

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 190

# Présidence MACRON, AN 1 : LE BILAN

---

Mai 2018 - 8 €

 FONDATION  
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

# Présidence Macron, An I

## LE BILAN

9

Ce mois de mai marque le premier anniversaire de la présidence de la République d'Emmanuel Macron. Le moment de dresser le bilan des mesures prises pendant sa première année de mandat. Grâce au Macromètre, l'observatoire des réformes du Gouvernement, la Fondation iFRAP a suivi et évalué un an de réformes votées et/ou en cours de procédure. Un peu moins de cinquante réformes y ont été recensées et vingt et une évaluées et détaillées dans cette étude, pour une moyenne, à douze mois de mandat, de 5,6/10.

Avec cette étude, la Fondation iFRAP a souhaité souligner les avancées de cette première année de quinquennat mais aussi les faiblesses qu'il faudra corriger très vite.

En matière économique et budgétaire, pendant la campagne, Emmanuel Macron semblait rechercher un équilibre : les baisses de dépenses annoncées sur le quinquennat de 60 milliards d'euros (baisse par rapport à l'évolution spontanée des dépenses) étaient compensées par 44 milliards d'euros de dépenses nouvelles. De même, les baisses d'impôts promettaient d'atteindre 37,5 milliards d'euros mais les hausses se situaient à 33 milliards. Un « attentisme gestionnaire » qui ne devait pas déboucher sur une inflexion majeure de notre trajectoire des finances publiques d'ici 2022, notamment par rapport à nos partenaires européens, comme en témoigne la comparaison internationale que nous livrons à la fin de cette étude.

Depuis son arrivée au pouvoir, le vote de la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité 2018-2022 ont revu ces objectifs : les baisses d'impôts devaient se situer à 20 milliards d'€ sur le quinquennat et les baisses de dépenses ont été revues à 80 milliards, puis 100 milliards d'€. Le budget 2018 a permis d'évaluer les premières concrétisations en matière fiscale : ISF, plus-values, taxe d'habitation, hausse de la CSG en contrepartie de la baisse des cotisations chômage. Des mesures essentiellement tournées vers la fiscalité des ménages mais encore insuffisantes sur la fiscalité des entreprises pour remettre nos entreprises au niveau de leurs compétiteurs européens, même en prenant en compte la baisse de l'IS.

Côté dépenses, les économies promises restent encore virtuelles car, même avec les mesures annoncées, on reste autour des 20 milliards d'économies. Tout dépendra donc de l'ambition du programme de baisse des dépenses publiques qui devrait être annoncé au mois de juin. Quant à la réforme des retraites et la refonte des aides sociales, les deux autres chantiers du quinquennat, les processus de concertation laissent augurer que les économies ne se réaliseront pas d'ici 2022...

S'il veut renouer avec la croissance, permettre la création d'emplois marchands et redresser les comptes publics, le Gouvernement devra prendre des mesures audacieuses et ce, dès 2019.

- Quel bilan peut-on établir des réformes d'Emmanuel Macron ?
- Les mesures passées au crible du Macromètre : 5,6/10 !
- La trajectoire des finances publiques à l'aune d'un an de réformes
- Où se situe la France en matière de résultats économiques : la comparaison internationale
- Conclusion : ce qu'il reste à faire !

## QUEL BILAN PEUT-ON ÉTABLIR DES RÉFORMES D'EMMANUEL MACRON ?

10

La décennie 2007-2017 avait été marquée par des résultats en demi-teinte pour la France alors que nos principaux partenaires européens avaient réussi après la crise de 2008 à remonter la pente et faire repartir leurs économies. En France, malgré l'alternance politique et bien que les contextes économiques aient été différents, les politiques économiques et budgétaires appliquées avaient été finalement assez proches : une augmentation de la fiscalité, une « baisse des dépenses » qui s'est surtout limitée à en ralentir la progression, avec pour corollaire une augmentation de la dette, une baisse des charges des entreprises insuffisante, un recours massif aux contrats aidés, et une politique d'affichage en matière de simplification. Le nouvel exécutif sort-il de ce schéma ?

### Comment relancer la croissance et la création d'emplois marchands

Avec le budget 2018 qui a présenté un grand nombre des mesures fiscales programmées jusqu'à la fin du quinquennat, la loi de programmation des finances publiques, et le programme de stabilité, on a déjà une très bonne visibilité de ce que sera le quinquennat.

Pour relancer la création d'emplois marchands, le Gouvernement a déjà fait le choix de baisser l'impôt sur les sociétés avec pour objectif d'atteindre 25 % de taux d'IS en 2022. Cette baisse de l'IS devrait permettre une augmentation de l'investissement de 9,5 milliards en 2022, et l'effet devrait aussi porter sur la croissance du PIB (+ 22 milliards d'euros d'ici 2022) et l'emploi (+ 135 000 emplois marchands créés à l'horizon 2022). En revanche, les ordonnances Travail auront un moindre impact sur le marché du travail, selon nos analyses, avec un maximum de 52 000 emplois

créés en 2022. À noter que des inconnus demeurent : ainsi, on ne connaît pas encore le nombre d'accords de branche et d'accords d'entreprises signés à la suite des ordonnances.

La croissance française devrait aussi bénéficier des mesures CICE et du Pacte de responsabilité du quinquennat Hollande. En 2014, nous avions pu évaluer ces mesures et montrer que les premiers effets sur la croissance et l'emploi se feraient sentir à partir de 2017. Il manque cependant à ce stade de réelles mesures de baisse des taxes sur la production pour que les entreprises françaises puissent lutter à armes égales avec leurs concurrents étrangers. Le Gouvernement prépare des annonces dans ce sens mais pour l'instant les intentions sont modestes et seront insuffisantes à avoir un réel effet sur l'emploi. D'autres mesures ont été prises pour lutter contre le chômage comme la baisse des emplois aidés décidés à l'été 2017 (essentiellement en direction du secteur public) au profit d'un renforcement des emplois francs (aides au secteur marchand).

Enfin, le Gouvernement veut s'appuyer sur le vote en début d'année 2018 du texte sur le droit à l'erreur mais qui est encore loin d'une réelle simplification (baisse du stock de normes).

### Une politique fiscale tournée vers la baisse des impôts des ménages

S'il faut saluer la réforme de l'ISF ou la flat tax, le Gouvernement d'Emmanuel Macron a fait le choix de baisser en priorité la fiscalité des ménages avec la baisse des charges salariales et la baisse-suppression de la taxe d'habitation... Le plus efficace pour l'économie était pourtant de baisser les impôts sur les entreprises. Les baisses d'impôts sur les ménages créent moins de croissance et

ce, d'autant plus si elles sont gagées en face par des hausses d'impôts (CSG, taxes sur le tabac, taxe sur les carburants).

### Quelle baisse de dépenses publiques ?

Le Gouvernement s'est également engagé à réaliser 100 milliards d'économies à l'horizon 2022. Mais ces économies sont en grande partie virtuelles, car calculées par rapport au tendanciel de hausse... Aujourd'hui, entre les suppressions de 120 000 postes (dont on n'est pas certain qu'elles seront effectives), la baisse des dépenses de 13 milliards pour les collectivités et les effets du jour de carence pour les agents publics on arrive autour des 20 milliards d'économies. Et encore, il faudra que tous ces objectifs soient atteints à 100 %.

La Cour des comptes dans son dernier rapport annuel a pointé les failles des finances publiques. Pour elle, les économies affichées ne sont pas assez importantes en volume pour sécuriser la trajectoire des finances publiques qui dépendront des recettes fiscales liées à la croissance. Et encore, cette perspective est loin d'être acquise : « [elle] suppose que les économies importantes annoncées sur les APL et les contrats aidés soient effectives, que des économies d'ampleur significative sur l'Ondam (Objectif national de dépenses d'assurance-maladie) soient réalisées, et enfin, qu'un dispositif contractuel, jamais expérimenté, permette une baisse inédite en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. »

Enfin, la Cour relève que la dette publique rapportée au PIB ne baisserait pas et nous deviendrions être le seul pays de la zone euro dans ce cas (passant de 96,7 % du PIB à 96,9 % avant de culminer à 97,1 % en 2019). Ces chiffres s'entendent d'ailleurs avant les annonces faites récemment sur la reprise de la dette de la SNCF.

En juin, le Gouvernement présentera le résultat de ses réflexions dans le cadre de CAP 2022 : il est annoncé un effort consé-

quent de 30 milliards d'euros d'économies sur les dépenses publiques, non pas par rapport à leur évolution tendancielle, mais bien par rapport à leur valeur absolue. Il faudra regarder de près ces annonces, l'effectivité des montants annoncés et leur mise en application au cours du quinquennat.

### Quels sont les chantiers prioritaires pour demain ?

Le Gouvernement, s'il veut aller plus loin en matière d'économies, doit s'attaquer à la question des retraites et des aides sociales. Mais le chantier des retraites – s'il est mené à terme – ne devrait porter ses fruits qu'après 2022. Et, s'agissant des aides sociales, le Gouvernement s'est juste attaché à une simplification des procédures d'attribution et des dates de paiement, loin du projet d'allocation sociale unique défendue par la Fondation iFRAP, qui permettrait de faire baisser le coût des aides versées (et cumulables) sur critères de ressources.

### L'indispensable modernisation de la fonction publique

D'autres économies substantielles (de 1 à 1,5 milliard) pourraient être obtenues tout simplement en appliquant les 35 heures dans toutes les administrations publiques, ce qui est loin d'être le cas.

Tout dépendra donc de l'ambition et de la réalisation du programme de baisse des dépenses publiques, dont le projet CAP 2022 est le fer de lance et dont on attend les annonces, sans cesse retardées. Ce programme ne représente cependant qu'une partie du champ des dépenses publiques pour lesquelles des économies sont possibles. La réforme des retraites, la modernisation de la fonction publique ou encore la contractualisation État-collectivités locales sont d'autres chantiers engagés et qui pourront, si l'ambition est là, concourir à la baisse des dépenses publiques. Mais les processus de concertation laissent augurer que les économies ne se réaliseront pas d'ici 2022...

## LES MESURES PASSÉES AU CRIBLE DU MACRONOMÈTRE : 5,6/10 !

Le président de la République avait détaillé ses intentions dans un livre programme, il avait annoncé les réformes qu'il souhaitait mettre en œuvre sur le site d'En Marche ! et il s'est enorgueilli « *de faire ce qu'il dit* », autrement dit de mettre en œuvre le programme pour lequel il a été élu, pour souligner la rupture avec ses prédécesseurs. La Fondation iFRAP fait le rappel des principaux engagements de campagne et des réalisations du quinquennat à ce jour.

### Baisse des dépenses publiques

**PROMESSE** Les dépenses publiques (56,1 % du PIB en 2017) seront baissées de 60 milliards d'euros afin de les ramener à 53,2 % du PIB à l'horizon 2020 et à 51,5 % en 2022.

4/10

Les documents budgétaires présentés ne permettent pas d'assurer les économies promises. D'après notre évaluation, 37,5 milliards d'euros le seront seulement.

### Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique

**PROMESSE** Un prélèvement unique sur les revenus du capital sera créé, de l'ordre de 30 %.

7/10

La création du prélèvement forfaitaire unique permet de simplifier le régime de la fiscalité sur le capital en se substituant à l'ensemble des dispositifs existants.

### Suppression de la réserve parlementaire

**PROMESSE** La réserve parlementaire, enveloppe s'élevant à 120 millions d'euros, sera supprimée.

7/10

La suppression de la réserve parlementaire doit être saluée : 120 millions d'euros en 2016. La réserve ministérielle à raison de la séparation des pouvoirs n'a pas pu être supprimée (3,8 millions d'euros) et en contrepartie de la suppression de la réserve parlementaire, un abondement de 25 millions d'euros a été versé au Fonds pour le développement de la vie associative.

### Fiscalisation des indemnités parlementaires

**PROMESSE** Toutes les indemnités des parlementaires seront soumises à l'impôt.

2/10

L'IRFM est remplacée par l'AMFM (avance mensuelle sur les frais de mandat) dont le contrôle est assuré par le déontologue de l'Assemblée nationale, de façon aléatoire. L'exonération fiscale perdure.

### Baisse de l'impôt sur les sociétés

**PROMESSE** L'impôt sur les sociétés sera baissé de 33,3 % à 25 % pour rejoindre la moyenne européenne.

7/10

L'affichage aurait été encore meilleur avec la suppression de la contribution sociale additionnelle à l'IS au taux de 3,3 %. Le taux global est proche de celui promis : 25,8 %.

### Réforme du financement des syndicats

**PROMESSE** Un mécanisme clair de financement sera instauré, par lequel les salariés orienteront des ressources abondées par l'entreprise vers le syndicat de leur choix.

Réforme abandonnée

La mesure, pourtant présente dans le pré-projet des ordonnances « Travail » du Gouvernement, a disparu au moment de l'annonce de la réforme.

### Mise en place d'un droit à l'erreur

**PROMESSE** Un « droit à l'erreur, qui permettra aux particuliers ou aux entreprises de régulariser leur situation sans sanction, en cas d'infraction constatée lors d'un premier contrôle fiscal ou administratif », sera mis en place.

6/10

L'administration tentera toujours de démontrer l'absence de bonne foi. La France n'est pas encore passée à l'ère de la réelle simplification (pas de mesures de baisse du stock ni du flux normatif). On ne baisse pas le niveau de complexité, on l'organise.

## Transformation de l'ISF en IFI

**PROMESSE** L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sera transformé en impôt sur la rente immobilière.

6/10

La suppression totale de l'ISF aurait été la meilleure solution. Au lieu de cela, cette demi-mesure va rappeler aux Français qu'un futur Gouvernement peut revenir à l'ordre ancien de l'ISF puisque les structures de l'impôt demeurent.

## Rétablissement du jour de carence dans la fonction publique

**PROMESSE** En cas d'arrêt maladie, les fonctionnaires ne seront indemnisés qu'à partir du 2<sup>e</sup> jour.

8/10

Le rétablissement du jour de carence est une mesure forte puisqu'elle clôt un long débat sur la lutte contre l'absentéisme entre le secteur public et privé.

## Refonte du RSI dans le régime général

**PROMESSE** La caisse qui gère le RSI sera supprimée pour l'adosser au régime général.

4/10

Le projet de loi sur les indépendants recèle quelques bonnes idées (réforme du statut d'auto-entrepreneur ou les baisses de charges pour les indépendants), mais la réforme principale reste floue : pas de reconnaissance du statut particulier de travailleurs indépendants, crainte d'un alignement de leurs taux de cotisations sociales sur celles du régime général.

## Baisse des cotisations, hausse de la CSG

**PROMESSE** L'écart entre salaire brut et salaire net sera réduit en supprimant les cotisations maladie et les cotisations chômage du salarié, sur tous les salaires et pour les indépendants aussi. Cette mesure sera financée par une augmentation de 1,7 point de la CSG qui aura une base beaucoup plus large (revenu du capital, revenu de remplacement, retraite) sauf pour les demandeurs d'emploi et les 40 % de retraités les plus modestes.

3/10

Il est dommage que le Gouvernement n'ait pas choisi l'option d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail, gagée par une hausse de la TVA dans l'esprit d'une TVA sociale. Cela aurait eu un double avantage : pas d'impact mécanique sur le pouvoir d'achat et un modèle social financé aussi sur les importations de produits fabriqués dans d'autres pays.

## Baisse des dépenses publiques

**PROMESSE** Le nombre d'agents publics sera réduit de 120 000 sur la durée du quinquennat.

3/10

Au niveau de l'État, les efforts sont 96 % en dessous du niveau théoriquement escompté pour tenir la promesse la 1<sup>re</sup> année (40 % au niveau des opérateurs). Rien n'a encore été engagé au niveau local.

## Exonération de la taxe d'habitation

**PROMESSE** Tous les Français des classes moyennes et populaires seront exonérés de la taxe d'habitation (soit 80 % des ménages).

3/10

À force de complexité, on comprend mal la finalité de cette « réforme ». Concentrer plus l'impôt ? Exonérer de tout impôt local les locataires et faire haro sur les propriétaires ?

## 2 % du PIB pour le budget de l'armée

**PROMESSE** Le budget de la Défense sera fixé à 2 % du PIB. Ceux-ci serviront à renouveler les avions ravitailleurs et à moderniser les blindés de l'armée de terre ainsi que la flotte de surface de notre marine nationale. La force opérationnelle terrestre sera maintenue à 77 000 hommes.

5/10

Le Gouvernement a hérité des déboires de ses prédécesseurs et de mesures non financées. L'engagement de porter l'effort de défense à 50 milliards d'euros en 2025 est respecté malgré une trajectoire peut-être trop ambitieuse. Il faut cependant regretter la sous-estimation budgétaire des Opex.

## Contractualisation avec les collectivités territoriales

**PROMESSE** Les dépenses des collectivités baisseront de 13 milliards d'euros.

6/10

La mesure est intéressante mais de court terme. Un système de contractualisation temporaire (3 ans) a été mis en place. Il sera renouvelé et certainement amendé dès le budget 2019. Les collectivités ont obtenu de limiter les effets de la contractualisation.

## Réforme de la politique d'asile et immigration

**PROMESSE** Les demandes d'asile seront traitées en moins de 6 mois, recours compris.

5/10

Le projet de loi laisse beaucoup d'interrogations : par exemple, rien n'est dit sur le fait que, depuis une loi votée en 2016, la justice annule un placement en rétention sur cinq...

## Réforme de l'apprentissage

**PROMESSE** Déléguer l'apprentissage aux territoires et aux branches.

6/10

Si la réforme simplifie (un peu) la réglementation pour les employeurs et l'apprenti et fusionne les flux financiers, elle ne touche pas à la concurrence entre Éducation nationale et apprentissage.

## Réforme du logement

**PROMESSE** La construction de logements intermédiaires sera favorisée et l'encadrement des loyers sera « débranché » à terme.

5/10

Le texte de loi Logement souffle le froid et le chaud sur les bailleurs et les investisseurs. La loi Elan comporte des améliorations mais on est quand même loin du choc d'offre annoncé.

## Réforme pour restaurer la confiance dans la vie publique

**PROMESSE** La vie publique sera moralisée, notamment en mettant fin aux conflits d'intérêts et aux emplois familiaux.

6/10

La loi pour la confiance dans l'action publique a mis en place un dispositif crédible et aligné sur les règles européennes.

## Réforme du Code du travail

**PROMESSE** Davantage de possibilités de négociation seront ouvertes dans l'entreprise, les dommages et intérêts aux prud'hommes seront plafonnés et un système de bonus-malus dans les cotisations d'entreprise sera mis en place en fonction du recours au CDI par rapport au CDD.

7/10

Trois réformes fondamentales manquent à l'ensemble : celle de la durée légale du travail, la réglementation des seuils d'effectifs salariés et des obligations nouvelles liées au passage des seuils et la définition de la cause réelle et sérieuse.

## Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme

**PROMESSE** Un état-major permanent des opérations de sécurité intérieure, de renseignement et de lutte contre le terrorisme sera créé.

8/10

Il y avait lieu de créer au plus haut niveau de l'État un organisme chargé de recevoir toutes les informations et surtout de les diffuser entre les services spécialisés.

## Réduction du nombre de parlementaires

**PROMESSE** Réduire d'environ un tiers le nombre de députés et de sénateurs. Ils disposeront de moyens supplémentaires pour faire leur travail.

8/10

La réforme constitutionnelle prévoit la baisse de 30 % du nombre de parlementaires, pour atteindre 404 députés (au lieu de 577) et 244 sénateurs (au lieu de 348). Néanmoins, les moyens de contrôle du Parlement restent insuffisants.

## Refonte de l'assurance chômage

**PROMESSE** Déconnecter les droits à l'assurance-chômage de la détention de poste occupé et du fait même d'être licencié.

4/10

On est loin d'un big bang. Pas de baisse de cotisations et l'ouverture de droits au chômage pour les démissionnaires et les travailleurs indépendants est soumise à de très strictes conditions. Cela ne devrait concerner que 17 000 à 30 000 personnes.

Pour ne rien manquer du suivi du quinquennat 2017-2022 par la Fondation iFRAP, rendez-vous sur le site du Macronomètre, l'observatoire des réformes du Gouvernement : [www.macronometre.fr](http://www.macronometre.fr)

## LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES À L'AUNE DU PROGRAMME DE RÉFORMES D'EMMANUEL MACRON

15

Renouer avec la croissance alors que le quinquennat précédent était marqué par des résultats insuffisants face à nos principaux compétiteurs qui eux avaient réussi à sortir de la crise de 2007 : voilà quel était le défi que devait relever Emmanuel Macron avec sa première année de mandat. Et aussi engranger très vite des résultats sur le front de l'emploi grâce à des réformes structurelles sur le coût du travail et la réglementation du marché du travail. Pour mesurer quels sont les progrès accomplis, la Fondation iFRAP a procédé à une évaluation économique des principales mesures prises sur ce début de quinquennat. La conclusion est que le programme mis en œuvre permettra un gain de 0,45 point de croissance supplémentaire d'ici 2022.

■ Sur l'emploi, le Gouvernement gagne quelques points : de l'ordre de 264 000 emplois seront créés en cumulé d'ici 2022.

■ En matière de déficit, tant que la baisse des dépenses publiques ne sera pas sérieusement amorcée, peu d'amélioration est à attendre. Dans les documents budgétaires, on compte moins de 20 milliards d'euros de vraies économies d'ici la fin du quinquennat. Maigre espoir : la publication du rapport de l'action à venir de CAP 2022 qui pourrait accélérer la cadence.

■ Au final, notre modélisation de l'évolution de la dette française sous le Gouvernement d'Emmanuel Macron nous montre que, non, les 90 % du PIB sont difficilement atteignables d'ici 2022. Vraisemblablement, nous serons à un peu moins de 94 % de dette (contre 96 % aujourd'hui).

■ En matière de dépenses publiques, la France est toujours à 56 % du PIB (contre 47,5 % en moyenne en Europe), Emmanuel Macron et son Gouvernement visent 51,6 % d'ici 2022... alors que notre modélisation pointe une baisse moindre : à 54 % du PIB d'ici 2022.

■ Même chose sur le poids des prélèvements obligatoires : nous sommes aujourd'hui à 45 %

du PIB (contre 40 % en moyenne en Europe). Le Gouvernement espère atteindre 43,3 % d'ici 2022... contre 44 % d'après notre modélisation.

### Méthodologie

Le suivi et l'analyse des politiques économiques et des réformes mises en œuvre par Emmanuel Macron depuis son arrivée au pouvoir, dans le cadre du Macromètre, s'appuie sur des simulations du modèle macro-économétrique Nemesis, réalisées par Erasme-Seu-reco. Cette évaluation est réalisée en considérant, par comparaison, **un scénario de référence** (une évolution de l'économie « au fil de l'eau » sans mise en place de réformes).

Les mesures de réformes analysées et donc prises en compte, sont les suivantes :

■ la suppression de l'ISF et son remplacement par l'IFI ;

■ la mise en place du PFU en lieu et place de l'imposition au barème des revenus des valeurs mobilières ;

■ la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages ;

■ la baisse des cotisations sociales à la charge des salariés de 3,15 points compensée par la hausse de la CSG de 1,7 point ;

■ la baisse progressive du taux d'IS de 33,33 % à 25 % en 2022 ;

■ la hausse de certaines taxes (fiscalité énergétique, fiscalité sur le tabac) et la solution trouvée au contentieux sur la « taxe dividende » ;

■ la suppression de 1 point de CICE (de 7 à 6 %) en 2018 puis le basculement du CICE en allègements de cotisations à la charge des employeurs en 2019 (en tenant compte du retour d'IS négatif) ;

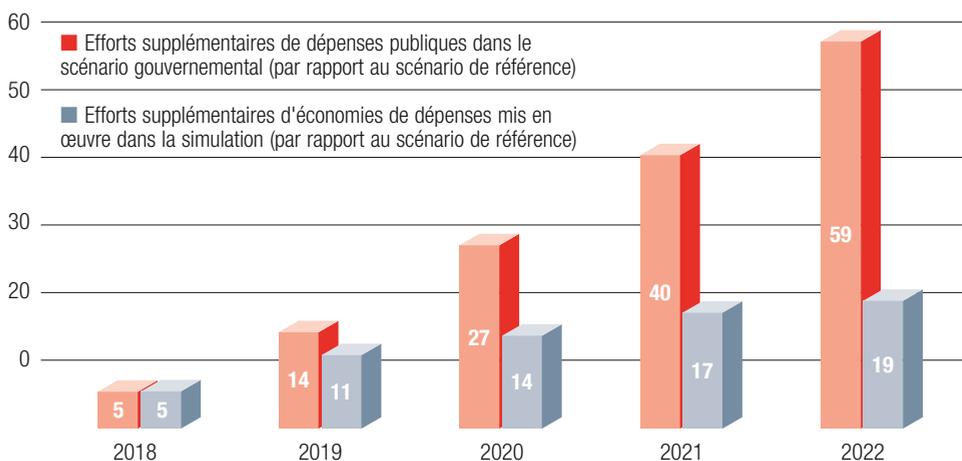
■ les évolutions du marché du travail suite à la mise en œuvre des quatre ordonnances de la loi Travail.

Les économies de dépenses publiques prises en compte représentent entre la moitié et le tiers de l'effort affiché dans le programme de

stabilité du Gouvernement, programme très ambitieux et sûrement trop optimiste. À ce stade, les économies de dépenses publiques prises en compte dans la modélisation sont, uniquement, celles qui ont été documentées.

Les efforts seraient de 5 milliards d'euros en 2018, de 11 milliards d'euros en 2019, de 14 milliards d'euros en 2020, de 17 milliards d'euros en 2021 et de 19 milliards d'euros en 2022.

## Efforts supplémentaires d'économies de dépenses publiques annoncés par le Gouvernement et mis en œuvre dans la simulation (par rapport au scénario de référence, en milliards d'euros)



### Les résultats en détail

Ces simulations permettent de projeter les principaux agrégats macro-économiques sur le quinquennat :

### PIB, dépenses et recettes publiques à horizon 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>En milliards d'euros courants</b>						
<b>PIB</b>	2 287,4	2 357,8	2 421,0	2 498,6	2 581,0	2 663,4
<b>Dépenses des APU</b>	1 295,6	1 316,7	1 321,5	1 357,8	1 398,9	1 438,4
<b>Recettes des APU</b>	1 236,4	1 246,1	1 235,8	1 280,3	1 333,8	1 392,0
<b>Solde des APU</b>	-59,2	-70,7	-85,7	-77,5	-65,0	-46,4
<b>En points de PIB</b>						
<b>Dépenses des APU</b>	56,6 %	55,8 %	54,6 %	54,3 %	54,2 %	54,0 %
<b>Recettes des APU</b>	54,1 %	52,8 %	51,0 %	51,2 %	51,7 %	52,3 %
<b>Solde des APU</b>	-2,6 %	-3,0 %	-3,5 %	-3,1 %	-2,5 %	-1,7 %

Note : les dépenses et les recettes des APU sont ici présentées crédits d'impôts compris.

Malgré le supplément de croissance, la baisse de fiscalité entraîne une diminution des recettes publiques par rapport au scénario de

référence (baisse renforcée par le léger amoindrissement de la croissance des prix). En 2022, le solde des administrations publiques est dégra-

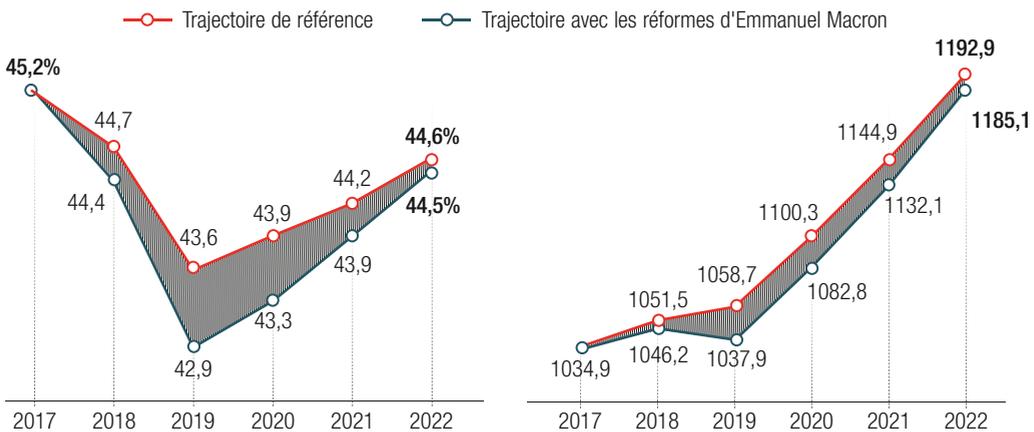
de 6 milliards d'euros par rapport au scénario de référence (-0,2 %) et la dette publique

est accrue de 50 milliards d'euros par rapport au scénario de référence.

## Taux de prélèvements obligatoires (en milliards d'euros et en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Prélèvements obligatoires (en milliards d'euros)	1 106,6	1 127,5	1 120,7	1 154,7	1 204,1	1 254,4
Prélèvements obligatoires (en points de PIB)	48,4 %	47,8 %	46,3 %	46,2 %	46,7 %	47,1 %
Prélèvements obligatoires hors cotisations sociales imputées (en milliards d'euros)	1 062,1	1 081,6	1 074,2	1 107,8	1 155,3	1 203,7
Prélèvements obligatoires hors cotisations sociales imputées (en points de PIB)	46,4 %	45,9 %	44,4 %	44,3 %	44,8 %	45,2 %
Prélèvements obligatoires hors cotisations sociales imputées et crédits d'impôts (en milliards d'euros)	1 034,9	1 046,2	1 037,9	1 082,8	1 132,1	1 185,1
Prélèvements obligatoires hors cotisations sociales imputées et crédits d'impôts (en points de PIB)	45,2 %	44,4 %	42,9 %	43,3 %	43,9 %	44,5 %

## Prélèvements obligatoires (en % de PIB)



Note : Prélèvements obligatoires, hors crédits d'impôt.

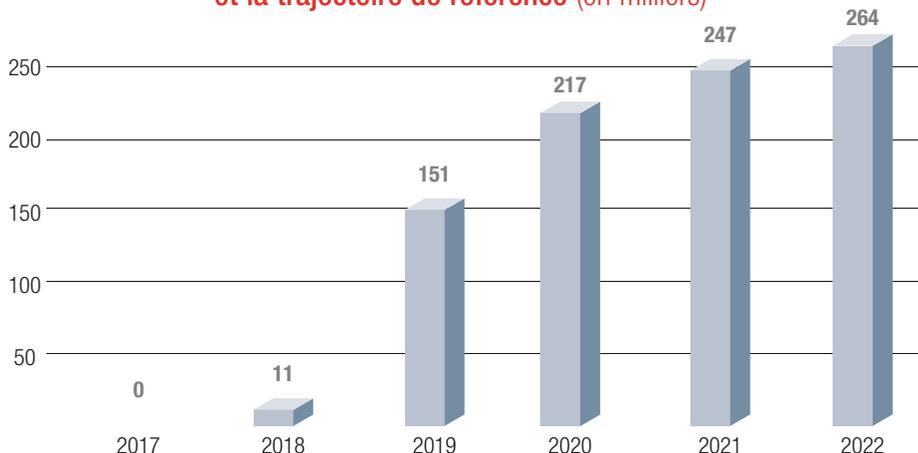
## Dette publique (en milliards d'euros et en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dette des APU (en milliards d'euros)	2 219	2 276	2 346	2 408	2 461	2 499
Dette des APU (en points de PIB)	97,0 %	96,5 %	96,9 %	96,4 %	95,4 %	93,8 %
Supplément de dette par rapport au scénario de référence (en milliards d'euros)		4,3	16,4	28,3	36,5	41,3
Supplément de dette des APU par rapport au scénario de référence (en points de PIB)		0,2 %	0,7 %	1,1 %	1,4 %	1,5 %

En 2022, 264 000 emplois supplémentaires seraient créés grâce à l'ensemble des mesures d'Emmanuel Macron ce qui per-

mettrait une diminution de 0,9 point du taux de chômage par rapport au scénario de référence.

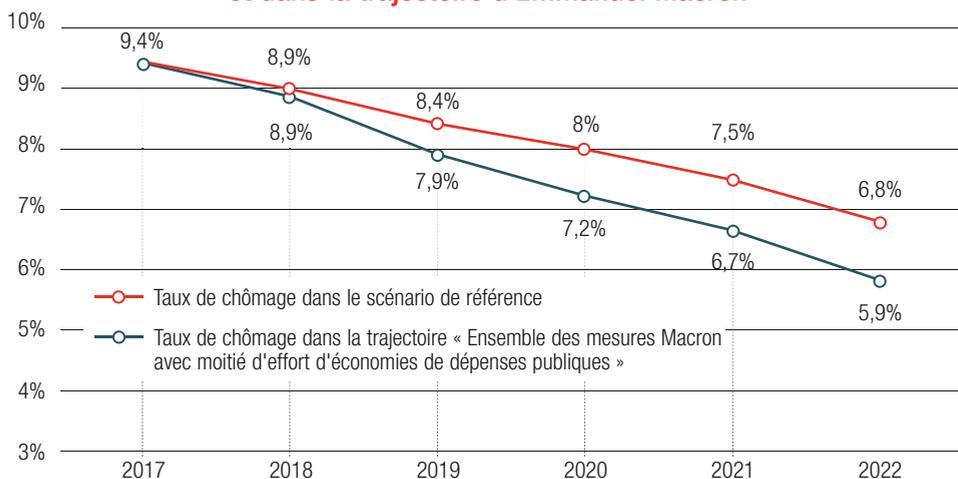
## Écarts d'emplois entre la trajectoire d'Emmanuel Macron et la trajectoire de référence (en milliers)



## Création d'emplois supplémentaires par rapport au scénario de référence

	2018	2019	2020	2021	2022
Emplois cumulés	11 000	151 000	217 000	247 000	264 000
Emplois créés annuellement	11 000	140 000	66 000	30 000	17 000

## Taux de chômage dans la trajectoire de référence et dans la trajectoire d'Emmanuel Macron



**En conclusion**, après cette première année de gouvernance d'Emmanuel Macron et d'application de son programme électoral, on est encore à la croisée des chemins : ce Gouvernement est-il celui qui va entamer la vraie baisse des dépenses publiques

(et, en parallèle, celles des prélèvements obligatoires) ou va-t-on rester (encore une fois) au milieu du gué ? Tout reste à jouer dans les douze mois à venir et surtout dans l'élaboration du prochain budget pour l'année 2019.

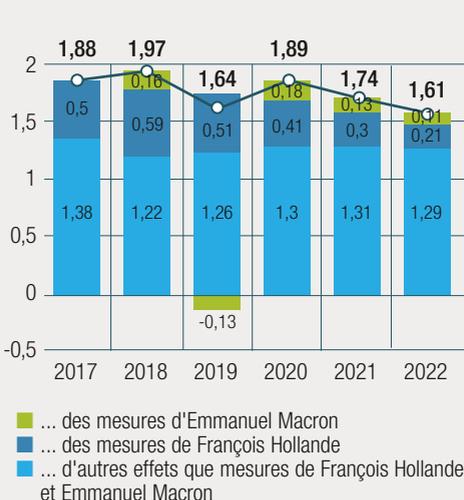
### Origine de la croissance : les répercussions des mesures prises par François Hollande

Dans le cadre de la réalisation d'une évaluation économétrique des 12 premiers mois à l'Élysée d'Emmanuel Macron, la Fondation iFRAP s'est penchée sur les ressorts de la croissance et de l'emploi depuis un an. Le quinquennat d'Emmanuel Macron bénéficie des réformes de François Hollande car ces dernières (notamment le CICE et le Pacte de responsabilité) créeraient plus d'emplois sous la présidence d'Emmanuel Macron.

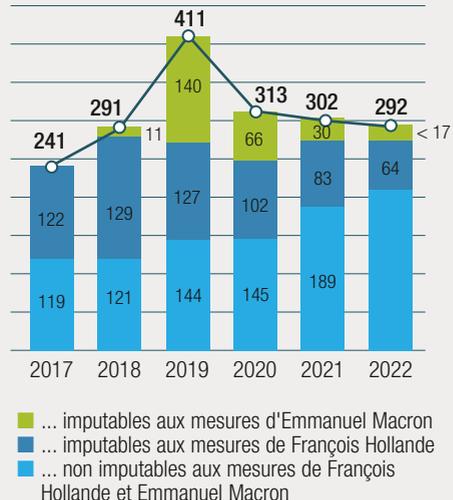
L'effet différé des mesures engagées par François Hollande permettrait, sur la période 2017-2022, la création de 657 000 emplois imputables aux mesures de François Hollande contre 264 000 créations emplois imputables à celles d'Emmanuel Macron. Il faut cependant rappeler que la mise en place du CICE et du Pacte de responsabilité a été en partie pilotée par Emmanuel Macron lorsqu'il était conseiller de François Hollande à l'Élysée.

Du côté de l'actuel président, la baisse de l'impôt sur les sociétés aura aussi un impact positif sur la compétitivité des entreprises, comme le prélèvement forfaitaire unique et la réforme de l'ISF. À condition de bien diriger les investissements vers le financement et la création d'entreprises. Le Gouvernement aurait pu choisir de stimuler encore plus l'économie avec des baisses d'impôts pesant sur la production. Cela permettrait de créer encore plus d'emplois.

Contribution à la croissance (en %)...



Créations d'emplois (en milliers)...



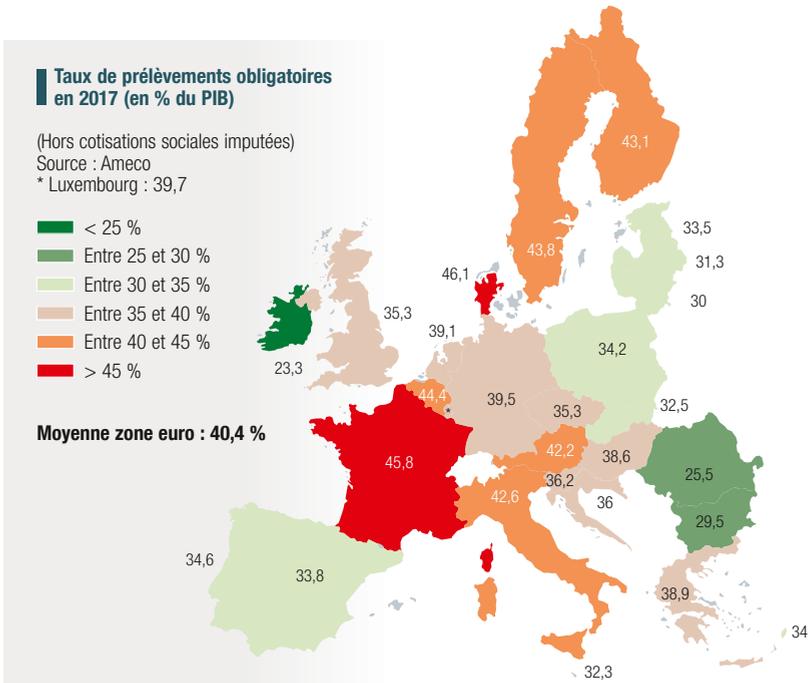
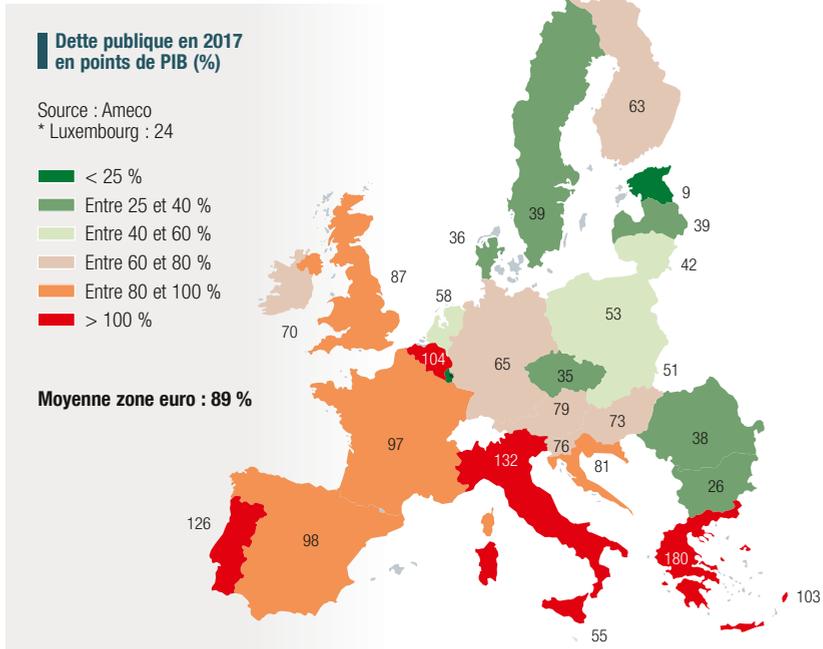
## Évaluation de l'ensemble des mesures gouvernementales

20

<p><b>Effet sur la croissance et l'emploi</b></p>	<p>264 000 emplois supplémentaires en fin de période et un PIB supérieur de 0,45 % à son niveau du compte de référence en 2022. Les effets des mesures de baisse de la fiscalité du capital sont longs à se manifester et la résultante macroéconomique de l'ensemble des mesures est finalement assez faible.</p>	<p>1,75</p>
<p><b>Effet de la mesure sur les finances publiques</b></p>	<p>Baisse des recettes de 33 milliards d'euros en 2022 et des dépenses de 27 milliards d'euros en 2022. La dette publique est accrue de 41 milliards d'euros par rapport au compte de référence. Le déficit se creuse avant de revenir vers son niveau du compte de référence en fin de période. Les prélèvements obligatoires n'auront que légèrement reculé sur la période (de 45,2 % à 44,5 %). La faute à des efforts d'économies de dépenses publiques moindres que ceux annoncés dans la LPPF ou le PSTAB. Les dépenses publiques représenteraient encore 54 % du PIB en 2022.</p>	<p>0,50</p>
<p><b>Effet sur l'investissement et l'innovation</b></p>	<p>Après avoir été stimulé en 2017 (PFU, suppression ISF/IFI), l'investissement se détériore légèrement par rapport à son niveau du compte de référence en 2018 (transformation du CICE (baisse d'IS) en baisse de cotisations). L'ensemble des mesures fiscales favorables au capital devrait néanmoins à moyen terme stimuler l'investissement.</p>	<p>1,25</p>
<p><b>Effet sur la compétitivité</b></p>	<p>Peu d'effet sur la compétitivité à court terme. Le cocktail de mesures favorables aux entreprises permet d'améliorer les marges et les baisses de charges permettront de gagner en compétitivité des prix mais le regain de croissance accroît les importations. L'effet sur le solde commercial est assez neutre. À plus long terme, les effets pourraient être plus favorables.</p>	<p>1,25</p>
<p><b>Timing Coordination Pertinence</b></p>	<p>Si on peut savoir gré au Gouvernement d'avoir mis en place bon nombre des mesures annoncées dans le programme d'Emmanuel Macron dès le vote du PLF 2018, on peut regretter qu'un « paquet » fiscal plus important n'ait pas été mis en place très tôt dans le quinquennat. Cela aurait permis de placer l'économie sur une trajectoire de croissance renforcée qui aurait autorisé des baisses plus importantes de dépenses publiques. Certaines mesures paraissent peu efficaces avec une ampleur budgétaire importante, ce qui limite l'amélioration des comptes publics. L'ensemble des mesures est néanmoins globalement efficace sur l'offre sans obérer la demande.</p>	<p>1,25</p>
<p><b>Note globale pour l'ensemble des « mesures Macron » analysées dans le cadre du PLF</b></p>		<p><b>6,00</b></p>



22 ■

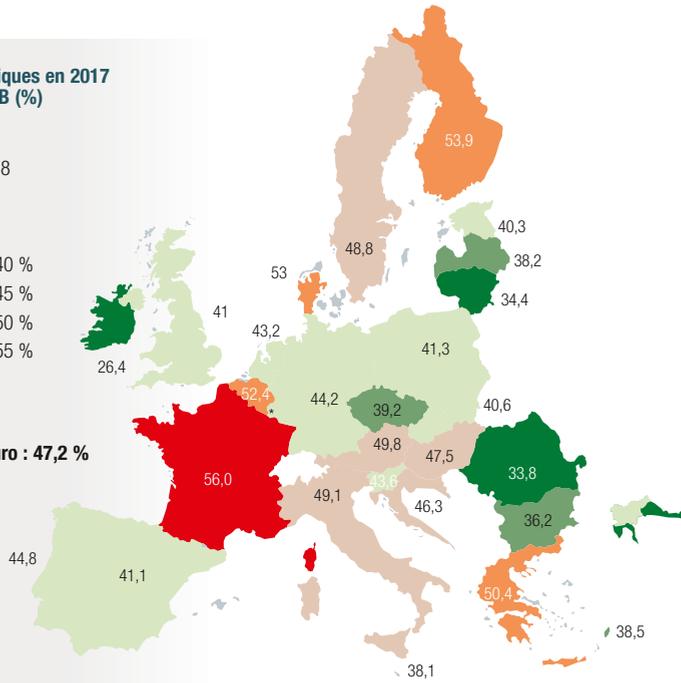


**Dépenses publiques en 2017 en points de PIB (%)**

Source : Ameco  
\* Luxembourg : 42,8

- < 35 %
- Entre 35 et 40 %
- Entre 40 et 45 %
- Entre 45 et 50 %
- Entre 50 et 55 %
- > 55 %

**Moyenne zone euro : 47,2 %**

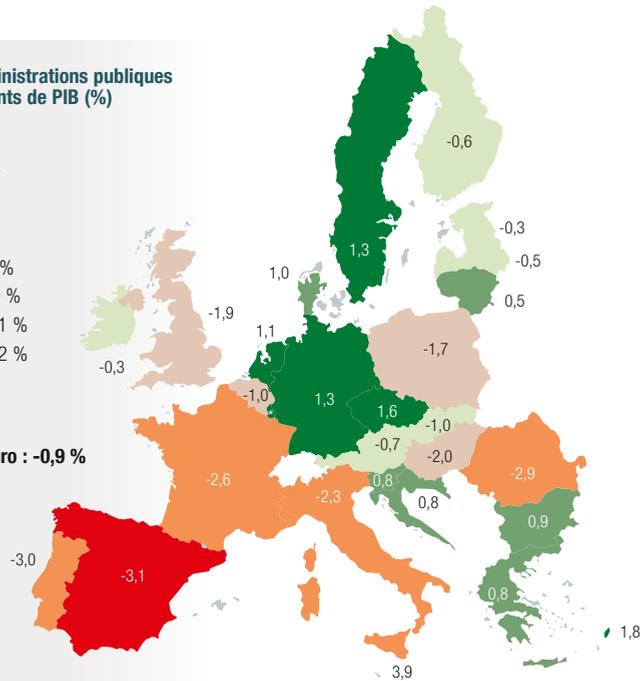


**Solde des administrations publiques en 2017 en points de PIB (%)**

Source : Ameco  
\* Luxembourg : 1,5

- > 1 %
- Entre 0 et 1 %
- Entre -1 et 0 %
- Entre -2 et -1 %
- Entre -3 et -2 %
- < -3 %

**Moyenne zone euro : -0,9 %**



## Conclusion

### **CE QU'IL RESTE À FAIRE**

Au bout d'un an de mandat, la majorité d'En Marche ! a fait passer 28 lois... C'est moins que les précédentes majorités (53 lois pour la première année de pouvoir de François Hollande et 55 lois sous Nicolas Sarkozy)... sauf que, en termes de chantiers lancés, l'actuel résident de l'Élysée a de l'avance : le Parlement travaille sur un peu plus de 30 textes de réformes à l'heure actuelle dont des réformes importantes qui coïncident aussi avec des promesses de campagne d'Emmanuel Macron.

On y trouve aussi d'autres mesures comme la meilleure prise en compte de l'engagement associatif, la lutte contre les « *fake news* », la lutte contre les déserts médicaux ou encore la promesse d'exonérer les heures supplémentaires. En parallèle, des concertations citoyennes ont été lancées pour les réformes encore plus importantes comme sur les retraites, la politique des transports (SNCF notamment), le logement, l'énergie ou encore la transformation des entreprises.

Sauf qu'après-coup, on constate que les textes en préparation sont un peu décevants. Ainsi, la loi ELAN sur le logement ne paraît pas de nature à transformer la politique du logement. La réforme de la SNCF, qui a créé les

premières grèves durables du quinquennat d'Emmanuel Macron, apparaît bien amoindrie par la promesse gouvernementale de reprise de la dette de la SNCF par l'État. Autre exemple, la loi de programmation militaire qui devait graver dans le marbre le passage au 2 % de PIB pour le budget de la Défense, repousse l'échéance à... après le quinquennat.

D'autres réformes nécessaires peinent à avancer : la réforme des institutions avec la réduction d'un tiers du nombre de parlementaires stagne pour le moment. Si un préprojet est accessible, on ne sait pas quand le Gouvernement va mettre la pression sur le sujet. La loi Pacte pour la transformation des entreprises a vu sa présentation retardée depuis début 2018. Elle devrait être présentée fin juin dans une version plus « light ». Quant à la réforme des retraites, elle a été repoussée de 2018 à 2019. Elle doit pourtant mettre en place un véritable chamboulement avec la fusion des régimes. Autre promesse (de taille) qui reste à réaliser : la réforme du management dans la fonction publique et la baisse du nombre d'agents publics (120 000 postes). Sur ces questions, tout reste à faire d'ici 2022.