



Programme de Benoit Hamon

- Synthèse -

Notre démarche

Cet exercice de synthèse a pour objectif de recenser les propositions des candidats dont l'impact strictement budgétaire peut être évalué de façon suffisamment précise, selon la méthode que nous retenons pour l'ensemble de nos opérations de chiffrage. Nous ne retenons ici que les mesures d'économies, de dépenses, de hausses et baisses de recettes dont l'impact budgétaire est supérieur à 500M€ et dont la nature et la mise en œuvre sont suffisamment détaillées pour en évaluer l'impact.

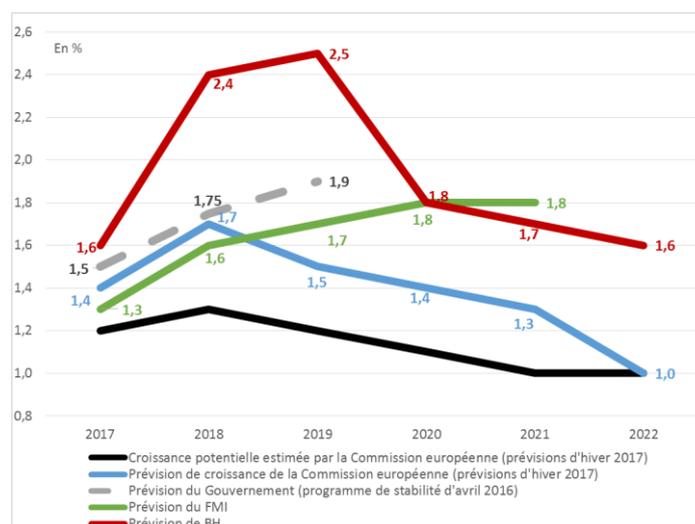
Les montants cumulés correspondent par conséquent à l'ensemble des mesures dont l'impact a pu être évalué, selon ces critères. Ils ne signifient pas que les autres mesures, dont l'impact budgétaire est moins significatif ou dont le niveau de précision n'est pas suffisant, ne produiront pas les effets attendus par les candidats. Une fois précisés, il conviendra alors de les ajouter à ces montants cumulés.

Cette méthode est appliquée de manière rigoureusement identique à l'ensemble des programmes.

1. Prévisions de croissance

Le programme de Benoit Hamon prévoit une croissance augmentant significativement au début du quinquennat, jusqu'à atteindre 2,5 % en 2019, pour redescendre progressivement vers 1,6 % à la fin du quinquennat. Un rythme de croissance de 2,5 % n'a pas été observé en France depuis 2004 et est nettement supérieur à celui prévu par la Commission européenne – qui ne tient pas compte de l'impact de potentielles réformes structurelles. En reprenant les hypothèses de croissance potentielle de la Commission européenne, l'écart de production serait de l'ordre de +3,3 points par rapport au PIB potentiel, un niveau jamais atteint en France depuis 1965¹.

Prévision de croissance du programme par rapport à celle de la Commission européenne et du FMI



¹ Cf. notamment « Quel potentiel de rebond pour l'économie française ? », note de conjoncture de mars 2014



Source : Institut Montaigne à partir des documents de la Commission européenne, du programme du candidat et de l'avis du Haut Conseil des finances publiques d'avril 2016 sur le programme de stabilité du même mois.

Note de lecture : la prévision de croissance du candidat est tracée en rouge et peut être comparée à la prévision de croissance de la Commission européenne.

La prévision de croissance de la Commission tracée en bleu correspond au comblement de l'écart de production à l'horizon 2021. Ce scénario est en principe un scénario moyen au regard des données dont on peut disposer aujourd'hui. Un scénario de croissance allant au-delà de ce scénario peut donc être considéré comme optimiste.

La prévision du Gouvernement d'avril 2016 est en gris pointillé. Le dernier point de cette prévision (croissance de 1,9 % pour 2019) a été jugé optimiste par le Haut Conseil des finances publiques en avril 2016. Un scénario de croissance qui dépasse ce point peut dès lors être considéré comme optimiste.

La croissance potentielle (en noir trait plein) représente la croissance moyenne que l'on peut attendre à long terme en France et correspond donc à un scénario de croissance prudent.



2. Dépenses et prélèvements obligatoires

a) Dépenses nouvelles

Parmi les mesures du programme de Benoît Hamon impactant à la hausse le niveau des dépenses publiques, nous avons fait le choix de retenir les éléments les plus significatifs, dont le chiffrage dépasse 500 M€ par an ou qui sont aisément chiffrables. **Au total, l'accroissement des dépenses pérennes** (celles qui n'ont pas vocation à s'éteindre à l'issue du quinquennat) **devrait atteindre près de 104 Md€ par an après montée en charge**, au-delà de la trajectoire actuelle (dite tendancielle) d'augmentation de la dépense.

- **Pour la Sécurité sociale** : revenu universel, congé formation de 1 an, augmentation de 10 % des minima sociaux ;
- **Pour le budget de l'État** : augmentation des moyens de la défense et de police, augmentation de la part des énergies renouvelables et sortie du nucléaire, augmentation de l'effort de recherche à 3 % du PIB, augmentation du SMIC et du point d'indice, augmentation de l'aide au développement, réservation de marchés publics aux PME, créations de places d'accueil pour la petite enfance....

Les dépenses pérennes augmenteraient de l'ordre de **104 Md€ par an à horizon 2022**. Le plan d'investissement de 1000 Md€ au niveau européen n'est pas pris en compte mais, s'il était réalisé, il pourrait représenter une contribution additionnelle de la France au budget de l'UE de plus de 30 Md€ chaque année.

b) Économies

Le programme de Benoît Hamon prévoit que des économies soient réalisées *via* le regroupement des centrales publiques d'achat, pour 5 Md€. Compte tenu des précisions apportées par l'équipe du candidat, **il est retenu un montant annuel d'économies de 2,5 Md€**.

c) Perte de recettes

Le programme de Benoît Hamon prévoit 10,8 Md€ de réduction des recettes publiques par an en 2022, suite à la prise en compte de l'endettement dans le calcul de la taxe foncière, à l'harmonisation des taux d'IS européens et à la création d'exonérations de charge pour les entreprises qui auront diminué le temps de travail.

d) Accroissement des recettes

Le programme de Benoît Hamon vise à dégager 11 Md€ de ressources nouvelles *via* la lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales : « prolongement de la régularisation des dossiers en attente de règlement auprès du service de régularisation de évadés fiscaux à Bercy, affectation de fonctionnaires supplémentaires, Google tax (taxation des bénéficiaires détournés), renégociation des conventions fiscales pour redéfinir la notion d'établissement stable, lutte contre l'optimisation fiscale des multinationales, lutte contre l'escroquerie à la TVA, lutte contre les paradis fiscaux (relocation des banques, reporting, liste noire) ».

En l'état actuel des précisions apportées dans le programme, nous prenons en compte les sources de recettes nouvelles suivantes dans notre chiffrage : l'instauration d'une taxe sur les « super-profits » des banques, l'instauration d'une taxe sur les profits détournés, la réduction de moitié de l'enveloppe du CICE et la suppression de la niche fiscale sur le diesel et les recettes issues de la légalisation du cannabis. Faute de précisions sur sa nature et sa mise en œuvre, et compte tenu de son fléchage programmé vers le financement du revenu universel et des reconversions professionnelles, la « taxe robot » n'est pas intégrée ici.

Nous estimons à 21,6 Md€ par an à terme l'impact des mesures d'accroissement des recettes suffisamment documentées à ce stade.



Synthèse des propositions les plus importantes pour les finances publiques

1) Dépenses nouvelles : 104 Md€

- **Créer un revenu universel : 39 Md€**
 - Benoît Hamon a largement circonscrit le périmètre du dispositif, qui devait au départ être inconditionnel et d'un montant de 750 € mensuel ;
 - La limitation du périmètre des bénéficiaires (ayant-droit du RSA, jeunes de 18 à 25 ans non rattachés au foyer fiscal de leurs parents, salariés touchant jusqu'à 1,9 SMIC), et les nouveaux montants prévus (600€ par mois) portent le coût de la mesure à un montant compris entre 36 et 42 Md€ par an, cohérent avec les hypothèses du candidat ;
- **Augmenter les dépenses pour la recherche et l'enseignement supérieur : 12,5 Md€**
 - Benoît Hamon envisage de porter le budget de la recherche à hauteur de 3 % du PIB (11 Md€). Cette mesure prévoit notamment la revalorisation de la rémunération des jeunes chercheurs et l'augmentation du nombre de thèses CIFRE ;
 - Augmenter de 1 Md€ par an les moyens de l'enseignement supérieur ;
 - Créer 7 500 emplois dans les universités et les laboratoires (500 M€) ;
- **Porter à 50 % la part de renouvelable dans le mix énergétique et sortir du nucléaire dans 25 ans : 10,1 Md€ dès 2018** ; Le coût de renchérissement potentiel de l'énergie n'est pas pris en compte dans ce chiffrage.
- **Instaurer un droit à un an de congé formation pour l'ensemble des actifs : 4,3 Md€**
 - Les actifs sont aujourd'hui 28 millions. En prenant l'hypothèse d'un taux de recours de 25 % par les personnes, et d'une compensation moyenne à hauteur de 1,5 SMIC, le coût de la mesure peut être estimé à 4,3 Md€ ;
 - Ce chiffrage ne tient pas compte de bénéfices potentiels de la mesure (augmentation de la productivité, développement de nouvelles offres de formation, etc.) ;
- **Créer un bouclier énergétique : 2 Md€ ;**
 - Il est supposé ici un quadruplement du chèque énergie, dont le coût est estimé à 0,5 Md€² ;
- **Revaloriser le SMIC : jusqu'à 1,8 Md€**
 - Le montant de la revalorisation du SMIC proposée par Benoît Hamon serait fixé lors d'une grande conférence sociale. Elle s'élèverait au maximum à 5%, après négociations.
- **Augmenter de 10 % les minima sociaux : 2,9 Md€ ;**
- **Porter les dépenses de Défense à 2 % du PIB : 3,5 Md€**
- **Porter l'aide publique au développement à 0,7 % du RNB : 3Md€**
- **Créer 250 000 places d'accueil à horaire adapté pour la petite enfance : 2,6 Md€**
 - Le coût annuel de fonctionnement sera majoré par des dépenses d'investissement, estimées à 8 Md€ pour la construction des établissements ;
- **Réserver 50 % des marchés publics aux PME : 2,6 Md€**
 - En se basant sur le différentiel de prix induit par la baisse de la concurrence et le volume actuel déjà remporté par les PME ;
- **Investir dans la formation continue des enseignants : 2 Md€ ;**
 - Chaque enseignant bénéficiera de trois, cinq ou dix jours de formation tous les ans.
- **Lancer un plan national de renouvellement urbain pour les quartiers urbains : 2 Md€ ;**
 - Dépense totale de 10 Md€ lissée sur le quinquennat ;
- **Revaloriser le point d'indice des fonctionnaires, principalement pour les catégories C : 1,9 Md€ ;**
- **Augmenter l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) de 30 % : 1,65 Md€ ;**
- **Allongement du congé paternité rendu obligatoire pour 11 jours : 1,3 Md€ ;**
- **Créer 40000 postes d'enseignants supplémentaires : 1,2 Md€ ;**
- **Augmenter le salaire des enseignants : 1Md€ ;**

² <http://www.developpement-durable.gouv.fr/lutte-contre-precarite-energetique> : le montant du chèque énergie représente de l'ordre de 15% du montant moyen d'une facture de combustible pour les ménages.



- **Supprimer les franchises de remboursements maladie : 0,8 Md€ ;**
- **Créer un fonds pour l'égalité réelle en Outre-mer : 0,5 Md€ ;**
- **Porter l'effort public à 1% du PIB, pour la Culture partout et par tous : 6 Md€**
 - La Culture représente 0,7 point de PIB (source : Eurostat, comptes nationaux COFOG, 2015). Les 0,3 point de PIB supplémentaire représentent 6 Md€.
- **Aide publique au développement (APD) : 1 Md€, tels que mentionnés dans le document de cadrage du candidat**

Ce sont donc près de 104 Md€ de nouvelles dépenses annuelles qui seraient engagées par la mise en œuvre du programme de Benoît Hamon.

Comme dans l'ensemble des programmes, les propositions annoncées par le candidat impliquent un certain nombre de dépenses supplémentaires. Leur impact n'est pas pris en compte ici, soit faute de précisions suffisantes, soit parce que leur coût, pris individuellement, est inférieur à 500 M€. Au total, elles pourraient cependant peser de façon significative sur les comptes publics.

Le « plan d'investissement de 1000 Md€ », au niveau de l'UE que prévoit Benoît Hamon dans son programme n'a pas été pris en compte dans cette évaluation des nouvelles dépenses pour deux raisons : (i) il demande un accord de nos partenaires, ce qui n'est pas acquis, et (ii) les dépenses éligibles pourraient effectivement constituer des investissements au sens financier du terme et donc ne pas représenter une « dépense ». Pour autant, ces dépenses nécessiteraient probablement une augmentation de la dotation de la France à l'Union Européenne, afin de financer ce plan. Comme la France contribue à hauteur de 16 % au budget de l'UE, elle devrait s'acquitter de 160 Md€, soit **32 Md€ chaque année du quinquennat**.

2) Pertes de recettes : 10,8 Md€

Le programme de Benoît Hamon comporte de faibles baisses d'impôts et de recettes pour l'État :

- **Prendre en compte l'endettement dans le calcul de la taxe foncière : 1 Md€ ;**
 - Cette mesure diminuerait la taxe foncière des biens achetés par emprunt. La réduction se ferait sur la base d'une taxe foncière rapportant au total 30 Md€ environ ;
- **Créer un taux d'IS européen : 7,5 Md€**
 - Le taux européen serait probablement plus bas que le taux français, en tenant compte de la moyenne pratiquée par nos voisins.
- **Incitations fiscales à la diminution du temps de travail : 2,3 Md€**
 - Ce chiffrage provient du cadrage macro budgétaire du candidat. Bien qu'il devrait s'agir d'exonération de cotisations sociales ciblées pour les entreprises qui baissent leurs temps de travail, il est repris tel quel dans ce chiffrage, en l'absence de précisions complémentaires.

La baisse de recettes estimée pour la sphère publique est donc de l'ordre de **10,8 Md€ par an après montée en charge**.

3) Économies : 2,5 Md€

Le programme de Benoît Hamon prévoit que des économies soient réalisées via le regroupement des centrales publiques d'achat, pour 5 Md€ sur le quinquennat. Compte tenu des précisions apportées, il est retenu un montant de 2,5 Md€.

4) Hausses de recettes : 21,6 Md€ chaque année

Benoît Hamon mentionne un certain nombre de nouvelles taxes et de recettes dans son programme :



- **Réallouer la moitié de l'enveloppe du CICE : 10 Md€**
 - Ces recettes supplémentaires permettront de financer une partie du revenu universel d'existence (RUE)
- **Créer une contribution de 5 Md€ sur les superprofits des banques : 5 Md€ ;**
 - La taxe peut être fixée pour représenter 5 Md€ en 2018. Cependant ce montant représente près de 20 % des profits des grandes banques françaises, le risque de voir leur activité se délocaliser, notamment pour toutes les activités de marché est donc important.
- **Créer une taxe sur les profits détournés : 1 Md€ ;**
 - Le taux pourrait selon le candidat être fixé à 35%, soit 5 points au-dessus du taux normal actuel d'IS (qu'il propose par ailleurs d'harmoniser au niveau européen). L'assiette n'est pas précisée à ce stade. Le bénéfice attendu est de 1 Md€ par an.
- **Suppression de la niche fiscale sur le diesel : 4,8 Md€**
 - Le candidat prévoit la suppression en trois ans (un tiers par an) de la niche fiscale sur le diesel. Le différentiel de taxation entre le gazole et l'essence était de 6,11 Md€ en 2015, selon la Cour des comptes (Rapport sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable, 2016). La convergence des taux de la fiscalité du diesel et de l'essence a été poursuivie en 2016 et 2017, de 1€/hL chaque année (+1 pour le diesel et -1 pour l'essence chaque année). Entre 2015 et 2017, l'écart de taux s'est donc réduit de 4€/hL. Au regard des écarts de fiscalité de ces deux carburants³ les ajustements entre 2015 et 2017 ont représenté 21% de l'écart entre les taux diesel et essence, et donc 21% des 6,11Md€ estimés par la Cour des comptes. Au total, l'écart restant total est donc de **4,8Md€**⁴.
- **Légalisation du cannabis : 0,8 Md€**
 - Selon notre chiffrage, la légalisation du cannabis pourrait rapporter 0,8Md€ de recettes fiscales à l'État et d'économies sur les dépenses de fonctionnement, notamment pour la police ;

Le programme de Benoît Hamon vise à dégager 11 Md€ de ressources nouvelles via la lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales : « prolongement de la régularisation des dossiers en attente de règlement auprès du service de régularisation de évadés fiscaux à Bercy, affectation de fonctionnaires supplémentaires, Google tax (taxation des bénéficiaires détournés), renégociation des conventions fiscales pour redéfinir la notion d'établissement stable, lutte contre l'optimisation fiscale des multinationales, lutte contre l'escroquerie à la TVA, lutte contre les paradis fiscaux (relocation des banques, reporting, liste noire) ».

- **Créer une taxe sur les robots**
 - La taxe sur les robots n'a pas été retenue dans notre évaluation. En effet, ses modalités de calcul ne sont pas précisées et elle ne s'appliquerait pas aux entreprises dont les effectifs augmentent, ce qui exclurait de fait de l'assiette une part importante des entreprises visées.
 - Le profit de cette taxe sera affecté au financement des reconversions et à une partie du revenu universel prévu par Benoît Hamon : il ne viendra donc pas améliorer le solde budgétaire de l'État ;

En l'état actuel de définition des dispositifs proposés, les nouvelles recettes directement engendrées par les mesures de Benoît Hamon sont estimées à environ **21,6 Md€ chaque année** à horizon 2022.

³ 65,07 pour le SP et 53,07 pour le gazole pour 2017, soit 12€/hL, selon le voies et moyens tome 1 annexé au PLF 2017

⁴ = (100% - 21%) x 6,11