.

Evaluation : nous ne retenons pas de coût budgétaire

- Augmenter le smic net mensuel de 16 % pour le porter à 1 326 euros.

Evaluation : une hausse de 16 % du SMIC, se diffusant en sifflet jusqu'à 2 smic, entraînerait un coût pour les finances publiques (administrations employeuses) de 8,4 milliards d'euros et une hausse de coût du travail pour le secteur marchand de 28,4 milliards d'euros.

- Sixième semaine de congés payés pour tous

Evaluation : le régime légal actuel est de cinq semaines de congés payés par an (2,08 jours de congé par jour ouvré). Mais s'ajoute à cela les RTT. Le coût d'une semaine supplémentaire, sans intégration d'aucune absence existante, serait de l'ordre de $5/250 = 2\%$ du coût du travail diminués de gains de productivité éventuels.

4. Travail

- Application réelle des 35 heures en revenant sur la flexibilisation et l'annualisation

Evaluation :

5. Retraites

- Restaurer le droit à la retraite à soixante ans à taux plein et ramener la durée de cotisation pour une retraite complète à quarante ans.

Evaluation : le coût supplémentaire serait de 18 milliards d'euros pour Jean-Luc Mélenchon. 27 à 33 milliards pour Montaigne (33 si l'Agirc-Arco suivait)

- Revaloriser les pensions de retraite au niveau du smic pour une carrière complète et minimum vieillesse (ASPA depuis 2006) porté au niveau du smic.

Evaluation : le minimum vieillesse est actuellement de 801 euros par mois par personne sans ressources (1^{er} avril 2016) et de 1 243 euros pour deux personnes. Le nombre de bénéficiaire est de 496 200 personnes (fin 2014) et le coût annuel de 3,1 milliards d'euros. Le smic mensuel brut est de 1 480 euros. La hausse serait donc de 85 % soit un coût de 2,6 milliards d'euros.

Programme Mélenchon	Récapitulatif finances publiques				
	2018	2019	2020	2021	2022
1. Dépenses publiques					
Allocation d'autonomie	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3
Doublement du budget des universités	-13	-13	-13	-13	-13
Retour sur privatisations	-2	-2	-2	-2	-2
Droit opposable à l'emploi	-10	-20	-20	-20	-20
Revalorisation des minima sociaux	-7	-7	-7	-7	-7
Remboursements santé à 100%	-4	-4	-4	-4	-4
Augmentation de l'AAH	-7	-7	-7	-7	-7
Service citoyen	-10	-10	-10	-10	-10
Isolation d'au moins 700 000 logements par an	-7	-7	-7	-7	-7
Autres mesures chiffrées globalement (1)	-33,7	-36,7	-56,7	-76,7	-96,7
Total annoncé hors plan d'investissement	-100	-113	-133	-153	-173
Plan d'investissement	-20	-20	-20	-20	-20
Total des dépenses publiques supplémentaires	-120	-133	-153	-173	-193
2. Fiscalité					
Nouvel impôt citoyen					
Renforcer l'isf	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Imposition hautes transactions immobilières	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Taxe kilométrique (pour mémoire)					
Total des impôts supplémentaires	1	1	1	1	1
4. Hausse du SMIC	-8	-8	-8	-8	-8
3. Retraites (dépenses supplémentaires)					
Retraite à 60 ans	-18	-18	-18	-18	-18
TOTAL DEFICIT SUPPLEMENTAIRE	-145	-158	-178	-198	-218

2. Impact économique

Le solde budgétaire supplémentaire *ex ante* serait rapidement de près de 10 points de PIB, soit en ajoutant le déficit de départ, un déficit public de près de 12 points de PIB, appelé à s'accroître encore. Le candidat en déduit un supplément de croissance (ce qui serait exact de façon éphémère) et à ses yeux des recettes supplémentaires qui compenseraient le déficit. La réalité serait tout autre. La demande supplémentaire se reporterait largement sur les importations. Les déficits budgétaires et des échanges extérieurs seraient tels que l'Etat ne pourrait se financer qu'au prix de taux d'intérêt prohibitifs (non comptés dans le tableau précédent) et sans une aide extérieure. En outre, le plan B serait

engagé de façon inéluctable, retrait de l'euro et création d'une nouvelle monnaie française.

Les outils classiques d'études variantielles ne peuvent plus être utiles et on ne peut qu'esquisser une perspective illustrative du risque de défaut débouchant sur des faillites et des comportements de défiance très restrictifs de l'ensemble des acteurs économiques et une récession violente et plusieurs années de rétablissement des équilibres et de désendettement. Nous traçons dans le document de synthèse une perspective de cette nature, commune aux programmes de Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen, la problématique économique étant commune.

Scénario : Jean-Luc Mélenchon

Taux de variation annuel, en % Sauf indication contraire	2018	2019	2020	2021	2022
• Croissance					
PIB	4,5	-2,7	-1,5	0,6	1,5
Consommation des ménages	5	-4,4	-3	0	1
Investissement total	6,8	-9,7	-6,9	-1,5	1,5
Exportations de biens et services	2,9	5,9	5,7	4,4	3,9
Importations de biens et services	5,3	-2,2	-1,2	1,6	2,5
• Ménages					
Emploi salarié en milliers (variation en moyenne annuelle)	575	-435	-503	-222	24
Inflation	4,1	6,3	2,3	1,2	1

**Coe-Rexecode... centre d'observation économique et de recherches
pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises**



Coe-Rexecode

Centre d'Observation Économique et de Recherches pour
l'Expansion de l'Économie et le Développement des Entreprises

Siège social : 29 avenue Hoche • 75008 Paris • www.coe-rexecode.fr
Téléphone : +33 (0)1 53 89 20 89 • Fax : +33 (0)1 45 63 86 79

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 • APE 9412 Z • SIRET 784 361 164 00030 • TVA FR 80 784 361 164
www.coe-rexecode.fr • www.twitter.com/CoeRexecode

ISSN : 1956-0486