

#Legislatives2017 | Les failles du programme économique de la « République en marche ! »

Gérard Dussillol et Sébastien Laye

A peu près assuré d'avoir une majorité après les élections législatives des 11 et 18 juin prochains, Emmanuel Macron sera-t-il un président réformateur ? Séduits par le vent de nouveauté qu'il entend incarner et faire souffler sur le pays, nombreux sont ceux, y compris à droite et au centre, qui veulent croire que les Français se sont enfin choisis le président qui saura conduire les réformes difficiles... Il est permis d'en douter quand, comme le fait cette note, on analyse de près les principales mesures du programme de la « République en marche ! ». Revue de détail.

Élu sur une image de nouveauté qui répondait à l'aspiration de renouvellement de la classe politique attendu par les Français, Emmanuel Macron va-t-il être un président réformateur ? Son programme économique, que la majorité législative qui sortira des urnes les 11 et 18 juin prochains aura à mettre en œuvre, est-il orienté vers une politique de l'offre comme semblent vouloir le croire les responsables de la droite et du centre qui l'ont ralliés ? Ou bien conserve-t-il la nature profondément social-démocrate de la fin du quinquennat de François Hollande ? Les options économiques et budgétaires d'Emmanuel Macron et de sa majorité « République en marche ! » sauront-elles rompre avec les schémas et les réflexes étatistes et bureaucratiques si propres à la France ?

Il est permis d'en douter quand, comme le fait cette note, on analyse de près les principales mesures du programme. A elles seules, les quatre premières mesures étudiées ci-dessous, vont ainsi engendrer entre 38 et 45 milliards d'euros d'impôts nouveaux, un fardeau supplémentaire pesant pour l'essentiel sur les classes moyennes, les retraités et les fonctionnaires.

Loin de diminuer la pression fiscale (47% de notre PIB est alloué aux prélèvements obligatoires) ou la dépense publique (qui représente elle l'équivalent de 57% du PIB), ces mesures s'apparentent souvent à de la pure ingénierie budgétaire ou technocratique. Le programme de la « République en marche ! » diminue certains prélèvements et en augmente d'autres, sans vraiment commencer l'effort de réduction de la dépense publique ou se poser la question du périmètre de l'État. Il modifie certains outils sans rien modifier des paradigmes de fond. Revue de détail...

Les failles du programme économique de la « République en marche ! »



Suppression de la part salariale de la cotisation à l'assurance-chômage

- ✓ Coût élevé (18 milliards)
- ✓ Financée par une hausse de la CSG
- ✓ Effet dérisoire sur le pouvoir d'achat



Exonération de la taxe d'habitation pour 80% des ménages

- ✓ Coût élevé (10 à 15 milliards)
- ✓ Financement de la mesure non précisé
- ✓ Mise sous tutelle des collectivités



ISF immobilier

- ✓ Nouvelle taxation de l'immobilier, déjà surtaxé
- ✓ Effets négatifs sur le logement
- ✓ Effet négatif sur l'épargne



Bénéfice de l'assurance-chômage octroyé aux démissionnaires

- ✓ Coût élevé (8 milliards)
- ✓ Financement de la mesure non précisé
- ✓ Risque de déresponsabilisation



Réforme du marché du travail

- ✓ Des avancées positives mais limitées
- ✓ Pas de réformes structurelles (seuils, contrat de travail, 35 heures)



Régime social des indépendants (RSI)

- ✓ Réforme limitée à la délégation de la gestion au régime général
- ✓ Pas de réformes structurelles (cotisations)



Entreprises

- ✓ Des avancées positives mais limitées
- ✓ Incertitude sur la baisse de l'IS (contrainte budgétaire)
- ✓ Pas de propositions sur la recherche
- ✓ Pas de propositions sur les TPE et les PME



Baisse de la dépense publique

- ✓ Baisse de 60 milliards sur cinq ans insuffisante
- ✓ Économies venant de l'hôpital et des collectivités peu détaillées
- ✓ Promesse de 50 milliards d'investissements
- ✓ Pas de réforme de l'État ambitieuse envisagée



Réindustrialisation

- ✓ Pas de propositions sur l'industrie (relocation, robotisation, etc.)



Suppression de la part salariale de la cotisation à l'assurance-chômage

Une proposition dérisoire pour le pouvoir d'achat

L'objectif affiché de la proposition est de redonner du pouvoir d'achat aux salariés. Son coût est évalué à 18 milliards d'euros environ. Elle sera financée grâce à l'augmentation de 1,7 point de CSG (1 point de CSG = environ 11 milliards d'euros).

Alors que cette cotisation ne représente que 2,4% du salaire brut, pour les salariés, il ne s'agit que d'une demi-mesure, voire du pur habillage, puisque l'augmentation de la CSG leur reprendra une partie de ce que la mesure leur aura rendu. Pour un salaire de 1 400 euros brut, cela représente 33 euros d'économies par mois avant la hausse de la CSG, qui elle concerne tout type de revenus au-delà du salaire. L'augmentation de la CSG lui enlèvera 24 euros sur son salaire (le gain net sur son salaire est donc modeste, de l'ordre de 9 euros par mois) mais impactera aussi tous ses autres revenus : intéressement, bonus, revenus immobiliers ou de placements. L'objectif de la mesure n'est pas de renforcer la compétitivité des entreprises, comme aurait pu l'être une baisse de la quote-part patronale.

Les fonctionnaires et les retraités vont participer au financement de cette mesure, alors qu'ils ne sont pas concernés par le chômage. Cette mesure sera donc injuste pour les retraités qui ne peuvent en bénéficier, après avoir cotisé toute leur vie professionnelle. Elle créera en outre artificiellement un clivage entre retraités et actifs, entre fonctionnaires et salariés du privé. Cette ingénierie sera assurément complexe à mettre en œuvre.

Dans un mécanisme d'assurance « normal », retraités et fonctionnaires ne pourraient être concernés par une telle mesure. C'en est donc fini du principe d'une assurance où ce sont les bénéficiaires qui payent pour se protéger d'un risque. Cette disposition signifie que l'on passe de l'assurance à l'impôt, ce qui engendre de nombreux risques : risques de dérives puisque disparaît l'exigence de maintenir un minimum d'équilibre entre recettes et dépenses et risque constitutionnel puisque le Conseil constitutionnel a déjà acté que la CSG n'est pas et ne peut pas être un impôt et qu'elle ne sert qu'à financer la Sécurité sociale et pas autre chose.

Passer ainsi d'un mécanisme d'assurance, à l'impôt revient à une *nationalisation* partielle du dispositif de protection sociale – ce qui devrait déjà faire réagir fortement les partenaires sociaux ! Cela revient à un changement de paradigme profond, c'est-à-dire à une remise en cause de l'architecture même de notre système de protection sociale. Il faut réclamer un vrai débat en la matière, prendre le temps de la réflexion lors de la discussion du prochain budget. Enfin, il faut rappeler que 25% des revenus de la CSG proviennent du patrimoine. Or, pendant la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait parlé d'une *flat tax* sur les revenus de l'épargne. Il faut lui demander des explications sur la combinaison de ces deux mesures contradictoires.



Exonération de la taxe d'habitation pour 80% des ménages

Les collectivités remises sous la tutelle de l'État

Là encore, le but est de redonner du pouvoir d'achat aux ménages les plus modestes. En l'absence de précisions sur le financement de la mesure, on peut établir une fourchette de 10 à 15 milliards d'euros. La « République en marche ! » et son programme restent silencieux sur la manière dont elle sera financée. S'orientera-t-on vers une augmentation de la taxe d'habitation des 20% de ménages restants ? Vers une augmentation de l'impôt foncier, qui a déjà augmenté de 16,5% depuis 2012 ? Ou une augmentation de la CSG pour tout le monde ?

Le choix porté sur la taxe d'habitation, qui permet le financement de services rendus par les communes et qui bénéficient à tout le monde, est en tout cas bien périlleux. Il va en effet être difficile de la faire peser sur seulement 20% des ménages sans attenter au principe d'égalité devant l'impôt (on se demande en outre à quel justification économique rationnelle le ratio de 80% répond).

Quant aux collectivités locales, cette perte de 36% de leurs ressources directes sera compensée par un transfert de l'État, ce qui correspond à une remise sous tutelle qui ne dit pas son nom... Cette mesure, profondément jacobine, porte ainsi un coup sévère à la vitalité locale, territoriale, de proximité, qui constitue pourtant l'un des derniers facteurs de notre lien social. Ajoutons que si on peut s'attendre à ce que, la première année, la compensation soit faite à l'euro près, les doutes sont permis pour les années qui suivent...



ISF immobilier

Un coup porté au logement, aux classes moyennes et aux seniors

Le but est de neutraliser un impôt reconnu comme néfaste pour l'économie mais populaire, enrayer l'exil fiscal voire faire revenir les capitaux expatriés (de l'ordre de 300 milliards d'euros), et réorienter l'épargne vers les entreprises, jugée plus productive que celle investie dans l'immobilier. Cette mesure enfin est présentée avec un argument moral : privilégier le risque, investissement dans des entreprises, par rapport à la « rente immobilière ».

Le patrimoine est aujourd'hui taxé cinq fois : impôt sur le revenu, CSG, impôts sur les plus-values, droits de succession, ISF ; et le patrimoine immobilier supporte deux impôts supplémentaires, impôt foncier (+16,5% sous la mandature précédente) et droits sur les cessions. Il fait donc déjà l'objet d'une sur-taxation de près de 1% l'an : dans un monde de

rendements très faibles, la rente est donc déjà plutôt écornée. Cette sur-taxation, associée aux contraintes réglementaires élevées entourant l'immobilier a fait fuir l'investissement privé et engendré une pénurie de logements en France, aiguillon de la hausse des prix. Celle-ci a pesé sur les revenus des ménages et/ou poussé à la hausse des salaires, d'où un impact sur la compétitivité de nos entreprises. Enfin pour compenser ce sous-investissement, l'État doit dépenser chaque année 42 milliards d'euros dans sa politique du logement, essentiellement dans le social, ce qui pèse très lourdement sur nos finances publiques. On voit par là à quel point l'immobilier est imbriqué dans la réalité économique et combien il est dangereux de le considérer comme un univers « à part ». Et quand on sait que la politique du logement très restrictive du dernier quinquennat aura coûté 0,4 point de PIB par an, on comprend mal que l'on veuille encore pénaliser ce secteur : pour compenser la suppression des 2,5 milliards de recettes d'ISF provenant du patrimoine mobilier, on risque d'avoir à augmenter encore l'imposition sur l'immobilier et d'en élargir l'assiette.

L'immobilier représentant 56% du patrimoine des ménages, l'effet pernicieux de l'ISF serait donc maintenu sur une très large partie de la population. Et comme il s'agit d'un placement de classes moyennes, qui peuvent épargner mais ne peuvent se permettre de prendre des « risques », ce sont elles qui une fois encore vont faire les frais de ces politiques dénuées de cohérence. C'est aussi pénaliser une nouvelle fois les seniors, qui ont dû investir leur épargne dans l'immobilier, seul actif pouvant procurer les flux de revenus stables dont ils ont besoin pour compenser la faiblesse de leurs pensions de retraite.

Cette mesure enfin ne devrait pas avoir un effet significatif sur la réorientation de l'épargne vers les entreprises. Les actions en effet sont déjà en grande partie exonérées de l'ISF via l'outil de travail, et ne représentent qu'une faible part du patrimoine des ménages (12%) : les Français apprécient peu ce type de risque compte tenu des médiocres performances de la bourse, le CAC 40 étant toujours 20% en dessous de son niveau d'il y a 17 ans.

Au final, les grands bénéficiaires de cette mesure devraient être les assurances-vie, captant cette épargne qui aurait pu s'investir dans l'immobilier. Or, c'est elles qui financent le gros de la dette de l'État. C'est ainsi se donner les moyens financiers de ne pas avoir à remettre de l'ordre dans nos comptes publics (1).

(1) Voir Gérard Dussillol « Pourquoi concentrer l'ISF sur le seul immobilier est une mesure tout sauf rationnelle », *L'Opinion*, 4 avril 2017.



Bénéfice de l'assurance-chômage octroyé aux démissionnaires

Un pas vers une société de l'irresponsabilité

Le but revendiqué de la mesure est de faciliter les reconversions professionnelles. Le programme de la « République en marche ! » lui-même en évalue le coût à 8 milliards d'euros, sans donner de précision sur son financement. Ce qui signifie que la mesure risque d'être financée soit par de nouveaux impôts (annoncés après les législatives), soit par de la dette puisqu'Emmanuel Macron annonce vouloir nationaliser l'assurance-chômage et l'intégrer au budget de l'État dès 2018.

Elle risque en tout cas d'encourager l'irresponsabilité. Chacun doit pouvoir démissionner et lancer une entreprise à sa guise, mais ce n'est pas à la collectivité de le financer. Par ailleurs, le contrôle de ces démissions et de leur caractère non-abusif et non-frauduleux nous paraît impossible. Pôle Emploi n'arrive déjà pas à contrôler l'activité des chômeurs. De surcroît, cette mesure est un dévoiement de la notion d'assurance revêtant un caractère potestatif. Il s'agit d'un premier pas vers une société de l'irresponsabilité et de rentiers de l'État.



Réforme du marché du travail

Une adaptation favorable mais pusillanime du droit du travail

La réforme du marché du travail constitue, pour ses partisans comme ses adversaires, le texte le plus symbolique du réformisme affiché du nouveau président de la République. De fait, elle comprend plusieurs avancées bienvenues, susceptibles de faciliter la vie des entreprises : plafonnement des indemnités prudhommales, facilités pour organiser des référendums d'entreprise, instauration d'un dialogue social au niveau des entreprises et plus seulement des branches, évolutions de la représentativité syndicale.

Cependant, dans la profusion des mesures affichées, on en oublie l'absence de réformes structurelles, régulièrement évoquées, souvent demandées par les chefs d'entreprises et qui ont fait leurs preuves à l'étranger. En premier lieu, le relèvement des fameux seuils (10 et 50 employés) qui engendrent nombre d'obligations réglementaires et administratives. En deuxième lieu, la distinction artificielle entre différents types de contrats et la nécessaire évolution vers un contrat de travail simple et standardisé, avec des droits inaliénables, qui renverrait pour le reste à la négociation. Enfin, l'assouplissement de la durée réglementaire du temps de travail et les 35 heures.

Ainsi mesure-t-on mesure que la réforme du marché du travail promise par Emmanuel Macron et la « République en marche ! » est davantage une adaptation favorable mais assez pusillanime du droit du travail qu'une réforme structurelle du marché du travail.



Régime social des indépendants (RSI)

Une réforme qui ne change rien sur le fond

La « République en marche ! » souhaite supprimer le RSI et adosser les indépendants au régime général, avec un guichet spécifique. Compte tenu de l'échec complet du RSI, sa réforme est un objectif louable en soi. Mais au lieu de créer un nouveau mode de calcul des cotisations en temps réel, il est simplement prévu de déléguer la gestion des entrepreneurs et indépendants au régime général.

Concrètement, les règles de calcul du RSI ne seront pas modifiées et les cotisations resteront fixées à 47%. La seule modification portera sur la gestion du système, qui serait confiée au régime général. Autrement dit, le gouvernement s'apprête à créer une sorte de régime spécial au cœur du régime général. Cette solution est très loin d'un big bang qui changerait la donne dans la protection sociale.



Entreprises

Trop peu, trop lentement

Le programme de la « République en marche ! » ne prévoit pas de baisse des charges patronales mais la simple transformation du CICE en baisse pérenne de charges. C'est un premier pas. Mais le poids de ces charges, parmi les plus lourdes d'Europe, restera le même...

Comme Manuel Valls avant lui, Emmanuel Macron promet en outre de faire passer le taux d'impôt sur les sociétés (IS) de 33% à 25%... sur cinq ans. Chiffre qui mettra la France dans la moyenne européenne mais toujours loin derrière de Royaume-Uni par exemple. Du fait de l'impéritie des finances publiques, il est peu probable que cet objectif soit atteint car il supposerait des coupes dans les dépenses publiques qui pour l'instant ne sont pas prévues.

On ne trouve pas, en outre, dans le programme une mesure qui a pourtant bien fonctionné ces derniers mois (mais qui a malheureusement expiré en avril) : celle du sur-amortissement des équipements. Cette mesure a soutenu l'activité d'investissement en biens d'équipement au cours des derniers mois. Rien non plus en faveur de la recherche au-delà du maintien du crédit d'impôt recherche, alors que la disparition du CICE aurait pu être l'occasion de refondre et d'améliorer le dispositif.

On s'étonne enfin que le programme de la « République en marche ! » soit silencieux s'agissant des TPE et des PME qui font la force de nos territoires : aucune mention des délais de paiement (car le programme est plus axé sur les grandes entreprises), de la réserve de propriété, de la réorientation de la BPI (qui a plutôt vocation à devenir le fer de lance de l'interventionnisme « jupitérien » du nouveau président), de la suppression de la fiscalité de la succession sur l'appareil productif ⁽¹⁾. Dans la vision de la « République en marche ! », notre tissu économique paraît réduit au CAC 40, aux start up de l'internet et aux entreprises mondialisées.



Réindustrialisation

Un étrange silence

L'industrie ne représente plus que 12,5% du PIB contre 16,5% en 2 000 et des niveaux tous supérieurs à 15% chez nos principaux partenaires. Or, il n'est pas de chômage faible sans puissance industrielle. Les économies développées tendent à devenir hyper-industrielles avec une application des nouvelles technologies (logiciels, robotisations, numérique) à la productivité industrielle.

Le programme de la « République en marche ! » est étrangement silencieux sur cette question cruciale pour notre avenir et ne prévoit rien sur le future de l'industrie, la re-localisation de l'industrie manufacturière (rendue possible par la robotisation, l'impression 3D, etc.) et sa modernisation. Il semble considérer que l'industrie française est déjà morte et que l'on doit concentrer ses efforts sur les services et les start ups du web. Cette vision naïve ne correspond pas à la réalité des économies puissantes (Allemagne, États Unis) qui ont été ré-industrialisées au cours des dernières années.

⁽¹⁾ Voir Sébastien Laye, avec la collaboration de Daniel Riad Akiki, *Territoires et financement des entreprises*, Institut Thomas More, Note 19, octobre 2016.



Dépense publique

Une baisse en trompe-l'œil

Avec 57% du PIB, la France a l'un des taux de dépenses publiques les plus élevés au monde. Cet excès est à l'origine du cercle vicieux dans lequel se trouve enfermée l'économie française : l'essentiel de la fiscalité pèse sur les entreprises et le travail, donc les entreprises produisent plus cher que celles de nos voisins, donc elles exportent moins, donc notre croissance s'affaiblit, ce qui contribue à créer le chômage de masse que nous connaissons depuis si longtemps, qui appelle lui-même un accroissement de la dépense publique... Bref, tant que nous ne couperons pas dans nos dépenses, et substantiellement, nous ne pourrons baisser les charges sur les entreprises et le travail, nous ne pourrons restaurer notre compétitivité et, le plus important, nous ne pourrons réduire notre chômage.

La dépense publique allemande est aujourd'hui de 44% du PIB, soit treize points de moins que la France, soit 290 milliards d'euros par an. Le taux de chômage y est de 5,8%. Cela ne mérite-t-il pas d'être médité ? Ajoutons qu'il y a fort à parier que, échaudés par tant de promesses non tenues, les Allemands ne bougeront guère sur les questions européennes tant que la France n'aura pas donné des gages de son sérieux budgétaire.

Quelle est la position d'Emmanuel Macron sur cette question cruciale ? Il promet une baisse de 60 milliards d'euros sur le quinquennat, en ramenant le taux de dépense publique de 57 à 54% du PIB. Ces objectifs vont dans le bon sens mais ne sont pas à la hauteur du problème : notre écart de dépense avec l'Allemagne passerait de 13 à 10 points mais resterait encore à 220 milliards par an, alors que nous étions au même niveau il y a vingt ans. Il est vrai que sont tout de même annoncées des économies venant de l'hôpital et les collectivités locales, même si elles ne sont guère détaillées... Il faut donc comprendre que cette « amélioration » ne se fera pas par une meilleure gestion des deniers publics ou par la suppression de dépenses des administrations, c'est-à-dire qu'il n'y aura pas de réforme en profondeur du fonctionnement de l'État (1). Sans compter que le candidat Macron a promis 50 milliards d'investissements qui seront en fait, en grande partie, des dépenses de fonctionnement supplémentaires (notamment dans l'éducation et la formation professionnelle) : celle-ci absorbe déjà 35 milliards par an, et tous les rapports font état d'une gabegie chronique d'argent public (2).

Une telle politique, couplée avec l'allègement du Code du travail, peut permettre une amélioration de l'économie, donc de l'emploi, mais très graduelle, limitée et très dépendante de la conjoncture, notamment d'une remontée des taux – en un mot, une amélioration fragile et aléatoire. Son impact sur les charges des entreprises risque d'être très insuffisant pour avoir un effet massif sur le chômage.

(1) Voir Institut Thomas More, *Réformer l'État pour gouverner la France*, rapport, novembre 2016.

(2) Voir Michel Fourmy, *En finir avec l'impossible réforme de la formation professionnelle*, Institut Thomas More, rapport, décembre 2013.

Gérard DUSSILLOL est titulaire d'un Master en Économie de l'Université de Paris-Dauphine et diplômé de l'ESSEC. Il a fait toute sa carrière dans la finance, en France et à l'international. D'abord chez Paribas (aux États-Unis et en France), puis au sein de sa propre société financière, enfin chez Goldman Sachs. Il a également créé et dirigé la plateforme européenne de la Caisse de dépôt et placement du Québec, l'un des plus importants fonds de pension nord-américains. Il est aujourd'hui conseil de plusieurs fonds et sociétés d'investissement. Il est l'auteur de *La crise, enfin!* (ed. Xenia, 2012). Au sein de l'Institut Thomas More, il suit en particulier les questions de finances publiques. Il est également membre du Conseil d'orientation.

Sébastien LAYE est diplômé de Sciences Po Paris et d'HEC. Il est entrepreneur dans le domaine des services financiers. Économiste et analyste financier de formation, il a débuté sa carrière à New York dans le secteur bancaire et dans plusieurs fonds d'investissement. Il est l'auteur de *Stratégies d'investissement* (Ellipses, 2013) et de *Capital et Prospérité. Le retour de la croissance pour tous* (éditions Alternative démocratique, 2016). Au sein de l'Institut Thomas More, il suit les politiques économiques mises en œuvre par les autorités publiques ainsi que les questions liées au financement de l'économie et des entreprises.

Programme **Économie et compétitivité**

Le Programme *Économie et compétitivité* se concentre sur la réforme ambitieuse de nos modèles économiques et sociaux européens. L'accroissement continu des dépenses sociales et l'insuffisance des réformes invalident toutes chances de retour à la croissance et à l'emploi. De nouvelles formes de solidarités et de création de richesses, grâce à l'initiative économique et à la liberté d'entreprendre, doivent être conçues et proposées.

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl, et faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, juin 2017

Paris

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
+33 (0)1 49 49 03 30

Bruxelles

Rue de La Fauvette, 92, B-1180 Bruxelles
+32 (0)2 374 23 13

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org