

# PROGRAMME DE FRANÇOIS HOLLANDE : EVALUATION DU VOLET RECETTES

Par La cellule chiffrage de Terra Nova

Le 22 mars 2012

Synthèse

*A la suite de la publication par l'Institut Montaigne vendredi 16 mars d'un chiffrage des recettes du projet fiscal de François Hollande à 38,6 milliards d'euros, réévalué depuis par cet Institut autour de 40,5 milliards d'euros<sup>1</sup>, Terra Nova confirme l'évaluation des mesures de recettes annoncées par François Hollande dans son programme présidentiel autour de 44,5 milliards d'euros.*

*Terra Nova explique les écarts relevés par l'Institut Montaigne par le choix de méthodes différentes mais surtout par le fait que l'Institut a travaillé sur la base d'hypothèses et de choix de périmètre restrictifs et parfois incomplets sur six mesures du programme.*

*La hausse des prélèvements obligatoires anticipée par François Hollande est de même ordre de grandeur que celle prévue par l'actuelle majorité. Mais contrairement à l'UMP, les nouvelles recettes fiscales du candidat socialiste épargneront les classes moyennes et populaires : elles pèseront avant tout sur les entreprises et la partie des ménages les plus favorisés.*

*A six semaines du premier tour de l'élection présidentielle, Terra Nova s'étonne enfin que Nicolas Sarkozy soit le seul candidat à n'avoir toujours pas présenté un projet aux Français qui détaillerait les mesures de dépenses et de recettes envisagées.*

Note  
intégrale

A la suite de la publication par l'Institut Montaigne vendredi 16 mars d'un chiffrage des recettes du projet fiscal de François Hollande à 38,6 milliards d'euros, réévalués depuis par cet Institut autour de 40,5 milliards d'euros<sup>2</sup>, Terra Nova confirme l'évaluation des mesures de recettes annoncées par François Hollande dans son programme présidentiel autour de 44,5 milliards d'euros.

## **CONFIRMATION DU CHIFFRAGE DU VOLET FISCAL DE FRANÇOIS HOLLANDE A 44 MILLIARDS D'EUROS**

Les experts de Terra Nova se sont livrés à l'évaluation, ligne à ligne, du programme de recettes de François Hollande. Ils évaluent à 44,7 milliards d'euros le montant des mesures proposées par le

<sup>1</sup> Les Echos, 20 mars 2012, Tribune de Laurent Bigorgne : « Présidentielle : quand Montaigne évalue les programmes »

<sup>2</sup> Les Echos, 20 mars 2012, Tribune de Laurent Bigorgne : « Présidentielle : quand Montaigne évalue les programmes »

candidat socialiste dans son programme présidentiel - 44,5 milliards d'euros annoncés le 26 janvier par ce dernier - et confirment donc son évaluation.

Terra Nova explique les écarts relevés par l'Institut Montaigne par le choix de méthodes différentes mais surtout par le fait que l'Institut a travaillé sur la base d'hypothèses et de choix de périmètre restrictifs et parfois incomplets sur six mesures du programme :

- **le relèvement de 0,1 point par an des cotisations sociales et patronales** : application à la cotisation dé plafonnée qui touche l'ensemble du salaire ;
- **le rétablissement d'un Impôt de Solidarité sur la Fortune au barème antérieur à la réforme de 2011** : omission de l'effet induit sur la réduction d'ISF pour l'investissement dans les PME ;
- **la création d'une tranche de l'impôt sur le revenu (IR) à 45% pour les revenus supérieurs à 150.000 euros par part** : le rendement de la mesure s'élève à 600 millions d'euros - 700 millions d'euros selon le programme de F. Hollande - selon nos estimations, sur la base d'une nouvelle tranche à 45% (contre 41% aujourd'hui – hors majorations exceptionnelles de 3% et 4%) ;
- **la fin de la défiscalisation des heures supplémentaires et des exonérations de charges sociales, sauf pour les TPE** : le rendement de la mesure s'élève bien à 4,6 milliards d'euros, et non à 3 milliards d'euros, après déduction des exonérations de cotisations patronales aux très petites entreprises selon la proposition du candidat ;
- **la réduction à 100.000 euros par héritier de l'abattement sur les successions** : la mesure remet en cause l'augmentation très importante consentie par la loi TEPA de l'été 2007 sur les abattements en faveur des héritiers en ligne directe, qui s'est élevée selon nos calculs à 84 325 euros en moyenne, soit une hausse de 71 % en moyenne<sup>3</sup> et non d'un tiers comme l'a retenue l'Institut Montaigne.
- **l'alignement de l'imposition des revenus du capital sur ceux du travail** : l'Institut Montaigne retient une méthode fragile et n'a pas pris en compte le résultat du rétablissement du régime de droit commun - application du barème progressif - pour les plus-values immobilières autres que celles afférentes à la résidence principale, soit un produit de 1,5 milliard d'euros (l'Institut Montaigne a d'ailleurs reconnu cette erreur et porté son évaluation totale à 4,1 milliards d'euros). A ce produit des plus-values immobilières s'ajoutent les gains liés à l'alignement de l'imposition des revenus des valeurs et capitaux mobiliers (RCM) sur la fiscalité du travail que Terra Nova évalue à 3,1 milliards d'euros. Le rendement total de la mesure est donc selon nos estimations de 4,6 milliards d'euros.

Cette approche « restrictive » sur ces six mesures explique 88 % de l'écart - 5,2 milliards d'euros sur 5,9 milliards d'euros au total - affiché par le premier chiffre de cet Institut avec les 44,5 milliards annoncés par François Hollande dans son programme le 26 janvier dernier.

---

<sup>3</sup> On est passé avec la loi TEPA d'un abattement personnel de 50 000 euros plus un abattement collectif de 50 000 euros (valant 25 000 euros par héritier en ligne directe en réputant leur nombre moyen à deux) à un abattement de 159 325 euros, soit une augmentation de l'abattement de 84 325 euros, remise en cause pour 71 %.

## UNE HAUSSE DES PRELEVEMENTS DE MEME ORDRE DE GRANDEUR QUE CELLE PREVUE PAR L'ACTUELLE MAJORITE MAIS QUI EPARGNERAIT UNE GRANDE PARTIE DES CLASSES MOYENNES ET POPULAIRES

Selon les estimations de Terra Nova, le programme de François Hollande retient un niveau d'augmentation des prélèvements obligatoires (+44,7 milliards d'euros à l'horizon 2017) de même ordre de grandeur que celui de la majorité sortante dont le montant consolidé a été communiqué aux autorités communautaires, dans le cadre des documents pluriannuels transmis en marge de la dernière loi de finances : + 45 milliards d'euros de nouveaux prélèvements prévus d'ici fin 2016 dont moins de 20 milliards d'euros sont à ce stade documentés<sup>4</sup> et 25 autres milliards d'euros non encore votés selon les calculs de Terra Nova.

En matière de réduction des déficits, le montant des hausses d'impôts qui leur sont affectées sont d'un niveau assez proche : 29,4 milliards d'euros prévus dans le projet de François Hollande contre un peu plus de 26 milliards d'euros à ce stade dans les prévisions du gouvernement.

	Gouvernement (documents budgétaires)	François Hollande (estimations Terra Nova)
<b>Hausse des prélèvements obligatoires annoncée</b> (en Mds€)	+45 milliards d'ici 2016 dont 25 milliards non votés	+44,7 milliards d'ici 2017
<b>Dont mesures nouvelles en faveur de l'emploi ou de l'investissement industriel</b>	Non évalué (précisions attendues)	15,1 milliards d'ici 2017
<b>Dont hausses d'impôts affectées à la réduction du déficit public</b>	+26 milliards d'ici 2016	+29,4 milliards d'ici 2017

Une part prépondérante des hausses d'impôts prévues par François Hollande pèserait sur les entreprises (+30 milliards d'euros) et sur la partie la plus favorisée et aisée des ménages (catégories supérieures du premier décile).

Terra Nova souligne que ces deux catégories ont celles qui ont le plus bénéficié du précédent quinquennat :

**S'agissant des ménages aisés** : à travers la baisse d'impôt sur le revenu, de l'ISF et de la fiscalité du patrimoine et des donations - à hauteur de 18 milliards d'euros au titre des mesures nouvelles votées depuis mai 2007 selon nos calculs.

<sup>4</sup> Mesures « Fillon 1+2 » (16 milliards d'euros) + taxe sur les transactions financières + montée en charge de mesures antérieures

**S'agissant des entreprises :** à travers de nombreux dispositifs fiscaux, tels que le maintien de plusieurs niches fiscales à l'assiette IS et en matière de plus-values de cession des titres de participation (niche « Copé »), la réforme de la taxe professionnelle, la baisse de la TVA sur la restauration ou encore la réforme du crédit d'impôt-recherche notamment, le tout pour un montant consolidé de près de 30 milliards d'euros de défiscalisation depuis 2007.

A l'inverse, une grande partie des classes moyennes et populaires seraient a priori épargnées par les mesures fiscales annoncées par F. Hollande.

Ainsi en est-il des propositions suivantes :

- la création de deux nouvelles tranches du barème à 45% pour les revenus supérieurs à 150.000 euros par an et par personne et à 75% au-delà d'un million d'euros de revenus (moins de 1% des ménages les plus aisés touchés pour la première, 3.000 ménages pour la seconde),
- l'abaissement prévu du plafond du quotient familial de 2 336 euros à 2 000 euros (moins de 5% des foyers concernés),
- la réduction des niches fiscales et le durcissement du plafond global abaissé à 10 000 euros par foyer,
- le relèvement des taux d'imposition de l'ISF sur les plus gros patrimoines et de l'abattement sur les successions à 100.000 euros par enfant.

Sur le volet dépenses, Terra Nova précise enfin que ses estimations (20,5 milliards d'euros) confirment celles présentées par François Hollande. Des chiffres déjà validés pour l'essentiel par l'Institut Montaigne.

En ce qui concerne le programme de législature du président de la République, Terra Nova souligne toutefois qu'à six semaines du premier tour de l'élection présidentielle, et contrairement aux autres candidats, Nicolas Sarkozy n'a toujours pas présenté un projet aux Français qui détaillerait notamment les mesures de dépenses et de recettes envisagées.

Dans le domaine fiscal, ce choix rend particulièrement difficile à ce stade l'analyse dans le détail et l'examen de l'impact redistributif des futures hausses d'impôts de ce programme.

## ANNEXE 1

# ANALYSE DES PRINCIPAUX ECARTS F. HOLLANDE – INSTITUT MONTAIGNE ET EVALUATIONS DE TERRA NOVA

Rendement 2017 (en milliards d'euros)

Mesures	François Hollande	Institut Montaigne	Terra Nova	Explication de l'écart
Relever de 0,1 point par an les cotisations sociales et patronales	5	4,6	5	L'Institut Montaigne prend comme hypothèse que la hausse est répartie à parité entre les cotisations au-dessus et au-dessous du plafond de la sécurité sociale de 3.000 euros, alors qu'en réalité, la hausse de 0,1 point ne portera que sur la cotisation déplafonnée qui touche l'ensemble du salaire.
Revenir au barème antérieur de l'ISF	2,3	1,9	2,3	L'Institut Montaigne ne prend pas en compte l'ensemble des recettes engendrées par la mesure. Le retour du barème de 2011 devrait bien rapporter près de 1,9 milliard d'euros. Mais la réduction d'ISF pour l'investissement dans les PME, créée par la loi TEPA a également représenté une dépense fiscale de 733 millions d'euros au titre de 2011. Terra Nova estime à 660 millions d'euros cette dépense fiscale à taux constant après le rétablissement proposé du barème et donc à 420 millions d'euros le supplément de rendement résultant de l'alignement de son taux sur la réduction d'impôt sur le revenu comparable.
Créer une tranche de l'IR à 45% pour les revenus supérieurs à 150.000 euros par part	0,7	0,4	0,6	Le rendement de la mesure s'élève selon nos estimations à 600 millions d'euros - 700 millions d'euros selon le programme de F. Hollande - sur la base de la création d'une nouvelle tranche à 45% (contre 41% aujourd'hui – hors majorations exceptionnelles de 3% et 4%).

<i>Revenir sur la défiscalisation et exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires</i>	4,6	3	4,6	<p><i>François Hollande propose la fin de la défiscalisation des heures supplémentaires et des exonérations de charges sociales, sauf pour les TPE.</i></p> <p><i>Le rendement de la mesure s'élève bien à 4,6 milliards d'euros, et non à 3 milliards d'euros, après déduction des exonérations de cotisations patronales aux très petites entreprises selon la proposition du candidat</i></p> <p><i>Le chiffrage de l'Institut Montaigne se base sur le maintien des exonérations de cotisations salariales et patronales pour les très petites entreprises.</i></p>
<i>Ramener à 100.000 euros par héritier l'abattement sur les successions</i>	1,6	0,8	<i>Entre 1,53 et 1,61</i>	<i>La mesure remet en cause l'augmentation très importante consentie par la loi TEPA de l'été 2007 sur les abattements en faveur des héritiers en ligne directe, qui s'est élevée selon nos calculs à + 84 325 euros en moyenne, soit une hausse de 71 % en moyenne<sup>5</sup> et non d'un tiers comme l'a retenue l'Institut Montaigne.</i>
<i>Imposer les revenus du capital comme ceux du travail</i>	4,5	2,8	4,6	<p><i>L'Institut Montaigne retient une méthode fragile et n'a pas pris en compte le résultat du rétablissement du régime de droit commun - application du barème progressif - pour les plus-values immobilières autres que celles afférentes à la résidence principale, soit un produit de 1,5 milliard d'euros (l'Institut Montaigne a d'ailleurs reconnu cette erreur et porté son évaluation totale à 4,1 milliards d'euros).</i></p> <p><i>A ce produit des plus-values immobilières s'ajoutent les gains liés à l'alignement de l'imposition des revenus des valeurs et capitaux mobiliers (RCM) sur la fiscalité du travail que Terra Nova évalue à 3,1 milliards d'euros. Le rendement total de la mesure est donc selon nos estimations de 4,6 milliards d'euros.</i></p>
<b>Total 6 mesures</b>	<b>18,7</b>	<b>13,5</b>	<b>18,7</b>	<b><i>Ces six mesures expliquent 88 % de l'écart<sup>6</sup> affiché entre l'Institut Montaigne et les évaluations de François Hollande (44,5 milliards d'euros).</i></b>

<sup>5</sup> On est passés avec la loi TEPA d'un abattement personnel de 50 000 euros plus un abattement collectif de 50 000 euros (valant 25 000 euros par héritier en ligne directe en réputant leur nombre moyen à deux) à un abattement de 159 325 euros, soit une augmentation de l'abattement de 84 325 euros, remise en cause pour 71 %.

<sup>6</sup> 5,2 milliards d'euros sur 5,9 milliards d'euros au total



## ANNEXE 2

# EVALUATION DE L'ENSEMBLE DES MESURES DE RECETTES DU PROGRAMME DE F. HOLLANDE

Rendement 2017 (en milliards d'euros)

Mesures	François Hollande	Institut Montaigne	Terra Nova
Réduire les niches sociales (épargne salariale, ...)	5,5	6,2	5,5
Relever de 0,1 point par an les cotisations sociales et patronales	5	4,6	5
Mettre fin à la déductibilité des intérêts d'emprunt afférant aux titres de participation	4	3,9	4
Revenir sur la défiscalisation et exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires	4,6	3	4,6
Diminuer les allègements de cotisations patronales	2,3	3	2,3
Imposer les revenus du capital comme ceux du travail	4,5	2,9	4,6
Revenir au barème de l'ISF antérieur	2,3	1,9	2,3
Supprimer des amortissements fiscaux dérogatoires, régime des acomptes d'IS (définanciarisation) <sup>7</sup>	2,9	1,4	2,9
Ramener à 100.000 euros par enfant l'abattement sur les successions	1,6	0,8	Entre 1,53 et 1,61
Réduire les avantages fiscaux des grandes entreprises (définanciarisation)	1,2	0,5	1,2
Créer une tranche de l'IR à 45% pour les revenus	0,7	0,4	0,6

<sup>7</sup> S'agissant de la suppression des amortissements fiscaux dérogatoires, régime des acomptes d'IS (définanciarisation), la mesure représente un gain moyen sur la législature de 2 milliards d'euros par an pendant 5 ans. Ce gain ne disparaît en effet qu'à compter de 2022 et non à l'horizon de 5 ans (à l'exclusion des économies réalisés sur la charge de la dette) compte tenu du fonctionnement du dispositif juridique et comptable des amortissements dérogatoires.

<i>supérieurs à 150.000 euros par part</i>			
<i>Autres</i>	<i>9,9</i>	<i>10,1</i>	<i>Entre 9,9 et 10,1</i>
<b>Total</b>	<b>44,5</b>	<b>38,7</b>	<b>44,7</b>



## ANNEXE 3

# REDUCTION DES NICHES FISCALES ET SOCIALES : 25,5 MILLIARDS D'EUROS

Source : Programme de François Hollande ; analyse : Terra Nova

	<i>Entreprises</i>	<i>Ménages aisés</i>	<i>Autres ménages</i>
<i>Non-déductibilité des intérêts d'emprunts afférents aux titres de participation</i>	4,0	-	-
<i>Suppression des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires</i>		3,2	
<i>Plafonnement global des niches fiscales et réduction ou suppression de niches à l'impôt sur le revenu</i>		1,3	
<i>Imposition des revenus du capital comme ceux du travail (soumission au barème progressif de l'impôt sur le revenu)</i>		4,5	
<i>Exonération fiscale des heures supplémentaires</i>		1,4 (pour les trois catégories)	
<i>Réduction des niches sociales</i>	5,5		
<i>Limitation des avantages sociaux de l'épargne salariale</i>	2,6		
<i>Calcul de l'allègement général sur les cotisations patronales sur la base de la rémunération complète (assiette CSG)</i>	1,0		
<i>Soumission à la CSG des indemnités de rupture conventionnelle</i>	0,2		
<i>Alignement partiel du régime de protection sociale des indépendants sur le régime général</i>	1,7		
<i>Définanciarisation de l'économie</i>	5,6		
<i>Remise en cause des marchés de déficits (déchéance des déficits en cas de changement de contrôle ; réforme du traitement des déficits en intégration et contribution sur les entreprises structurellement déficitaires)</i>	0,5		
<i>Lutte contre l'évasion fiscale internationale (réforme du traitement fiscal des aides aux entreprises liées ; imputation à taux minoré de certaines charge ; obligations documentaires en matière de prix de transfert)</i>	1,0		
<i>Remise en cause d'avantages fiscaux excessifs (prime de partage des profits, restriction du mécénat, utilisation du CIR en matière financière)</i>	1,2		

<i>Suppression des amortissements fiscaux dérogatoires ; régime des acomptes d'impôt sur les sociétés</i>	2,9		
---	-----	--	--

<i>Sous-total imposition sur les entreprises</i>	15,1		
<i>Sous-total imposition des ménages aisés</i>		5,8	
<i>Autres mesures concernant l'ensemble des catégories (Suppression des exonérations sur les heures supplémentaires)</i>		4,6	
<b><i>TOTAL Réduction des Niches</i></b>		<b>25,5</b>	

# ANALYSE DU CADRAGE GENERAL DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT FINANCIER COMMUNIQUE PAR F. HOLLANDE

François Hollande a présenté le 26 janvier son programme pour l'élection présidentielle de 2012 ainsi que le détail de ses principales propositions en matière de dépenses et de recettes.

Ce projet prévoit un ajustement des déficits publics de l'ordre de 100 milliards d'euros sur 5 ans, dans le cadre d'hypothèses de croissance retenues dans la programmation, reposant :

- à hauteur de 2,4 points de PIB - soit 60% de l'effort total - sur des mesures d'économies sur les dépenses publiques entre les administrations Etat, locales et sociales (soit encore 50 milliards d'euros d'économies entre 2012 et 2017) ;
- à hauteur de +1,8 point de PIB (45 milliards d'euros environ – cf détail des chiffrages supra) sur des mesures de recettes entre 2012 à 2017 - le taux de P.O. passant de 45,1% à 46,9% entre 2012 et 2017 - dont 25,5 milliards d'euros de baisse des niches fiscales et sociales et 19,0 milliards d'euros de hausses d'autres prélèvements.

En matière de dépenses, la dépense des administrations publiques progresserait de 1% en volume sur toute la législature, selon les orientations suivantes, présentées et détaillées par le candidat depuis janvier :

- **Pour l'Etat et ses opérateurs** : la stabilisation des effectifs de la fonction publique à son niveau de 2007 - ce qui implique notamment le financement par redéploiement de l'ensemble des créations de postes dans l'Education Nationale (60.000 en 5 ans), dans la police, la gendarmerie et la Justice (+5.000 postes) - et la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'intervention des administrations ; conjointement à une réexamen d'ensemble des aides aux entreprises pour éviter les dépenses inutiles ;
- **Pour la sécurité sociale** : la fixation d'un objectif d'évolution des dépenses d'assurance maladie à 3% par an, lequel implique la poursuite d'une gestion sérieuse des dépenses sociales associées à certaines mesures ciblées (dépassements d'honoraires dans le secteur médical, économies sur les médicaments, en jouant notamment sur la prescription de médicaments génériques et le prix des médicaments) ;
- **Pour les collectivités locales** : la négociation d'un engagement de responsabilité en échange d'une plus grande autonomie fiscale et la stabilisation des dotations aux collectivités locales ainsi que la révision d'un certain nombre de structures d'emplois redondantes entre l'Etat et les Régions.

Globalement, la progression de l'ensemble des dépenses publiques serait ainsi maintenue à 1% par an en volume au cours de la prochaine législature et les effectifs de la fonction publique stabilisés. La part des

dépenses publiques dans la production nationale serait abaissée de l'ordre de 2,4 points pour être ramenée de 56,3% en 2012 à 53,9 % en 2017.

Du côté des recettes, François Hollande a présenté les détails d'un programme fiscal réformant en profondeur le système fiscal français : suppression de 25,5 milliards d'euros de niches fiscales et sociales, rapprochement progressif de l'impôt sur le revenu et la CSG, réforme de l'impôt sur les sociétés et du crédit d'impôt recherche en faveur des PME et des entreprises de taille moyenne, ....

Dans ce cadre, les prélèvements obligatoires seraient augmentés de 44,5 milliards d'euros selon François Hollande entre 2012 à 2017 - 44,7 milliards selon nos estimations - dont 25,5 milliards d'euros de baisse des niches fiscales et sociales et 19,0 milliards d'euros de hausses d'autres prélèvements.

Sur ces bases, les déficits publics, qui atteignent encore 5,4% fin 2011, seraient abaissés à 3% du PIB fin 2013 puis à 0% fin 2017 sur la base d'une croissance estimée à 0,5% en 2012, 1,7% en 2013, 2% à partir de 2014 puis comprise entre 2% et 2,5% entre 2015 et 2016. Nos propres estimations évaluent ce rendement à 44,7 milliards d'euros en 2017.

#### Cadrage macro-économique retenu

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Croissance</b>	0,5	1,7	2	2-2,5	2-2,5	2-2,5
<b>Déficit</b>	4,5	3	2,3	1,6	0,8	0
<b>Dette</b>	88,7	88,6	87,6	85,8	83,4	80,2
<b>Dépense publique</b>	56,5	56,3	55,8	55,3	54,6	53,9
<b>Prélèvements obligatoires</b>	45,1	46,5	46,6	46,8	46,8	46,9

*Reconstitution Terra Nova, mars 2012*