Evaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022

Eric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau

▶ **To cite this version:**

Eric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau. Evaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022. OFCE Policy Brief, 2017, 25, pp.1 - 20. hal-03458590

HAL Id: hal-03458590

https://sciencespo.hal.science/hal-03458590

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ofce

policy brief

25 | 12 juillet 2017

ÉVALUATION DU PROGRAMME PRÉSIDENTIEL POUR LE QUINQUENNAT 2017-2022*

Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau
OFCE, Sciences Po, Paris

* Ce *Policy brief* synthétise les travaux d'évaluation du programme présidentiel menés à l'OFCE depuis mai 2017 sur la base de l'information publique. Il s'appuie sur les contributions dont la liste et leurs auteurs sont en annexe.

À partir d'un scénario macroéconomique, nous analysons chacune des mesures proposées dans le programme présidentiel et amendées par le Premier ministre lors de son discours de politique générale. Nous complétons cette analyse macroéconomique par une *étude statique de premier degré* des effets redistributifs des mesures, c'est-à-dire à comportements inchangés.

Les principaux résultats de notre analyse macroéconomique sont :

- À la fin du quinquennat, les prélèvement obligatoires baisseraient de 16 milliards d'euros, soit 0,7 point de PIB ;
- Sur la base d'un taux de croissance du PIB potentiel évalué à 1,2 % par an en moyenne sur le quinquennat, l'économie structurelle sur la dépense publique atteindrait 1,6 point de PIB sur le quinquennat. Cela correspond à une économie structurelle de 41 milliards d'euros à l'horizon 2022, hors plan d'investissement.
- L'ensemble des mesures fiscales et budgétaires du quinquennat conduirait à réduire le PIB par rapport à sa tendance de 0,2 point de PIB en 2018 et 2019, de 0,1 point en 2020, de 0,3 point en 2021 et de 0,4 point en 2022.
- La croissance française serait attendue à 1,6 % en moyenne sur le quinquennat. Elle évoluerait dans une fourchette comprise entre 1,5 % et 1,8 % avec une accélération sur la période 2019-2020 en lien avec la montée en charge des mesures fiscales et du plan d'investissement. La croissance ralentirait en 2021-2022 sous l'effet de l'intensification de la consolidation budgétaire au-delà de 2020.
- Cette dynamique de croissance permettrait une lente décrue du taux de chômage qui passerait de 9,2 % en 2017 à 7,6 % en 2022.
- Le déficit public passerait de 3 % du PIB en 2017 à 1,4 % en 2022, avec une année 2019 où le déficit refranchirait la barre des 3 % pour une année, atteignant 3,5 % du PIB en raison de la transformation du CICE en baisse de cotisations.
- La dette publique resterait aux alentours de 96 % du PIB jusqu'en 2019, avant de commencer à décroître à partir de 2020, pour atteindre 92 % en 2022.
- Les dépenses publiques se réduiraient de 2,3 points de PIB sur la période 2017-2022.

L'analyse statique de premier degré des effets redistributifs des mesures indique que :

- Le 9^{e} décile de niveau de vie est celui qui gagne le moins. Alors que les mesures de fiscalité indirecte pèsent sur ce décile, il profite moins de la mesure de réduction de la taxe d'habitation ainsi que de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires ;
- Le dernier décile (les 10 % les plus riches) est celui qui gagne le plus sous l'effet de la refonte de la fiscalité des revenus et du patrimoine mobilier. Au final, ce décile concentre 46 % des gains des mesures fiscales à destination des ménages ;
- Ces mesures ont un coût net agrégé de 9,1 milliards d'euros. Un financement au travers d'une baisse de la dépense publique accentuerait de façon significative la hausse des inégalités engendrée par la mise en place de ces mesures.

SciencesPo

Disposant d'une majorité claire, Emmanuel Macron peut maintenant mettre en œuvre son projet économique pour le quinquennat dont les principales orientations ont été tracées pendant la campagne. L'évaluation que nous proposons ici vise à examiner la nature de ce projet et à identifier les lignes de rupture par rapport au quinquennat précédent. Les objectifs sont nombreux et parfois contradictoires. Il s'agit à la fois de réduire le chômage et de réaliser une trajectoire de déficit public conforme aux engagements pris auprès de nos partenaires européens ou, plus fondamentalement, d'assurer la baisse de la dette publique française à un horizon de moyen terme. L'équilibre entre mesures restrictives et nécessité de maintenir dans le court terme une croissance suffisante pourrait être assuré par un plan d'investissement. Le projet économique vise l'articulation de réformes structurelles, en particulier sur le marché du travail et, en même temps, une réduction importante des dépenses publiques pour laquelle la méthode du rabot a été écartée. La question climatique, peu mise en avant au cours de la campagne, semble être remontée dans la hiérarchie des priorités. La nomination de Nicolas Hulot et ses premières déclarations semblent marquer un engagement réel, contrepied opposé aux prises de positions climatosceptiques de Donald Trump. Le levier principal de l'ambition environnementale, la fiscalité écologique, devrait être renforcé tout au long du quinquennat – sans toutefois pour l'heure proposer un mécanisme de compensation à l'endroit des ménages modestes. Cette montée en puissance de la taxe carbone coïncidera par ailleurs avec une réforme en profondeur de la fiscalité locale et de la fiscalité du patrimoine mobilier, risquant d'accroître les inégalités. On comprend donc la difficulté de l'évaluation, puisqu'il s'agit d'examiner concrètement un ensemble de mesures dont les effets sont multidimensionnels et se diffusent dans le temps avec une dynamique qui peut être complexe ou mal connue.

Par rapport à la campagne électorale, la mise en œuvre du projet constitue un retour au réel. Le report de certaines mesures, comme l'atteste la déclaration de politique générale (DPG) d'Édouard Philippe, Premier ministre, indique des arbitrages désormais assumés. Le respect des engagements européens, la sortie du bras correctif de la procédure de déficit excessif[1] sont ainsi prioritaires devant par exemple la réforme de la fiscalité du capital. La réforme du marché du travail serait également mise en œuvre très vite. Le plan d'investissement reste incertain dans son calendrier.

Dans ce retour au réel, l'héritage de la précédente législature a son rôle. La Cour des comptes a contribué à dramatiser un dépassement de la cible de déficit public somme toute assez faible[2], mais qui a clairement rappelé le nouveau gouvernement au jeu parfois alambiqué des contraintes budgétaires. Malgré cet épisode, la situation de l'économie française paraît plus favorable et plus ouverte à des modifications en profondeur que celle dont avait héritée François Hollande. La dynamique du chômage est maintenant inscrite à la baisse, les marges des entreprises rétablies, augurant un cycle d'investissement et de gains de parts de marché. Du point de vue budgétaire, l'effort à accomplir pour passer en dessous de 3 % de déficit public reste modeste par rapport aux impulsions budgétaires que le gouvernement précédent avait choisies de mettre en œuvre dès 2012. Un retour durable sous les 3 % permettrait de respecter nos engagements européens, d'apaiser certains de nos partenaires et d'engager, sans opposition, le plan d'investissement prévu.

L'évaluation que nous proposons suit la méthode suivante : à partir d'un scénario macroéconomique nous analysons chacune des mesures proposées dans le programme présidentiel. Lorsque la DPG du 4 juillet précise le calendrier nous intégrons cette information. L'analyse de l'information disponible nous oblige dans

1. Procédure engagée à l'encontre de la France en 2009, 6 pays dont 4 dans la zone euro sont dans le bras correctif de la procédure de déficit excessif.

2. La cible de déficit public dans le Rapport Economique Social et Financier 2017 (RESF) ou dans le Programme de stabilité 2017 (PSTAB) était de 2,8 % du PIB en 2017. Sans tenir compte de la question de la recapitalisation d'Areva, le déficit anticipé pour 2017 par la Cour des comptes est de l'ordre de 3,1% du PIB. Cependant, ce chiffre constitue une prévision et non un audit au sens comptable du terme. L'évolution des recettes fiscales sur le champ État par exemple est légèrement plus dynamique qu'anticipée dans le RESF, bien que celle des recettes sociales soit un peu en retrait. D'autre part, dans le champ des dépenses État, une réserve de précaution plus importante qu'en 2016 pourrait être mobilisée (et gelée) pour réduire les dépenses publiques à l'horizon de la fin de l'année 2017. Ainsi, les crédits pour les emplois aidés, mobilisés largement avant l'élection, pourraient marquer une pause. Enfin, il subsiste des incertitudes quant à la croissance, puisque le consensus se situait 2/10^{e} de point en dessous de la prévision du RESF alors qu'aujourd'hui il est autour de 1,6 % pour la croissance annuelle de 2017. Quelques 1/10e de point de plus d'activité pourrait ainsi combler une partie de l'écart entre le déficit que l'on peut anticiper aujourd'hui et celui qui sera constaté et notifié au début de l'année 2018.

certains cas à une interprétation des publications (programme présidentiel sur le site *en-marche.fr*) ou des déclarations qui ont suivi, parce qu'il est difficile d'en résoudre les contradictions. Ces interprétations sont discutables et nous actualiserons les évaluations que nous proposons au fur et à mesure que se déroule le processus budgétaire. Le Projet de Loi de Finances 2018 clarifiera ainsi les instruments et les objectifs de la politique économique du gouvernement. Certaines mesures reçoivent une évaluation qui décevra sans doute certains de nos lecteurs. Ainsi, il nous est difficile d'anticiper précisément les effets de la réforme du marché du travail. D'une part, le projet de loi d'habilitation n'est pas très informatif quant à ce que sera au final la réforme du marché du travail. De nombreuses pistes sont évoquées, mais le détail de chaque paramètre a son importance et il nous est pour le moment mal connu. Ensuite, en matière de réforme du marché du travail, la science économique ne nous instruit pas très précisément sur les effets que l'on peut attendre. La complexité d'une réforme du marché du travail et la contextualisation nécessaire ne permet pas une quantification, même approximative. De plus, on soupçonne que les effets seront longs à se manifester. Pour cette raison, cette réforme pourtant emblématique et au centre de la stratégie du nouveau gouvernement, joue marginalement sur notre évaluation. Nous assumons cette limite, d'autant que nous avons intégré autant que nous le pouvions – c'est-à-dire lorsque des éléments empiriques même fragiles nous donnent un signe probable – les effets des réformes structurelles, notamment le plan de formation ou la baisse de l'impôt sur les sociétés. Ainsi, notre analyse fait la part belle à des effets de court terme (à travers la demande) ou de plus long terme à travers les effets d'offre (coût de production, coût du capital, investissement public).

Afin de compléter l'analyse macroéconomique nous avons inclus une analyse *statique de premier degré* des effets redistributifs des mesures, c'est-à-dire à comportements inchangés. Il ne s'agit donc pas d'une projection de l'évolution des inégalités à moyen ou long terme. Il s'agit d'apprécier des impacts directs des mesures envisagées sur les ménages. Cette évaluation nous a paru essentielle pour comprendre et discuter les conséquences des choix de politique économique.

L'enseignement de notre évaluation est que la France devrait sortir du bras correctif de la procédure de déficit excessif sans pour autant devoir sacrifier trop de croissance. La trajectoire du chômage resterait orientée à la baisse, ce qui faciliterait la réforme du marché du travail. Les mesures fiscales envisagées auraient des conséquences redistributives marquées principalement par la réforme de la fiscalité du capital. Le choix fait est ainsi de revenir sur l'héritage du quinquennat de François Hollande – égaliser la fiscalité du capital à celle du travail pour aligner la fiscalité des patrimoines mobiles sur celle de nos principaux voisins.

Le document est organisé en présentant dans un premier temps les principales mesures (partie I). Nous analysons ensuite la trajectoire macroéconomique en appliquant chaque mesure, selon un calendrier probable, à un scénario de référence (partie II). Dans une troisième partie, nous intégrons les analyses redistributives afin de construire le bilan redistributif au premier degré des principales mesures fiscalo-sociales portant sur les ménages. Un ensemble de fiches en annexe, en ligne, sur les mesures analysées détaille nos hypothèses d'évaluation et complète les *Policy brief* publiés antérieurement.

Partie I. **Les mesures évaluées et leur calendrier**

L'évaluation du programme économique du quinquennat vise à fournir un cadrage cohérent sur l'évolution des principales variables macro-économiques (croissance, finances publiques, taux de chômage) sur la période 2017-2022 en s'appuyant sur l'analyse détaillée des principales mesures fiscales et budgétaires. Cette évaluation a donc mobilisé de façon complémentaire le modèle de micro-simulation *Ines* pour l'évaluation redistributive des principales mesures fiscales et les modèles macroéconomiques, que ce soit *ThreeMe* pour la fiscalité écologique ou *e-mod.fr* pour estimer l'impact global des mesures et leur financement.

Notre évaluation macroéconomique repose sur deux points principaux. Le premier concerne le contenu des mesures et leur montée en charge. Pour ce faire, nous avons recensé l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires contenues dans le programme économique d'Emmanuel Macron lors de sa campagne (https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme), que nous avons actualisé sur la base de la Déclaration de politique général du Premier ministre Édouard Philippe le 4 juillet 2017 (http://www.gouvernement.fr/declaration-de-politique-generale-d-edouard-philippe) ainsi que sur la base d'annonces dans la presse (sourcées ministère de l'Économie et des Finances) ou de déclarations faites par des membres du gouvernement. Le second point nécessite d'avoir un scénario économique à politique budgétaire et fiscale inchangée sur la période 2017-2022, c'est-à-dire un scénario de référence qui décrit la trajectoire à moyen terme qu'aurait suivie l'économie si aucune nouvelle décision de politique économique n'avait été prise sur la période 2017-2022. Ce scénario est tiré du cadrage macroéconomique sur la période 2017-2022 (É. Heyer et X. Timbeau, 2017, « Chômage, déficit, dette publique : quelles marges pour les cinq prochaines années ? », *Revue de l'OFCE*, 151) qui décrit les marges de manœuvre au cours du prochain quinquennat. On reprend le scénario de référence issu de cette publication. Une modification est cependant apportée sur ce scénario de référence qui concerne le taux de croissance du PIB potentiel. En effet, dans le dernier exercice de cadrage, l'OFCE estimait la croissance du PIB à 1,3 % par an en moyenne sur la période 2017-2022. Avec les nouvelles projections de population active publiées par l'Insee (pour plus de détails, voir (M. Koubi et A. Marrakchi, 2017, « Projections de la population active à l'horizon 2070 », *document de travail de l'Insee*, n° F1702, mai) la croissance du PIB potentiel est révisée à la baisse de 0,2 point de PIB en moyenne sur la période 2017-2022. En revanche, le plan formation de 15 milliards d'euros permettrait de rehausser le PIB potentiel de 0,1 point par an en moyenne sur le quinquennat. Ainsi, avec la même évolution de la productivité, le PIB potentiel de l'économie française s'établirait désormais à 1,2 % par an sur la période 2017-2022.

Au final, la trajectoire macroéconomique attendue sous le quinquennat Macron dépend de la trajectoire spontanée de l'économie, intégrant la nouvelle dynamique du PIB potentiel, auquel il faut ajouter l'impact des réformes fiscales, budgétaires mais aussi celles du marché du travail et de l'assurance chômage (pour plus de détails, voir les fiches en annexe).

Dans notre analyse, nous séparons les mesures fiscales et celles concernant la dépense publique. Au sein des mesures fiscales, nous distinguons celles qui concernent les ménages et celles qui sont à destination des entreprises. Du côté de la dépense publique, nous traitons à part les dépenses récurrentes et le plan d'investissement de 50 milliards prévu sur le quinquennat.

I.1. Les mesures fiscales

Les mesures fiscales concernant les ménages devraient conduire à une réduction des prélèvements obligatoires (PO) de 0,7 point de PIB à l'horizon de la fin du quinquennat. La principale mesure est la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages dont le coût est évalué à 10 milliards d'euros (0,44 point de PIB) en régime permanent (pour plus de détails, voir (P. Madec et M. Plane, 2017, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron », *OFCE policy brief*, 18, juin). Nous avons considéré, sur la base du programme économique d'Emmanuel Macron et des déclarations du Ministre de l'Action et des Comptes publics, que la mesure s'opérerait sur trois ans (2018-2020) (tableau 1). À cela s'ajoute la réforme de la fiscalité du capital qui baisserait de 6,5 milliards d'euros (0,3 point de PIB) sur le quinquennat : 4 milliards viendraient de la mise en place du Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) à 30 % sur les revenus du capital (pour plus de détails, voir (L. Aparisi de Lannoy et P. Madec, 2017, « Fiscalité du capital : quel impact du prélèvement forfaitaire unique ? », *OFCE policy brief*, 19, juin) et 2,5 milliards de la réforme de l'ISF transformé en Impôt sur l'Immobilier (voir annexe). La réforme de l'ISF et celle concernant la fiscalité du capital (PFU) interviendraient dès 2018 mais le coût budgétaire porterait uniquement sur l'ISF en 2018, la réforme du PFU pesant sur le budget de 2019. Parmi les baisses de prélèvements sur les ménages, bien que non citées dans le discours de politique générale, figure l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires. N'ayant pas de détail sur la mesure, nous avons supposé que l'exonération débuterait en 2019 et monterait en charge jusqu'en 2022 pour un coût évalué à 3 milliards d'euros en régime permanent, dont 2,5 milliards pour les ménages (0,1 point de PIB) (pour plus de détails, voir (É. Heyer, 2017, « Quel impact doit-on attendre de l'exonération des heures supplémentaires ? », *OFCE policy brief*, 23, juillet). Parmi les autres mesures, citons l'option d'individualisation de l'impôt sur le revenu qui réduirait les PO des ménages de 0,5 milliard d'euros (pour plus de détails, voir G. Allègre et H. Périvier, 2017, « Le choix d'individualiser son impôt pour les couples», *OFCE policy brief*, 22, juillet) et la baisse de cotisations sociales santé et chômage financée par la hausse de la CSG (pour plus de détails, voir annexe) mais dont le coût budgétaire est nul avant la mise en place du PFU sur les revenus du capital. L'ensemble de ces mesures regroupées sous la catégorie « Autres » représente 0,1 point de PIB. Enfin, les mesures votées sous la mandature de F. Hollande auront un impact sur les PO des ménages en 2018 pour un coût budgétaire net de 2,4 milliards (prolongation du Crédit impôt transition énergétique, élargissement du Crédit impôt service à la personne, prolongation du dispositif Pinel…). En revanche, la hausse du prix du tabac conduirait à accroître les prélèvements sur les ménages de 5 milliards d'euros. Nous avons supposé, à la suite des déclarations de la ministre de la Santé, que cette augmentation aurait lieu sur trois ans, de 2018 à 2020. Au total, la fiscalité des ménages, hors fiscalité écologique, devrait baisser de 0,3 point de PIB en 2018, 0,5 point en 2019, puis 0,6 point de 2020 à 2022.

Pour les entreprises, la principale mesure fiscale est la baisse à 25 % du taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés (IS) à l'horizon du quinquennat pour un montant de 10,8 milliards d'euros en 2022 (0,47 point de PIB). La montée en charge de la mesure est calée sur la trajectoire fournie jusqu'en 2020 par la Loi de finances 2017 (réduction de l'IS de 6,3 milliards d'euros d'ici à 2020), puis nous projetons une baisse linéaire du taux d'IS de 2020 à 2022. L'autre grande mesure fiscale est la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales à partir de 2019 et le passage à 0 % de cotisations patronales au niveau du SMIC. Le taux de cotisations sociales patronales baisserait de 6 % avec la suppression du CICE, dont le taux est actuellement de 7 % (pour plus de détails, voir (B. Ducoudré, 2017,« Évaluation du remplacement du CICE par une baisse de cotisations sociales patronales », *OFCE policy brief*, 20, juillet). Cela

permettrait de financer également la suppression des cotisations au niveau du SMIC. En revanche, la transformation du CICE en baisse de cotisations conduirait mécaniquement à accroître l'assiette fiscale soumise à l'IS. Ce « retour d'IS » augmenterait la fiscalité sur les entreprises de 0,2 point de PIB. Par ailleurs, la transformation du CICE en cotisation sociales anticiperait la comptabilisation de la créance des entreprises accumulée en 2018 alors même que la baisse de cotisations prendrait forme en 2019, ce qui conduirait à une double année en termes budgétaires, pour un coût exceptionnel d'1 point de PIB. Cet impact budgétaire serait exceptionnel et n'aurait lieu qu'une seule année. Parmi les autres mesures, il y a l'exonération de cotisations patronales sur les heures supplémentaires pour un coût budgétaire de 0,5 milliard en 2022. Enfin, les mesures votées sous F. Hollande conduiront, si l'on exclut la baisse de l'IS, à une baisse des PO sur les entreprises de 4,5 milliards (0,2 point de PIB) en raison de la hausse du taux de CICE de 6 % à 7 % et la création pour les associations d'un nouveau crédit d'impôt sur la base du modèle du CICE. Au total, les mesures fiscales sur les entreprises, hors fiscalité écologique, conduiront à une baisse de PO de 0,3 point de PIB en 2018 pour atteindre 0,5 point de PIB en 2022, avec une année exceptionnelle en 2019 où les PO sur les entreprises baisseraient de 1,1 point de PIB avec la transformation du CICE en baisse de cotisations.

Enfin, dans les mesures fiscales qui concernent à la fois les ménages et les entreprises, il y a la hausse de la fiscalité écologique, avec l'alignement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence, et la hausse de la Contribution Climat Énergie avec un accroissement du prix de la tonne de carbone aligné sur la loi de transition énergétique pour la croissance verte (pour plus de détails, voir annexe). Ces deux mesures conduiraient à une hausse des PO de 0,5 point de PIB à l'horizon de la fin du quinquennat, sans compensation annoncée à ce stade.

Au total, les PO baisseraient d'environ 9 milliards d'euros en 2019 (0,4 point de PIB), dont près de 7 milliards seraient liés aux mesures votées sous F. Hollande, si l'on exclut la baisse de l'IS. Dans notre cadrage, les nouvelles mesures de baisse de PO en 2018 (taxe d'habitation, réforme de l'ISF, baisse de l'IS) pour un montant d'environ 7 milliards seraient compensées à hauteur de près de 5 milliards par la montée en charge de la fiscalité écologique et de la hausse du prix du tabac. En 2019, les PO baisseraient exceptionnellement de 1,4 point de PIB sous l'effet de la transformation du CICE. À la fin du quinquennat, les PO baisseraient de 16 milliards d'euros, soit 0,7 point de PIB, et cela en intégrant la réforme des heures supplémentaires (3 milliards), l'option d'individualisation de l'IRPP (0,5 milliard) et un coût du PFU de 4 milliards. Hors fiscalité écologique et hausse du prix du tabac, les PO baisseraient de 1,4 point de PIB sur le quinquennat (graphique 1).

I.2. Les mesures de dépenses publiques

Du côté des dépenses publiques, le programme économique d'Emmanuel Macron prévoyait une réduction de la dépense publique de 60 milliards d'euros et le Premier ministre a laissé entendre une réduction de 3 points de PIB de la dépense publique d'ici à 2022. La répartition programmée était la suivante : 25 milliards d'économies pour les dépenses de l'État, 15 milliards pour la santé, 10 milliards pour les collectivités locales et 10 milliards pour l'assurance chômage. Par ailleurs, ce plan d'économies serait partiellement compensé par un plan d'investissement de 50 milliards sur le quinquennat, comme l'a confirmé le Premier ministre lors de son discours de politique générale. Nous avons repris la répartition et la montée en charge inscrite dans le programme économique d'Emmanuel Macron : elle serait de 5 milliards en 2018, 10 en 2019, 15 en 2020 et 2021 et 5 en 2022. 15 milliards du Plan seraient consacrés à la formation (pour plus

de détails, voir annexe), 15 à la transition énergétique, 5 à l'agriculture, 5 à la Santé, 5 à la modernisation des administrations publiques et 5 aux transports et équipements collectifs. Selon nos calculs, et sur la base d'un taux de croissance du PIB potentiel évalué à 1,2 % par an en moyenne sur le quinquennat, l'économie structurelle atteindrait 1,6 point de PIB sur le quinquennat (1,8 point de PIB hors plan d'investissement) (graphique 1). Cela correspond à une économie structurelle de 41 milliards d'euros à l'horizon 2022, hors plan d'investissement. C'est moins que ce que prévoit le programme d'Emmanuel Macron pour deux raisons : d'une part, nous ne considérons pas que les économies sur l'assurance chômage réalisées par la baisse du chômage soient structurelles, car elles sont liées à la fermeture progressive de l'écart de production (*output gap*). D'autre part, dans le programme d'Emmanuel Macron, les économies sont évaluées par rapport à leur tendance spontanée. Or pour évaluer l'effort structurel,

Tableau 1. **Mesures fiscales et budgétaires du programme économique d'Emmanuel Macron**

En points de PIB	2018	2019	2020	2021	2022
Mesures fiscales ménages	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7
Taxe d'habitation	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Fiscalité du capital	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Hausse prix du tabac	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Autres	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Mesures antérieures (F. Hollande)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Mesures fiscales entreprises	-0,3	-1,1	-0,2	-0,4	-0,5
Baisse taux IS à 25 %	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Transformation CICE	0,0	-1,2	-0,2	-0,2	-0,2
Retour IS avec bascule CICE	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Autres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mesures antérieures (F. Hollande)	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5
Fiscalité écologique	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5
Total prélèvements obligatoires	**-0,4**	**-1,5**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,7**
Total prélèvements obligatoires (hors *one-off* CICE)	**-0,4**	**-0,4**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,7**
Dépenses publiques récurrentes	-0,7	-1,0	-1,4	-1,8	-1,8
Pouvoir d'achat des ménages	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Économies sur la santé	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Dépenses régaliennes	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
État (hors masse salariale)	-0,4	-0,6	-0,7	-0,9	-0,9
Collectivités locales (hors masse salariale)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Plan investissement	0,2	0,4	0,7	0,7	0,2
Capital physique	0,2	0,3	0,5	0,5	0,2
Capital humain	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Dépenses publiques structurelles	**-0,4**	**-0,6**	**-0,7**	**-1,1**	**-1,5**
Dépenses publiques structurelles hors plan investissement	**-0,7**	**-1,0**	**-1,4**	**-1,8**	**-1,8**
Totalité des mesures	**-0,1**	**0,9**	**-0,2**	**-0,5**	**-0,9**
Totalité des mesures (hors *one-off* CICE)	**-0,1**	**-0,2**	**-0,2**	**-0,5**	**-0,9**

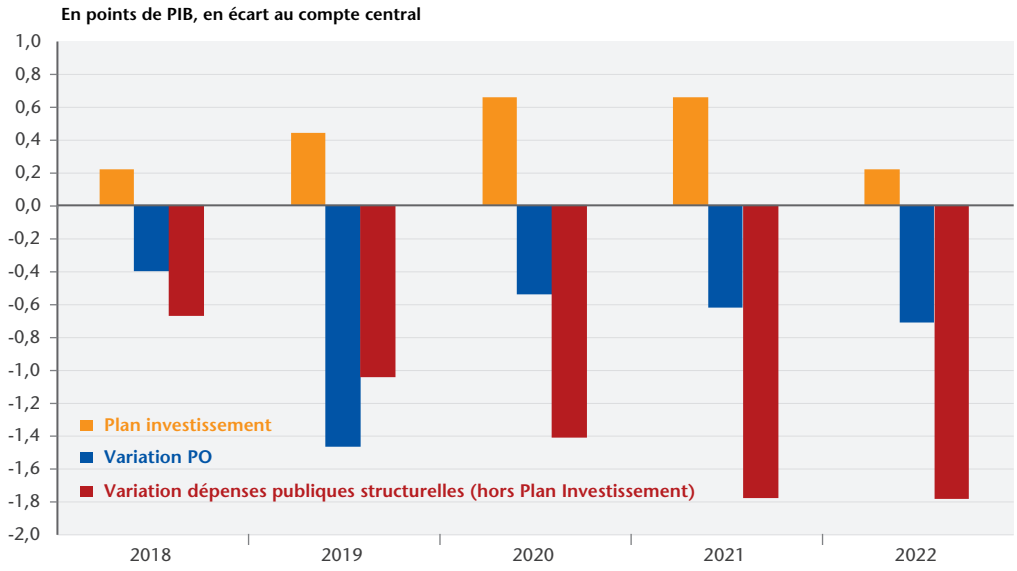
Source : calculs OFCE.

nous mesurons les économies par rapport au taux de croissance du PIB potentiel, qui croît à un rythme inférieur à celui de la tendance naturelle de la dépense publique. Par exemple, nous évaluons les économies réalisées sur les dépenses de santé à 9 milliards d'euros sur le quinquennat (et non pas 15 milliards comme affiché dans le programme d'Emmanuel Macron). Au final, les économies se décomposeraient de la façon suivante sur le quinquennat : 11,3 milliards (0,5 point de PIB) par la réduction de 120 000 postes de fonctionnaires et le gel de l'indice fonction publique, 21 milliards sur les dépenses de l'État (hors masse salariale) (0,9 point de PIB), 7,5 milliards sur les dépenses des collectivités locales (hors masse salariale) (0,3 point de PIB). En revanche, certaines dépenses augmenteraient comme la revalorisation de la prime d'activité (2 milliards), la hausse de l'Allocation adulte handicapé (AAH, 0,9 milliard) et du minimum vieillesse (ASPA, 0,6 milliard). C'est le cas aussi des dépenses régaliennes (4,5 milliards) avec l'accroissement du budget de la défense, le recrutement de 10 000 policiers et gendarmes et la construction de 15 000 places de prison.

Nous avons regroupé dans le tableau 1 la variation structurelle des dépenses en cinq catégories : celles qui ont un effet direct sur le pouvoir d'achat (-0,3 point de PIB) (masse salariale, revalorisation Prime d'activité et certains minimas, …), celles qui portent sur les dépenses régaliennes (0,2 point de PIB), celles qui concernent l'État (-0,9 point de PIB hors masse salariale), les collectivités locales (-0,3 point de PIB hors masse salariale) et la santé (-0,4 point de PIB). Enfin, le plan d'investissement se décompose entre celui qui cible le capital physique (2/3 du plan) et celui qui cible le capital humain (1/3 du plan).

Lorsque la montée en charge des différentes mesures sur la dépense publique n'a pas été précisée, nous considérons qu'elle est linéaire sur le quinquennat. Pour l'année 2018, nous avons, comme l'a annoncé le Premier ministre, une progression de la dépense publique, hors plan d'investissement, de 0 % en volume. Cela correspond, selon notre évaluation, à une économie structurelle de 15 milliards d'euros pour 2018, hors plan d'investissement.

Graphique 1. **Variation des PO et des dépenses publiques structurelles primaires**

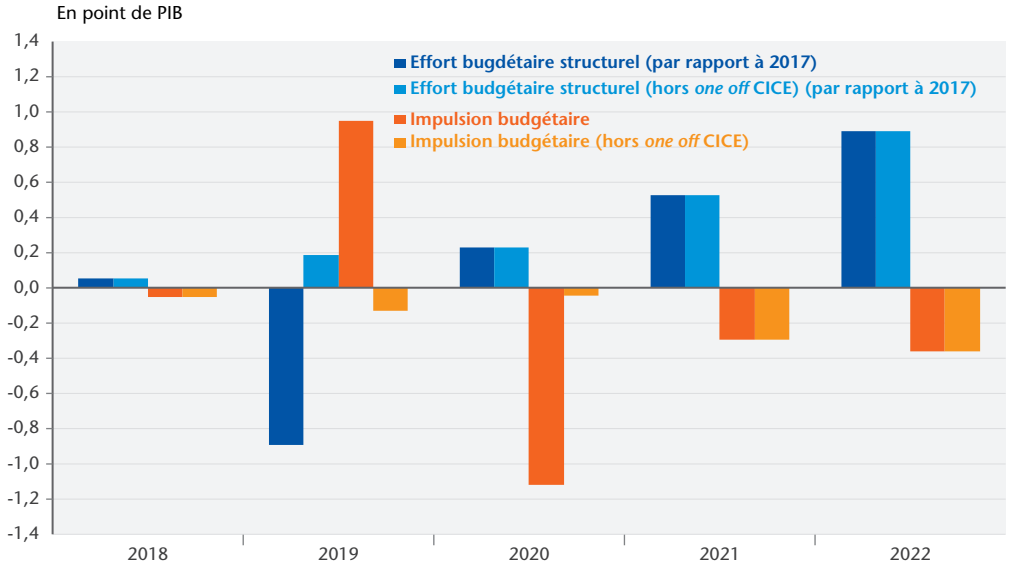


Source : calculs OFCE.

I.3. Effort budgétaire structurel primaire

L'effort budgétaire structurel primaire serait de 0,1 point de PIB en 2018 et de 0,9 point de PIB sur le quinquennat (graphique 2). Il serait de 0,2 point de PIB sur la période 2018-2020 et de 0,7 point de PIB sur la période 2021-2022. La consolidation budgétaire serait moins marquée sur la première partie du quinquennat en raison de la mise en place des mesures fiscales en 2018 et 2019 et de la montée en charge du plan d'investissement sur la période 2018-2020.

Graphique 2. **Effort structurel et impulsion**



Source : calculs OFCE.

I.4. Les multiplicateurs budgétaires

Nos hypothèses concernant la valeur des multiplicateurs budgétaires associés aux mesures fiscales et budgétaires s'appuient sur des travaux antérieurs réalisés à l'OFCE ainsi que des simulations réalisées à l'aide du modèle *emod.fr*. Pour cet exercice, les mesures ont été classées en trois grandes catégories (mesures de demande, d'offre et d'investissement) auxquelles nous associons trois profils de multiplicateur. Pour les mesures d'offre et d'investissement, le multiplicateur retenu est une somme d'un multiplicateur de « demande » et d'« offre ». Les multiplicateurs de demande n'ont pas d'effet de long terme sur l'économie. En revanche, les multiplicateurs d'offre induisent une variation durable de l'activité. C'est de cette façon que nous intégrons les effets sur le potentiel :

— le multiplicateur d'offre pour l'investissement résulte du produit de trois grandeurs : le ratio investissement public sur son taux de déclassement, le taux d'investissement public et la distance du stock de capital public à son optimum. Par cette dernière grandeur, ce multiplicateur est variable au cours du temps et est plus élevé en basse conjoncture[3] ;

— le multiplicateur d'offre pour les mesures fiscales est constant dans le temps (0,2) et ne dépend pas, contrairement aux autres, de la position de l'économie dans le cycle ;

— le multiplicateur de demande associé aux mesures d'investissement est le multiplicateur standard retenu pour les mesures de « demande ». Il s'inspire de

3. Par exemple, en retenant un déclassement sur 20 ans, soit un taux de déclassement de 5 %, pour une économie à 25 % de son optimum, le multiplicateur d'investissement public au sens large (y compris dépenses d'éducation) s'élève à 0,5 à terme.

Creel J., É. Heyer et M. Plane, 2011, « Petits précis de politique budgétaire par tous temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, 116, janvier.

Creel *et al.* (2011) et corrobore le large consensus qui émerge des derniers travaux théoriques et empiriques existants dans la littérature économique, à savoir qu'une politique de consolidation budgétaire est préférable en période de reprise de l'activité (*output gap* nul) et est pernicieuse, voire inefficace, lorsque l'économie est à l'arrêt (*output gap* négatif)[4] ;

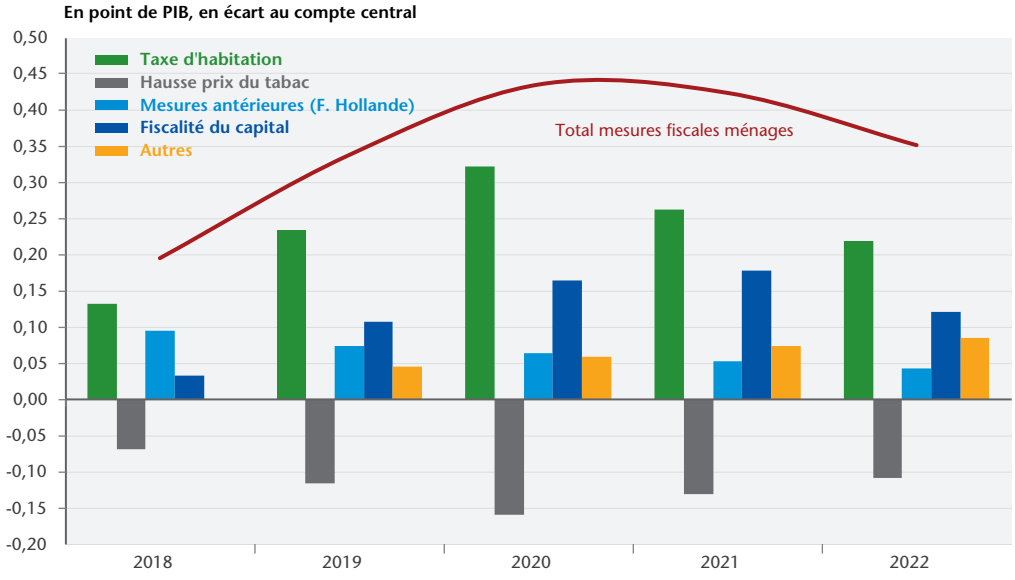
— enfin le multiplicateur de demande associé aux mesures fiscales d'offre s'inspire des simulations du modèle *emod.fr* indiquant une montée en charge progressive de l'impact de la mesure qui s'annule à terme.

4. Pour plus de détails, le lecteur pourra se référer à Heyer É., 2012, « Une revue récente de la littérature sur les multiplicateurs budgétaires : la taille compte ! », *OFCE le blog*, novembre.

Partie II. **Impact macroéconomique**

La totalité des mesures fiscales concernant les ménages devrait accroître le PIB de 0,2 point de PIB en 2018 pour atteindre un pic en 2020 à 0,45 point de PIB, avant de retomber à 0,35 point en 2022 (graphique 3). La mesure concernant la taxe d'habitation est celle, parmi les mesures fiscales concernant les ménages, qui contribue le plus à accroître le PIB, entre 0,2 et 0,3 point de PIB sur la période 2019-2022. La baisse de la fiscalité du capital conduirait à accroître le PIB entre 0,1 et 0,2 point de 2019 à 2022. La hausse du prix du tabac réduirait en moyenne le PIB de 0,1 point sur le quinquennat. Nous n'intégrons pas ici l'effet de la hausse de la fiscalité écologique qui impacte à la fois les entreprises et les ménages et qui est intégré dans l'impact global.

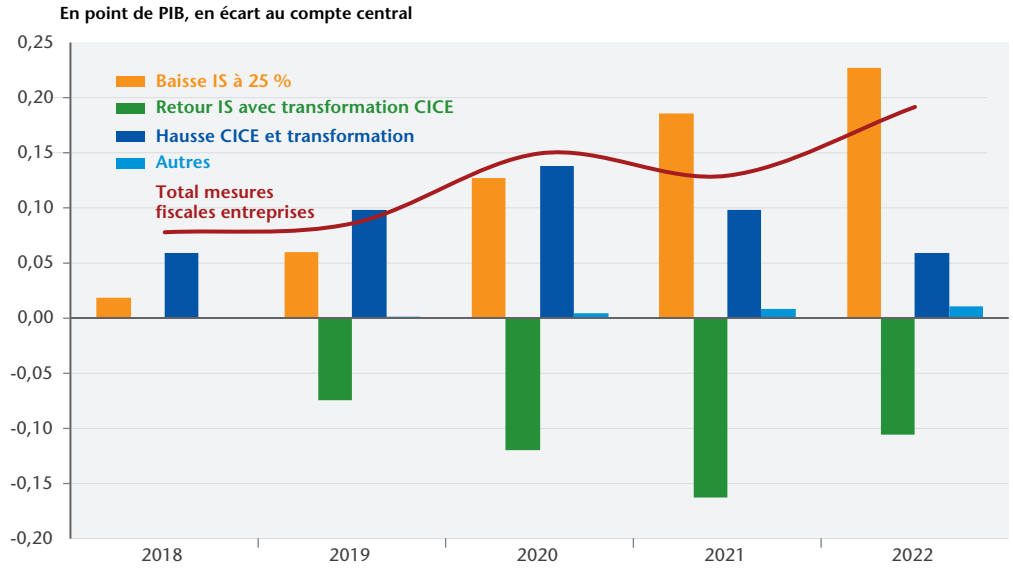
Graphique 3. **Impact des mesures fiscales ménages sur le PIB**



Source : calculs OFCE.

Les mesures fiscales concernant les entreprises permettraient d'accroître le PIB de 0,2 point de PIB en 2022 et de 0,1 point en moyenne sur la période 2018-2021 (graphique 4). L'effet principal est la baisse de l'IS dont l'impact augmentera progressivement au cours du quinquennat, rehaussant le PIB de 0,2 point de PIB en 2022. La hausse du taux de CICE sous le mandat de F. Hollande et la transformation du CICE en baisse de cotisations permettraient d'augmenter le PIB de 0,1 point de PIB en 2020, impact qui devrait se réduire au-delà de cette date. En revanche, le retour d'IS amputerait en moyenne le PIB de 0,1 point en moyenne sur la période 2019-2022.

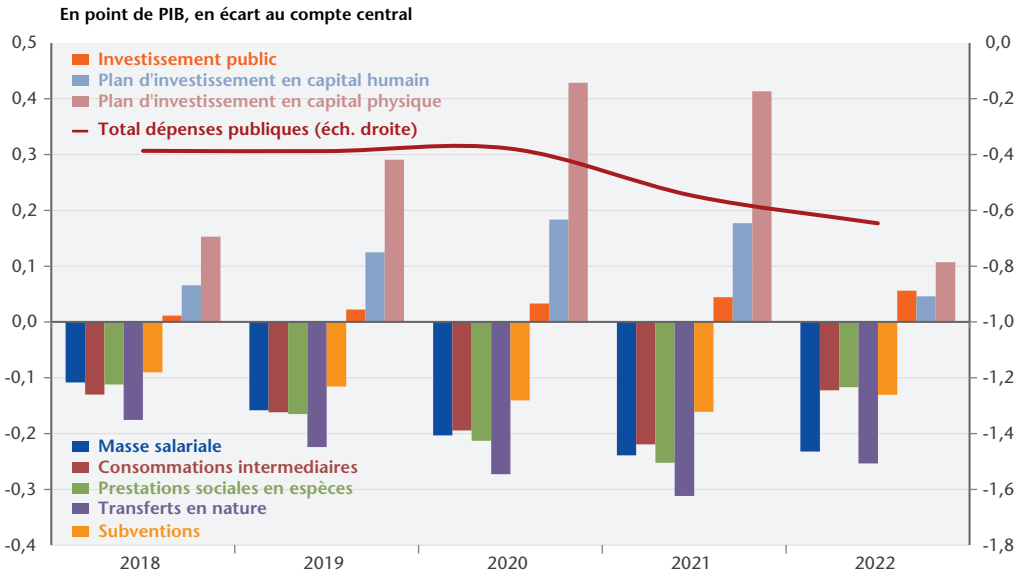
Graphique 4. **Impact des mesures fiscales entreprises sur le PIB**



Source : calculs OFCE.

L'évolution des dépenses publiques amputerait le PIB de 0,4 point sur la période 2018-2020, de 0,55 point en 2021 et 0,65 point en 2022, et ce malgré le plan d'investissement qui accroîtrait le PIB de 0,4 point en moyenne sur le quinquennat (graphique 5). Ainsi, la réduction structurelle de la dépense publique, hors plan d'investissement, conduirait à diminuer le PIB de 0,9 point en moyenne sur le quinquennat. Le plan d'investissement augmenterait le PIB de 0,2 point de PIB en 2018, de 0,4 point en 2019, de 0,6 point en 2020 et 2021, avant de retomber à 0,2 point en 2022.

Graphique 5. **Impact des dépenses publiques sur le PIB**

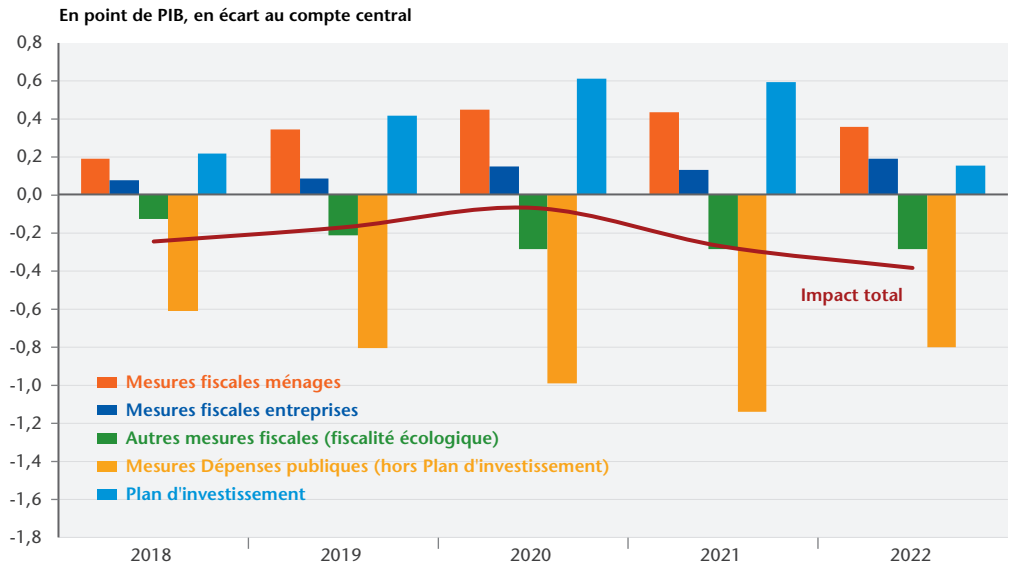


Source : calculs OFCE.

L'ensemble des mesures fiscales et budgétaires du quinquennat conduirait à réduire le PIB de 0,2 point de PIB en 2018 et 2019, de 0,1 point en 2020, de 0,3 point en 2021 et de 0,4 point en 2022 (graphique 6). Les mesures fiscales concernant directement les ménages et les entreprises permettraient une augmentation du PIB de 0,3 point de PIB

en 2018, de 0,4 point en 2019, puis de 0,6 point de PIB en moyenne sur la période 2020-2022. En revanche, la fiscalité écologique réduirait le PIB de 0,1 point de PIB en 2018, de 0,2 point en 2019, puis de 0,3 point pour les autres années du quinquennat. Au final, l'ensemble des mesures fiscales augmenterait le PIB de 0,1 point en 2018, de 0,2 point en 2019 et de 0,3 point sur la période 2018-2022. Les mesures fiscales et le plan d'investissement atteindraient leur impact maximal en 2020 et 2021 avec une hausse du PIB de 0,9 point de PIB. En revanche, même en 2020 et 2021, cela reste insuffisant pour compenser l'impact négatif de la réduction de la dépense publique hors plan d'investissement qui serait de -0,6 point de PIB en 2018, de -0,8 en 2019, de -1 en 2020, de -1,1 en 2021 et de -0,8 en 2022.

Graphique 6. **Impact de l'ensemble des mesures fiscales et de dépenses publique**



Source : calculs OFCE.

La croissance française serait attendue à 1,6 % en moyenne sur le quinquennat. Elle évoluerait dans une fourchette comprise entre 1,5 % et 1,8 % et accélérerait sur la période 2019-2020 avec la montée en charge des mesures fiscales et du plan d'investissement. La croissance ralentirait en 2021-2022 sous l'effet de l'intensification de la consolidation budgétaire au-delà de 2020. Le déficit public passerait de 3 % du PIB en 2017 à 1,4 % en 2022, avec une année 2019 où le déficit refranchirait la barre des 3 % pour une année, atteignant 3,5 % du PIB en raison de la transformation du CICE en baisse de cotisations. Les prélèvements obligatoires baisseraient de 0,7 point de PIB sur le quinquennat, passant de 44,3 points de PIB en 2017 à 43,6 points de PIB en 2022 (avec une année exceptionnelle à 42,8 points de PIB en 2019). Les dépenses publiques se réduiraient de 2,3 points de PIB sur la période 2017-2022 et de 2,7 points de PIB si l'on prend 2016 comme année de référence. Le solde public structurel primaire s'améliorerait de 0,9 point de PIB sur le quinquennat mais le solde public structurel ne se réduirait que de 0,6 point de PIB avec la hausse des charges d'intérêt, atteignant -1,1 point de PIB en 2022. La dette publique resterait aux alentours de 96 % du PIB jusqu'en 2019, avant de commencer à décroître à partir de 2020, pour atteindre 92 % en 2022 (tableau 2)

.

Tableau 2. **Cadrage macroéconomique du quinquennat**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB (en %)	**1,5**	**1,5**	**1,7**	**1,8**	**1,6**	**1,5**
PIB potentiel (en %)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Ecart de production (*output gap*) (en pts de PIB potentiel)	-2,5	-2,3	-1,9	-1,3	-0,9	-0,5
Taux de PO (en pts de PIB)	44,3	43,9	42,8	43,8	43,7	43,6
Dépenses publiques (en pts de PIB)	**56,0**	**55,4**	**55,0**	**54,8**	**54,3**	**53,7**
Solde public* (en pts de PIB)	-3	-2,8	-3,5	-2,2	-1,8	-1,4
Solde public structurel (en pts de PIB)**	-1,7	-1,7	-1,6	-1,6	-1,4	-1,1
Solde public structurel primaire (en pts de PIB)**	0,1	0,1	0,3	0,4	0,7	1,0
Dette publique* (en % du PIB)	**96,2**	**96,1**	**96,7**	**94,8**	**93,6**	**92,0**
Taux de chômage (en % de la pop. active)	**9,2**	**9,0**	**8,6**	**8,2**	**7,8**	**7,6**

* au sens de Maastricht ** hors *one-off* CICE.
Source : calculs OFCE.

Enfin, avec une croissance du PIB supérieure à celle du PIB potentiel, l'écart de production se réduirait de 2 points de PIB sur le quinquennat, pour atteindre -0,5 point de PIB en 2022. Cette dynamique de croissance permettrait une lente décrue du taux de chômage qui passerait de 9,2 % en 2017 à 7,6 % en 2022.

II.2. Analyse de sensibilité et dynamique de la dette

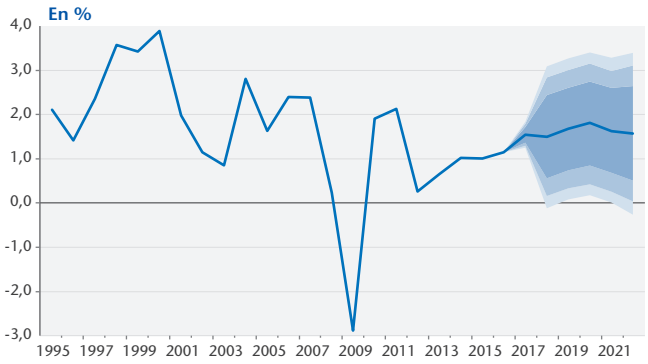
Comme nous l'avions indiqué dans un précédent travail (Heyer et Timbeau, 2017), un grand nombre d'incertitudes et de variabilités existent autour du scénario macroéconomique présenté plus haut. Afin d'illustrer l'incidence de ces incertitudes sur notre compte central, nous avons utilisé la méthode de simulation de Monte-Carlo. Le choix des sources d'incertitudes s'est porté principalement sur le niveau de la croissance potentielle, sur le niveau de l'écart de croissance (*output gap*) ainsi que sur sa vitesse de fermeture, sur la valeur des multiplicateurs et sur un choc de croissance sur l'économie française lié à un changement d'environnement.

Les paramètres des lois de probabilités sont choisis de façon à reproduire les principales caractéristiques des agrégats de l'économie française. En particulier, la croissance en volume dans nos simulations reproduit la variance observée de 1997 à 2007. Certaines lois ont des paramètres calibrés arbitrairement faute d'information spécifique, par exemple la sensibilité du multiplicateur au cycle. Nous avons alors choisi les valeurs de façon à reproduire une plage assez large de possibilités. Cela nous permet d'associer à notre compte central un intervalle de confiance que nous avons fixé à 95 %[5].

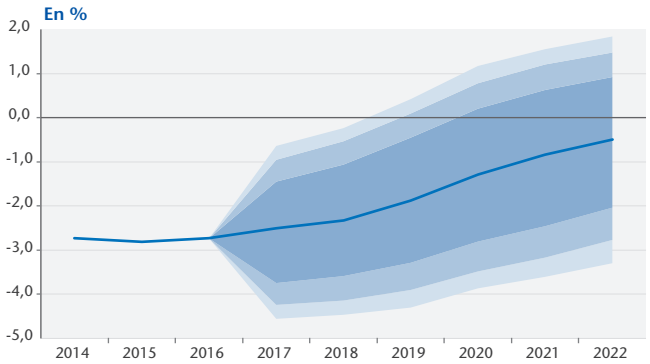
Parmi les hypothèses retenues, nous faisons celle d'une remontée progressive du taux d'intérêt apparent sur la dette publique, avec une hausse progressive du taux obligataire à 10 ans. Ce dernier augmenterait comme le PIB nominal augmenté d'une prime de risque d'un demi-point. Compte tenu d'une durée de vie moyenne de la dette négociable française de 7 ans, selon l'Agence France Trésor (AFT), le taux apparent, après avoir baissé jusqu'à 1,9 % en 2017, s'élèverait à 2,4 % en 2022, retrouvant ainsi son niveau de 2013. Nous avons intégré des scénarios de risque autour de ce scénario de référence, dans lesquels la prime de risque peut augmenter plus ou moins vite.

5. Pour plus de détails, le lecteur pourra se référer à É. Heyer et X. Timbeau, 2017, « Chômage, déficit, dette publique : quelles marges pour les cinq prochaines années ? », *Revue de l'OFCE*, 151, juin.

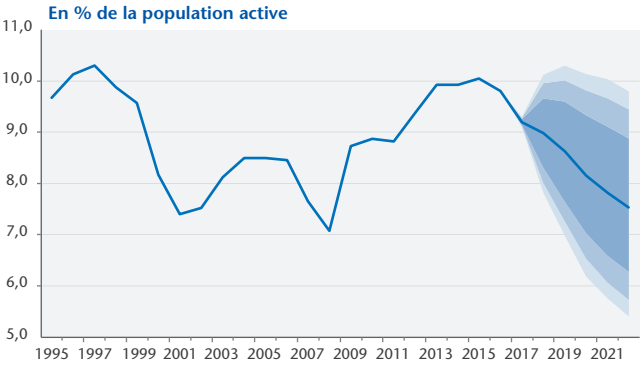
Graphique 7. **Taux de croissance du PIB**



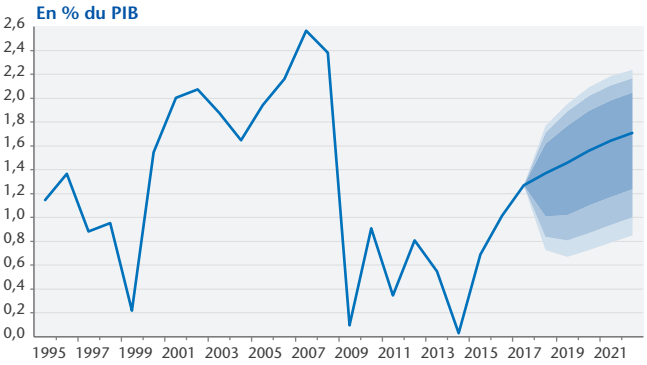
Graphique 8. **Évolution de l'output gap**



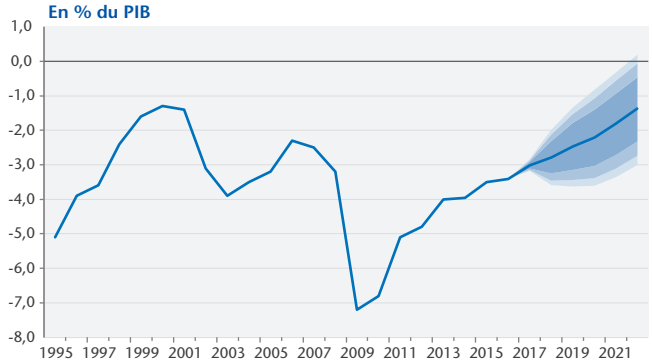
Graphique 9. **Évolution du taux de chômage BIT**



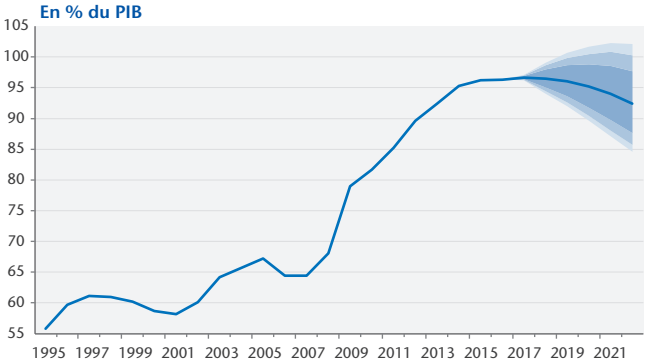
Graphique 10. **Taux d'inflation (prix du PIB)**



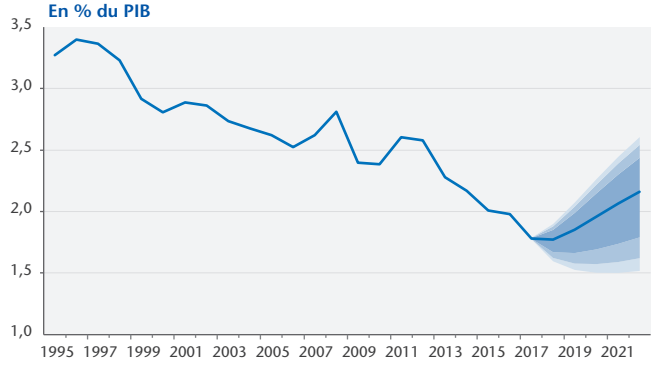
Graphique 11. **Évolution du solde des APU**



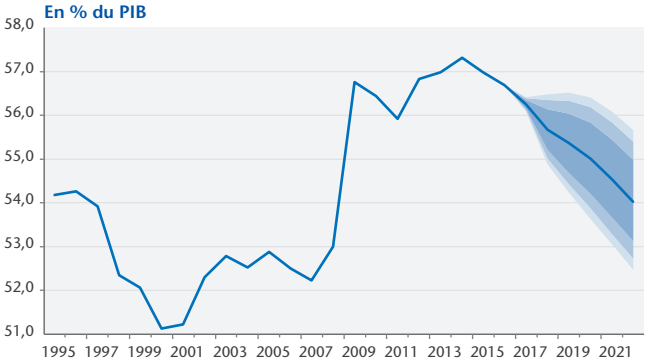
Graphique 12. **Évolution de la dette publique**



Graphique 13. **Évolution de la charge d'intérêt**



Graphique 14. **Évolution de la dépense publique**



Note de lecture : Pour 2017, nous reprenons, en les actualisant, les prévisions de l'OFCE de mars 2017. Pour les années 2018-2022, nous associons à notre projection un intervalle de confiance simulée à l'aide de la méthode de Monte-Carlo pour 500 000 simulations. Le premier intervalle est à 75 %, le deuxième à 90 % et le troisième à 95 %. Ces graphiques n'incorporent pas le *one-off* du CICE
Sources : INSEE, prévisions et calculs des auteurs.

En 2017, selon nos hypothèses la croissance devrait, avec une probabilité de 75 %, se situer entre 1,3 et 1,7 % (1,5 % dans le scénario médian). Puis, freinée essentiellement par l'impulsion budgétaire, cette croissance devrait s'établir en moyenne à un niveau proche de 1,6 % au cours du quinquennat (graphique 7). La probabilité pour que la croissance moyenne soit inférieure à 0,2 % ou supérieure à 3 % est extrêmement faible (inférieure à 5 %).

Si ce rythme permettrait une fermeture régulière de l'écart de croissance (*output gap*), il reste cependant insuffisant pour assurer sa fermeture complète à l'horizon 2022 (graphique 8). Selon nos hypothèses, l'écart de croissance a 67 % de chance de se situer encore en terrain négatif en 2022, notre hypothèse médiane l'établissant à -0,5 point de PIB à cette date. Dans ces conditions, le taux de chômage se réduirait progressivement et atteindrait 7,6 % fin 2022 – niveau toujours supérieur de plus d'un demi-point à son niveau atteint 15 ans plus tôt avant la crise de 2008 (graphique 9). Si à court terme, la probabilité d'une hausse du chômage n'est pas nulle (supérieure à 25 %), selon nos hypothèses, à l'horizon de la fin du quinquennat, le taux de chômage devrait s'établir à un niveau inférieur à celui de 2017 (probabilité supérieure à 70 %) avec toutefois une probabilité de 30 % d'être en dessous de 7 %.

L'inflation, mesurée par le déflateur de PIB se rapprocherait progressivement d'un rythme de 2 %, avec une probabilité de 70 % de se situer dans un intervalle compris entre 1,2 % et 2,0 % en 2022 (graphique 10). Ce scénario est compatible avec une réduction graduelle du déficit des Administrations Publiques (APU) qui s'établirait à 1,4 point de PIB en 2022 (graphique 11). La probabilité de retrouver un solde public équilibré en 2022 est toutefois faible (5 %).

Par ailleurs, notons que la probabilité pour que la dette baisse à l'horizon 2022 est extrêmement élevée (96 %). Certes, même dans le meilleur des cas, la probabilité pour que la dette soit inférieure à 85 % à cette date est très faible (5 %) mais, inversement, il est peu probable qu'elle s'établisse au-dessus de 100 % (5 %) (graphique 12). Cela rend compte de l'incidence des efforts structurels, notamment passés, sur la réduction de la dette publique.

Enfin, la dépense publique, en points de PIB, a une probabilité faible (inférieure à 10 %) de retrouver son niveau de 2008. Elle devrait se situer, avec une probabilité à 75 %, entre 52,8 et 54,7 points de PIB en 2022 (graphique 14).

Partie III. **Impact redistributif à comportements inchangés**

Nous avons procédé à l'évaluation des effets redistributifs *statiques au premier degré* (ou *ex ante*) des mesures socio-fiscales portant directement sur les ménages. Ces mesures sont modélisées hors effets de calendrier et montée en charge et dans le cadre de la législation socio-fiscale anticipée en 2022. Par ailleurs, les mesures que nous prenons en compte ne sont pas financées. Au total, elles représentent un coût de 9 milliards d'euros, ce qui tend à faire apparaître plus de gagnants que de perdants. Parce qu'elle est au premier degré, l'évaluation que nous conduisons doit être interprétée avec prudence et dans les limites qui découlent de notre méthode.

III.1. Limites de l'évaluation

Tout d'abord, nous n'évaluons que les mesures dont les impacts initiaux portent directement sur les ménages, c'est-à-dire sur leur revenu disponible ajusté, sans dynamique. Cela écarte certaines mesures comme la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS)

ou la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. Ces deux mesures auront des effets indirects sur les ménages, différenciés selon les déciles, par des créations ou destructions d'emplois, des évolutions de salaires, des distributions de dividendes ou des baisses de prix de produits consommés. En modifiant le rendement du capital ou la fiscalité relative du travail et du capital, ces mesures peuvent aussi modifier les comportements d'épargne ou les choix d'investissement et avoir des effets différenciés dans le temps.

D'autre part, chacune des mesures que nous retenons, parce qu'elles ont un impact direct sur le revenu disponible des ménages, ont aussi des impacts indirects complexes et aux dynamiques propres. Par exemple, la hausse du prix du tabac, l'exonération des heures supplémentaires, la fiscalité écologique ou la modification de la fiscalité du capital auront des effets sur les comportements (consommation de tabac ou épargne), sur la production de certains biens, et donc sur l'emploi. Là encore, nous ne sommes pas en mesure, à ce stade, d'intégrer ces éléments dans l'analyse redistributive. Au-delà de la prise en compte de l'équilibre général économique, il faudrait également analyser les effets redistributifs non pas en termes de revenu mais sous l'angle du bien-être, ces mesures conduisant à des changements dans les prix relatifs. C'est notamment le cas des hausses de la fiscalité sur le tabac ou la dépense énergétique qui ont pour vocation de réduire significativement la consommation des biens en question et donc d'accroître le bien-être des individus.

Enfin, certaines mesures pourraient avoir un impact direct sur le revenu ajusté des ménages, mais l'évaluation de ces effets demanderait des hypothèses difficiles à valider empiriquement. C'est le cas par exemple, des mesures de réduction de dépenses publiques. Les dépenses individualisables, donnant lieu à un transfert en nature identifié, sont intégrées au revenu ajusté. Les dépenses de soins, comme les médicaments remboursés, sont ainsi des éléments de celui-ci. Une réduction des dépenses de ce type pourrait avoir un effet direct sur le revenu ajusté des ménages, du moins si la réduction passe par un effet « volume » et non par un effet prix. Dans le cas du médicament, la réduction de dépenses peut se faire par une réduction de la consommation de médicaments et donc un accès aux soins plus limité ou par une réduction du prix des médicaments (par la réduction de la marge de distribution ou des bénéfices de l'industrie du médicament), sans que l'accès aux soins soit réduit. De la même façon, une plus grande efficacité de la prescription peut se traduire par une réduction des dépenses en euros, mais sans réduction du gain en soins ou en santé pour les ménages. Notre analyse préliminaire indique que les réductions récentes de la dépense individualisable se sont faites surtout par une baisse des prix et peu par une baisse des volumes. Nous n'avons donc pas inclus les mesures de réduction des dépenses à ce stade (ceci sera révisé ultérieurement lorsque le détail des mesures de réduction de dépenses sera connu et que l'on pourra évaluer la part « volume » et « prix ») (voir fiche sur les dépenses publiques).

L'analyse des effets redistributifs reste donc limitée, à la fois par le champ des mesures évaluées, par son caractère statique, par la nature des canaux pris en compte et par l'indicateur servant d'étalon aux inégalités. Elle donne cependant une image pertinente à court terme, permet une appréciation assez robuste des coûts associés aux mesures et est largement utilisée par l'administration économique pour l'évaluation tout comme pour le réglage paramétrique des mesures de politique économique touchant les ménages. Il est enfin à noter que l'équilibre financier des mesures évaluées n'est pas assuré et laisse apparaître plus de gagnants que de perdants. Il est à supposer que le financement de ces mesures découlera en partie de la mise en place d'autres mesures pouvant avoir un impact redistributif, comme par exemple des économies de dépenses publiques.

III.2. Résultats neutres, positifs pour les ménages les plus aisés

Le tableau suivant résume les mesures évaluées et les principaux éléments de méthode. Lorsque la mesure concerne un dispositif explicitement modélisé dans le modèle *INES*, modèle de micro simulation de la législation fiscale et sociale développé par la DREES et l'INSEE, nous avons représenté dans le modèle la modification de législation impliquée. Ceci présente l'avantage d'une représentation fine et permet une évaluation en utilisant une représentation récente de législation fiscale (2015). Cela permet également de prendre en compte les interactions entre mesures. Ainsi, la mise en place d'un Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) optionnel à 30 % interagit avec la hausse de la CSG impliquée dans la bascule Cotisations sociales/CSG. Lorsque la mesure n'est pas représentée dans *INES* ou lorsque sa modélisation demanderait des modifications trop importantes du code source du modèle, nous avons utilisé les données de l'ERFS[6] et une méthode d'imputation des impacts de la mesure aux déciles de niveau de vie. Bien que moins précise et ne permettant pas d'analyser les interactions potentielles, cette méthode reste robuste. Nous avons tenu compte des effets de revalorisation (à l'inflation) et « translaté » tous les montants en euros 2015 pour permettre la comparaison et l'utilisation d'évaluations plus anciennes.

6. L'ERFS, Échantillon des revenus fiscaux et sociaux, est une base de données associant à l'Enquête emploi les données fiscales et sociales. Il sert de base au modèle INES. L'ERFS couvre la population française résidente en métropole à partir de 50 000 individus, regroupés en ménages et foyers fiscaux, représentatifs. Nous avons utilisé l'ERFS 2013 vieilli jusqu'en 2015. La législation représentée dans INES est la législation 2015 (telle que décrite dans Portait Social 2016). Certains éléments de législation ont été ajoutés (comme la prime d'activité) pour être conformes à la législation 2016.

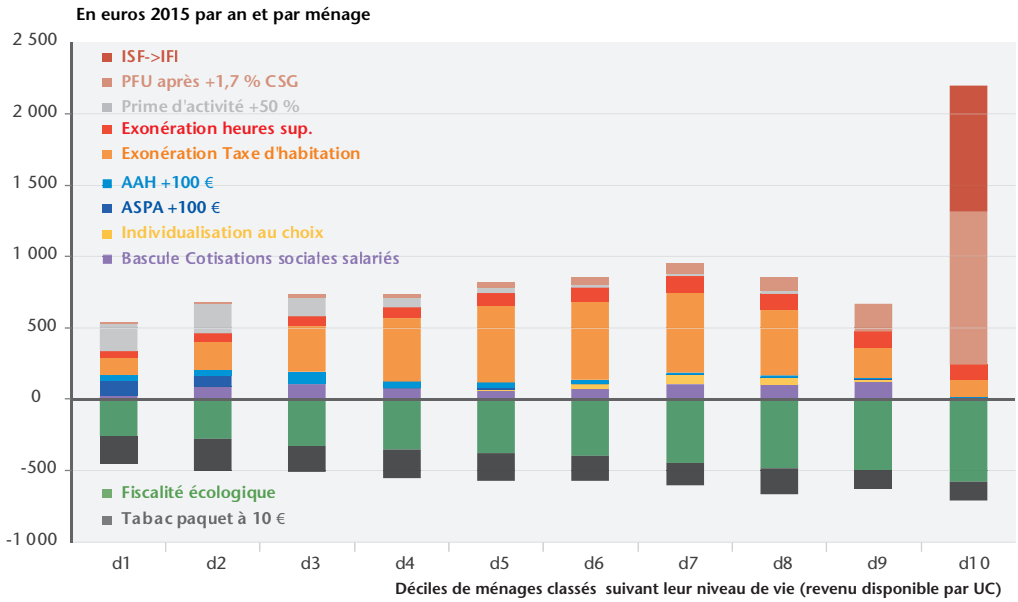
Tableau 3. **Mesures et méthode d'évaluation**

	Utilisation d'INES	Sources mobilisées	Méthode
Individualisation au choix	Oui	INES, ERFS	Optimisation de l'IR dans le bloc IRPP d'*Ines*. Voir *OFCE policy brief* 22
Revalorisation de l'ASPA de 100€ par mois	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple. Voir fiche 9
Revalorisation de l'AAH de 100€ par mois	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple. Voir fiche 9
Bascule Cotisations sociales (-3,15 points)/CSG (+1,7 point)	Oui	INES, ERFS	Modélisation de la hausse de la CSG avec *INES* et baisse des cotisations réalisée hors modèle, effet non bouclé avec les prélèvements et/ou prestations. Voir fiche 4
Fiscalité écologique (taxe carbone à 73€/tCO$_2$ en 2022)	Non	ERFS, CGDD	La fiscalité indirecte des ménages est basée sur Simon et Khamsing (2016). La fiscalité entreprise est traitée comme une hausse de la TVA. Les montants sont actualisés en euros 2015. Voir fiche 1
Hausse de la fiscalité du tabac de 3 euros par paquet de 20 cigarettes	Non	ERFS Budget des Familles, Dauvergne 2012	Application des effets par décile de niveau en fonction du montant moyen de taxe sur le tabac par décile de l'enquête Budget des familles exploitée par Dauvergne (2012) et sur la base d'une recette fiscale supplémentaire de 5Mds€
Prélèvement forfaitaire unique sur les revenus mobiliers du capital optionnel à 30 %	Oui	INES, ERFS	Modélisation de la hausse de la CSG Patrimoine avec *INES* puis optimisation pour éliminer les perdants à la mise en place d'une PFU à 30 %. Voir *OFCE policy brief* 19
Exonération de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	Oui	INES, ERFS	Travail sur les données vieillies par *Ines* au niveau des foyers fiscaux. Voir *OFCE policy brief* 18
Exonération de cotisations sociales pour les heures supplémentaires	Non	ACEMO	Affectation par décile de niveau de vie du coût par quintile fournis par l'enquête ACEMO. Voir *OFCE policy brief* 23
Prime d'activité revalorisée de 50 %	Oui	INES, ERFS	Le montant forfaitaire de la prime d'activité n'a pas été revalorisé car cela engendrerait une forte augmentation du nombre d'allocataires. Le montant perçu de la prime d'activité a donc été augmenté de 50% pour les allocataires « actuels ». La modélisation de la prime d'activité n'étant pas finalisée dans le modèle, un taux de recours de 70 % a été appliqué forfaitairement par décile de niveau de vie. Voir fiche 9
Transformation de l'ISF en IFI	Non	ERFS, WID	L'ensemble de la suppression de la partie mobilière de l'ISF a été appliqué au dernier décile de niveau de vie. Voir fiche 5

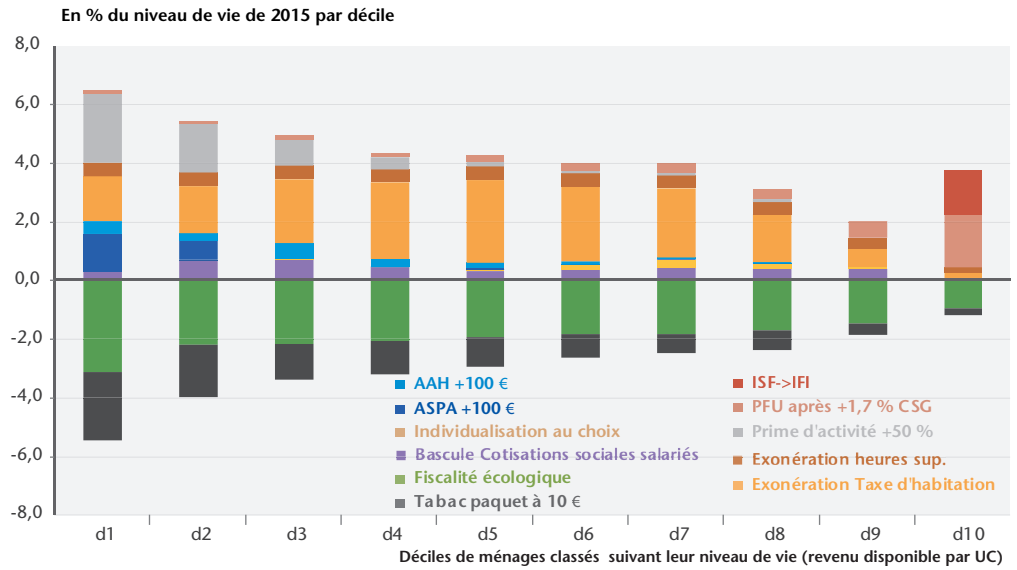
Source : OFCE.

Les graphiques suivant compilent les différentes évaluations, détaillées dans des *Policy brief* de l'OFCE publiés antérieurement ou dans les fiches en annexe à ce document. Les mesures prises en compte ont un impact statique et au premier degré plutôt équilibré pour les premiers déciles. La revalorisation de certains minimas sociaux ou de la prime d'activité bénéficie aux ménages les plus pauvres. La mesure d'exonération de cotisations sociales pour les heures supplémentaires favorise les ménages dont un des membres au moins est actif. L'exonération de la taxe d'habitation touche largement les déciles intermédiaires. La fiscalité environnementale, pour laquelle aucune mesure particulière de compensation n'a été annoncée, a un impact régressif en fonction du niveau des ménages. Touchant des biens plutôt inférieurs (dont l'élasticité de la consommation au revenu est inférieure à 1, c'est-à-dire des biens de base), son effet est fort sur les premiers déciles. Combinées à la hausse du prix du tabac, qui touche

Graphique 15. **Impact redistributif statique au premier degré, en euros par ménage**



Graphique 16. **Impact redistributif statique au premier degré, en pourcentage du niveau de vie**



Note de lecture : La hausse de 50 % de la prime d'activité devrait accroître le niveau des ménages du premier décile de 2,4 % par an et par unité de consommation en moyenne.
Source : calculs OFCE.

davantage les premiers déciles que les déciles supérieurs, du fait d'une consommation du tabac inversement liée au niveau de vie, ces deux mesures de fiscalité indirecte annulent les gains des autres mesures sauf pour le premier décile qui voit une augmentation d'un peu plus de 1 % de son niveau de vie (tableau 4).

C'est le 9e décile (au-dessus de 80 % des ménages en niveau de vie par UC, en dessous des 10 % les plus aisés), qui bénéficie le moins des mesures destinées aux ménages. Ce décile profite moins de la mesure de réduction de la taxe d'habitation (calibrée sur les 80 % les moins riches) et de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (une proportion moindre de revenus salariaux et plus de temps de travail forfaitaire). En revanche, les mesures de fiscalité indirecte pèsent sur ce décile. Le dernier décile (les 10 % les plus riches) est dans une situation paradoxale. La plupart des mesures affectent son niveau de vie comme le 9e décile, mais la refonte de la fiscalité des revenus et de celle du patrimoine mobilier (à la fois par le PFU et la transformation de l'ISF en IFI) organisent une réduction importante de la fiscalité de ce décile. Au final, le dernier décile concentre 46 % des gains des mesures fiscales à destination des ménages. Toutefois, comme nous l'avons mis en évidence dans le *OFCE policy brief* 19, c'est le dernier centile de la distribution des niveaux de vie (les 280 000 ménages les plus riches) qui en bénéficie plus particulièrement. Les ménages entre p90 et p99 subissent un impact des mesures fiscalo-sociales assez proche du 9e décile.

Le tableau 4 présente l'impact net des mesures par niveau de vie. Les mesures évaluées ici ont un coût net agrégé de 9,1 milliards d'euros (en cohérence avec l'évaluation macroéconomique de la partie II). Un financement hypothétique ayant un impact proportionnel au niveau de vie est ajouté à l'impact net de chaque mesure. Sur la base d'une analyse par quintile de la place occupée des transferts sociaux en nature (aides au logement, remboursement de frais de santé, …), il est également possible de simuler les effets redistributifs d'une baisse de 9,1 milliards d'euros de ces transferts dans le but de financer les mesures socio-fiscales proposées. À la différence du financement « proportionnel », ce mode de financement, qui semble à l'heure actuelle privilégié, accentuerait de façon significative la hausse des inégalités engendrée par la mise en place des mesures socio-fiscales étudiées. L'intérêt du tableau 4 est de montrer que les effets redistributifs (à comportements inchangés) dépendront des modalités de financement des 9,1 milliards d'euros ■

Tableau 4. **Impact net des mesures par décile de niveau de vie, hypothèses de financement**

Impact annuel	Milliards d'euros 2015	Euros 2015 par ménage	Relativement au revenu du ménage	Financé par un prélèvement proportionnel au revenu		Financé par une baisse des transferts sociaux en nature	
				Euros 2015 par ménage	Relativement au revenu du ménage	Euros 2015 par ménage	Relativement au revenu du ménage
d1	0,23	81	1,0 %	-32	-0,4 %	-337	-4,1 %
d2	0,49	173	1,4 %	2	0,0 %	-245	-2,0 %
d3	0,63	223	1,5 %	20	0,1 %	-119	-0,8 %
d4	0,51	181	1,1 %	-52	-0,3 %	-161	-1,0 %
d5	0,70	246	1,3 %	-15	-0,1 %	-69	-0,4 %
d6	0,78	275	1,3 %	-17	-0,1 %	-40	-0,2 %
d7	0,99	352	1,5 %	23	0,1 %	55	0,2 %
d8	0,52	185	0,7 %	-193	-0,7 %	-112	-0,4 %
d9	0,09	34	0,1 %	-424	-1,3 %	-260	-0,8 %
d10	4,20	1487	2,6 %	687	1,2 %	1193	2,1 %
Ensemble	9,15	324	1,4 %	0	0 %	0	0 %

Source : calculs OFCE.

ANNEXE. SUR LE SITE DE L'OFCE

Disponible en ligne le 12 juillet 2017

Fiche #1 **La réforme du marché du travail**
Léo Aparisi de Lannoy, Paul Bauchet, Bruno Ducoudré, Yassine Kabbadj, Mathieu Plane et Christine Rifflart

Fiche #2 **2 millions de formations sur 5 ans**
Bruno Ducoudré.

Fiche #3 **Économies de dépenses publiques : que peut on dire de leur impact sur le niveau de vie des ménages**
Raul Sampognaro

Fiche #4 **Quel impact redistributif de la bascule Cotisations sociales/CSG (hors effet du PFU) ?**
Pierre Madec

Fiche #5 **Transformation de l'ISF en Impôt sur la fortune immobilière**
Pierre Madec et Gaspard Tissandier

Fiche #6 **La réforme de l'impôt sur les sociétés**
Sarah Guillou, Lionel Nesta et Evens Salies

Fiche #7 **Impact redistributif de la taxe carbone**
Paul Malliet et Aurélien Saussay

Fiche #8 **Quel impact de la hausse du prix du tabac ?**
Pierre Madec

Fiche #9 **Impact de la revalorisation de l'AAH, de l'ASPA, et de la prime d'activité**
Pierre Madec

Références déjà publiées

Heyer É. et X. Timbeau, 2017, « **Chômage, déficit, dette publique : quelles marges pour les cinq prochaines années ?** », *Revue de l'OFCE*, 151

Madec P. et M. Plane, 2017, « **Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron** », *OFCE policy brief*, 18, juin

Aparisi de Lannoy L. et P. Madec, 2017, « **Fiscalité du capital : quel impact du prélèvement forfaitaire unique ?** », *OFCE policy brief*, 19, juin

Bauchet P. et P. Madec, 2017 « **Emplois francs » : que faut-il en attendre ?**, *OFCE le blog*, 29 juin

Ducoudré B., 2017, « **Évaluation du remplacement du CICE par une baisse de cotisations sociales patronales** », *OFCE policy brief*, 20, juillet

Coquet B., 2017, « **Obliger les chômeurs indemnisés à reprendre un emploi : la bonne mesure** », *OFCE policy brief*, 21, juillet

Allègre G. et H. Périvier, 2017, « **Le choix d'individualiser son impôt pour les couples**», *OFCE policy brief*, 22, juillet

Heyer É., 2017, « **Quel impact doit-on attendre de l'exonération des heures supplémentaires ?** », *OFCE policy brief*, 23, juillet

Le Garrec G. et V. Touzé, 2017, « **Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients** », *OFCE policy brief*, 24, juillet

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2017 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.