

De : Michel Didier
Envoyé : lundi 27 mars 2017 12:52
À : 'Jean PISANI-FERRY'
Cc : Denis Ferrand; Emmanuel JESSUA
Objet : RE: Votre analyse du programme d'Emmanuel Macron

Cher Jean,

Merci d'avoir pris connaissance de nos analyses publiées dans le dossier [Présidentielle : des promesses aux réalités \(www.coe-rexecode.fr\)](#) et d'avoir rappelé d'entrée de jeu que tu apprécies généralement le sérieux du travail de Coe-Rexecode.

J'ai répondu dès réception de ton mail du 23 mars que nous sommes prêts à préciser avec vous les éléments du débat économique.

Ton courriel d'observations du 23 mars comporte deux volets, un volet technique sur l'évaluation des mesures, et un volet sur la démarche économique. Je réponds sur les deux points en commençant par les questions de « chiffrages ».

1. Sur la quantification du programme

Nous reprenons en principe les chiffrages du programme lorsqu'il y en a, mais il y en a peu. Sinon nous explicitons nos calculs.

1.1. « Vous chiffrez à près de dix milliards l'effet de la substitution de la CSG aux cotisations sociales salariés, alors que la mesure est équilibrée »

Réponse : Nous estimons que la mesure n'est pas financée. Faute d'informations complémentaires, que nous avons demandées par mail du 14 mars demeuré sans réponse, nous avons fait l'hypothèse que les agents publics et les indépendants bénéficiaient d'une réduction de cotisations équivalente à celle des salariés du privé (c'est-à-dire au taux de 3,15% des assiettes concernées – salaire brut ou revenu professionnel). Au total, nous estimons cette assiette en année pleine à 978 Md€ : l'allègement de 3,15 points (soit 2,4 points de cotisation salariale chômage et 0,75 point de cotisation maladie) de cette assiette entraînerait donc un coût de $3,15/100 \times 978 = 30,8$ Md€. Pour financer cette baisse de recettes, nous avons compris que la CSG augmenterait de 1,7 point sur les assiettes suivantes : les salaires bruts de l'ensemble des salariés et les revenus professionnels des indépendants (963 Md€), les pensions soumises au taux normal de CSG et les revenus du capital. D'après le rapport de la Drees 2016, le montant annuel des pensions était de 250 Md€ et 55% des retraités étaient soumis au taux normal de la CSG : en supposant que la répartition des pensions est identique à la répartition des salaires, les pensions soumises au taux normal de la CSG représenteraient 70% de l'ensemble des pensions, soit $70\% \times 250 = 175$ Md€.

Enfin, l'assiette des revenus du capital soumise à la CSG s'élève à environ 125 Md€ (rapport 2013 de la Cour des Comptes sur l'apport de la CSG au financement de la protection sociale). La hausse de 1,7 point de CSG s'appliquerait donc à une assiette de $963 + 175 + 125 = 1263$ Md€. Le surcroît de recettes serait donc de $1,7\% \times 1263 = 21,5$ Md€.

Dans ces conditions, il y aurait donc un coût pour les finances publiques de $30,8 - 21,5 = 9,3$ Md€.

1.2. « Vous surévaluez de plus de cinq milliards l'effet sur le coût du travail de la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales »

Réponse : Le calcul et ses hypothèses sont explicités dans notre étude. Nous évaluons le coût du CICE à 24,7 Md€ (en tenant compte du passage de 6 à 7 points depuis le 1er janvier 2017), en nous basant sur la distribution des salaires fournies par les DADS et la masse salariale fournie par l'Acoss. Nous évaluons, selon la même méthode, à 24,5 Md€ le montant de l'allègement proposé par le programme. Cet allègement serait de 6 points jusqu'à 2,5 SMIC, auquel s'ajouterait un allègement de 4 points supplémentaires au niveau du SMIC dont nous supposons qu'il diminue en sifflet jusqu'à 1,6 SMIC. Au total, l'allègement proposé porterait sur un montant d'un ordre de grandeur identique à celui du CICE actuel. A ceci près que l'allègement proposé serait soumis à l'impôt sur les sociétés, contrairement au CICE. En retenant un taux d'IS « marginal effectif moyen » de 29 %, et pour que la transformation en allègements soit neutre en moyenne pour les entreprises après IS, il aurait fallu basculer le CICE en un allègement portant sur un montant de $24,7/(1-29\%) = 34,8$ Md€, soit un montant supérieur de $34,8 - 24,5 = 10,3$ Md€ par rapport à celui retenu dans le programme.

1.3. « Vous vous trompez sur la chronique du plan d'investissement »

Il est vrai que nous n'avons pas repris exactement la chronique exacte du programme. Nous avons retenu une chronique simple de 10 Md€ par an alors que le programme retient des années plus hautes et des années plus basses. C'est neutre sur l'ensemble du quinquennat (50 Md€) et donc l'endettement public ou le déficit moyen sur la période. Ce n'est en revanche pas neutre sur le déficit en fin de période, qui serait ramené (avant les mesures correctrices que nous prévoyons) de 3,4 à 3,2 points de PIB. L'écart sur l'estimation de la croissance est insignifiant.

1.4. « Vous surévaluez fortement le coût budgétaire d'une série de mesures (ouverture de l'assurance-chômage, prise en charge des prothèses, exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires) »

Réponses :

a. Sur l'assurance chômage, il nous semble que nous avons une position particulièrement équilibrée puisque nous supposons d'une part que l'extension aux indépendants et aux démissionnaires se traduira par un surcoût annuel de 3,8 Md€. Sur les démissionnaires, on retient un taux moyen de démission de 4% par an et une indemnité annuelle moyenne de 12 600 euros. On suppose qu'un tiers des démissionnaires reste au chômage un an, sans l'être plusieurs fois en 5 ans, on évalue le coût annuel de l'extension aux salariés démissionnaires à $12\,600 \times 4\% \times 16800000/3 = 2,8$ milliards d'euros (on se restreint aux salariés du privé marchand). On compte actuellement environ 3 millions de travailleurs indépendants en France. Si on retient un taux de chômage de 5 % (environ la moitié du taux de chômage des salariés) et si on suppose que la moitié de ces demandeurs d'emploi serait au chômage pendant un an, le coût de cette mesure serait de $3000000 \times 5\% / 2 \times 12600 = 0,9$ milliard d'euros. Soit un coût total pour l'assurance-chômage de $2,8 + 0,9 = 3,8$ Md€ (avec les arrondis).

Mais nous supposons par ailleurs que le renforcement du contrôle des chômeurs et le durcissement des conditions d'indemnisation se traduiront par : 1) un baisse de 10% des dépenses d'assurance chômage, soit $10\% \times 32 = 3,2$ Md€, 2) par une hausse de l'emploi (qu'on peut interpréter comme une réduction du nombre d'emplois vacants) de 150 000 postes, ce qui aura un impact macroéconomique favorable et donc une rétroaction positive après bouclage macro sur les finances publiques. Le coût net ex ante des mesures sur l'assurance-chômage est donc de 600 millions d'euros seulement et nous évaluons en outre un impact macroéconomique positif de cette mesure.

b. Sur la prise en charge des prothèses dentaires et lunettes, nous avons repris les chiffres du ministère de la Santé publiés par les Echos le 11 janvier 2017 : selon les données du ministère de la Santé, les ménages ont payé de leur poche 1,48 milliard d'euros en 2015 pour les lunettes et les lentilles correctrices, et 2,43 milliards pour des soins dentaires. Pour l'audioprothèse, les statistiques datant de 2011 font état d'un reste à charge de 462 millions d'euros.

Nous avons arrondi le total à 4 Md€. Il est vrai que l'on raisonne toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans interdire les dépassements et sans plafonner les tarifs libres, mais le programme fournit peu d'éléments là-dessus à part une hausse de la concurrence entre assureurs et mutuelles qui risque de mettre du temps à porter des fruits tangibles.

c. Sur la suppression des cotisations sociales sur les heures supplémentaires, il y avait une coquille dans notre texte : au lieu de 3,1 milliards pour les cotisations salariales et 1,4 pour les cotisations employeurs, il faut lire 3,4 pour les cotisations salariales et 1,1 pour les cotisations employeurs mais cela est neutre sur la somme globale. Sur le total, soit 4,5 Md€, le programme ne propose aucune évaluation. Selon la Dares, en 2014, près de 50% des salariés à temps complet dont le temps de travail est décompté en heures (on a supposé un taux de 90 % de salariés à temps complet dont le temps de travail est décompté en jours) avaient effectué des heures supplémentaires (107 en moyenne dans l'année pour ceux qui en avaient fait, pour une rémunération moyenne annuelle de 1717 heures). Nous avons en outre supposé que le rétablissement de l'exonération concernerait tous les salariés, y compris du secteur public. On estime, en supposant des proportions et valeurs moyennes semblables dans le public, un nombre de 9,1 millions de salariés par an qui effectuent des heures supplémentaires, dont 2,2 millions dans le public. Le rétablissement de l'exonération des cotisations salariales procurerait alors un gain pour les salariés de $9,1 \text{ millions} \times 1717 \times 0,22 = 3,4$ milliards d'euros. Le rétablissement de la réduction forfaitaire de cotisations employeurs de 1,5 euro par heure travaillée procurerait un gain pour les entreprises de $(9,1 \text{ millions} - 2,2 \text{ millions}) \times 1,5 \times 107 = 1,1$ Md€.

1.5. « Parce que les dépenses sont surévaluées, vous imposez arbitrairement une baisse des pensions de près de vingt milliards d'euros destinée selon vous à ramener le déficit en deçà de 3% du PIB. Cette mesure ne figure nulle part dans notre programme et sa seule justification est votre propre erreur dans l'évaluation des recettes et dépenses que nous proposons. Le programme que vous chiffrez n'est donc pas celui d'Emmanuel Macron. C'est une représentation que vous en donnez, qui ne correspond pas à la réalité ».

Réponse : notre présentation est très claire. Nous déduisons effectivement de l'analyse qui précède, que nous maintenons, que le programme tel qu'il est laisserait s'accumuler des déficits de plus de 3 % au long du quinquennat. Nous testons donc une mesure d'ajustement budgétaire puisque c'est un objectif explicite du programme. Dans notre scénario central, le déficit des retraites s'élèverait à 19 Md€ en 2022. Le rééquilibrage du système de retraites nous semble donc le meilleur candidat pour une mesure correctrice. Nous avons choisi de retenir un ajustement des pensions (déjà introduite par la hausse de la CSG pour les pensions soumises au taux normal) plutôt qu'une hausse des cotisations qui aurait été en contradiction avec les objectifs d'emploi et de compétitivité du programme. Nous pouvons tester d'autres hypothèses.

1.6. « Vous ne faites pas l'effort d'analyser les effets potentiels de notre programme d'investissement. Au contraire, vous nous imputez faussement une politique de transfert des entreprises vers les ménages, financée par une hausse du coût du travail, qui est à l'exact opposé de vos présupposés et qui dans votre logique conduit donc, inévitablement, à de mauvais résultats ».

Réponse : Nous disons clairement dans l'étude (page 94) que l'impact macroéconomique favorable de ces mesures « pourrait toutefois être sous-estimé si la réforme du système de formation professionnelle envisagée par le candidat permettait dès le moyen terme d'augmenter la productivité et de baisser le chômage ». Notre sentiment est que ces réformes, dont le contenu reste à préciser, produiront plutôt leurs effets positifs dans le long terme. En outre, l'évaluation de l'ordre de grandeur de leurs effets sur la productivité est incertaine et le programme publié n'en donne au demeurant aucune évaluation.

S'agissant enfin de la méthode générale, les modèles de bouclage macroéconomique dont nous avons utilisé les variantes sont des modèles macroéconométriques traditionnels qui prennent bien en compte les effets keynésiens de court terme et dans lesquels les effets d'offre prennent progressivement le dessus. Nous tenons d'ailleurs bien compte de ces effets d'offre favorables à

moyen terme dans l'évaluation du programme sous revue (hausse de l'emploi lié à la réforme de l'assurance chômage, réforme de la fiscalité capital, baisse de l'IS, réforme du marché du travail, baisse des cotisations salariales...), qui ne se résument pas d'ailleurs au seul coût du travail.

2. Sur la démarche retenue

Je précise pour éviter toute ambiguïté que **nous avons procédé de façon identique pour les cinq programmes** (même scénario central, même méthode d'évaluation des impacts économiques, même façon d'intégrer des mesures correctives si nécessaire). Nous comprenons donc mal les interrogations, un peu en forme de mise en cause, concernant l'« objectivité » du travail effectué.

2.1. Sur le diagnostic d'abord. Notre diagnostic, maintes fois répété et bien connu, est que la perte historique de compétitivité de l'économie française est l'une des causes majeures de nos déficits budgétaires et extérieurs, de la désindustrialisation et du chômage. Ce point de vue est largement documenté dans nos travaux antérieurs et rappelé dans les pages 8 et suivantes du dossier. Que ce point de vue soit partagé par d'autres ou exprimé dans certains programmes ne démontre rien quant à notre démarche.

2.2. Sur la stratégie, nous accordons aussi un haut degré de priorité dans une perspective de long terme à l'investissement, à l'éducation et à la formation professionnelle. Mais nous prenons en compte dans nos évaluations l'ensemble des propositions du programme et leur impact budgétaire et macroéconomique sur les années 2018-2022 pour cette période. Nous observons que le solde budgétaire qui en résulte pose à nos yeux un problème d'endettement public supplémentaire, qui nous semble risqué pour la cohésion européenne. Nous avons notamment à l'esprit les analyses d'économistes réputés sur le fait que ce qui mine l'euro, c'est l'absence de confiance entre l'Allemagne et la France, et en conséquence la nécessité pour la stabilité européenne d'assurer dans la durée cette confiance. Cela nécessite pour la France de tenir ses engagements avec rigueur, objectif qui est au demeurant affiché par ailleurs avec force dans le programme.

C'est pourquoi il nous semble nécessaire d'éviter d'alourdir le déficit public et de concentrer les éventuelles faibles marges budgétaires sur le renforcement de notre compétitivité et un recalage des coûts du travail, effort engagé avec lucidité au cours du quinquennat de François Hollande. C'est en desserrant le verrou de la compétitivité que nous retrouverons une croissance durable et un chômage plus faible.

Nous n'ignorons pas que d'autres points de vue sont possibles, dont le tien, auquel nous prêtons toujours la plus grande attention, mais nous maintenons notre diagnostic ainsi que nos conclusions.

Nous restons bien sûr tout à fait prêts à poursuivre les échanges avec toi-même et qui le souhaite et à participer au débat économique – qui a un peu de mal à se nouer actuellement dans la sérénité – dans l'espoir de mieux éclairer l'opinion et pourquoi pas de contribuer à une clarification des programmes.

Très cordialement,

Michel DIDIER


Coe-Rexecode
29, avenue Hoche
75008 PARIS
www.coe-rexecode.fr