

PROJET DE FRANÇOIS BAYROU : LA RIGUEUR ET APRES ?

Par La cellule chiffrage de Terra Nova

Le 07 février 2012



Synthèse

François Bayrou a présenté mercredi 1er février le volet financier et économique de son programme présidentiel pour 2012. Prenant ses distances avec la politique économique, sociale de l'actuelle majorité, le programme du député s'articule autour de trois axes:

- produire français, mieux soutenir les entreprises et lutter contre le surendettement du pays;
- reconstruire une ambition éducative en favorisant l'éducation et la formation;
- construire une nouvelle démocratie, en tournant le dos à la dérive des institutions observée depuis mai 2007.

Les experts de la cellule chiffrages de Terra Nova ont analysé l'ensemble des propositions présentées et évalué le cadrage financier. Nos conclusions sont les suivantes :

1. La stratégie des finances publiques retenue par F. Bayrou fait de l'annulation des déficits en 2016 l'objectif central de son projet économique ;

2. Une réduction de 50 milliards d'euros des dépenses publiques serait mise en œuvre au cours des deux premières années du quinquennat, dont 20 milliards d'euros sur l'Etat et 20 milliards d'euros sur la dépense sociale ;

3. Une grande partie de l'ajustement serait toutefois opérée par une ponction fiscale de 20 milliards d'euros sur les ménages et la consommation, qui pourrait priver jusqu'à un demi-point de croissance supplémentaire si ce programme était appliqué

La principale mesure, sur le plan fiscal, porte sur une hausse de la TVA de deux points : un point en 2012 et un point en 2014. Elle serait appliquée sur la consommation des ménages (+ 20 Mds€ en deux ans).

Le rendement estimé semble indiquer que le relèvement envisagé de TVA porterait non pas sur le seul taux moyen mais également sur l'ensemble des taux, y compris les taux réduits.

Si ce choix était confirmé, la hausse des prélèvements sur la consommation frapperait l'ensemble des ménages, notamment les moins favorisés, et l'ensemble des produits et services, y compris ceux de première nécessité – santé, produits alimentaires, etc. – et ce dès la fin de l'année 2012 s'agissant de la première étape du relèvement.

Cette hausse de près de 2 points de PIB de l'impôt sur la consommation des ménages se traduirait par un impact très important sur les prix et le pouvoir d'achat des Français, avec une répercussion probable et très substantielle de la hausse de la TVA sur le niveau des prix en 2013 puis 2014 (dans un délai de l'ordre de 12 mois), comme cela s'est produit lors des précédentes expériences de hausse de la TVA (Juppé 1995, Allemagne 2007, Japon 1997).

Absorbé principalement par les ménages, ce choc inflationniste pèserait sur leur pouvoir d'achat et limiterait leurs dépenses. Ce mécanisme, également à l'oeuvre dans les autres pays occidentaux, provoquerait un ralentissement de l'économie et limiterait le rebond de la croissance jusqu'en 2016. D'autant qu'il pourrait se cumuler avec l'effet sur les investissements des collectivités locales de la baisse des dépenses de 10 milliards d'euros qui leur serait parallèlement appliquée.

Au total et en cumulé, le choc inflationniste coûterait environ un demi-point de croissance à l'économie française au cours de la période 2013-2016, accentuant le retard de production accumulé depuis 2008 et la dégradation de la situation sur le marché du travail.

4. Les résultats attendus de cette stratégie de consolidation – objectif de déficit des APU à 3% de PIB en 2012 et 0% en 2016 – doivent être étayés par un chiffrage beaucoup plus précis des dépenses nouvelles

L'exonération de charges pendant deux ans pour toutes les entreprises de moins de 50 salariés qui embauchent un jeune ou un chômeur ainsi que la création d'un crédit d'impôt innovation « à l'image du crédit d'impôt recherche » représenteraient une charge financière probablement nettement supérieure aux chiffrages avancés avec des effets d'aubaine potentiellement massifs. L'une et l'autre de ces mesures présentent une opportunité contestable :

- Pour la première : le problème du coût du travail au niveau du SMIC paraît peu corrélé à la taille de l'entreprise ou à son secteur d'activité. En outre, une restriction selon un critère de taille de l'entreprise générerait un effet de seuil massif, néfaste à la dynamique des PME,*
- Pour la seconde : une pertinence économique contestable au regard de son coût. Si l'activité de R&D engendre des externalités positives directes, qui justifient en conséquence la mise en place d'un dispositif fiscal spécifique, c'est beaucoup moins vrai pour les dépenses d'innovation au sens large hors R&D.*

De nombreuses mesures ne sont pas détaillées, notamment s'agissant des réductions de dépenses, et d'autres manquent de précision (avantage fiscal lorsqu'une grande entreprise crée une structure

d'investissement en direction d'une PME ou y prend une participation ; relancer de la production française et du "label France", statut pour les business angels avec déductions fiscales,...). De nombreux secteurs d'intervention de l'Etat ne sont pas évoqués dans le projet, induisant un doute sur l'équilibre financier recettes/dépenses annoncé : c'est le cas des politiques de la construction de logements, de la lutte contre le chômage, ou encore du pouvoir d'achat des ménages.

Les 20 milliards d'euros d'économies attendues sur la dépense sociale supposeraient le gel de toutes les prestations sociales, de retraite, de santé et familiales, au risque d'aggraver la récession.

Quant aux modalités de la réduction de 10 milliards d'euros des dépenses des collectivités territoriales, elles ne sont pas précisées.

5. Les autres mesures fiscales du projet de F. Bayrou sont basées sur des estimations de rendement fragiles ou incomplètes.

Impôts sur les ménages : Le rendement de la mesure n'est pas évalué par F. Bayrou. Elle pourrait atteindre selon nos estimations entre 1 et 1,5 milliard d'euros.

Niches fiscales : Le candidat évoque une réduction des niches fiscales de 20 milliards d'euros dont 10 la première année. Il ne donne toutefois aucune précision sur le schéma de suppressions ou de plafonnement qu'il compterait appliquer s'il était élu.

Impôts sur le patrimoine : Le candidat compte transformer l'impôt sur la fortune en une contribution de solidarité sur le patrimoine (CSP). L'ISF actuel serait remplacé par une majoration de l'impôt sur le revenu via la création d'un revenu théorique de 1 % pour tout patrimoine au-dessus de 1 million d'euros, ce qui devrait assurer plus de progressivité.

Cette mesure, associée à la revue de certains « avantages fiscaux et à la croissance », rapporterait 10 milliards d'euros selon F. Bayrou. Un rendement que nous estimons très largement surévalué alors que nous évaluons le gain associé à l'établissement de deux tranches supplémentaires d'impôt sur le revenu à moins de 1,5 milliard d'euros, comme indiqué précédemment.

Quant à l'impact de la mesure sur les classes moyennes, il n'est pas clair mais les éléments de présentation fournis laissent penser que cette contribution pourrait peser pour près de 50 % sur les ménages « non aisés ».

Au total, le projet économique et financier présenté induirait un risque non négligeable sur la croissance au cours de la prochaine mandature. Le relèvement de 20 milliards d'euros de la TVA sur les ménages pour respecter la trajectoire financière pourrait affaiblir grandement le moteur de la croissance, et entretenir une croissance durablement atone pendant la mandature, au détriment de l'emploi, alors même qu'elle s'accompagnerait d'une hausse des prélèvements de 50 milliards d'euros sur 5 ans.

Le déficit des administrations publiques pourrait, sur la base de ces hypothèses, être plus difficilement tenu qu'annoncé, d'autant que de nombreux postes de dépenses, mais aussi certaines des augmentations fiscales avancées, manquent de précisions et de détails.

Croissance, baisse réelle et effective de la dette, créations d'emplois et rentrées fiscales : le bouclage proposé inscrit cette quadrature dans une logique potentiellement récessive pour l'économie française.

Note
intégrale

1. La stratégie des finances publiques retenue par F. Bayrou fait de l'annulation des déficits en 2016 l'objectif central de son projet économique

Le cadrage des propositions de François Bayrou table sur un retour à l'équilibre des finances publiques en 2016 (0% de déficits), sur la base d'hypothèses de croissance faibles, limitées à 1,5% par an entre 2014 et 2017 (après 0.2% en 2012 et 1% en 2013).

Cette performance de croissance serait particulièrement médiocre et très éloignée du cheminement normal d'une économie en sortie de crise. Au terme du prochain quinquennat, l'économie française n'aurait toujours pas retrouvé son niveau de croissance potentiel.

Compte tenu de ces hypothèses, l'ajustement nécessaire pour parvenir à 0% de déficits dès 2016 est estimé à 100 milliards d'euros entre 2012 et la fin de l'année 2016, soit une réduction de près de 5 points de PIB en 4 ans. Une estimation réaliste, mais directement liée à l'hypothèse de croissance retenue.

2. Une réduction de 50 milliards d'euros des dépenses publiques serait mise en œuvre au cours des deux premières années du quinquennat, dont 20 milliards d'euros sur l'Etat et 20 milliards d'euros sur la dépense sociale

Ce chiffre, considérable, le conduirait à appliquer une gestion extrêmement rigoureuse aux dépenses publiques, dans le cadre d'un plan d'ajustement sur les dépenses environ 5 fois supérieur au plan de rigueur mis en œuvre par l'actuelle majorité.

La moitié de l'ajustement, soit 50 milliards d'euros d'économies, seraient appliquées d'ici 2016, soit l'équivalent des deux plans de rigueur conduits par le Président de la République (plans Sarkozy et Fillon) multipliés par 5 :

- L'ensemble des dépenses de l'Etat et des collectivités territoriales serait gelé en valeur pendant les deux premières années de son Quinquennat (à comparer à une progression de +0.5% en volume proposée par l'UMP dans son projet pour 2012 et de +1% par François Hollande dans sa plateforme présidentielle) ;
- La règle d'or serait inscrite dès son élection dans la Constitution ;
- La CSG serait augmentée ;
- Une économie de 20 milliards d'euros sur les dépenses de santé est par ailleurs prévue en 3 ans sans toutefois que le détail des économies ne soit précisé.

3. Une grande partie de l'ajustement serait toutefois opérée par une ponction fiscale de 20 milliards d'euros sur les ménages et la consommation, qui pourrait priver jusqu'à ½ point de croissance supplémentaire la croissance si ce programme était appliqué

Afin de « tenir » cette très importante contraction de la dépense publique, plusieurs réformes sont avancées :

- Suppression de postes de fonctionnaires, même si le candidat s'engage à préserver sur le quinquennat les moyens de l'école, du collège, du lycée et de l'université, proposant de remplacer « poste pour poste » tous les départs à la retraite des enseignants.
- Relèvement de l'âge de départ à la retraite. Le retour à la retraite à 60 ans pour les salariés ayant commencé à travailler très jeunes et ayant une durée de cotisation de 41,5 ans (prise en compte des carrières longues ou pénibles) n'est pas envisagé ;
- Réforme de l'imposition du capital (cf infra)

La principale mesure demeure toutefois, sur le plan fiscal, la hausse de la TVA de deux points : un point en 2012 et un point en 2014. Elle serait appliquée sur la consommation des ménages (+ 20 Mds€ en deux ans)

Le rendement estimé semble indiquer que le relèvement envisagé de TVA porterait non pas sur le seul taux moyen mais également sur l'ensemble des taux, y compris les taux réduits.

Si ce choix était confirmé, la hausse des prélèvements sur la consommation frapperait l'ensemble des ménages, notamment les moins favorisés, et l'ensemble des produits et services, y compris ceux de première nécessité – santé, produits alimentaires, etc. – et ce dès la fin de l'année 2012 s'agissant de la première étape du relèvement.

Cette hausse de près de 2 points de PIB de l'impôt sur la consommation des ménages se traduirait par un impact très important sur les prix et le pouvoir d'achat des ménages, avec une répercussion probable et très substantielle de la hausse de la TVA sur le niveau des prix en 2013 puis 2014 (dans un délai de l'ordre de 12 mois), comme cela s'est produit lors des précédentes expériences de hausse de la TVA (Juppé 1995, Allemagne 2007, Japon 1997).

Absorbé principalement par les ménages, ce choc inflationniste pèserait sur leur pouvoir d'achat et limiterait leurs dépenses. Ce mécanisme, également à l'oeuvre dans les autres pays occidentaux, provoquerait un ralentissement de l'économie et limiterait le rebond de la croissance jusqu'en 2016. D'autant qu'il pourrait se cumuler avec l'effet sur les investissements des collectivités locales de la baisse des dépenses de 10 milliards d'euros qui leur serait parallèlement appliquée.

Au total et en cumulé, le choc inflationniste coûterait environ un demi-point de croissance à l'économie française au cours de la période 2013-2016, accentuant le retard de production accumulé depuis 2008 et la dégradation de la situation sur le marché du travail.

4. Les résultats attendus de cette stratégie de consolidation – objectif de déficit des APU à 3% de PIB en 2012 et 0% en 2016 – doivent être étayés par un chiffrage beaucoup plus précis des dépenses nouvelles

L'exonération de charges pendant deux ans pour toutes les entreprises de moins de 50 salariés qui embauchent un jeune ou un chômeur : une mesure probablement très coûteuse avec des effets d'aubaine massifs

Cette mesure a déjà été proposée en 2007 par F. Bayrou (l'exonération portait toutefois sur 5 ans et non sur 2 années). L'Institut COE-Rexecode (libéral) à l'époque avait fortement critiqué cette proposition en soulignant le risque très élevé d'effets d'aubaine.

La plupart des entreprises de plus de 10 salariés étant « constamment » dans des processus d'embauche et de fins de contrat, cette proposition risque en effet de bénéficier à des entreprises qui auraient de toute façon embauché.

La proposition de F. Bayrou apparaît d'autant moins opportune que le problème du coût du travail au niveau du SMIC semble peu corrélé à la taille de l'entreprise ou à son secteur d'activité. En outre, une restriction selon un critère de taille de l'entreprise générerait un effet de seuil massif, néfaste à la dynamique des PME.

A côté d'une suppression des exonérations sur les heures supplémentaires, il serait beaucoup plus opportun d'orienter la politique de l'emploi vers une incitation à embaucher des jeunes et des seniors.

Le coût de la mesure risque d'être extrêmement élevé, et très supérieur aux 2 milliards d'euros avancés par F. Bayrou. La même mesure avait été évaluée le double en 2007, soit 4 milliards d'euros par an.

Proposer de manière indiscriminée un emploi sans charge pendant 2 ans à toutes les entreprises de moins de 50 salariés représenterait un fantastique effet d'aubaine pour les entreprises. Il faudrait au minima que le dispositif soit ciblé, notamment sur les jeunes ayant le plus de difficultés d'insertion sur le marché du travail. Dans ce cas, se poserait la question de leur formation durant ces deux années... et de leur tutorat par un "senior" (proposition avancée par F. Hollande dans le cadre du contrat de génération).

Des effets pervers massifs ne manqueraient pas de survenir au bout de la période des deux ans quand la mesure serait supposée prendre fin. A tout le moins, il faudrait subordonner cette mesure aux seuls CDI pour qu'elle fasse sens.

Le salaire moyen brut des salariés du secteur privé et semi public en France (toutes tailles et tous secteurs confondus) est de 2.751 euros (chiffre 2008). Avec un taux de cotisation patronale à 35%, il faudrait, pour arriver aux 2 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales patronales avancés par F. Bayrou, que le nombre de salariés concernés soient de l'ordre de 170.000. Or, le nombre d'entreprises françaises ayant entre 1 et 50 salariés se monte à plus de 1 millions (1.176.470 très exactement selon l'INSEE [chiffre 2008]).

Soit le chiffrage avancé par F. Bayrou se cale donc sur un nombre très limité de bénéficiaires (170.000 entreprises seulement sur plus de 1 millions potentiellement concernées). Soit, si toutes les entreprises concernées embauchaient, le coût potentiel s'avérerait nettement supérieur, jusqu'à 11 milliards d'euros en régime de croisière.

Le chiffrage de 2 milliards d'euros et ses hypothèses méritent donc d'être très précisément explicités au cours de la campagne.

A ce stade, et compte tenu de ces considérations, la mesure semble peu compatible avec la volonté affichée de garantir la protection sociale et de supprimer les déficits.

La création d'un crédit d'impôt innovation "à l'image du crédit d'impôt recherche" : une mesure potentiellement très coûteuse avec des effets d'aubaine massifs

La création d'un crédit d'impôt innovation vise sur le papier à subventionner les dépenses de conception, prototypes, pré industrialisation et de design engagées par les entreprises, au-delà de la définition des dépenses de « recherche et développement » au sens strict.

Le coût de la mesure risque d'être extrêmement élevé : il a été estimé par la DGCIS (Direction de la Compétitivité et de l'Industrie) du Ministère de l'Economie et des Finances à plus de 1 milliard d'euros (sur la base d'un taux de subventionnement de 30 % dans la limite de 1 M€ par an et par entreprise). Selon la DGCIS, le nombre d'entreprises potentiellement concernées serait de l'ordre de 2150. Avec un taux de crédit d'impôt de 30 % et un plafond à 1 M€, le coût d'une telle mesure s'élèverait à 1,2 milliard d'euros.

Ce nouveau crédit d'impôt a jusqu'ici toujours été écarté en raison notamment de ses effets d'aubaine massifs. Ce crédit d'impôt poserait en effet de grandes difficultés de définition compte tenu du champ d'application a priori très vaste.

Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans une étude publiée en octobre 2010 intitulée « entreprises et niches fiscale et sociales », relevait en outre qu'un tel crédit d'impôt n'apparaissait pas « économiquement pertinent » : si l'activité de R&D engendre des externalités positives et justifie en conséquence la mise en place d'un dispositif tel que le CIR afin de rapprocher le rendement privé des investissements en R&D de leur rendement social, les dépenses d'innovation hors R&D ne contribuent en revanche pas à accroître le stock de connaissances et n'engendrent donc pas d'effets externes liés à la diffusion de ces dernières.

De plus, un crédit d'impôt innovation pourrait permettre des effets d'aubaine potentiellement importants. En effet, l'intervention publique en faveur de l'innovation auprès des entreprises dont la capacité d'autofinancement est limitée par un accès plus difficile au crédit bancaire, en raison des asymétries d'information entre l'entrepreneur et l'investisseur ou l'organisme de crédit et des risques inhérents aux projets innovants.

La mesure ne constituerait pas un bon outil pour répondre à ces difficultés puisqu'il ne permettrait pas de cibler les entreprises contraintes, induisant des effets d'aubaine potentiellement importants. Les garanties de prêts, tel que celle offertes par Oséo, apparaissent en réalité beaucoup plus pertinentes. Et mettre sur le même plan innovation et R&D induirait l'effet pervers de désinciter à la R&D, plus risquée et plus profitable à la collectivité.

Dans tous les cas, Terra Nova souligne que la subvention fiscale devrait aller en priorité à la R&D et le crédit d'impôt rester beaucoup plus important dans ce cas.

De nombreuses autres mesures ne sont pas détaillées, notamment s'agissant des réductions de dépenses, et d'autres manquent de précisions :

- Créer un « commissariat national aux stratégies » ;
- « Mettre en réseau des grandes entreprises et des PME »,
- Accorder un avantage fiscal lorsqu'une grande entreprise crée une structure d'investissement en direction d'une PME ou y prend une participation.
- Relancer la production française avec un « label France » (sans explication sur les modalités de la mesure)
- Statut pour les business angels avec déductions fiscales

Les 20 milliards d'économies attendues sur la dépense sociale supposeraient le gel de toutes les prestations sociales, de retraite, de santé et familiales, au risque d'aggraver la récession. Quant aux modalités de la réduction de 10 milliards d'euros des dépenses des collectivités territoriales, elles ne sont pas précisées.

D'autres mesures apparaissent contestables dans leurs postulats :

Il s'agit notamment de la proposition visant à développer les « négociations d'accord particulier au sein de l'entreprise mais soumise à des accords cadre dans les branches ». Le risque est réel de voir s'affaiblir la portée de la régulation salariale de branche compte tenu de la volonté des entreprises de disposer de la plus grande autonomie possible dans la définition de leurs politiques salariales (remise en question des mécanismes salariaux traditionnels définis par la convention collective).

En l'absence d'un encadrement juridique suffisant, la priorité donnée à la négociation d'accord particulier au sein de l'entreprise risque de dévoyer les fonctions traditionnelles de la négociation collective. La négociation collective comme mode de régulation générale des conditions de travail au niveau de la branche doit probablement être préservée.

En l'espèce, la référence à l' « exemple allemand » est très fragile. Dans ce pays, les représentants des salariés siègent dans les instances représentatives. Et ce modèle allemand a également son revers : absence de SMIC, forte baisse des salaires dans la valeur ajoutée (-5 points entre 1998 et 2008) ; 2,5 millions d'Allemands travaillant pour un salaire de moins de 5€ par heure, et une augmentation spectaculaire des inégalités salariales (+20 % entre 2000 et 2010).

Enfin, de nombreux secteurs d'intervention de l'Etat ne sont pas évoqués dans le projet, induisant un doute sur l'équilibre financier recettes/dépenses annoncé :

Ceci est notamment le cas sur les politiques de la construction de logements, de la lutte contre le chômage, ou encore du pouvoir d'achat des ménages.

5. Les autres mesures fiscales du projet de F. Bayrou sont basées sur des estimations de rendement fragiles ou incomplètes.

Impôts sur les ménages

F. Bayrou propose de créer deux tranches supplémentaires d'impôt sur le revenu. La tranche marginale actuelle à 41 % sera portée à 45 % et une nouvelle tranche de « solidarité » à 50% pour les revenus supérieurs à 250.000 euros par part verra le jour.

Le rendement de la mesure n'est pas évalué par F. Bayrou : elle pourrait atteindre selon nos estimations entre 1 et 1,5 milliard d'euros.

Niches fiscales

Le candidat évoque une réduction des niches fiscales de 20 milliards d'euros dont 10 la première année. Il ne donne toutefois aucune précision sur le schéma de suppressions ou de plafonnement qu'il compterait appliquer s'il était élu.

Impôts sur le patrimoine

Le candidat compte transformer l'impôt sur la fortune en une contribution de solidarité sur le patrimoine (CSP) : l'ISF actuel serait remplacé par une majoration de l'impôt sur le revenu via la création d'un revenu théorique de 1 % pour tout patrimoine au-dessus de 1 million d'euros, ce qui devrait assurer plus de progressivité.

Cette mesure, associée à la revue de certains « avantages fiscaux et à la croissance », rapporterait 10 milliards d'euros selon F. Bayrou. Un rendement que nous estimons très largement surévalué alors que nous estimons le gain associé à l'établissement de deux tranches supplémentaires d'impôt sur le revenu à moins de 1,5 milliard d'euros, comme indiqué précédemment.

Les classes moyennes seraient elles aussi concernées par cette proposition ? Les propos de F. Bayrou semblent nous l'indiquer : « cette contribution pendant les trois années touchera pour plus de 50 % les plus aisés de nos concitoyens » selon le candidat. Le poids de cette nouvelle imposition pourrait donc être supporté pour une autre moitié (50%) par les Français.

*

Au total, le projet économique et financier présenté induit un risque non négligeable sur la croissance. Le relèvement de 20 milliards d'euros de la TVA sur les ménages pour respecter la trajectoire financière pourrait grandement mettre à mal le moteur de la croissance, et entretenir une croissance durablement affaiblie pendant la mandature, au détriment de l'emploi, alors même qu'elle s'accompagnerait d'une hausse des prélèvements de 50 milliards d'euros sur 5 ans.

Le déficit des administrations publiques pourrait, sur la base de ces hypothèses, être plus difficilement tenu qu'annoncé, d'autant que de nombreux postes de dépenses, mais aussi certaines des augmentations fiscales avancées, manquent de précisions et de détails.

Croissance, baisse réelle et effective de la dette, créations d'emplois et rentrées fiscales : le bouclage proposé inscrit cette quadrature dans une logique potentiellement récessive pour l'économie française.