

« L'ambition émancipatrice du programme présidentiel échappe à un nombre grandissant de concitoyens »

Nous reproduisons l'intégralité de la note confidentielle adressée le 4 juin à l'Élysée par les trois économistes qui ont inspiré le programme de M. Macron.

LE MONDE | 09.06.2018 à 09h59

▪ Motivations

L'ambition émancipatrice (éducation, mobilité sociale, mobilité professionnelle, protection sociale) du programme présidentiel échappe à un nombre grandissant de concitoyens, y compris parmi les plus fervents supporters de 2017.

La politique économique est surtout scrutée sous l'angle de la redistribution fiscale et sociale. Le thème de la lutte contre les inégalités d'accès, qui était constitutif de l'identité politique du candidat, est occulté par celui de l'impact ex ante des politiques fiscales et sociales sur les inégalités monétaires.

Beaucoup de Français craignent que les réformes bénéficient au pays mais les laissent eux-mêmes de côté (cf. [enquête Cevipof \(https://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2018/05/05/enquete-cevipof-sur-macron-le-chef-de-l-etat-percu-de-plus-en-plus-a-droite_5294725_823448.html\)](https://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2018/05/05/enquete-cevipof-sur-macron-le-chef-de-l-etat-percu-de-plus-en-plus-a-droite_5294725_823448.html)).

Beaucoup des soutiens du candidat expriment la crainte d'un recentrage à droite motivé par la tentation d'occuper le terrain politique laissé en friche par un parti [*Les Républicains*] en crise. Cela est d'autant plus le cas que les ministres « politiques » sont étiquetés à droite et que le message social peine à trouver une voix forte à l'intérieur du gouvernement.

La publication du [rapport CAP 22 \(/politique/article/2018/05/19/le-rapport-cap-22-engendrerumeurs-et-tensions_5301492_823448.html\)](https://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2018/05/19/le-rapport-cap-22-engendrerumeurs-et-tensions_5301492_823448.html) [*visant à repenser le modèle de l'action publique*] et les annonces PLF [*projet de loi de finances*] vont servir de test. Si l'effort d'économies est perçu comme portant principalement sur les transferts, cela confirmera l'image d'un pouvoir indifférent à la question sociale.

L'enjeu profond de l'affaire est moins le positionnement droite/gauche que la perception de la finalité et de l'équité de l'action réformatrice. Le risque est que l'ambition transformatrice initiale soit rabattue sur un programme classique de réformes structurelles favorables aux plus aisés.

Nous proposons ci-après une série de pistes compatibles dans leur globalité avec la trajectoire de finances publiques.

Les auteurs

Philippe Aghion

A 61 ans, Philippe Aghion enseigne au Collège de France. Spécialiste des relations entre innovation et croissance, il est l'un des économistes qui a inspiré le programme d'Emmanuel Macron. Les deux hommes se sont connus au sein de la commission Attali et sont depuis restés proches. Philippe Aghion avait également conseillé François Hollande à l'Élysée, poussant notamment à l'adoption du pacte de responsabilité.

Philippe Martin

Philippe Martin, 52 ans, dirige le conseil d'analyse économique, l'organisme chargé de conseiller le premier ministre en matière économique. Professeur d'économie à Sciences Po Paris, il fut conseiller d'Emmanuel Macron à Bercy de juillet 2015

à août 2016. En 2002, il avait partagé le prix du meilleur jeune économiste avec Thomas Piketty.

Jean Pisani-Ferry

Jean Pisani-Ferry, 66 ans, enseigne l'économie et les politiques publiques à Sciences Po Paris et à l'Hertie School de Berlin. Fils d'Edgard Pisani, il fut conseiller de Dominique Strauss-Kahn puis de Christian Sautter à Bercy. En janvier 2017, il avait rejoint En marche ! pour coordonner le programme d'Emmanuel Macron lors de la campagne présidentielle.

▪ **Porter, crédibiliser et amplifier le projet de transformation**

Des mesures importantes ont été mises en œuvre ou sont au Parlement : dédoublement des classes, plan compétences, emplois francs, apprentissage, formation professionnelle. Même si la réforme de l'assurance-chômage n'est pas à la hauteur des ambitions initiales, le paquet est significatif. Et la réforme des retraites est sur le métier. Mais personne ne trace le fil qui relie ces réformes, et certaines (plan compétences) demeurent quasi invisibles. Le projet n'est pas porté.

Pour restaurer la lisibilité du projet, il faut d'abord se saisir du débat sur les inégalités et le déplacer : le président de la République doit parler de la question des inégalités et ne pas laisser ce débat à ses adversaires. Il doit afficher une finalité (l'égalité des possibles pour tous), une stratégie (déverrouiller l'accès) et des objectifs concrets (sous-emploi des jeunes, sortie du chômage de longue durée, ouverture des postes de responsabilité).

Il importe de se montrer aussi audacieux dans la lutte contre les rentes et les privilèges d'en haut que dans le combat contre les corporatismes d'en bas. Une société de compétences ne peut pas perpétuer les grands corps : fermer l'accès aux responsabilités à des cadres de talent qui ont fait leurs preuves tout en protégeant ceux qui ont échoué à les exercer avec efficacité, c'est donner un message désastreux à la société.

En matière d'éducation, le message sur les inégalités d'accès a été entendu avec le dédoublement des classes de CP (en revanche, il n'est passé ni pour les inégalités de santé ni pour les inégalités territoriales). Mais il doit irriguer tout le parcours de formation et en particulier l'accès à l'université. Faute d'un nécessaire accroissement de la dotation budgétaire de l'enseignement supérieur et de la recherche, le risque est aujourd'hui que Parcoursup soit perçu comme une pure gestion de la pénurie en période d'afflux démographique.

L'emploi doit être affirmé comme un fil rouge de l'action gouvernementale. A cet égard : il ne faut pas réduire la prime d'activité qui permet à la fois de réduire la pauvreté des travailleurs modestes et d'inciter au retour au travail à un moment où des difficultés de recrutement apparaissent ; il faut lutter contre la précarité. Pour cela, on peut réformer l'activité réduite (voir la note en annexe de Carcillo, Cahuc, Martin) et, en complément, introduire le bonus-malus prévu par le projet de loi en discussion au Parlement ; il faut explorer la piste d'une réduction de la durée d'allocation chômage conditionnée à l'évolution du taux de chômage (réduire la durée d'indemnisation lorsque le chômage baisse, éventuellement avec modulation par secteur/qualification/localisation).

Il faut être plus ambitieux dans la loi Pacte sur les représentants salariés dans les conseils d'administration : le gouvernement peut reprendre le slogan de Laurent Berger « *il ne suffit pas de partager la richesse, il faut aussi partager le pouvoir* ». L'idée d'une incitation au passage à une gouvernance des entreprises faisant davantage de place aux salariés devrait être reprise.

Lire aussi : [Ces fidèles historiques déçus par l'an I du quinquennat \(/emmanuel-macron/article/2018/06/09/ces-fideles-historiques-decus-par-l-an-i-du-quinquennat_5312104_5008430.html\)](https://emmanuel-macron/article/2018/06/09/ces-fideles-historiques-decus-par-l-an-i-du-quinquennat_5312104_5008430.html)

▪ **Retoucher la politique fiscale pour plus d'équité et d'efficacité**

Les mesures de baisse de la fiscalité des entreprises (IS) et des revenus du capital (PFU) ne se sont pas accompagnées d'une réduction des niches fiscales et dispositifs subventionnels

qui ont été créés au fil du temps pour compenser le taux faiblement élevé des impôts. La logique voudrait que baisse des taux, élargissement des assiettes et réduction des subventions soient menés de concert.

Les aides aux entreprises méritent d'être revues. A terme, cela devra concerner le crédit d'impôt recherche (mais en liaison sans doute avec la réforme des retraites et l'abaissement des prélèvements sociaux sur le travail très qualifié). Dans l'immédiat, l'accent devrait être mis sur les aides sectorielles et le maquis des aides à l'innovation.

On doit aussi amplifier le débat sur la taxation internationale et l'optimisation fiscale en poussant les projets de taxation des profits des multinationales fondés sur une répartition basée sur les chiffres d'affaires. Nous recommandons d'attaquer de manière plus frontale les passagers clandestins de l'UE qui bénéficient à plein du marché unique (et potentiellement des négociations en cours sur les accords commerciaux au premier rang duquel l'accord avec la Grande-Bretagne) tout en siphonnant les bases fiscales de leurs partenaires.

S'agissant des ménages, le premier objectif devrait être la fiscalité de l'investissement logement. Depuis les années 2000, les aides à la pierre ont connu une très forte augmentation jusqu'à atteindre 13,6 milliards d'euros en 2016 contre 4 milliards d'euros en 1995. Ces aides réduisent très fortement l'impôt sur le revenu des bénéficiaires et affectent le budget de l'Etat. Il faut organiser leur extinction. Pour en faciliter l'acceptation et empêcher la réapparition de ces niches, l'administration fiscale pourrait publier le revenu imposable médian (et les différents quartiles et déciles) des bénéficiaires de ces aides ainsi que le montant des réductions d'impôts dont ils bénéficient.

Nous considérons aussi qu'il faut envisager une taxation plus lourde des très grosses successions. Les enfants des innovateurs sont souvent des rentiers. Bien préparée dans le débat public, une telle réforme confortera le message en faveur de la mobilité sociale. Elle pourrait être compensée par un relèvement du plafond (aujourd'hui 100 000 euros) en dessous duquel les successions ne sont pas taxées pour en faire une réforme neutre fiscalement. Elle pourrait s'accompagner d'un recentrage de la progressivité sur les montants reçus au long d'une vie, au lieu des successions (réforme Atkinson).

▪ **Etaler davantage la suppression de la taxe d'habitation dans le temps**

Une élimination rapide de la taxe d'habitation pour les 20 % les plus aisés (8 à 10 milliards d'euros) grève trop durement les marges de manœuvre futures ; en outre ses effets en matière d'incitation productive ne sont pas avérés (contrairement à la réforme de l'ISF ou l'introduction de la « flat tax » sur les revenus du capital). Ses effets redistributifs vont plutôt dans le mauvais sens, et enfin cette mesure ne devrait pas avoir d'effet de relance de la demande significatif. Nous proposons donc d'en différer la mise en œuvre pour la coupler avec une réforme de la fiscalité locale et l'introduction d'une taxe foncière progressive.

Lire aussi : [L'Assemblée nationale sous le feu des réformes \(/politique/article/2018/06/06/l-assemblee-nationale-sous-le-feu-des-reformes_5310733_823448.html\)](http://politique/article/2018/06/06/l-assemblee-nationale-sous-le-feu-des-reformes_5310733_823448.html)