

Evaluation des programmes économiques de François Fillon, Benoit Hamon, Marine Le Pen, Emmanuel Macron et Jean-Luc Mélenchon

A l'occasion de la primaire ouverte de la droite et du centre des 20 et 27 novembre, nous avions procédé à des évaluations des conséquences macroéconomiques des programmes proposés par quatre candidats dont François Fillon. Alors que les détails des programmes des candidats à l'élection présidentielle est désormais connu, nous avons décidé de procéder à nouveau à l'évaluation économiques des programmes de cinq candidats en lice à l'élection présidentielle : François Fillon, Benoît Hamon, Marine Le Pen, Emmanuel Macron et Jean-Luc Mélenchon.

Pour cette élection, les candidats ont réalisé un vrai travail de chiffrage comptable de leurs mesures (ampleur des baisses de dépenses, chiffrages de mesures nouvelles, plan d'investissement ou des allègements de prélèvements obligatoires). En revanche, les candidats n'ont pas publié de présentation approfondie des conséquences économiques à attendre de l'ensemble de leurs mesures. Or, ce sont bien les conséquences qui ont de l'intérêt.

Quel est l'effet à attendre en termes de supplément de croissance, de créations d'emplois, de regain de part de marché à l'exportation des différentes mesures proposées ? Une fois pris en compte le bouclage macroéconomique, les réformes en termes de finances publiques aboutissent-elles réellement à l'objectif visé et annoncé en matière de solde public ?

La Fondation iFRAP a décidé d'entreprendre des travaux pour apporter des éléments sur ces questions en mobilisant un modèle macro-économétrique sectoriel, le modèle NEMESIS, dont les comptes d'agents et le « bloc fiscal » sont suffisamment détaillés pour pouvoir prendre en compte la plupart des mesures proposées par les candidats.

Les évaluations sont réalisées en considérant un scénario de référence (une évolution de l'économie « au fil de l'eau » sans mise en place de réformes). Ce scénario de référence est commun à l'évaluation des programmes économiques de l'ensemble des candidats afin d'assurer une comparabilité des différentes évaluations réalisées.

Notre méthodologie est la suivante : nous retenons les hypothèses fournies par les candidats en matière de montant budgétaire des mesures mises en œuvre. Nous tentons de nous procurer le maximum d'informations sur les modalités des mesures (séquencement dans le temps, détails de mise en œuvre,...) dans des documents publics fournis par les candidats ou en interrogeant les équipes de campagne.

Nous réalisons les simulations et chiffrages des programmes des candidats sur la période 2017-2022. Nous sommes bien conscients que les effets de certaines des mesures peuvent largement déborder cet intervalle temporel. Parfois, lorsque les mesures ont des effets très différents audelà de la période 2017-2022, nous le signalons et donnons des informations sur les conséquences à plus long terme de ces mesures, jusqu'en 2027.

Deux remarques s'imposent sur la nature de cet exercice et donc sur la façon d'appréhender ses résultats. La première remarque concerne les incertitudes sur la mise en œuvre pleine et entière des programmes affichés durant la campagne par les candidats, programmes qui sont la base de notre analyse. Nous avons pris le parti de considérer que la totalité des mesures des programmes des candidats serait mise en œuvre au cours du quinquennat, quelles que soient les conséquences de cette mise en œuvre (cet exercice est donc plus un « crash test » qu'un exercice de prospective réaliste). Il n'y a pas d'inflexion, pas de pause, pas de retour en arrière ou d'ajustements. Le programme de chacun des candidats, tel qu'il peut être connu à l'heure



actuelle, est appliqué méthodiquement année après année, même si ses conséquences économiques sont dommageables.

La seconde remarque concerne la manière de tenir pour réelles certaines mesures affichées par les candidats (et surtout les montants qui leur sont associés). Deux exemples : (1) plusieurs candidats annoncent une augmentation des recettes fiscales grâce à une lutte accrue contre la fraude fiscale. Les montants affichés de recettes supplémentaires grâce cet effort varient selon les candidats (10 milliards d'euros dans le programme d'Emmanuel Macron, 18 milliards d'euros dans le programme de Marine Le Pen, 60 milliards d'euros dans le programme de Jean-Luc Mélenchon). Doit-on les croire ? Quelle est la réalité de ces affichages ? Lorsque les montants nous ont parus élevés mais pas impossibles, nous les avons pris comme tels afin de ne pas rompre la cohérence d'ensemble du programme du candidat. Parfois, nous avons décidés de réduire un peu les montants affichés (par exemple chez Jean-Luc Mélenchon dans le cas évoqué où nous avons ramené le montant à 15 milliards d'euros). Autre exemple : François Fillon et Emmanuel Macron annoncent respectivement 100 et 60 milliards d'euros d'économies de dépenses publiques (hors dépenses supplémentaires envisagées). Certains détails de ces économies sont donnés mais doit-on croire à 100% les annonces d'économies de ces candidats? Dans ce cas, nous avons effectivement tenu pour acquis que ces baisses de dépenses seraient entièrement réalisées mais l'expérience nous enseigne que la mise en œuvre est parfois moins ambitieuse que les annonces....



Quelle stratégie ? L'aventure, l'attentisme gestionnaire ou la réforme ?

Au-delà de la difficulté de l'exercice et des incertitudes fortes qui lui sont attachées, et qu'on se doit de garder à l'esprit en prenant connaissance des chiffrages, l'exercice mené apporte un éclairage intéressant. Il dépasse le seul chiffrage budgétaire des mesures, devenu plutôt habituel et réalisé par plusieurs instituts ou médias, et donne, grâce à l'outil de la modélisation macroéconomique, une idée plus précise des conséquences de la mise en œuvre globale des mesures qui constituent les programmes économiques des candidats. On mesure ainsi l'effet économique des mesures et pas seulement leurs coûts. On voit ainsi apparaître clairement les différentes stratégies envisagées par les candidats et les points de tension qui apparaissent (les effets de retours du système économique).

Malgré le niveau élevé de la dette publique et le solde public encore largement déficitaire, neuf ans après la crise économique et financière, plusieurs candidats font le pari d'un dérapage budgétaire qui, à leurs yeux, permettrait le retour de la croissance (Mélenchon, Hamon, Le Pen et... même Macron la première année). La plupart de ces candidats condamnent la politique d'austérité prétendument menée depuis plusieurs années et comptent sur le supplément de croissance et d'inflation pour rendre moins prégnant le problème de la dette publique. C'est un peu vite oublier que la France souffre également d'un problème de compétitivité... La stimulation artificielle de la croissance et du pouvoir d'achat des ménages, par de nouvelles hausses de dépenses publiques, entraine une hausse des importations. Le surcroît d'inflation qui apparaît suite à la mise en œuvre de ces stratégies pèse sur la compétitivité et ralentit les exportations. Le solde commercial se détériore rapidement et ces stratégies s'avèrent finalement perdantes. Dans l'économie ouverte et globalisée qui est désormais la nôtre, la nécessité de compétitivité est essentielle et l'oublier, c'est s'exposer rapidement à une première force de rappel : la détérioration du solde de la balance commerciale.

Il y a des différences dans la stratégie « aventurière » de hausse des dépenses publiques. Dans le programme de certains candidats (Benoît Hamon par exemple) elle s'accompagne d'une hausse des prélèvements obligatoires (afin de maintenir un solde public « présentable » pour la Commission européenne). Chez d'autres, qui remettent en cause l'appartenance de la France à l'Union européenne ou à la zone euro, le dérapage budgétaire est plus clairement assumé (Marine Le Pen, Jean-Luc Mélenchon). Pour tous ces candidats, une autre force de rappel va cependant jouer : celle des charges d'intérêt sur la dette publique. La hausse des taux d'intérêt sur les obligations d'Etat, qui ne manquera pas d'accompagner sur les marchés financiers de telles fuites en avant par les déficits publics, alourdit les charges d'intérêt sur la dette et rend rapidement la stratégie intenable (« effet boule de neige » de la dette publique).

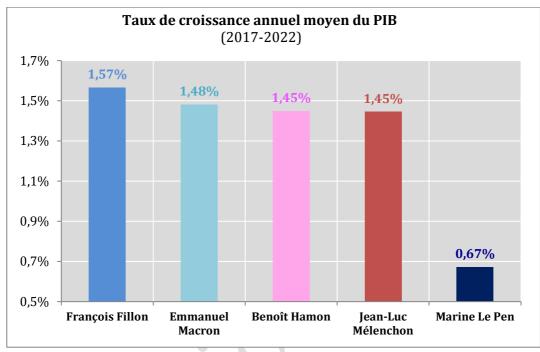
Le programme d'Emmanuel Macron se veut équilibré : des baisses de dépenses publiques sont programmées en face de l'introduction de nouvelles dépenses et d'un plan d'investissements (l'évolution nette des dépenses publiques est d'abord positive avant de s'inverser en fin de quinquennat dans notre appréciation chiffrée de ses mesures). Les hausses de prélèvements obligatoires compensent peu ou prou les baisses. Le risque de ce statu quo est néanmoins de ne pas améliorer sensiblement la situation de l'économie française pourtant encore très dégradée (chômage élevé, déficit public encore important, niveau élevé des prélèvements obligatoires, manque de compétitivité...). Cette stratégie « attentiste et gestionnaire » ne se révèle pas la plus pertinente à l'aune des conséquences économiques constatées.

Un dernier candidat, François Fillon, fait le choix d'une stratégie de baisse des dépenses publiques accompagnée d'un contre-choc fiscal d'ampleur, c'est-à-dire d'une baisse prononcée des prélèvements obligatoires. Si les baisses de dépenses publiques pèsent sur la consommation et donc la croissance, les baisses de prélèvements obligatoires stimulent l'économie (renforcement de la compétitivité, accélération de l'investissement). A l'aune des critères économiques, ce programme « réformateur » apparaît comme le plus efficace.

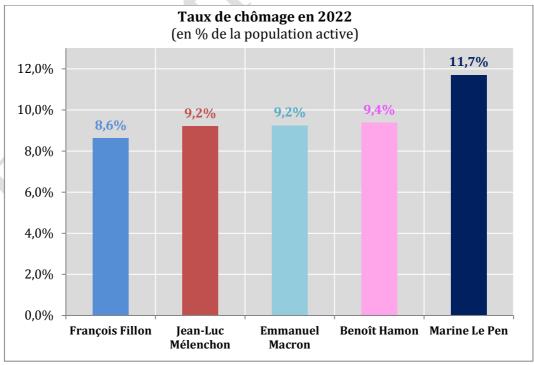


1. Comparaison des conséquences des programmes économiques des candidats

Nous présentons quelques graphiques synthétiques des conséquences en 2022 de la mise en place totale et entière des mesures des programmes des cinq candidats. Les critères retenus sont le taux de croissance annuel moyen sur la période 2017-2022, le taux de chômage en 2022, le solde de la balance commerciale en 2022 (en points de PIB) et la dette publique en 2022 (en point de PIB).

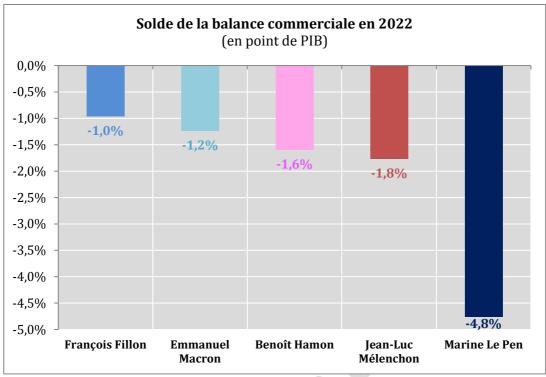


Référence: 1,52%

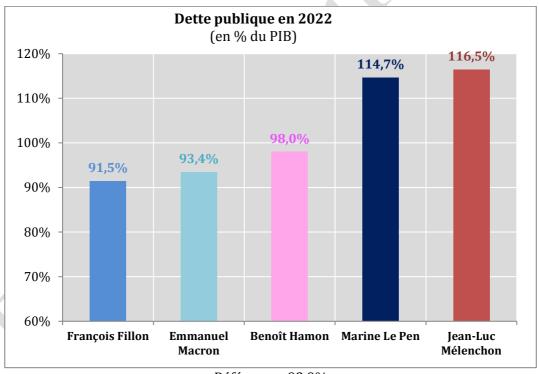


Référence: 9,0%





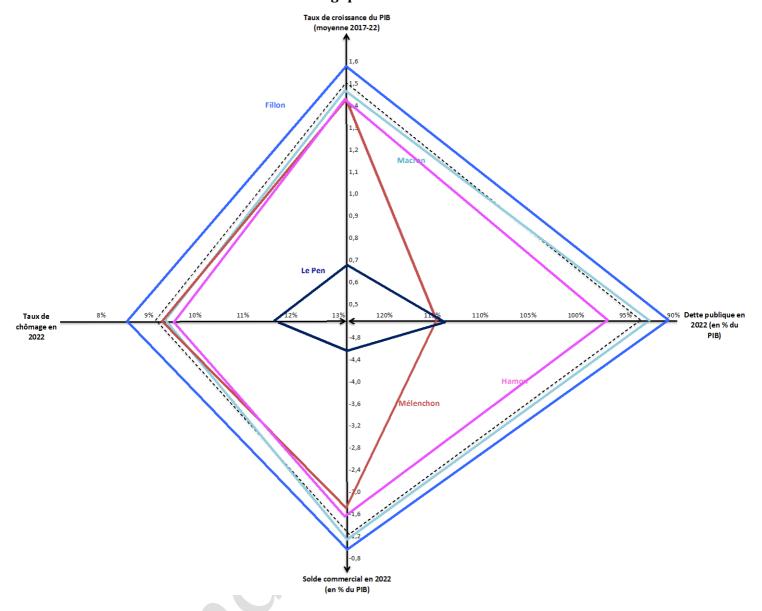
Référence: -1,3%



Référence: 93,9%

Nous présentons une mise en perspective synthétique de ces quatre critères sous la forme d'un graphique appelé « carré magique » avec quatre axes. Plus la surface qui apparaît en reliant la situation des quatre critères est importante, plus on peut considérer que le programme est bénéfique du point de vue de ces quatre critères (qui retracent habituellement les principaux objectifs de la politique économique). Nous présentons donc également un « carré magique » en 2022 pour les candidats Macron, Hamon et Fillon qui semblent sur le schéma d'ensemble relativement proches.



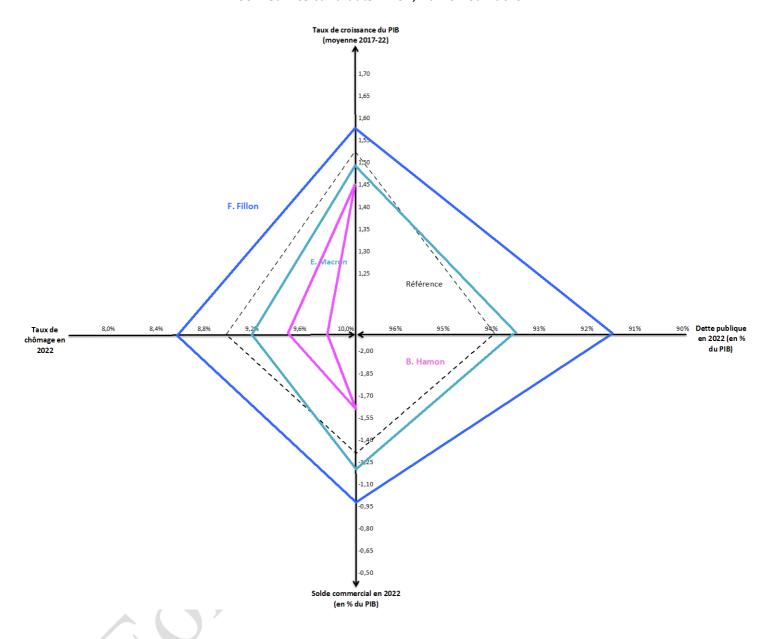


Les données du « carré magique 2022»

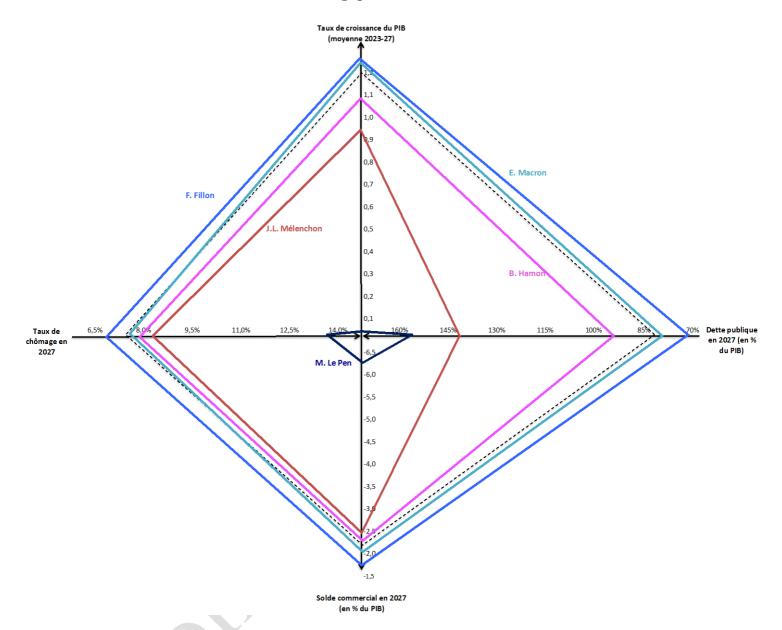
\$0,	Taux de croissance annuel moyen du PIB (2017-2022)	Solde de la balance commerciale en points de PIB en 2022	Taux de chômage en 2022	Poids de la dette publique en 2022
François Fillon	1,57%	-0,96%	8,6%	91,5%
Emmanuel Macron	1,48%	-1,23%	9,2%	93,4%
Jean-Luc Mélenchon	1,45%	-1,77%	9,2%	115,2%
Marine Le Pen	0,67%	-4,76%	11,7%	114,7%
Benoît Hamon	1,45%	-1,60%	9,4%	98,0%
Référence	1,52%	-1,31%	9,0%	93,9%



Zoom sur les candidats Fillon, Hamon et Macron





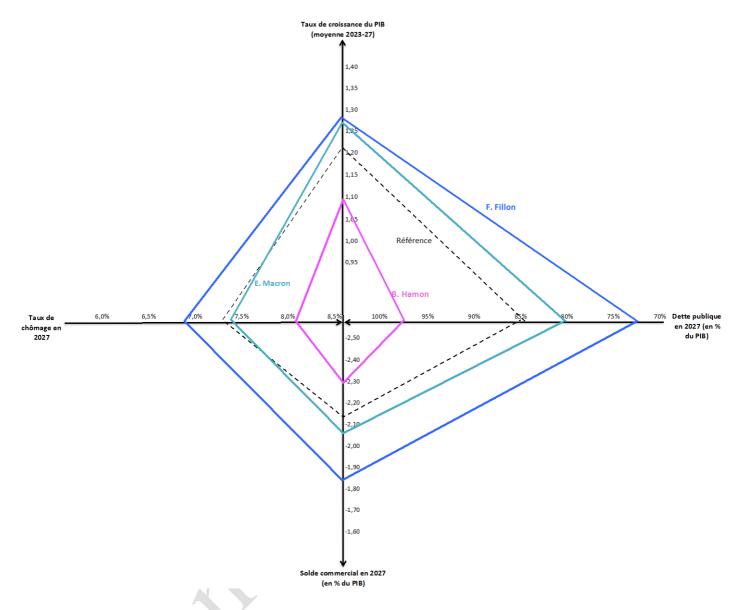


Les données du « carré magique 2027»

*	Taux de croissance annuel moyen du PIB (2023-2027)	Solde de la balance commerciale en points de PIB en 2027	Taux de chômage en 2027	Poids de la dette publique en 2027
François Fillon	1,27%	-1,83%	6,9%	72,4%
Emmanuel Macron	1,26%	-2,06%	7,4%	80,1%
Jean-Luc Mélenchon	0,95%	-2,43%	8,3%	142,9%
Marine Le Pen	-0,07%	-6,33%	13,8%	155,5%
Benoît Hamon	1,09%	-2,30%	8,1%	97,1%
Référence	1,21%	-2,13%	7,3%	84,2%



Zoom sur les candidats Fillon, Hamon et Macron

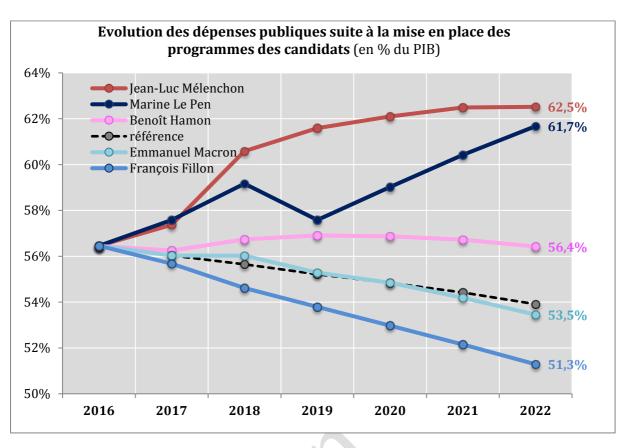


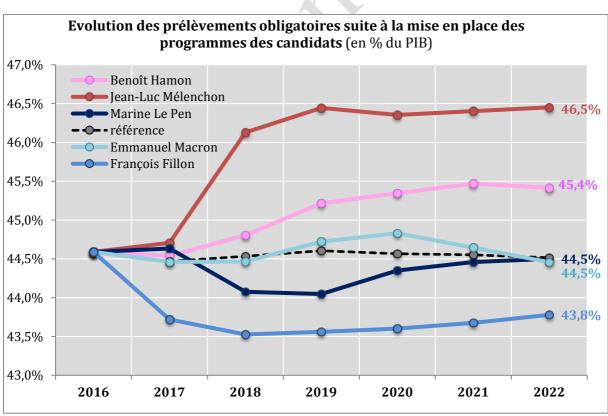
Comme le montrent les graphiques suivants sur les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires et le solde des administrations publiques¹ en points de PIB, l'ajustement budgétaire n'est pas réalisé de la même manière par tous les candidats, même ceux qui parviennent à contenir la dette publique. François Fillon, et dans une moindre mesure Emmanuel Macron, procèdent à des économies de dépenses nettes qui font diminuer le poids des dépenses publiques dans le PIB (celui-ci atteint 51,3% en 2022 pour François Fillon et 53,5% pour Emmanuel Macron contre 53,9% dans le scénario de référence). Benoit Hamon laisse les dépenses publiques stables au niveau élevé qu'elles ont atteint ces dernières années (autour de 56%). Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen ont des programmes bâtis autour de nombreuses dépenses supplémentaires et interventions accrues du domaine public, aboutissant à une hausse extrêmement forte du poids des dépenses publiques qui atteindrait 61,7% en 2022 avec le programme de Marine Le Pen et 62,5% dans celui de Jean-Luc Mélenchon.

-

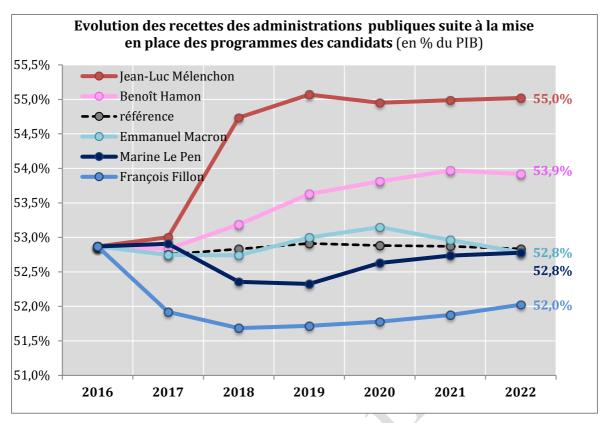
¹ La différence entre recettes et dépenses constitue le solde public.







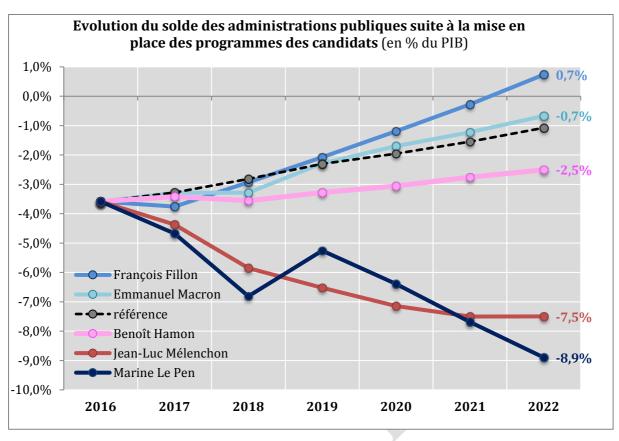


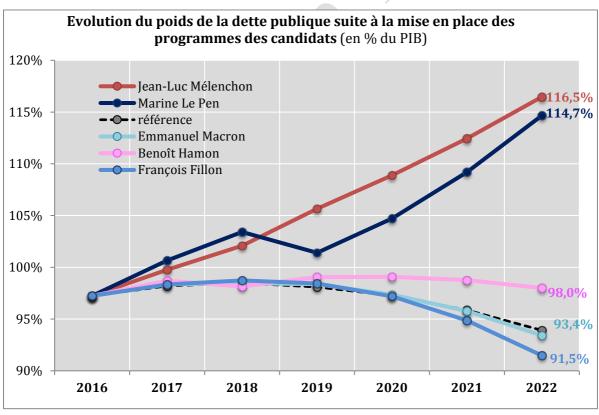


Le seul candidat à opter résolument pour une stratégie de baisse des prélèvements obligatoires (stratégie d'un « contre-choc fiscal ») est François Fillon. Les baisses massives de prélèvements obligatoires qu'il engage dès le début du quinquennat entrainent le poids des prélèvements obligatoires 0,7 point en-dessous de son niveau du compte de référence (43,8% en 2022 avec le programme Fillon contre 44,5% dans le scénario de référence). Les programmes d'Emmanuel Macron et de Marine Le Pen ne font que légèrement fluctuer le taux des prélèvements obligatoires autour de son niveau du compte de référence. Benoît Hamon et Jean-Luc Mélenchon ont choisi de financer une partie de leur surcroît de dépenses publiques par un accroissement sensible des prélèvements obligatoires. En 2022, le taux des prélèvements obligatoires atteint 46,5% avec le programme de Jean-Luc Mélenchon et 45,4% avec celui de Benoît Hamon soit respectivement 2 et 0,9 points au-dessus du niveau du compte de référence.

On peut du reste s'interroger sur la pertinence et la viabilité de cette stratégie. La réponse mécanique de la modélisation est une chose, les réactions des Français à de nouvelles hausses de fiscalité (rappelons-nous du « ras-le-bol fiscal » après le début du quinquennat de François Hollande) pourraient être très différentes et occasionner des comportements néfastes pour la croissance économique. Les hausses de fiscalité programmées par Jean-Luc Mélenchon ou Benoît Hamon ne sont pas suffisantes pour permettre de compenser le surcroît très important de dépenses publiques. Par ailleurs, cette stratégie de dérapage budgétaire, dont nous avons considéré qu'elle affolerait les marchés financiers et aboutirait à une hausse des taux de rendement des obligations d'Etat, amène un alourdissement des charges d'intérêt sur la dette, ce qui détériore encore le solde public. En 2022, la stratégie du programme de Jean-Luc Mélenchon amènerait un déficit public de 7,5% du PIB. Nul doute qu'une inflexion dans cette stratégie aurait lieu avant d'aboutir à ce niveau très élevé de déficit.





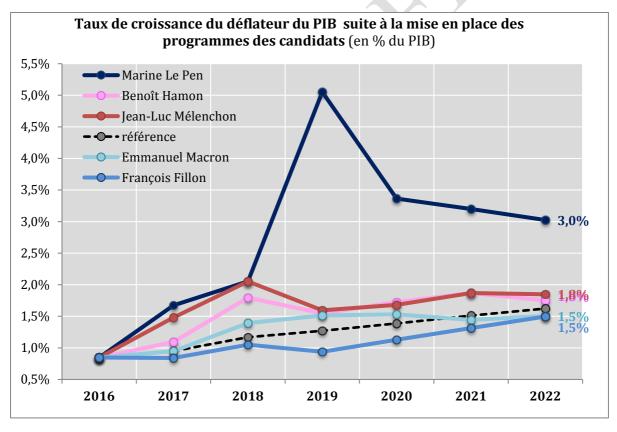


L'évolution du solde des administrations publiques a des conséquences sur l'alourdissement de la dette. Le poids de la dette atteint respectivement 116,5% et 114,7% du PIB en 2022 avec la mise en place des programmes de Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen. Une partie de cette envolée du poids de l'endettement public, et des déficits publics, provient de l'augmentation des taux d'intérêt sur les emprunts d'Etat, conséquence de l'affolement des marchés financiers



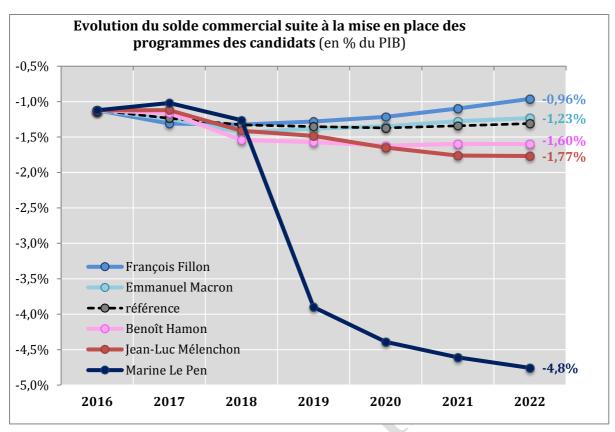
devant les stratégies de dérapage budgétaire clairement assumées par ces candidats (chez Marine Le Pen , la hausse des taux d'intérêt est encore plus forte du fait des craintes puis des conséquences de la sortie de l'euro).

Une des autres variables économiques qui permet de saisir les dynamiques économiques à l'œuvre dans les différents scénarios est l'évolution des prix (ici saisie par le taux de croissance du déflateur du PIB, notamment pour évaluer l'inflation). La stratégie de baisse de la fiscalité chez François Fillon, cumulée avec une stratégie de baisse des dépenses publiques, a des effets déflationnistes. C'est le seul candidat dans l'indice du prix du PIB croît plus lentement que dans le scénario de référence sur l'ensemble de la période (taux de croissance moyen de 1,1% sur la période 2017-2022 contre 1,3% dans le scénario de référence). Les autres candidats, par leurs stratégies de hausse de la fiscalité et d'augmentation des dépenses publiques (prestations sociales, augmentation des salaires dans le secteur public...), voient les prix progresser plus vite que dans le scénario de référence. Il faut nuancer ce constat pour Emmanuel Macron dont la montée en charge des baisses de prélèvements obligatoires et des économies de dépenses publiques finit par peser sur la progression des prix en fin de quinquennat (le déflateur du PIB croît de 1.4% en movenne sur la période et de 1.5% en 2022 contre 1.6% pour le scénario de référence). Le déflateur du PIB croît de 1,8% en 2022 avec le programme de Jean-Luc Mélenchon (1,8% en moyenne sur 2017-2022), de 1,8% avec le programme de Benoît Hamon (1,6% en moyenne sur 2017-2022) et de 3,1% en 2022 avec le programme de Marine Le Pen (3,1% en moyenne sur la période 2017-22).



Ces différences d'évolution des prix expliquent en partie les évolutions de compétitivité et donc les variations du solde commercial sur la période. Les stratégies inflationnistes ou de gonflement de la croissance par les dépenses publiques détériorent la balance commerciale, parce qu'elles entravent les exportations (hausse des prix relatifs par rapport à nos concurrents) ou qu'elles stimulent les importations (hausse de la consommation des ménages français par de la distribution de pouvoir d'achat sans que le système productif français soit en mesure de répondre compétitivement à cette demande).

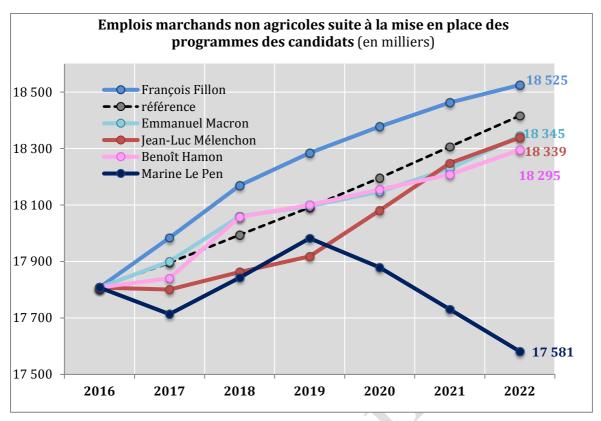


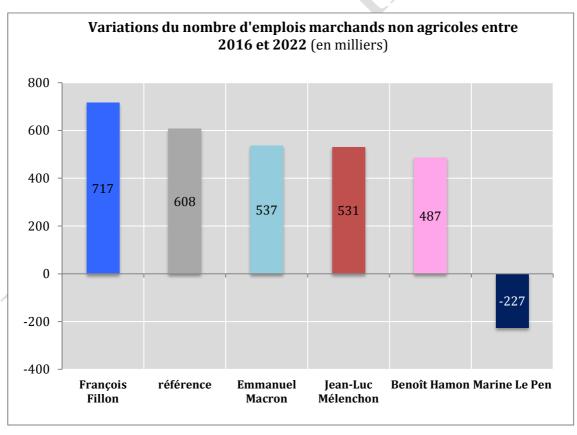


Comme le montrent les graphiques suivants sur l'évolution de l'emploi marchand et du taux de chômage, la stratégie médiane choisie par Emmanuel Macron de faibles économies de dépenses mais également de faible baisse des prélèvements obligatoires apparaît peu favorable à la création d'emplois marchands (537 000 emplois marchands créés sur la période soit 72 000 de moins que dans la trajectoire de référence qui crée 608 000 emplois sur la période). La stratégie tournée vers l'amélioration de la compétitivité des entreprises choisie par François Fillon est celle qui permet la création du plus grand nombre d'emplois marchands sur la période (717 000 emplois marchands créés sur la période avec le programme de François Fillon soit 109 000 de plus que dans le scénario de référence). Les stratégies de hausse des dépenses publiques pour stimuler la croissance (Benoît Hamon, Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen), dont on a vu précédemment les incidences sur les prix et la compétitivité, sont finalement décevantes en matière de création d'emplois marchands (chez Marine Le Pen, la sortie de l'euro en 2019 renforce les effets négatifs sur l'emploi). Sur la période, la stratégie de Benoît Hamon permet la création de 487 000 emplois marchands (121 000 de moins que dans le scénario de référence), celle de Jean-Luc Mélenchon 531 000 (78 000 de moins que dans le scénario de référence) quand celle de Marine Le Pen en détruirait 227 000 (soit 835 000 emplois marchands en moins que dans le compte de référence).

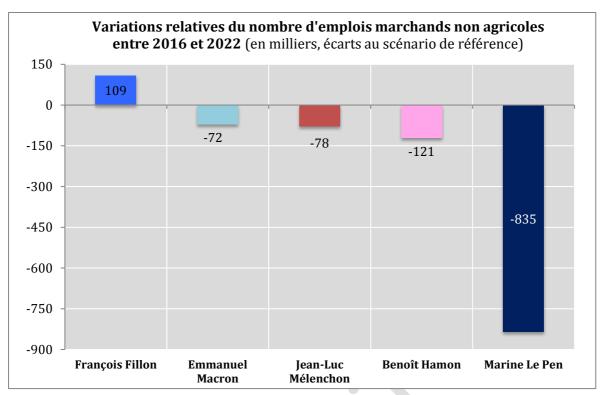
En 2022, le taux de chômage est ainsi de 8,6% avec le programme de François Fillon, 9,2% avec celui de Jean-Luc Mélenchon, Emmanuel Macron, 9,4% avec celui de Benoît Hamon, 11,7% avec celui de Marine Le Pen (contre 9% dans le scénario de référence).

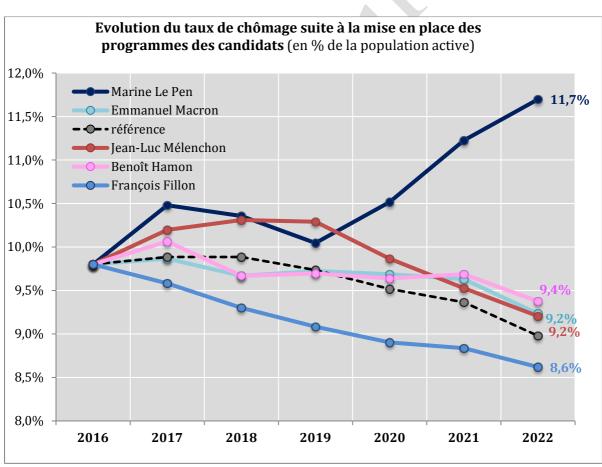














Le modèle NEMESIS

Le modèle NEMESIS a été élaboré par un consortium européen financé principalement par la Direction Générale Recherche de la Commission européenne. La construction du modèle a été coordonnée par l'équipe ÉRASME. Les principaux autres membres du consortium étaient le Bureau Fédéral du Plan belge et l'Université Technique d'Athènes.

Le modèle NEMESIS est un système de modèles économétriques sectoriels détaillés (trente secteurs d'activité) élaboré pour chacun des vingt-sept pays de l'Union européenne (sauf Chypre) plus la Norvège, les autres zones du monde étant plus sommairement modélisées, à l'exception de certains grands pays (États-Unis, Japon) qui jouent un rôle majeur dans l'élaboration et le transfert des connaissances scientifiques.

Pour chaque pays, le modèle comporte un modèle du cœur économique qui peut dialoguer à la demande avec trois modules périphériques (module énergie-environnement, module agriculture et occupation des sols, module régional).

NEMESIS est un modèle macro-sectoriel dont la trajectoire de croissance n'est pas seulement le résultat de la dynamique macroéconomique ensuite désagrégée en secteurs selon des règles de répartition qui ne dépendraient que des inflexions macroéconomiques. La croissance propre à chacun des secteurs influence celle des autres activités ainsi que celle des économies étrangères. Les trajectoires sectorielles ont des impacts sur toutes les activités par le biais de la demande de consommations intermédiaires et d'investissement qui leur est adressée et par les externalités de connaissance dont elles bénéficient. Il en résulte une dynamique intersectorielle reflétant les interactions fortes entre d'une part des secteurs à gros potentiel de développement, tels que l'aéronautique ou les secteurs des technologies de l'information, et d'autre part des secteurs à croissance plus lente ou à faible progrès de productivité (certains secteurs de services aux particuliers par exemple). Les interactions sont décrites par des matrices d'échanges intersectoriels de biens et services. Dans le modèle NEMESIS, elles sont étendues aux échanges de connaissances (utilisation des données de citations de brevets, etc.).

Cette force intersectorielle (ascendante) est combinée à une force purement macroéconomique (descendante) pour imprimer une dynamique macro-sectorielle que l'on peut qualifier d'« hybride » au sens où elle est la résultante de dynamiques *bottom up* et *top down* : la productivité de l'économie provient ainsi de l'agrégation des dynamiques hétérogènes propres à chaque activité mais aussi des inflexions exogènes de la croissance (prix, demande mondiale) qui influent de manière contrastée sur les secteurs en fonction de leur sensibilité à certaines variables.

Le modèle s'écarte de la structure traditionnelle des modèles économétriques « néo-keynésiens» en ce sens que le bloc « offre » incorpore les propriétés tirées des nouvelles théories de la croissance : progrès technique endogène, performance économique dépendant de la R & D, prise en compte des externalités de connaissance. L'augmentation de la R & D produit des effets qualité et productivité qui augmentent la demande finale interne et externe et « dopent » à long terme les résultats en termes de croissance et d'emploi.