

Commission pour la libération de la croissance française

Restaurer l'équilibre des finances publiques pour sauvegarder la croissance

Réunion plénière du 5 juillet 2010

Après un calibrage de l'effort budgétaire à réaliser dans les trois prochaines années, cette note présente des principes généraux de réformes ainsi que des propositions en dépenses et en recettes, qui pourraient être mobilisées pour restaurer l'équilibre des finances publiques à horizon 2013 et à horizon 2020.

1. L'effort budgétaire à réaliser pour ramener le déficit public à 3% du PIB en 2013 et stabiliser la dette

Le programme de stabilité 2010-2013 du gouvernement prévoit une forte réduction du déficit public, qui serait ramené de 8,2% en 2010 à moins de 3% du PIB en 2013. Une telle amélioration suppose un effort budgétaire important.

Si la croissance annuelle moyenne s'établissait à 2,5% par an entre 2011 et 2013 comme le prévoit le programme de stabilité, l'effort serait d'environ 20 milliards par an.

Si la croissance était plus faible, autour de 1,5%, ce qui paraît aujourd'hui plus réaliste, la France serait confrontée à l'alternative suivante :

- porter l'effort annuel de 20 à 30 milliards pour atteindre les objectifs de 3% de déficit et de stabilisation de la dette à horizon 2013 ;
- maintenir un effort structurel annuel de 20 milliards d'euros, l'atteinte de l'objectif alors de déficit à 3% et de stabilisation de la dette étant alors différé de deux ans (2015).

Naturellement, ces efforts de 20 à 30 milliards d'euros doivent être considérés comme des évaluations moyennes : en effet l'élasticité des recettes à la croissance et les mouvements de taux d'intérêt en particulier sont susceptibles de « perturber » la relation entre effort structurel évalué *ex ante* et de solde nominal constaté *ex post*.

1.1. Le programme de stabilité du gouvernement

Le gouvernement prévoit dans le programme de stabilité 2010-2013 une amélioration ambitieuse des comptes publics, avec un déficit public qui reviendrait de 8,2% fin 2010 à 3% fin 2013¹. Il repose sur les hypothèses suivantes :

- une croissance de 2,5% par an à partir de 2011 ;
- un taux d'intérêt de 3,5% ;

¹ Cet objectif de solde est compatible avec l'approche de nos principaux partenaires, à commencer par l'Allemagne, dont les 100 Mds € d'économie annoncées sont comparable en termes de PIB à l'effort proposé la Commission par la France, et dont la méthode pour y arriver se rapproche également de celle préconisée ici.

- une amélioration du taux de prélèvement obligatoire : celui-ci, après avoir baissé durant la crise (41% du PIB en 2010) retrouverait progressivement les niveaux d'avant-crise, et serait même légèrement supérieur au niveau de 2008 (43% contre 42.8% en 2008) du fait d'une élasticité des recettes à la croissance supposée supérieure à l'unité et d'un effort de réduction des niches fiscales et sociales d'environ 5 milliards d'euros ;
- une amélioration mécanique liée à la sortie du plan de crise ;
- une maîtrise des dépenses : celles-ci ne progresseraient que de 0,3% par an en volume. Cette progression est très inférieure à la progression moyenne constatée sur les dix dernières années (2% par an en volume entre 1997 et 2008).

L'ensemble de ces hypothèses conduit à **une dette publique qui se stabiliserait à 86,5 % du PIB en 2013** après avoir atteint un pic à 87,1 % en 2012.

1.2. L'effort budgétaire à réaliser selon la Commission

a) Avec une croissance à 2,5%

Selon ce scénario, la charge d'intérêt devrait représenter environ 3% du PIB en 2013 ; il est donc nécessaire que le solde primaire - avant charge d'intérêts - s'établisse autour de zéro en 2013 pour respecter le critère d'un déficit ne dépassant pas 3% en 2013. Or, en 2010, le déficit primaire devrait dépasser 100 milliards ; il devra donc être amélioré de plus de 100 milliards en trois ans.

La dégradation actuelle du solde primaire est en grande partie due à la crise économique. La récession de 2009 et la faible croissance de 2010 ont en effet considérablement réduit les recettes fiscales et sociales, tandis que les dépenses ont progressé, de manière automatique (indemnisation du chômage) et discrétionnaire (plan de relance). Symétriquement, le retour d'une croissance plus forte permet d'améliorer le solde public, en dynamisant les recettes et réduisant la progression des dépenses.

Pour identifier la réalité de l'effort à réaliser pour respecter les objectifs du programme de stabilité, nous les avons confronté à un premier scénario tendanciel qui retient les mêmes hypothèses de croissance et de taux d'intérêt, mais suppose une progression annuelle des dépenses de 2,1%, conforme à la moyenne constatée entre 1997 et 2008 et une stabilité de la législation fiscale. Un tel scénario peut être considéré comme un scénario « spontané », sans effort budgétaire spécifique.

En Mds d'euros	Scénario du programme de stabilité				Scénario tendanciel illustratif : croissance du PIB de 2,5 %		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Déficit public	160	122	97	66	151	143	132
En % de PIB	8.2%	6.0%	4.6%	3.0%	7.4%	6.8%	6.0%
Dette publique	1 626	1 748	1 846	1 910	1 777	1 921	2 053
En % de PIB	83.2%	86.0%	87.1%	86.5%	87.4%	90.6%	92.9%

Ce scénario tendanciel illustratif conduit à un déficit public de 6% en 2013 et une dette publique qui ne parviendrait pas à se stabiliser et atteindrait 92,9 points de PIB en 2013. L'écart d'endettement par rapport au scénario envisagé dans le programme de stabilité serait 6,4 points de PIB, soit environ 143 Mds €. La différence sur le solde primaire (avant la charge d'intérêts) entre les deux scénarios s'élève à **65 milliards en 2013**, et peut être considéré comme l'effort budgétaire structurel à faire dans les trois prochaines années - toutes administrations publiques confondues - pour réaliser les objectifs du programme de stabilité.

b) Avec une croissance plus faible à 1,5 %

L'hypothèse de croissance retenue dans le programme de stabilité de 2,5% peut paraître optimiste, alors que les estimations de croissance potentielle se situent aux environs de 1,5%. Si celle-ci devait être inférieure à 2,5% par an, l'effort budgétaire à consentir serait supérieur à 65 milliards pour les trois prochaines années pour atteindre le même objectif de réduction du déficit public à 2013, soit 3 %.

Pour une croissance de 1,5% en 2011 et 2012, et de 2% en 2013, l'effort budgétaire, mesuré par l'écart sur le solde primaire avec le scénario du programme de stabilité, atteint environ 90 milliards d'euros, contre 65 avec le premier scénario alternatif.

Le tableau suivant compare ce scénario avec celui du programme de stabilité :

En Mds d'euros	Scénario du programme de stabilité				Scénario tendanciel illustratif : croissance du PIB de 2,5 %		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Déficit public	160	122	97	66	160	163	159
En % de PIB	8.2%	6.0%	4.6%	3.0%	8.0%	7.9%	7.4%
Dettes publiques	1 626	1 748	1 846	1 910	1 787	1 950	2 109
En % de PIB	83.2%	86.0%	87.1%	86.5%	88.7%	93.8%	97.8%

Ce scénario tendanciel illustratif conduit à un déficit de 7,4% en 2013 et une hausse de l'endettement public jusqu'à 97,8 % en 2013, soit 11,3 points supplémentaire par rapport au programme de stabilité.

Alternativement, le maintien d'un effort annuel de 20 milliards d'euros par an, sous ces hypothèses de croissance plus faible, conduirait à différer de deux ans le retour du déficit public à 3% du PIB.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Déficit public						
Effort de 20 Mds € / an	8.2%	6.6%	5.5%	4.2%	3.5%	2.7%
Effort de 30 Mds € / an	8.2%	6.0%	4.6%	3.0%		
Dettes publiques						
Effort de 20 Mds € / an	83.2%	87.4%	90.2%	91.1%	91.3%	90.8%
Effort de 30 Mds € / an	83.2%	86.0%	87.1%	86.5%		

L'arbitrage entre ces deux options doit tenir compte des deux éléments suivants :

- la crédibilité de l'engagement français à revenir rapidement sous les 3% de déficit public, soit le plafond de déficit inscrit dans le Traité de l'Union européenne ;
- les gains et les risques économiques associés à un effort important de réduction du déficit dans un contexte de faible croissance (cf. *infra*).

c) Avec une croissance inférieure à 1,5 %

Dans le cas où la croissance serait encore inférieure, accroître l'effort budgétaire au-delà de 30 milliards d'euros par an pour atteindre la cible de solde public de 3% du PIB en 2013 risquerait de dégrader à son tour les perspectives de croissance et d'entraîner l'économie française dans une spirale de déflation et de récession.

Pour éviter cela, il faudrait mettre en place des mesures temporaires et ciblées pour relancer l'activité qui pourraient être retirées rapidement afin de ne pas remettre en cause l'objet d'assainissement budgétaire à moyen terme. Il pourrait s'agir par exemple d'investissements de rénovation d'infrastructures à effet rapide, de mesures exceptionnelles de soutien à la consommation des ménages ou de baisses temporaires de l'impôt sur les sociétés.

2. Impact macroéconomique de l'effort

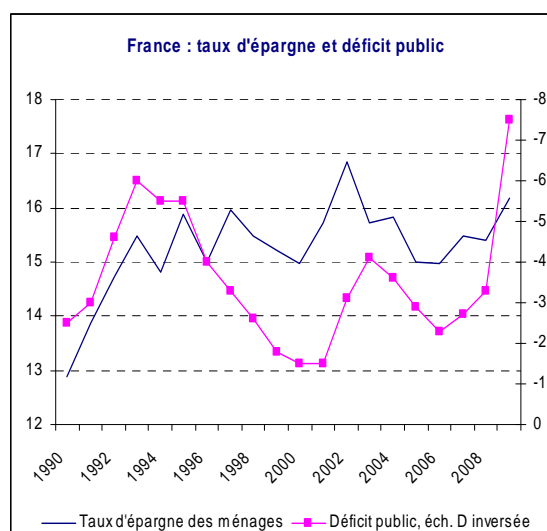
2.1. Les enjeux à court terme

A court terme, dans des conditions normales, un ajustement budgétaire de grande ampleur exerce un effet négatif sur la croissance : il se traduit par une perte de pouvoir d'achat des ménages, une baisse des commandes publiques ou de la capacité de financement des investissements des entreprises. Ces effets existent que l'on agisse sur les recettes ou les dépenses : la hausse des prélèvements affecte le pouvoir d'achat des ménages et la situation financière des entreprises ; la baisse des dépenses publiques revient à diminuer la demande qui était auparavant adressée à l'économie.

Néanmoins, le coût potentiel d'un ajustement budgétaire doit cependant être mis en regard du coût de l'inaction. Une poursuite de la dérive des comptes publics ou un effort insuffisant éloignant la perspective de retour du déficit sous les 3% du PIB se traduiraient par un risque de perte de crédibilité de la France qui, une fois de plus, ne respecterait pas ses engagements européens, un risque de dégradation de la notation de la dette publique française, des tensions récurrentes sur les marchés financiers, un impact imprévisible sur les taux d'intérêt, et un excès de prudence des consommateurs. De ce point de vue, plus le point de départ est dégradé, plus un resserrement précoce est souhaitable.

Dans les circonstances présentes, deux éléments plaident pour ne pas retarder l'effort budgétaire permettant de ramener le déficit public sous les 3% et de stabiliser la dette :

- en premier lieu, la conjoncture actuelle est marquée par une grande nervosité des marchés financiers et une grande frilosité des consommateurs européens, illustrée par la remontée des taux d'épargne (cf. graphique ci-contre). Dans un tel contexte, l'effort d'ajustement peut produire des effets de confiance venant compenser la baisse de pouvoir d'achat et les pertes potentielles d'activité : une amélioration de la confiance des marchés, entraînant une baisse des primes de risque ; une amélioration de la confiance des consommateurs, qui peut se traduire par une baisse du taux d'épargne permettant de ne pas nuire à la consommation des ménages.



- en second lieu, le **bas niveau des taux d'intérêt et la baisse de l'euro offrent un cadre favorable au redressement des finances publiques**. On estime par exemple que la récente dépréciation de l'euro par rapport à de nombreuses devises, et notamment par rapport au dollar, aura un impact positif sur la croissance. Depuis le début de l'année 2010, l'euro a perdu environ 20%. Les estimations montrent qu'une dépréciation de 20 % de l'euro par rapport à toutes les autres monnaies entraînerait un surplus de croissance en France de 1 % au bout d'un an et de 1,5 % en cumulé au bout deux ans. Parallèlement, un effort coordonné de réduction des déficits publics ouvrira des marges de manœuvre à la BCE pour maintenir une politique monétaire accommodante sans risque inflationniste.

2.2. Les enjeux à moyen terme

Réaliser un effort budgétaire important dans un contexte de croissance fragile suppose de ne pas sacrifier l'avenir :

- les dépenses d'avenir doivent être préservées voire développées ;
- les hausses de prélèvements ne doivent pas, en renchérissant le travail et le capital pénaliser l'emploi et l'investissement
- des mesures de stimulation de la croissance potentielle doivent être prises (concurrence accrue...).

3. Les principes de l'effort d'ajustement de 90 milliards d'euros sur trois ans

3.1. Un effort portant essentiellement sur les dépenses publiques (60%), les « niches » fiscales et sociales (20%), complété par une hausse de prélèvements (20%)

La Commission propose un effort d'ajustement reposant essentiellement sur les dépenses :

- les études empiriques fondées sur les expériences du passé mettent globalement en évidence **la plus grande efficacité des ajustements basés sur une réduction de la dépense**². Ces ajustements sont en effet les plus crédibles et les moins pénalisants pour la croissance. En effet, la baisse des dépenses pèse moins sur le potentiel de croissance qu'une hausse des prélèvements qui renchérit le coût et donc l'accumulation des facteurs de production (travail, capital productif, innovation) ;
- les **dépenses publiques sont plus élevées en France que dans les autres pays européens** et ont **cru plus vite** que dans les autres pays sur la période récente. Ainsi, les dépenses publiques sont 10 points de PIB plus élevés en France qu'en Allemagne ;
- les **plans de nos partenaires** se fondent sur un « mix » entre dépenses et recettes, avec un effort plus important sur les dépenses. Dans son plan d'économies de 80 Mds d'€ sur quatre ans, l'Allemagne, partant d'un niveau de dépenses plus bas, réduit ses dépenses publiques à hauteur de 53 Mds d'€ et augmente ses recettes de 28 Mds d'€.

² A. Alesina et S. Ardagna (« *Large changes in fiscal policy : taxes versus spending* »)

L'analyse des grandes masses budgétaires montre que la mobilisation rapide d'un effort d'économies de près de 90 Mds € concentré sur la période 2011/2013 par la seule dépense budgétaire n'est pas réaliste. Faire porter l'effort d'économies principalement sur la dépense publique, à hauteur de 54 Mds d'€, soit environ 60 % du total, est en revanche possible moyennant des mesures fortes et rigoureuses. Cet effort en dépenses doit être complété par des économies sur la dépense fiscale (20 % du total) et par une augmentation des prélèvements (20 % du total).

Proposition de plan global d'économies 2011/2013 sur trois ans

		Effort sur trois ans (en milliards d'euros)
Dépenses	Etat	20,5
	Collectivités locales	10,2
	Administrations sociales	23,5
	Total dépenses toutes APU	54,2
Prélèvements	Niches fiscales et sociales	18,0
	Recettes fiscales	18,0
	Total recettes	36,0
Total dépenses + prélèvements		90,2

Source : Commission.

3.2. Une répartition équitable de l'effort

Un ajustement budgétaire n'est soutenable que s'il repose sur la justice. Celle-ci recouvre plusieurs dimensions :

- **une dimension redistributive** : dans un contexte de faible croissance, l'ajustement budgétaire doit contribuer à la réduction des inégalités de revenus et de patrimoine et protéger les plus fragiles ;
- **le partage du fardeau de la crise** : alors que les salariés du secteur privé, et notamment ceux de l'industrie ont été lourdement touchés par la crise, il est juste que les salaires publics, les retraites et les bénéficiaires de prestation, dont l'emploi et le pouvoir d'achat ont été préservés, participent à l'effort de redressement des finances publiques ;
- **une dimension intergénérationnelle** : ne pas reporter l'effort sur les générations jeunes et à venir ;
- **une application du principe pollueur payeur** en taxant notamment les comportements dommageables à l'environnement.

La Commission a donc veillé dans ses propositions à répartir l'effort entre les administrations publiques : compte tenu de la structure des dépenses (voir en annexe), la Commission estime qu'il est indispensable de faire porter l'effort sur l'ensemble des dépenses des administrations publiques (Etat, collectivités locales, administrations sociales). Elle propose que l'effort en dépenses soit réparti entre l'Etat (37 %) les collectivités locales (19 %) et les administrations sociales (44 %), ce qui représente leur part dans les dépenses totales. Cela est d'autant plus essentiel que l'effet de maîtrise a jusqu'à présent essentiellement porté sur l'Etat.

Animée par le même souci de justice, la Commission a souhaité compenser l'impact nécessairement brutal de l'effort en dépense (compte tenu de la composition de la dépense publique marquée par le poids des transferts sociaux) non pas seulement par une augmentation mais par une réorientation de la fiscalité.

3.3. Des mesures fondées sur l'efficacité économique

En dépenses, la Commission considère que les dépenses d'investissement des administrations publiques dont l'efficacité est démontrée et qui permettent de préparer l'avenir doivent être préservées, particulièrement celles de l'emprunt national. L'effort d'ajustement doit donc principalement porter sur les salaires, les subventions, les transferts économiques et sociaux (dépenses d'intervention) et le fonctionnement courant ; d'après les expériences menées dans les autres pays, les économies les plus efficaces sont d'ailleurs réalisées en agissant sur les salaires, les subventions et les transferts sociaux.

Concernant les prélèvements, la Commission propose :

- **d'élargir les assiettes plutôt qu'alourdir les taux³** : des taux élevés sur des assiettes étroites incitent les contribuables à modifier leurs comportements pour réduire la partie taxée de l'assiette et à se replier sur la partie totalement ou partiellement détaxée : par exemple, réduire les salaires au profit d'éléments de rémunération n'entrant pas dans l'assiette des cotisations sociales. Or, la fiscalité optimale est une fiscalité qui ne désincite par à la prise de risque, à l'innovation et au travail. Pour beaucoup d'impôts français, les taux effectifs de pression fiscale sont comparables à la moyenne européenne alors que les taux nominaux, plus visibles, se distinguent négativement. Ainsi, le taux réel d'IS est-il de 22 % seulement contre 33 % pour le taux nominal. Les études de l'OCDE montrent que la France est l'un des pays membres où l'écart est le plus béant entre taux réels et taux faciaux ;
- **de taxer les assiettes immobiles et les externalités négatives** : les prélèvements les moins défavorables à la croissance et à l'emploi sont ceux qui appartiennent à deux catégories : les prélèvements qui pèsent sur les assiettes les plus insensibles à la taxation, c'est-à-dire les prélèvements qui ont le moins d'influence sur les comportements des contribuables⁴ ; les prélèvements qui pénalisent et réduisent les assiettes qui ont elles-mêmes un effet négatif sur le bien-être social⁵.

³ Comme le notait la revue générale des prélèvements obligatoires en 2008, « *la multiplicité des dérogations au droit commun, sous la forme essentiellement des niches fiscales, conduit à amputer les assiettes. Cette érosion des bases fiscales potentielles rend nécessaires, pour un même rendement en termes de recettes publiques, des taux nominaux d'imposition plus élevés* ». La plupart des analyses, notamment celles de l'OCDE, soulignent la supériorité des systèmes à taux modérés et assiettes larges pour promouvoir la croissance économique.

⁴ Afin de minimiser les distorsions induites par la fiscalité dans le comportement des agents économiques, la théorie économique recommande d'imposer prioritairement les assiettes qui sont les moins sensibles à la taxation. Par exemple, la propriété immobilière est faiblement élastique à la pression fiscale, car elle est peu mobile, alors que le travail peu qualifié est au contraire très sensible aux prélèvements obligatoires, les employeurs réagissant rapidement à une hausse des prélèvements par une baisse des recrutements. Il s'ensuit que les taxes foncières sont considérées comme l'un des impôts les moins défavorables à la croissance alors que les cotisations sociales sur les bas salaires sont les plus nocives.

⁵ Les prélèvements obligatoires qui réduisent l'assiette sur laquelle ils pèsent peuvent être souhaitables si cette assiette est elle-même nocive. Ainsi, taxer les émissions de gaz à effet de serre distord certes les comportements des agents mais contribue utilement à décourager la pollution, génératrice d'externalités négatives.

3.4. Des mesures exceptionnelles tant que le déficit public n'a pas été ramené sous les 3% du PIB à relayer par des transformations structurelles

La gravité de la situation implique des mesures exceptionnelles en dépenses et en recettes tant que le déficit public ne sera pas revenu sous les 3% de PIB. Ces mesures présentent un caractère transversal : gel des salaires et des prestations, nécessité d'agir sur les prix par la concurrence et la modération des tarifs pour limiter les pertes de pouvoir d'achat...

Corrélativement, des transformations structurelles, qui permettront de dégager des économies à plus long terme tout en améliorant la performance des services publics, doivent également être lancées sur cette période.

4. Les mesures exceptionnelles à prendre d'ici 2013 pour asseoir la crédibilité de notre politique budgétaire, ramener le déficit public à 3% et stabiliser la dette

4.1. Les mesures à prendre en dépenses pour 2011/2013

** Poursuivre l'effort de réduction des dépenses de l'Etat*

Sur l'Etat, trois principaux leviers sont mobilisables (une partie importante des dépenses étant juridiquement impossible ou extrêmement difficile à remettre en cause : intérêts de la dette, prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, pensions... ou devant être préservées : investissements) :

- les dépenses d'intervention ;
- la masse salariale ;
- les dépenses de fonctionnement courant.

Le potentiel d'économies est de 20,5 Mds d'euros sur trois ans. Le détail des mesures, des leviers et du chiffrage est présenté en annexe.

1/ sur les dépenses d'intervention (plus de 9 Mds € d'économies envisageables, ce qui correspond à une diminution de 14 % des dépenses sur trois ans) : d'un total de 66 Mds € en 2010, les dépenses correspondent pour 38 Mds € au versement de droits, automatiquement ouverts par la loi dès lors que les conditions d'éligibilité définies sont remplies (dépenses « de guichet ») et pour le reste à des dépenses « discrétionnaires » (subventions etc). Plusieurs leviers sont envisageables pour les diminuer : réduction, ciblage, plafonnement des prestations ou mise sous conditions de ressources ; suppression ou réduction de certaines interventions hors guichet dont l'impact économique n'est pas avéré ; rationalisation pour éviter le saupoudrage et la superposition des aides ;

2/ sur la masse salariale (4 Mds € d'économies envisageables sur trois ans) : il s'agit de poursuivre la politique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite en localisant les baisses d'effectif sur la base de la poursuite de la RGPP) et de geler de manière exceptionnelle le point fonction publique, compatible avec une progression de la rémunération moyenne par personnels en place ;

3/ les dépenses de fonctionnement courant (2,2 Mds € d'économies envisageables sur trois ans), qui sont déjà sous contrôle depuis trois ans, peuvent continuer à être réduites, de 12 % sur trois ans, grâce à la poursuite de la rationalisation des achats, les mutualisations etc... Mais ces dépenses ne représentent pas, en valeur absolue, le principal gisement d'économies.

* Réduction des dépenses pour les collectivités locales

1/ La maîtrise de la dépense locale passe en premier lieu par une maîtrise des ressources des collectivités locales *via* une baisse de 0,5 % des concours financiers de l'Etat en valeur (3,1 milliards d'euros d'économies potentielles sur trois ans). La réduction des dotations n'a pas un effet immédiat sur les dépenses locales, car dans un premier temps, elle conduit à une baisse de l'autofinancement et une augmentation de l'endettement et les dotations ne constituent qu'un tiers des ressources des collectivités locales.

2/ Cette baisse doit être accompagnée d'un renforcement de la péréquation au profit des collectivités les plus en difficulté. Celle-ci doit permettre de répartir plus justement l'effort structurel en fonction des capacités des collectivités locales à le mener ;

3/ Le gel exceptionnel et temporaire des rémunérations publiques sous la forme d'une non-augmentation de la valeur du point fonction publique peut s'appliquer directement aux agents de la fonction publique territoriale et rapporter 1 milliard d'euros d'économies sur trois ans.

4/ L'action sur les dépenses locales proprement dites implique, pour dépasser l'autonomie garantie par la Constitution, un « pacte » avec les collectivités locales pour leur mise en œuvre ou une révision constitutionnelle. Les mesures suivantes, qui rejoignent les efforts de l'Etat, permettraient aux collectivités locales de contribuer à l'effort d'ensemble des administrations publiques :

- la maîtrise des dépenses d'intervention des collectivités locales (potentiel d'économies de 5,4 Mds d'€ sur trois ans avec une baisse de 10 %), notamment les prestations sociales et facultatives des départements et les subventions des régions, communes, et de leurs groupements ;
- une réduction des dépenses de fonctionnement des administrations locales de 10 % sur trois ans, à l'instar de l'Etat, qui représente un potentiel d'économie de 3 Mds d'€ sur trois ans ; les dépenses de fonctionnement des intercommunalités ont augmenté de 17% et celles des communes de 18% entre 2002 et 2009 alors que les mutualisations auraient à l'inverse dû générer des économies d'échelle ;
- la mise en place d'une règle de non-remplacement de fonctionnaires territoriaux partant en retraite, à l'instar de l'Etat (un non remplacement d'un fonctionnaire sur deux avec un retour de 50 % représente une économie de 720 M€ sur les trois ans).

L'ensemble de ces pistes d'économie s'élèvent à 10 Mds d'euros sur trois ans. Le détail en figure en annexe.

* Economies sur les dépenses sociales

S'agissant des mesures à prendre pour les administrations de sécurité sociale, les principaux enjeux concernent la santé, la retraite et la dépendance, nouvelle branche dont le coût pour la collectivité ou les familles se posera de façon accrue dans les années qui viennent avec le vieillissement de la population. La maîtrise des dépenses liées à la dépendance et aux retraites passe essentiellement par des mesures de long terme. Sur la période 2011/2013, le principal levier porte sur l'assurance maladie et des mesures transversales.

Au titre des mesures transversales pourraient être envisagées pour 2011/ 2013, à titre exceptionnel :

- l'absence de revalorisation des prestations légales de retraite et de famille, qui permettrait de gagner 12 Mds € sur les trois ans, avec une hypothèse d'inflation de 1,5 % en 2011 ; le gel des tarifs réglementés devrait être proposé parallèlement ;
- une stabilisation des rémunérations des agents des administrations de sécurité sociale, dont un gel du point dans la fonction publique hospitalière comme pour les autres fonctions publiques (1 Md € sur trois ans);
- un effort sur les effectifs, à l'occasion des départs à la retraite dans les administrations sociales et la fonction publique hospitalière, dans laquelle un non-remplacement sur deux pourrait être envisagé, avec retour d'une moitié des économies ainsi réalisées aux agents, soit une économie potentielle de 855 M€ sur trois ans.

Deux mesures plus permanentes permettraient également de trouver des économies d'ici 2013 :

- un renforcement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, avec l'objectif d'économiser 200 M€ à horizon 2013 ; la DNLF estime qu'on ne détecte que 250 M€ de fraude sur 5,25 Mds présumés) ;
- la mise sous conditions de ressources de certaines prestations, comme les prestations familiales ;

S'agissant des dépenses de santé, plusieurs propositions permettent de les maîtriser⁶ :

- le déremboursement intégral des médicaments dont le service médical rendu est faible, qui permettrait une économie annuelle d'1 milliard d'euros sur la base d'un déremboursement des médicaments à vignette bleues et orange ;
- la mise en place d'une participation financière plafonnée des malades en affection de longue durée (ALD) et d'une plus grande précision des critères médicaux d'admission de toutes les ALD, qui permettrait une économie annuelle de 770 millions d'euros ;
- le développement de l'hospitalisation à domicile, moins coûteux en frais de fonctionnement que les soins de suite à l'hôpital, qui représenterait à terme une économie de 350 millions d'euros par an.

Enfin, la réforme des retraites, telle que prévue dans le projet gouvernemental, permet d'économiser 4 Mds € en dépenses à horizon 2013.

L'ensemble de ces pistes d'économies s'élève à 24 milliards d'euros sur trois ans. Elles sont détaillées en annexe.

⁶ Ces économies, annuelles, ne se cumulent pas sur trois ans.

4.2. Les mesures à prendre en prélèvements pour 2011/2013

La Commission propose de réaliser l'ajustement structurel de 90 Md€ nécessaire d'ici à 2013 pour 60 % au travers d'une réduction des dépenses et pour 40 % (soit 36 Md€) au travers d'une hausse des recettes. La hausse des prélèvements pourrait prendre appui pour moitié sur des réductions de niches fiscales ou sociales et pour moitié sur des hausses d'impôt.

* Réduire les « niches » fiscales et sociales

Les dépenses fiscales et les niches sociales répertoriées en annexes aux documents budgétaires représentent pour l'Etat et les organismes de Sécurité sociale une perte de recettes supérieure à 100 Md€.

Si une partie de ces dispositifs repose sur des justifications économiques fortes (éviter les doubles impositions, internaliser des externalités positives ou négatives), la revue en cours des niches fiscales et sociales (en vue d'un rapport du Gouvernement au Parlement en 2011) confirme les doutes pesant sur la pertinence et l'efficacité de beaucoup d'entre elles.

Le Gouvernement pourrait se donner un objectif ambitieux consistant à réduire d'au moins 20 Md€ le volume des dépenses fiscales et niches sociales en trois ans.

La Commission propose que la réduction des niches s'opère en deux temps :

- dans un premier temps, le Parlement voterait un plafond global annuel de « niches » ;
- au sein de ce plafond, le Gouvernement et le Parlement définiraient les modalités de réduction de ces « niches » : l'objectif devrait de préférence être atteint au moyen d'une analyse coût/avantage de chaque niche, plutôt qu'au travers d'une limitation horizontale, indiscriminée, qui ne tiendrait pas compte du degré inégal d'efficacité des différents dispositifs. Par défaut, un coup de rabot uniforme devrait être appliqué.

Quelle que soit la méthode choisie, les « niches » fiscales et sociales ayant prouvé leur efficacité dans la création d'emplois ou l'amélioration de la productivité devraient pour l'essentiel être préservées. C'est en particulier le cas des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires et du crédit d'impôt recherche, même si certains ajustements sont envisageables pour limiter les effets d'aubaine :

- malgré leur coût global élevé (22 Md€) les allègements généraux de charges sur les bas salaires ont créé environ 800 000 emplois selon des études concordantes ;
- quoique son volume se soit accru en 2008 (4 Md€ de coût annuel en régime de croisière), le crédit d'impôt recherche (CIR) exerce un effet d'entraînement avéré sur la dépense privée de R&D. Un euro de CIR engendrerait en quinze ans deux ou trois euros de PIB supplémentaires⁷.

⁷ La réforme du CIR intervenue en 2008, qui a doublé son montant, n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation ex post. Il est d'autant plus nécessaire de stabiliser le dispositif en attendant cette évaluation.

Une revue plus fine des niches devrait être menée à partir de critères d'évaluation appliqués de manière systématique :

1/ **coût par emploi créé** : à titre d'exemple, les taux réduits de TVA font l'objet d'évaluations sévères par la Commission européenne et par le Conseil des prélèvements obligatoires.

- le coût d'un emploi créé serait de 125 000 € pour le taux réduit applicable aux travaux de rénovation des logements ;
- le coût d'un emploi créé serait de 500 000 € environ pour le taux réduit applicable à la restauration en salle ;

2/ **impact défavorables à l'environnement** : à titre d'exemples,

- les exonérations de taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC) dont l'assiette est en fait à 10 % environ de la consommation réelle de charbon ou la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) assise sur un quart environ de la consommation de gaz en raison d'un seuil d'imposition très élevé ;
- le traitement préférentiel du diesel par rapport à l'essence (18 € d'écart par hectolitre), au sein de la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui n'obéit à aucune justification environnementale. Les moteurs à essence produisent nettement moins de particules et moins d'oxydes d'azote que le diesel ; les moteurs diesel produisent moins de gaz carbonique, moins d'hydrocarbures imbrûlés et surtout moins de monoxyde de carbone que les moteurs à essence. En d'autres termes, si le diesel est moins générateur de gaz à effet de serre, il est plus nocif pour la santé des riverains.

3/ **efficacité au regard de l'objectif poursuivi** : à titre d'exemples,

- le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale n'est pas pris en compte par les prêteurs comme un facteur de solvabilité du candidat à l'emprunt. Il n'a donc aucun impact sur la probabilité d'obtenir un crédit ni sur le montant du crédit accordé. Son effet sur l'accession à la propriété est négligeable ;
- de même, le crédit d'impôt sur les dividendes, compte tenu de son faible montant (230 € au maximum pour un couple), ne peut avoir qu'un effet limité sur les comportements d'épargne financière des ménages ;
- le calcul des allègements généraux de charges sociales sur une base mensuelle favorise l'optimisation fiscale (les entreprises ayant intérêt à accroître la rémunération du 13^e mois) pour augmenter les salaires tout en demeurant éligibles aux allègements ;
- la prime pour l'emploi a été maintenue dans sa forme antérieure malgré la création du RSA, qui poursuit dans une large mesure les mêmes objectifs.

4/ **effets anti redistributifs** : comme par exemple, les mesures fiscales en faveur des retraités, pleinement justifiées lors de leur instauration par le paupérisme persistant du 3^e âge, sont aujourd'hui moins légitimes. Le niveau de vie des retraités est en effet supérieur en moyenne à celui des actifs.

Le tableau ci-après liste les 16 principaux dispositifs en 2010, concentrant près de la moitié du coût total des dépenses fiscales. C'est en leur sein que des économies substantielles devraient être recherchées.

Liste des principales dépenses fiscales en 2010

Mesure	Chiffrage pour 2010
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 150
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	4 000
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	3 200
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	3 000
Taux de 5,5% applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	3 000
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2 670
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	2 600
Exonération en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire	2 200
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 750
Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 600
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	1 560
Taux de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	1 560
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 500
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile sans condition particulière jusqu'aux revenus 2006 et, à compter des revenus 2007, pour les seuls contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 250
Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 250
Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	1 200

Source : Annexes au PLF 2010.

Liste des principales « niches » sociales en 2010 (en M€)

Exonération générale de cotisations sociales patronales (allègements dits « Fillon »)	22 099
Exonération des heures supplémentaires et complémentaires	2 898
Exonération en faveur des entreprises et des travailleurs indépendants installés outre-mer	1 087
Exonération en faveur des contrats d'apprentissage	693
Abattement pour les particuliers employeurs ⁸	303
Aide à domicile employé par une association ou une entreprise	223

Source : Annexes au PLFSS 2010.

⁸ Il s'agit des particuliers qui optent pour une assiette réelle et non pour l'assiette forfaitaire (égale au SMIC).

* Procéder à des hausses ciblées d'impôts

1/ Les pans optimaux de la fiscalité peuvent difficilement être mobilisés à court terme

Afin de minimiser les distorsions induites par la fiscalité dans le comportement des agents économiques, la théorie économique recommande d'imposer prioritairement les assiettes qui sont les moins sensibles à la taxation. C'est notamment le cas de la propriété immobilière, qui est peu mobile, donc faiblement élastique à la pression fiscale.

Les **taxes foncières**, qui constituent pour cette raison le prélèvement économiquement le plus neutre, sont néanmoins difficilement mobilisables pour procurer un supplément de recettes à court terme, puisque :

- leur taux dépend des choix des collectivités territoriales,
- leur produit est affecté à ces dernières⁹,
- leur hausse impliquerait une révision préalable des bases cadastrales, aujourd'hui inéquitable car obsolètes,
- la levée d'un point de PIB de recettes fiscales additionnelles exigerait le doublement de la taxe foncière.

Les prélèvements obligatoires qui réduisent l'assiette sur laquelle ils pèsent peuvent également être souhaitables si cette assiette est elle-même nocive. Ainsi, taxer les émissions de gaz à effet de serre distord certes les comportements des agents mais contribue utilement à décourager la pollution, génératrice d'externalités négatives.

La hausse de la **fiscalité verte**, notamment celle sur la consommation de produits utilisateurs ou générateurs de carbone, nécessite la création d'un impôt nouveau, les taxes existantes (comme la TGAP) ne permettant pas de procurer à elles seules un supplément significatif de recettes. Après la censure de la taxe carbone par le Conseil constitutionnel, une redéfinition des paramètres de la taxe est nécessaire, ce qui prendra du temps. C'est d'autant plus vrai que le Gouvernement a annoncé son intention de ne plus promouvoir la taxe carbone qu'à l'échelle européenne.

2/ La hausse des prélèvements pourrait être répartie d'ici à 2013 sur les revenus, les bénéfiques, et le patrimoine

En application des principes évoqués ci-dessus, et compte tenu de la difficulté à utiliser à court terme les leviers de la fiscalité écologique et de la fiscalité foncière, 18 Md€ de recettes additionnelles pourraient être prélevés sur la consommation, le bénéfice des entreprises et le patrimoine. Dans l'exemple ci-après, la consommation contribue à hauteur de 45 % à l'effort global, le patrimoine à hauteur de 33 % et les bénéfiques à hauteur de 22 %.

⁹ La hausse des recettes foncières des collectivités pourrait justifier une baisse des concours financiers de l'Etat, mais l'ajustement ne sera pas automatique ni politiquement aisé.

Illustration des effets de quelques hausses d'impôt et de cotisations sociales

Mesure proposée	Recettes nouvelles attendues	Commentaires
Hausse d'un point de la CSG	11 Md€	Mesure à fort rendement, faiblement distorsive à moyen/long terme, mais pouvant avoir un léger effet dépressif sur la croissance à court terme.
Surtaxe temporaire d'IS à hauteur de trois points	4 Md€	Mesure à fort rendement, faiblement distorsive à court terme, mais gravement nuisible à la croissance et à l'emploi à moyen/long terme, d'où l'importance de concevoir une mesure <i>temporaire</i> (jusqu'en 2013).
Hausse de trois points du taux de la CSG sur les revenus du patrimoine	1,5 Md€	Impact potentiellement dépressif sur l'épargne des ménages. Mesure de soutien à la consommation pouvant compenser en partie les effets de la hausse de la TVA.
Hausse des droits de succession	1,5 Md€	Effet potentiellement positif sur la consommation (hausse des donations, hausse de la consommation en fin de vie). Risque d'évasion fiscale difficile à quantifier mais limité (patrimoine en large partie immobilier).
Hausse de deux points de la tranche marginale de l'impôt sur le revenu	600 M€	Effet potentiellement baissier sur l'offre de travail.
Suppression du bouclier fiscal	400 M€	Effet potentiellement baissier sur l'offre de travail et risque de délocalisation de base taxable.
Hausse du taux d'imposition des plus-values immobilières et inclusion des résidences principales dans l'assiette	1 Md€ environ	Recettes très dépendantes de l'état du marché immobilier. La hausse très forte des prix depuis 1998 devrait se traduire par d'importantes plus-values dans les prochaines années.
Total	18 Md€	

Source : annexes budgétaires, Commission

5. Transformations structurelles à engager aujourd'hui permettant de dégager des économies entre 2013 et 2020

La situation des finances publiques et les efforts de redressement qu'elle nécessite impliquent de repenser les termes de l'action publique au regard des nouveaux enjeux de la société et des capacités financières de la nation.

La structure de nos dépenses et leur évolution sur les dernières années indique que les réflexions doivent porter en priorité sur les politiques sociales et sur l'organisation du secteur public.

Au delà de l'effort budgétaire à réaliser sur la période 2011/2013, la Commission propose de lancer d'ici 2013 des réformes plus structurelles permettant de dégager des économies de plus long terme¹⁰ et de poser les bases d'une action publique à la fois efficace et soutenable. Celle-ci suppose :

- une réflexion partagée sur les priorités de notre société au regard de ses capacités, en particulier en matière sociale et une responsabilisation accrue de chacun des membres de la société sur l'impact collectif des comportements individuels.
- une organisation et une conduite des politiques plus efficace pour les administrations publiques, particulièrement en matière de dépenses d'intervention.

5.1. Un nouveau cadre institutionnel et administratif

a) *La clarification des compétences institutionnelles*

- entre l'Etat et les collectivités locales notamment dans le domaine social ;
- entre collectivités locales : la clarification des compétences de chaque niveau de collectivité locale, en supprimant la clause générale de compétences ;
- entre l'Etat et les administrations sociales, la distinction entre les prestations relevant de la solidarité nationale (pris en charge par l'Etat) et celles de l'assurance professionnelle (prises en charges par les organismes de sécurité sociale) étant de moins en moins pertinentes ;
- la réduction du nombre de réseaux de collecte (OPCA, URSSAF, Trésor Public ...).

b) *Des règles pour renforcer la crédibilité des engagements budgétaires*

Aucun des programmes de stabilité présentés par la France à Bruxelles n'a été respecté depuis la création de l'euro. Il est essentiel que les engagements budgétaires soient endossés par le Parlement et lient le Gouvernement auprès des Français.

L'introduction d'une règle budgétaire constitutionnelle selon les différentes modalités¹¹ proposées par le rapport Camdessus contribuera à renforcer la crédibilité de nos politiques de finances publiques, en s'appuyant sur l'expertise d'un comité budgétaire dont la composition serait de nature à garantir son indépendance. Deux types de règles sont envisageables : en « effort budgétaire structurel » ou en « solde structurel » sur une législature.

¹⁰ Le chiffrage de ces mesures est en revanche plus difficile.

¹¹ Durée triennale ou quinquennale des lois-cadres de programmation ; trajectoire de solde structurel ou afférente à la composante discrétionnaire des finances publiques ; déclaration du gouvernement, suivie d'un vote, à l'occasion du débat

c) Une procédure budgétaire qui favorise la cohérence des choix et l'appropriation nationale des engagements européens

- un budget à points : aujourd'hui, chaque politique qui participe aux déficits ne trouve que des lobbies en sa faveur (ceux qui gagnent) et très peu de lobbies opposés (l'ensemble de la population). Pour remettre en cause cette situation, il faudrait envisager à moyen terme d'aller vers un budget à points, qui distinguerait d'une part un plafond global de dépenses et de recettes, d'autre part, les priorités, avec des points associés à chaque politique.
- une réforme de la procédure budgétaire annuelle devant le Parlement français pour assurer une meilleure appropriation nationale de nos engagements européens. Ainsi, le programme de stabilité devrait être examiné par la représentation nationale en février/mars, avant son envoi à la Commission européenne ;

d) Créer des agences

Ces structures permettent à la fois de redéfinir régulièrement et contrôler la qualité des services délivrés mais aussi d'ajuster les effectifs et les statuts aux besoins réels de façon plus souple et plus réactive.

Dans ce modèle, le Gouvernement nomme les directeurs d'agence, leur fixe des objectifs et contrôle les résultats. Le directeur d'agence répond de la réalisation des objectifs devant son autorité de tutelle, avec une rémunération en partie indexée sur les résultats. Pour éviter les dérives, un « conseil de surveillance » est mis en place au sein de chaque agence.

Les nouveaux agents seront embauchés sous ce nouveau contrat ou sous le statut de la fonction publique, selon la décision des responsables de l'agence, en fonction de l'intérêt des usagers.

e) Redéfinir la carte des services publics

Au-delà des cartes judiciaire et militaire qui devraient être redéfinies, la rationalisation de la carte hospitalière, qui passe notamment par la fermeture des sites en sous activité pourrait engendrer des économies significatives dans l'hypothèse où leur activité serait reportée sur les établissements les plus productifs de chaque région. Le report de l'activité sur les hôpitaux les plus productifs pourrait être assuré par une procédure d'appel d'offre pour l'autorisation de places nouvelles, organisé au niveau régional par les Agences régionales de santé (ARS), et mettant en concurrence les établissements publics et privés de chaque région, ce qui constituerait une incitation pour l'ensemble des hôpitaux à améliorer leur efficacité. En faisant cette hypothèse d'un report sur les établissements les plus productifs, les économies dégagées pourraient atteindre jusqu'à 500 millions d'euros par an au niveau national¹².

d'orientation des finances publiques, ou le vote d'une résolution par le Parlement ou loi d'orientation annuelle en amont de la transmission du programme de stabilité. Cette règle répondrait à la recommandation de la Commission européenne que les engagements budgétaires des Etats membres dans l'UE soient reflétés par des règles budgétaires nationales - cf. Communication du 30 juin 2010.

¹² Il ne s'agit pas d'une « économie » à l'instant T pour l'assurance maladie, mais de la traduction financière du nombre d'ETP économisés par la fermeture de services et le report de leur activité vers des structures productives.

5.2. Un nouvel Etat social

a) Objectifs et principes

L'augmentation de la demande et des dépenses ne permet plus de maintenir durablement le système tel qu'il existe.

- Un Etat social recentré sur ceux qui en ont le plus besoin ;
- Un Etat social plus universel, moins fondé sur les statuts ;
- Un Etat social actif, valorisant les parcours (contrat d'évolution).

b) Moyens

- **la fin des distinctions solidarité / assurance au sein de la dépense publique** (hors système des retraites) ce qui devrait se traduire :
 - par la fusion PLF / PLFSS pour ouvrir le champ des arbitrages ;
 - le basculement d'une partie des ressources de la protection sociale des charges vers l'impôt ;
- **le passage d'un financement assurantiel à un financement incitatif**
 - bonus/malus sur assurance chômage ;
 - réforme de la formation professionnelle.
- **la prise en compte des ressources des bénéficiaires des prestations et allocations qui peut se traduire par :**
 - la mise sous conditions de ressources (prestations familiales...) ;
 - dans le domaine de l'assurance maladie, la mise en place d'un **bouclier sanitaire** qui déclenche une prise à charge à 100%, pour tous les assurés quelle que soit la pathologie, dès lors que le reste à charge supporté par l'assuré (ticket modérateur, forfait journalier, etc.) hors dépassements atteint un certain montant au cours d'une année civile, avec un plafond qui serait fonction du niveau de revenu du patient¹³ ;
- **la mise en place de comptes individuels pour les droits sociaux** : aujourd'hui les allocations sont versées par différents acteurs et les systèmes de prise en charge ne prennent pas assez les ruptures de carrières et de situations : portabilité et transférabilité des droits (cf. droits individuels à la formation ; régimes de retraites par points - Prefon...) ;
- **l'individualisation de la prise en charge médicale** : l'adaptation de l'offre et des pratiques de soins représente un potentiel considérable d'économies pour l'assurance maladie¹⁴. La résorption des inadéquations dans les services de court séjour, par la prise en charge dans des structures d'aval ou dans des alternatives à l'hospitalisation complète, est de nature à améliorer la qualité des soins délivrés aux patients. Elle peut également permettre de réaliser des économies importantes du fait de la différence de

¹³ Ce mécanisme se substituerait au régime des ALD, des actes coûteux et de l'exonération à partir du 31ème jour d'hospitalisation. Dans l'hypothèse d'un plafond de « reste à charge » fixé à 450 € pour les soins de ville (scénario budgétairement équilibré dans le rapport de MM. Briet et Fragonard), les économies réalisées pourraient atteindre jusqu'à 2 Mds d'euros sur 3 à 5 ans.

¹⁴ Le premier rapport de la Commission soulignait déjà les retards de notre pays dans ce domaine. La France se situe ainsi en avant dernière position au sein de l'OCDE en matière de chirurgie ambulatoire, et plus largement d'accueil en hôpital de jour, qui présentent pourtant trois intérêts majeurs : la réduction du risque d'infections nosocomiales, l'amélioration du confort du patient, et un coût très sensiblement inférieur. Les urgences se substituent de plus en plus à la médecine de ville (consultations d'urgence à l'hôpital : +3,5% par an mais seulement 20% des cas donnent lieu à hospitalisation).

coût moyen entre les modes de prise en charge en court, moyen et long séjour. Il s'agit de mieux répartir la prise en charge entre médecine de ville, établissements médicaux sociaux, hospitalisation à domicile, hôpital de jour¹⁵ ;

- **la mise en concurrence des assureurs de soins de santé sur la couverture de base** : tout en maintenant le système d'assurance santé obligatoire, il faudrait rendre possible pour le service de base (et non pas seulement pour la couverture complémentaire) la prise en charge par des organismes privés ou mutualistes : ce système serait financé par des prélèvements obligatoires délégués et permettrait de combiner liberté de choix et qualité de service accrue ;
- **faire une place à l'assurance privée en matière de dépendance** : le développement du recours à l'assurance peut également intervenir à titre complémentaire, dans le champ des biens et services liés à la perte d'autonomie. Néanmoins, la généralisation du recours à l'assurance suppose d'avoir une base de mutualisation la plus large possible qui permette de limiter le montant des primes d'assurance et de garantir un niveau de rente suffisant dans le cadre d'un régime par « répartition ». Cette mutualisation passe par la mise en place d'une assurance dépendance obligatoire, avec une couverture intervenant relativement tôt, à partir de 40 ou 50 ans par exemple. Dans ce cadre, une cotisation relativement modeste, permettrait de couvrir le « reste à charge » observé aujourd'hui pour les personnes âgées dépendantes. Les contrats proposés seraient « labellisés » par l'Etat pour s'assurer de leur contenu et de la nature des garanties offertes. Les intéressés auraient la liberté de choisir leur compagnie d'assurance. Pour les personnes aux revenus modestes (moins de 1,5 SMIC par exemple), l'Etat pourrait prendre en charge une partie des primes d'assurance.

5.3. Un Etat investisseur

Il s'agit de passer d'une logique de subvention à une logique d'investisseur à chaque fois que c'est possible.

- **Mener une revue des dépenses d'intervention**

Une **revue systématique des politiques d'intervention** devrait s'attacher à la cohérence des dispositifs avec le contexte social et économique (suppression des dispositifs obsolètes), au recentrage des aides pour en améliorer l'impact et à l'efficacité de leur distribution :

- o dans le domaine des interventions sociales, alors que la Cour des Comptes avait souligné dans ses rapports les coûts de gestion des organismes distribuant les aides au logement, la réforme du 1% logement en réorganisant le réseau des collecteurs (de 111 à une trentaine - la Commission avait recommandé de réduire à 6) et en optimisant les dispositifs a permis de réaliser la plus grande part du milliard d'euros de gain identifié par la RGPP sur les dépenses d'intervention (avec les aides à l'innovation et la réforme des réseaux consulaires) ;
- o dans le domaine des aides aux entreprises, 1500 dispositifs étaient recensés en 2008, dont 250 uniquement pour la création, cessation ou transmission d'entreprise, réparties entre état central et déconcentré, collectivités,

¹⁵ Une évaluation des gains à attendre au niveau national est cependant possible en faisant l'hypothèse de 10% de journées inadéquates en médecine et psychiatrie qui pourraient être prises en charge dans des structures d'aval. Cette hypothèse est située dans la fourchette basse des estimations fournies par les études disponibles en matière d'inadéquation. L'économie nette dégagée pourrait être de 700 millions d'euros chaque année. L'économie ainsi calculée est nette des créations de places nécessitées par la résorption des inadéquations en médecine et psychiatrie.

associations et sociétés (type COFACE ou OSEO Entreprise) ; la multiplication des acteurs et des dispositifs induit de fait un surcoût de coordination et fonctionnement qui réduit de fait les sommes effectivement distribuées sur le terrain ;

- **le cas de la rénovation urbaine** : aujourd'hui ciblage très pointu sur les zones les plus en difficulté... il s'agirait de développer une approche cohérente et sur des périmètres plus large qui visent à faire financer par les collectivités publiques uniquement les infrastructures structurantes et à développer avec le secteur privé des plans d'aménagement de long terme des villes ;
- **le cas du logement** : développer une logique de rotation du parc plutôt que celle d'accumulation en revoyant les incitations et la politique de sovabilisation de la demande de logement, coûteuse et largement inefficace (exemple de l'APL et du renchérissement des loyers...).

5.4. L'amélioration de la gestion publique

- **s'appuyer sur les nouvelles technologies de l'information** pour développer l'e-administration et conjuguer rationalisation des structures et accessibilité ;
- **les statuts**
- **les incitations et la gestion hospitalière** en permettant aux directions, sur une durée suffisamment longue (par exemple contrat de gestion de 5 ans), d'engager les rationalisations nécessaires ;
- **le développement et l'appropriation des démarches de performance**
 - o **dans le secteur local** : développement d'outils de comparaison - des coûts de prestataires pour l'action sociale par exemple, dispositif d'évaluation à fréquence fixe, en fonction de la taille des collectivités, création d'un dispositif d'inspection ou d'expertise propre aux collectivités...
 - o **dans le secteur de la santé** : développement de la logique du paiement à la performance : les gains financiers liés à la mise en œuvre d'un système de primes dont le versement dépendrait de la modération des prescriptions sont considérables. Les gains nets cumulés par rapport à un scénario tendanciel d'ici 2018 sont estimés de l'ordre de 5 Mds €. La mise en place du programme d'évolution des pratiques et des « CAPI » (Contrat d'amélioration des pratiques individuelles) depuis juin 2009 va d'ores et déjà dans cette direction. Pour démultiplier leur effet, l'ambition des CAPI pourrait être rehaussée, incluant un nombre d'objectifs plus importants moyennant une rémunération plus attractive¹⁶.
- **la formation.**

¹⁶ Ces contrats permettent aux médecins qui signent un contrat avec l'assurance maladie de bénéficier d'une prime s'ils atteignent des objectifs de prescription (génériques) et de prévention en santé publique (vaccination, dépistage). En fonction du volume de la patientèle et du taux de réalisation des objectifs, la rémunération annuelle peut atteindre aujourd'hui jusqu'à 7 000 euros.

5.5. Une fiscalité de la croissance

Au-delà de l'effort fiscal nécessaire à court terme pour ramener le déficit à 3% en 2013 et stabiliser la dette, la Commission appelle de ses vœux la construction d'une véritable fiscalité de la croissance, suivant trois principes directeurs :

1) La taxation doit porter prioritairement sur des assiettes **qui pénalisent le moins possible l'activité et l'emploi**. Cela implique d'alléger la pression fiscale sur les facteurs de production (travail et capital), en transférant la charge fiscale sur d'autres assiettes.

2) La taxation doit autant que possible consister à appliquer des **taux modérés à des assiettes larges**. Cela implique de réduire fortement le nombre et le volume des dépenses fiscales et niches sociales qui mitent l'assiette des prélèvements obligatoires et se traduisent par une hausse des taux nominaux.

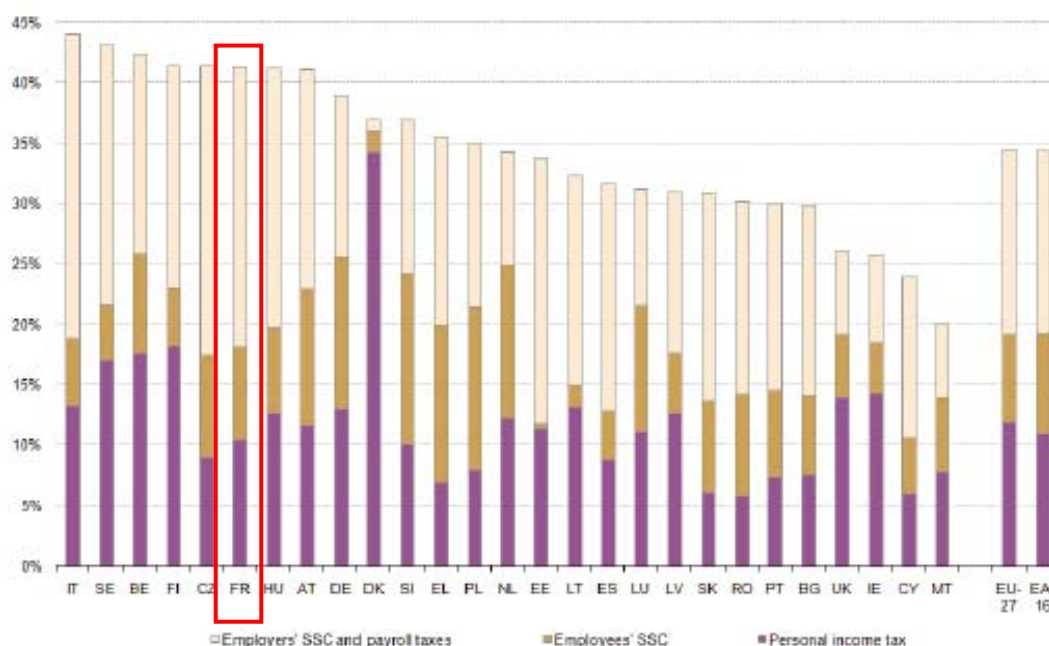
3) La fiscalité française doit gagner en **simplicité et en lisibilité**. C'est la condition d'un système de prélèvement démocratique, transparent, intelligible, moins propice à la fraude et à la défiance.

D'ici à 2020, des réformes fiscales ambitieuses pourraient alléger la pression fiscale sur le travail, en la transférant sur la pollution, sur le foncier, sur l'épargne et sur la consommation.

a) Un niveau excessif de prélèvement sur le travail

La France se distingue en Europe par un niveau élevé de **taxation du facteur travail** (impôt sur le revenu et cotisations sociales), ce qui s'explique principalement par le poids des cotisations sociales. Le « coin fiscal-social » qui en résulte (différence entre le coût du travail pour l'employeur et le revenu du travail pour le salarié) joue contre l'emploi, en particulier pour les travailleurs les moins qualifiés. Une réflexion est nécessaire pour déplacer la pression fiscale pesant aujourd'hui sur le travail vers d'autres assiettes.

Taux implicite d'imposition du travail dans les pays de l'Union européenne (2007)

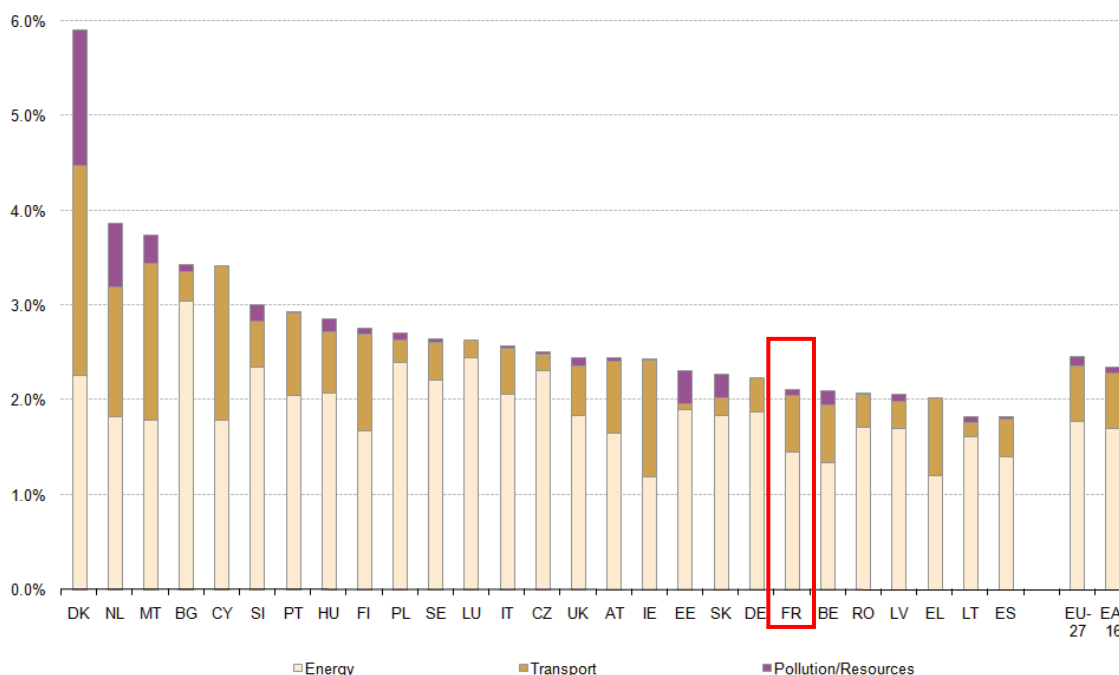


Source : Eurostat, 2009.

b) La fiscalité écologique

La Commission pour la libération de la croissance française déplorait dans son premier rapport l'absence d'une fiscalité écologique suffisamment développée et structurée en France. La situation est globalement inchangée. Dans une publication de 2009, Eurostat estime que la fiscalité écologique en France est l'une des plus faibles de l'Union européenne à 27.

Fiscalité écologique en proportion du PIB dans les pays de l'Union européenne (2007)



Source : Eurostat, 2009.

Une taxe carbone suffisamment élevée permettrait à la fois de lutter contre les émissions polluantes et de procurer des recettes fiscales additionnelles. En Finlande, premier pays européen à s'être doté d'une telle taxe (en 1990) on estime que les émissions de CO₂ seraient supérieures de 7 % si la taxe n'avait pas été mise en place, et les recettes nouvelles ainsi engendrées (4,5 Md€) représentent 10 % du budget de l'Etat. En Suède, au Pays-Bas et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni, les recettes des taxes vertes ont permis de réduire les prélèvements sur le travail.

Le Commission recommande que la réflexion sur une taxe carbone soit relancée en France, afin notamment de déterminer la meilleure articulation entre une taxe nationale et le marché européen des droits à polluer auquel participent certaines de nos industries. Cette réflexion n'est pas exclusive des actions qui pourraient être entreprises pour obtenir la mise en place de mesures à l'échelle européenne, notamment sous la forme d'une taxe carbone aux frontières extérieures de l'Union.

La taxe carbone soulève trois difficultés principales qui peuvent être surmontées :

- 1) la nécessité de ne pas imposer une « double peine » aux entreprises déjà soumises au marché européen des quotas. L'achat de droits à polluer ne devrait pas être cumulé au paiement d'une taxe carbone. L'exemption des secteurs déjà soumis au marché européen des quotas a néanmoins été à l'origine de la censure, par le Conseil constitutionnel, de la taxe carbone en 2010, au nom de l'égalité devant l'impôt. Une solution pragmatique consisterait à mettre en place une taxation différentielle des entreprises participantes au marché européen : la taxe serait calculée de manière à ce que la somme du prix du quota et de la taxe carbone atteigne le taux plein de la taxe (solution mise en oeuvre en Norvège).
- 2) La nécessité de ne pas grever la compétitivité des entreprises françaises. Si un ajustement aux frontières extérieures de l'Union européenne pouvait être mis en place et si la révision de la directive énergie imposait un niveau minimal de taxation sur les émissions de CO₂ en Europe, l'objectif de compétitivité serait déjà largement atteint. Les recettes tirées de la taxe (8 Md€ si la taxe est fixée à 30 € la tonne¹⁷), du moins la part des recettes provenant des entreprises (soit environ la moitié), devraient à cette fin être partiellement employées pour alléger une autre composante de la fiscalité des entreprises. Ainsi, d'après le modèle Mésange, de la direction générale du Trésor, le remplacement de 4 Md€ de cotisations sociales, impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée par 4 Md€ de taxe carbone aurait un impact positif à long terme sur le PIB (+ 0,3 % environ).
- 3) La nécessité de ne pas pénaliser les ménages modestes ni les ménages ruraux. Les ménages les plus riches seraient de toute façon les plus impactés par la taxation mais la distribution d'un « chèque vert » aux ménages, ainsi que le rapport Rocard l'avait recommandé, permettrait de limiter l'incidence sur les déciles les plus modestes, voire d'améliorer leur pouvoir d'achat.

c) La fiscalité foncière

La fiscalité foncière, qui est l'une des moins dommageables à la croissance et à l'emploi¹⁸, ne représente en France que 4 % du total des prélèvements obligatoires (en prenant en compte les taxes foncières et l'ISF) et un peu plus d'un point de PIB¹⁹. Aux Etats-Unis et au Canada, la *property tax*, dont les caractéristiques varient entre Etats fédérés, procure 10 % environ des recettes fiscales totales. Au demeurant, la fiscalité foncière est également juste puisqu'elle taxe la rente foncière offerte aux propriétaires privés du fait de la présence d'équipements publics locaux. La fiscalité foncière est le levier par lequel les collectivités territoriales se réapproprient une partie de la rente qu'elles ont elles-mêmes créée, par leur offre de services publics.

Il est toutefois impossible d'augmenter la taxation foncière en France sans préalablement la réformer : l'assiette des taxes foncières et celle de la cotisation locale

¹⁷ L'assiette retenue ici est de 260 M de tonnes CO₂, ce qui correspond aux émissions d'origine énergétique hors système européen de quotas en 2007. Les recettes de la taxes seraient supérieures si les entreprises participantes au marché européen étaient également taxées, fût-ce de façon différentielle. La progression des recettes est difficile à anticiper car la hausse du taux devrait normalement être en partie compensée par une réduction progressive de l'assiette.

¹⁸ L'optimalité de la taxe foncière est toutefois contestée par le courant de la « capital tax view » (cf. notamment Zodrow et Mieskowski, 1986), qui l'assimile à une taxe sur le capital et conteste l'hypothèse d'immobilité du capital foncier.

¹⁹ Dans les pays de l'OCDE, la taxation récurrente des propriétés immobilières représente en moyenne 0,9 % du PIB en 2005.

d'activité, non révisées depuis 1970, sont obsolètes ; l'ISF, concentré sur moins de 2% des contribuables, entraîne des évasions de matière taxable et le découpage de son assiette génère des effets pervers. Le bouclier fiscal a été d'ailleurs créé en partie pour limiter l'impact de la fiscalité foncière : celui de l'ISF sur les contribuables aisés, celui de la taxe foncière sur les contribuables modestes.

La commission suggère de préparer la mise en place d'une vaste imposition du patrimoine foncier assise sur l'ensemble du foncier bâti et non bâti détenu par les ménages (7 000 Md€) et, le cas échéant, sur le foncier des entreprises²⁰ (3 200 Md€). A titre d'illustration, la taxe sur la propriété à la française pourrait présenter les caractéristiques suivantes :

- elle serait assise sur le patrimoine foncier (bâti et non bâti) des ménages et des entreprises ;
- le patrimoine serait évalué à sa valeur vénale et serait calculé net des dettes contractées pour l'acquisition des biens taxés ;
- un abattement de 30 % serait pratiqué sur les résidences principales et de 50 % sur le foncier non bâti (parce que le rendement de ce dernier est inférieur de moitié à celui du foncier bâti) ;
- le taux de la taxe serait de 2 %, soit à peu près le taux moyen de la *property tax* aux Etats-Unis ;
- la taxe sur la propriété foncière se substituerait aux taxes foncières actuelles (taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, ISF, dont l'assiette est très principalement immobilière) ainsi qu'aux droits de mutation à titre onéreux ;
- les contribuables insolubles pourraient être dispensés du paiement immédiat de la taxe, en contrepartie d'une taxation rehaussée sur la plus-value réalisée ultérieurement lors de la cession du bien.

Compte tenu de ces caractéristiques, les recettes brutes de la taxe seraient d'environ 70 Md€ sur les ménages et de 30 Md€ sur les entreprises, soit 100 Md€ en tout. Une fois retranchées les recettes des impôts et taxes qui auraient parallèlement vocation à disparaître, les recettes nettes procurées par la réforme atteindraient 30 Md€ si elle se limitait aux ménages, 60 Md€ si elle incluait les entreprises²¹.

d) La fiscalité de l'épargne

Par ailleurs, la Commission propose une réforme de la fiscalité de l'épargne qui améliore à la fois la neutralité et le rendement de la taxation. Les revenus du patrimoine sont soumis en France à un taux implicite d'imposition de 25 % environ²², soit 15 points de moins que les revenus du travail. L'argument de la double imposition des revenus du

²⁰ Pour mémoire, la fiscalité foncière des entreprises vient d'être réformée, avec la création en 2010, de la cotisation économique territoriale, qui succède à la taxe professionnelle.

²¹ Ce chiffre est un majorant des recettes réelles car il ne tient pas compte des contribuables insolubles qui seraient dispensés du paiement immédiat.

²² Cf. ARTUS (Patrick), CAFFET (Jean-Christophe), « France : de la maîtrise des finances publiques à la hausse des prélèvements obligatoires ? », Flash Economie, 11 juin 2010.

capital (une partie de ces revenus aurait été taxée une première fois en tant que revenus du travail) ne justifie pas un tel écart.

Par ailleurs, 50 niches fiscales et sociales relatives aux revenus d'épargne, représentant une perte totale de recettes de 11 Md€ environ en 2009, complexifient le contexte fiscal et réglementaire et distordent les comportements d'épargne dans un sens mal connu.

La Commission préconise, d'ici à 2020, la suppression des niches sur les revenus de l'épargne et la mise en place d'une taxation aux principes simples et lisibles telle que recommandé par Garnier et Thesmar dans leur rapport du Conseil d'analyse économique :

- abattement à la base, pour exclure de l'assiette de la taxe les ménages modestes, actuellement bénéficiaires des exonérations en faveur de l'épargne réglementée ;
- modulation du taux d'imposition en fonction de la durée de blocage de l'épargne, afin d'inciter les épargnants à s'orienter vers une épargne longue utile à la préparation de la retraite et au financement de l'économie.

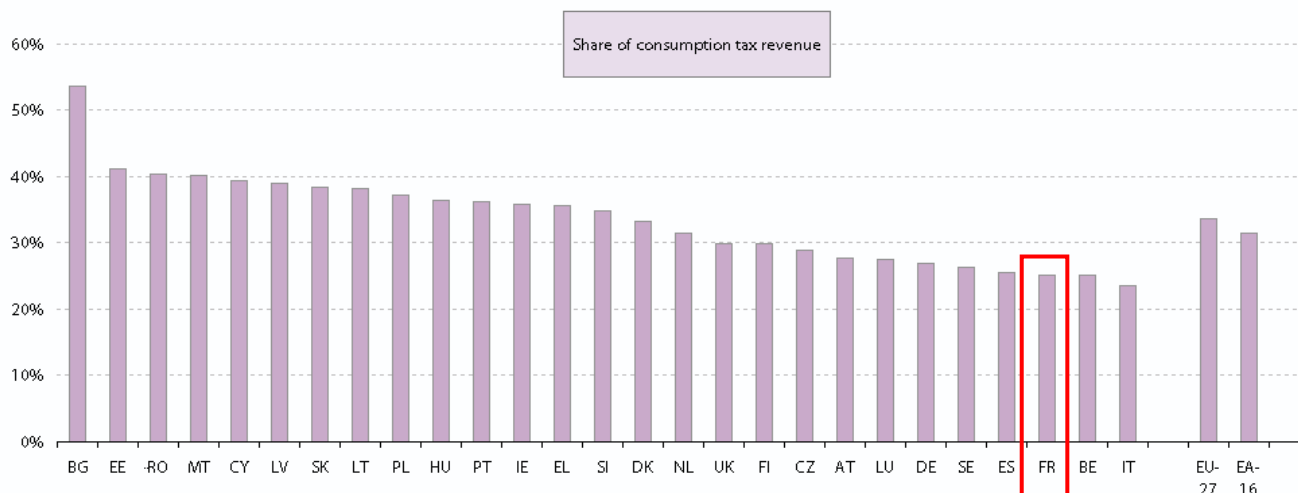
Compte tenu des masses financières en jeu et des effets incertains de la fiscalité sur l'allocation de l'épargne, une méthode graduelle de convergence fiscale des principales familles de produits d'épargne (harmonisation des abattements, des plafonds, des taux de prélèvement, des conditions de durée de détention...) est souhaitable. Les taux, qui seront *in fine* en nombre limité, doivent être définis de façon à accroître le niveau des recettes de 10 Md€, soit le montant actuel des niches fiscales et sociales sur les revenus de l'épargne.

e) La fiscalité de la consommation

Enfin, la Commission propose que la hausse de la TVA, qu'elle préconise à court terme en remplacement des cotisations sociales « famille » (+1,1 point par an jusqu'en 2013 - cf. propositions pour stimuler l'emploi), soit maintenue au-delà de 2013 en fonction des premiers constats dressés (élasticité des prix, boucle prix-salaires...).

Les prélèvements sur la consommation, qui font partie des prélèvements peu distorsifs pour l'économie, sont en effet particulièrement faibles en France par rapport à la moyenne de l'Union européenne.

Part des recettes issues de taxes sur la consommation dans le total des prélèvements obligatoires dans les pays de l'Union européenne (2007)



Source : Eurostat, 2009.

L'efficacité d'une hausse de la TVA dépend de l'absence de boucle prix-salaire :

- Si l'augmentation de la TVA est strictement compensée par une baisse des cotisations sociales (qui entrent dans le prix de revient), le prix hors taxe des produits devrait s'en trouver allégé et le prix TTC demeurer inchangé. La baisse du prix hors taxe (qui est celui payé à l'exportation) doperait la compétitivité-prix des produits français.
- Si, en raison d'une concurrence insuffisante, les vendeurs cherchaient à capter une part de la baisse des cotisations sociales dans leur marge, les prix s'élèveraient et cela induirait à moyen terme une hausse équivalente des salaires. Dans ce dernier cas, la hausse de la TVA n'aurait pas permis de réduire les coûts de production. Elle n'aurait pas non plus accru la compétitivité des produits français puisque le prix hors taxe resterait le même. La réforme serait neutre, voire nuisible car elle aurait substitué à des cotisations sociales progressives (en raison des allègements généraux sur les bas salaires) une hausse homothétique des salaires, alourdissant le coût, donc le chômage, des travailleurs peu qualifiés.

Ces remarques mettent en évidence la nécessité d'assurer un degré suffisant de concurrence sur les marchés pour éviter la boucle prix-salaire, ce qui est cohérent avec les réformes proposées par ailleurs par la Commission. Pour mémoire, une hausse de 3 points du taux plein augmenterait de 20 Md€ le niveau des recettes annuelles de TVA.