

Commission pour la libération de la croissance française

Priorité 2 :
Mettre en place un nouvel Etat social

Réunion plénière du 12 juillet 2010

Pour parvenir à faire baisser la dette publique en 2020 vers 60%, un effort de transformation fondamentale des institutions, des processus et de l'organisation administrative est à engager immédiatement.

1. Retrouver une trajectoire de dette publique qui convergerait vers 60% du PIB à horizon 2020

Un Etat, contrairement à une entreprise, ne fait pas faillite, il fait défaut. En effet, si l'entreprise ne rembourse pas ses dettes elle est liquidée et disparaît. L'Etat, lui, ne disparaît pas, mais le coût social et politique d'un défaut peut être très douloureux pour l'ensemble de la population et notamment les plus faibles et les plus pauvres.

Les études académiques ne tranchent pas sur le niveau optimal de dette publique à atteindre, c'est un choix qui relève donc davantage du champ politique. Les arguments économiques restent donc liés à l'idée de **soutenabilité** c'est-à-dire qu'un Etat doit être capable de faire face à ses échéances vis-à-vis de ses créanciers à tout moment. L'effet boule de neige sur la charge d'intérêt doit à tout prix être évité. La charge de la dette n'augmente de manière explosive que si les taux d'intérêt augmentent : au Japon, une dette élevée ne s'est pas traduite par une hausse des taux d'intérêt.

Au-delà de ces effets spécifiques, la définition de la cible de dette publique à atteindre peut s'appuyer sur les repères suivants :

- selon une étude empirique de Reinhart et Rogoff fin 2009, il existerait un effet de seuil sur la dette publique. Au-delà de 90% du PIB, la croissance moyenne serait nettement amoindrie. Le Japon, qui parvient à vivre avec une dette élevée, notamment grâce à une épargne intérieure très élevée, dispose de peu de relais de croissance ;
- la France, en tant que membre de l'Union Economique et Monétaire est soumise aux règles du pacte de stabilité et de croissance. La dette publique ne doit pas excéder 60% du PIB ou si elle est supérieure à ce niveau, elle doit s'en rapprocher en tendance.

Le rétablissement de l'équilibre des finances publiques ne doit cependant pas conduire à oublier l'objectif de croissance, car seule la croissance permet de réduire durablement la dette.

En termes de finances publiques, la Commission se fixe comme objectif le respect des engagements du Pacte de Stabilité et de Croissance. Compte tenu de la situation très dégradée des finances publiques, ce double objectif ne peut être atteint dès 2011.

La Commission considère qu'il faut envisager :

- une réduction du déficit public à 3% du PIB à horizon 2013 (objectif que partage le gouvernement)
- une poursuite des efforts au-delà de 2013 afin de ramener la dette publique vers les 60% à horizon 2020.

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- jusqu'en 2013, la séquence de réduction du déficit public retenue par la Commission est la même que celle du gouvernement. En revanche, notre hypothèse de croissance est plus conservatrice et se fixe à 1,5% en 2011 et 2012, 2,0% en 2013 (contre 2,5% sur trois ans pour le gouvernement).
- Au-delà de 2013, sous l'hypothèse que l'économie française croît à son rythme de croisière, l'amélioration du solde primaire annuel doit être de 1% par an jusqu'à obtenir l'équilibre budgétaire (en 2016). A cette date, le solde primaire est supposé stable. Les hypothèses de taux d'intérêt du programme de stabilité ont été maintenues à horizon 2020 : le taux d'intérêt nominal inférieur à la croissance nominale permettrait une décrue assez nette de la charge de la dette et participe à l'amélioration du solde public total.

Dans ce scénario, la dette publique serait de 65,5% du PIB en 2020 et le solde budgétaire excédentaire à cette date (de 0,6% du PIB).

Évolution des finances publiques dans le scénario cible (en % du PIB)

	Année	Dette publique	Solde primaire	Charge d'intérêts	Solde total
Période couverte par le programme de stabilité du Gouvernement	2010	83,2	-5,5	-2,7	-8,2
	2011	86,2	-3,4	-2,6	-6,0
	2012	87,5	-2,0	-2,6	-4,6
	2013	87,0	-0,1	-2,9	-3,0
Période ultérieure	2014	85,4	0,9	-2,9	-2,0
	2015	82,9	1,9	-2,9	-1,0
	2016	79,4	2,9	-2,8	0,1
	2017	75,9	2,9	-2,6	0,3
	2018	72,4	2,9	-2,5	0,4
	2019	69,0	2,9	-2,4	0,5
	2020	65,5	2,9	-2,3	0,6

Sources : programme de stabilité, calculs Commission

- Pour obtenir un déficit public de 3% en 2013, il faut réduire le déficit public de 5,2 points par rapport à 2010. Compte tenu de la relative faiblesse de la croissance à cet horizon, les efforts structurels à mener chaque année sont ambitieux et vont au-delà de ce qui a déjà été entrepris par le gouvernement français dans le passé. Ces éléments sont détaillés dans la partie 5 de cette note.
- Au-delà de 2013, l'économie française étant supposée croître à son rythme de croisière, l'amélioration du solde primaire n'est pas spontanée mais impose une poursuite d'un effort, de un point de PIB par an.

2. Transformations structurelles à engager aujourd'hui permettant de dégager des économies à horizon 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 terme¹ 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.

Proposition 7 : Définir un nouveau cadre institutionnel et administratif qui permette de renforcer notre efficacité et notre crédibilité budgétaire

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 ;

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 modalités² 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 législation.

¹ Le chiffrage de ces mesures est en revanche plus difficile.

² 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 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.

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) Au sein des ministères, 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.

Proposition 8 : Mettre en place un nouvel Etat social fondé sur des financements plus incitatifs et des dépenses mieux ciblées sur ceux qui en ont le plus besoin

a) Objectifs et principes

L'augmentation de la demande et des dépenses sociales ne permet plus de maintenir durablement le système tel qu'il existe. La contrainte financière doit conduire à réinterroger la légitimité des différentes formes de prise en charge et des prestations versées, en veillant à renforcer à la fois leurs effets redistributifs et leur impact effectif au regard des objectifs poursuivis.

Il s'agit donc d'aller vers :

- un Etat social recentré sur ceux qui en ont le plus besoin, les plus fragiles socialement et qui rencontrent les plus grandes difficultés à faire face aux risques auxquels ils sont exposés : ménages à faibles revenus, demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, personnes les plus dépendantes, familles aux revenus modestes, etc.
- un Etat social plus universel, moins fondé sur les statuts ;
- un Etat social actif, valorisant les parcours que ce soit vers une plus grande insertion sociale ou vers l'emploi durable en développant des mesures d'accompagnement aux prestations versées. Dans le domaine de l'emploi en particulier, il ne s'agit pas de chercher à protéger à tout prix les emplois existants, mais plutôt d'assurer une sécurité des travailleurs dans leurs transitions professionnelles grâce à une rémunération suffisante, un soutien à l'orientation et à la construction du projet professionnel et une formation professionnelle adaptée.

b) Moyens

- la fin des distinctions entre l'impôt et la cotisation dans la recette publique et entre solidarité et assurance dans la dépense publique (hors système des retraites), ce qui devrait se traduire :
 - o par la fusion PLF / PLFSS pour ouvrir le champ des arbitrages ;
 - o 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
 - o bonus/malus sur assurance chômage ;
 - o réforme de la formation professionnelle.
- la mise sous conditions de ressources de certaines prestations, notamment celles qui sont aujourd'hui les moins redistributives, et le réexamen des plafonds de ressources pour celles qui le sont déjà. Il s'agit de recentrer le bénéfice des prestations sur ceux qui en ont le plus besoin en écartant les ménages les plus favorisés. Ce pourrait être le cas en particulier des allocations familiales (allocations aujourd'hui sans conditions de ressources) qui, combinées à l'effet du quotient familial, bénéficient davantage aux ménages à revenus élevés qu'à ceux percevant des revenus proches du revenu moyen. Leur mise sous conditions de ressources viseraient par exemple à écarter du bénéfice de ces allocations la frange de la population la plus riche (5% des bénéficiaires) ;
- 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 maladie³. 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 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 jour⁴ ;
- la mise en place de comptes individuels pour les droits sociaux : aujourd'hui les allocations sont versées par différents acteurs, sans coordination, et les systèmes de prise en charge ne prennent pas assez en compte les ruptures de carrières et de situations personnelles. La création de « comptes individuels de droits sociaux » consisterait à fusionner toutes les aides perçues par un individu à divers titres dans une prestation globale. Les droits ouverts seraient transformés en points, quelque soit le financeur (Etat, organismes de sécurité sociale, collectivités locales), et viendraient alimenter le compte individuel unique. Ces droits, monétisés, pourraient être accumulés, et présenteraient l'avantage d'être portables et transférables. Ils pourraient être plafonnés, par individu ou par foyer fiscal. Ces comptes individuels présenteraient ainsi l'avantage d'éviter les distorsions dans les comportements et entre les situations,

³ 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).

⁴ 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.

de maîtriser le niveau des droits ouverts et d'assurer une prise en charge plus juste et plus cohérente des personnes.

Proposition 9 : Améliorer l'efficacité et la justice de notre système de protection sociale

**** La santé***

- Mettre fin à l'approche malthusienne de la santé, supprimer les *numerus clausus*
- Renforcer la gouvernance
 - o S'appuyer sur les agences régionales de santé pour mettre en place une carte globale de l'accès aux soins.
 - o Accroître la responsabilité des directeurs d'hôpitaux et leur donner les moyens d'exercer cette responsabilité. Mettre en place une RGPP de l'hôpital.
- Mettre en place le bouclier sanitaire consistant à plafonner le « reste à charge » en la mise en place d'un bouclier sanitaire afin de mieux prendre en compte la capacité contributive des individus pour la prise en charge des dépenses d'assurance maladie. . Le « bouclier sanitaire » consiste à déclencher 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 patient. Ce mécanisme se substituerait au régime des ALD, des actes coûteux et de l'exonération à partir du 31ème jour d'hospitalisation.
- Faire des complémentaires santé des acteurs de la rationalisation du système par un encadrement plus étroit de leur cahier des charges (définition d'un contrat de base standardisé, identifié et tarifé)

**** La dépendance***

- Recentrer l'APA sur les personnes les plus dépendantes : 45% des bénéficiaires de l'APA relève aujourd'hui du GIR 4 (dépendance « légère »). Ils n'étaient que 38% en décembre 2002. Le GIR 4 comprend les personnes qui n'assument pas seules leurs transferts mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur de leur logement. Ce groupe comprend aussi des personnes sans problèmes de locomotion, mais qu'il faut aider pour les activités corporelles et les repas. Le montant des plans d'aide individuels est limité. Pour ceux dont les ressources sont les plus faibles, la prise en charge des heures d'aide à domicile pourrait être assurée dans le cadre des aides sociales servies par la CNAV. Le recentrage de l'APA sur ceux qui en ont le plus besoin permettrait de limiter l'évolution des dépenses, et améliorer la prise en charge des plus dépendants ;
- 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'État 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.

- Renforcer la prise en compte des capacités contributives des bénéficiaires en instituant une participation « optionnelle » sur le patrimoine. Cette participation ne remettrait pas en cause le caractère universel de l'APA, pourrait être mise en place. Il s'agirait d'un système optionnel et plafonné qui prendrait en compte la capacité contributive des personnes dépendantes. Il ne concernerait qu'une partie des personnes âgées dépendantes, celles dont le revenu dépasse le revenu médian (150 ou 200 000 euros). Il permet de préserver dans une certaine mesure le libre-choix des personnes afin d'éviter que certaines personnes ne renoncent à leur droit à l'APA afin de protéger le patrimoine qu'elles souhaitent transmettre à leurs enfants, tout en diminuant le volume global des dépenses d'APA versées. Au-delà de ce seuil de revenu, les personnes âgées auraient le choix entre soit une prestation à taux plein, à condition d'accepter la « mise en gage » d'une partie de leur patrimoine - l'Etat, après le décès, se remboursant des sommes versées dans la limite de 20 000 euros ; soit une prestation diminuée, par exemple de moitié, avec l'assurance de transmettre un patrimoine intact à leurs enfants.
- La « prise de gage » sur le patrimoine serait partielle : elle ne concernerait qu'une faible proportion de la succession à venir, prélevée sur la partie du patrimoine excédant le seuil de déclenchement de la mesure (10% du patrimoine au maximum serait prélevé). Les modalités d'évaluation du patrimoine retenues devraient être élaborées dans un souci de simplicité de gestion tant pour les services chargés de l'évaluation que pour les intéressés. Des dispositions devront être élaborées pour empêcher que les intéressés n'organisent leur insolvabilité (avec par exemple la mise en place d'un rapport de donations effectuées dans les 10 ans précédant l'entrée dans le dispositif). Pour les couples dépendants, le patrimoine ne devrait être gagé qu'une seule fois.

** L'accès au logement*

Avec 36 Md€ d'aide publique au logement, soit près de 2 % du PIB, l'Etat français est l'un des plus dépensiers de l'OCDE. Alors qu'une analyse objective des causes de la crise du logement désigne l'insuffisance d'offre et la rotation trop lente du parc social comme les principaux problèmes, l'Etat consacre beaucoup de moyen à solvabiliser la demande. Une telle politique est coûteuse, inefficace voire contre-productive car elle entraîne les prix à la hausse. L'Etat devrait prioritairement agir sur la libération du foncier, en allégeant les contraintes foncières (taxation du foncier constructible inexploité) et les contraintes urbanistiques (fixation de COS plancher dans les zones tendues), et sur la fluidité du parc (durcissement des conditions de ressources pour accéder aux HLM, suppression de l'abattement de 10 % par an au titre de l'imposition des plus-values immobilières). La Commission propose d'étudier deux pistes en ce sens, non exclusives l'une de l'autre :

- mettre en œuvre la proposition du premier rapport d'accorder aux préfets la possibilité de relever d'autorité les COS excessivement restrictifs.
- développer une fiscalité incitative à la libération du foncier constructible, par exemple via la généralisation à l'ensemble des communes de la taxe forfaitaire sur la cession de terrains nus rendus constructibles. Cette taxe devrait également s'appliquer aux cessions de terrain dont le COS a été relevé, afin d'inciter les communes à la densification des espaces en zone tendue.

L'insécurité des bailleurs, confrontés au risque d'impayés a par exemple conduit les opérateurs institutionnels à se détourner du marché résidentiel au profit de l'immobilier de bureaux. L'analogie avec le marché du travail est manifeste : le droit du logement privilégie le maintien dans les lieux pour favoriser la sécurité des locataires, de même que le droit du travail a longtemps privilégié la protection des emplois par rapport à la protection des salariés.

La Commission propose de :

- poursuivre l'assouplissement des procédures d'expulsions pour impayés de loyers, proposé dans le premier rapport et amorcé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, afin d'assouplir le marché locatif et d'inciter davantage les ménages et institutionnels à devenir bailleurs.
- En contrepartie, le droit au logement opposable (DALO) et la garantie des risques locatifs (GRL) pourraient constituer la rubrique « sécurité » d'une « flexicurité » du marché locatif. On pourrait ainsi concevoir une nouvelle forme de contrat de location, plus souple, compensée par un traitement prioritaire, au titre du DALO, des ménages insolubles de bonne foi.

Au-delà, il faudrait :

- favoriser l'accession à la propriété via deux innovations à la propriété : une accession limitée au seul usufruit pour les ménages les plus modestes et un financement partiel de l'accession par une capitalisation de l'APL
- favoriser la concentration du secteur HLM pour faire émerger des acteurs plus efficaces.

Proposition 10 : Développer le rôle de l'Etat investisseur

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

- Ceci suppose de mener une revue systématique des dépenses d'intervention avec recentrage des interventions vers l'investissement public.

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, 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.

- Deux cas d'application seraient la rénovation urbaine et un élargissement des périmètres de rénovation urbaine qui permettrait d'associer des investissements privés (logement, commerces ...) à l'effort public et de lui donner un effet de levier plus important. Ainsi, les pouvoirs publics devraient développer une approche partenariale, associant les acteurs privés, sur des périmètres plus larges que les actuelles zones « ANRU ». Les collectivités publiques auraient vocation, dans ce cadre redéfini, à financer les infrastructures structurantes et à définir avec le secteur privé des plans d'aménagement de long terme des villes.

Proposition 11 : Rendre notre système de prélèvement plus efficace et plus juste

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.

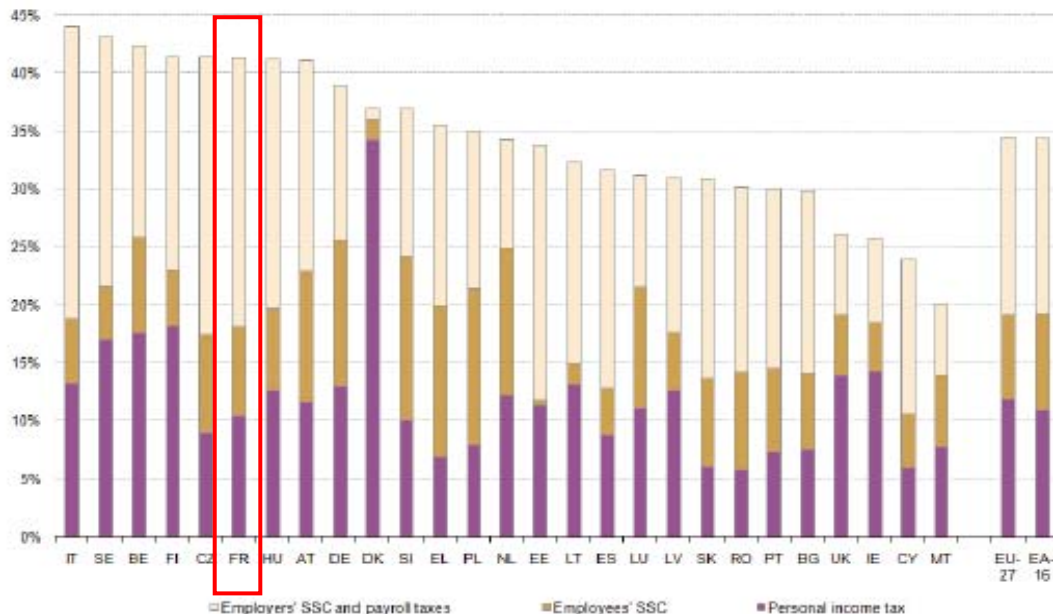
3) La fiscalité française doit gagner en **simplicité et en lisibilité**. C'est la condition d'un système de prélèvement démocratique, transparent, intelligible, moins propice à la fraude et à la défiance.

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)

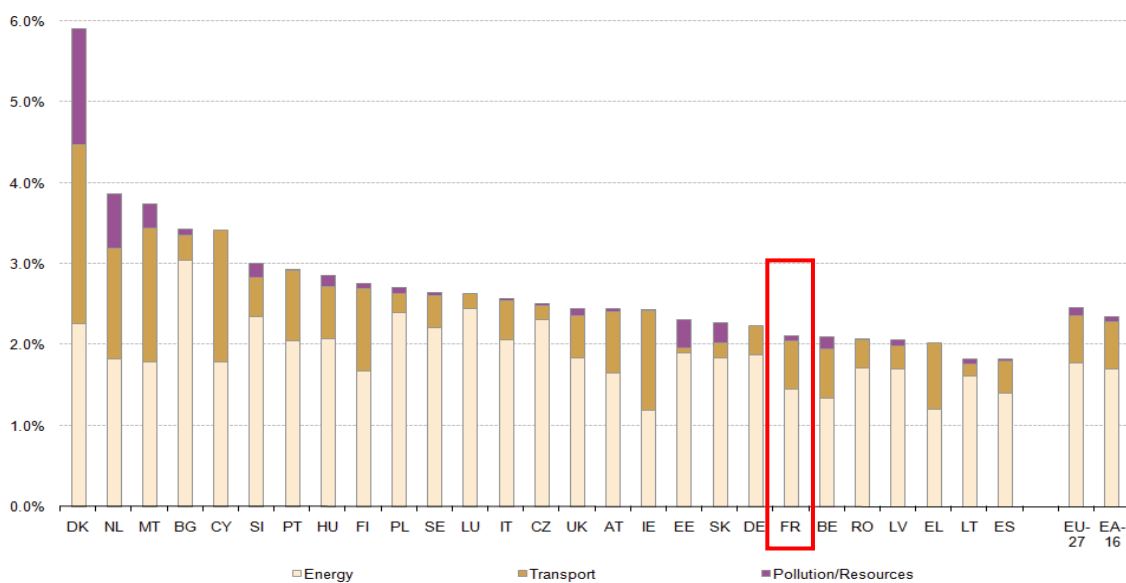


Source : Eurostat, 2009.

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 tonne⁵), 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.

⁵ 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.

Une option alternative à la taxe carbone serait une **contribution carbone énergie**, formule mise à l'étude par le Grenelle de l'environnement. Il s'agirait d'un droit d'accise sur les combustibles et carburants étendu à toutes les industries consommatrices, et inspiré des mécanismes vertueux de la TVA en ce sens qu'il :

- ne s'appliquerait pas aux exportations mais frapperait les produits importés, préservant la compétitivité prix des produits français ;
- prévoirait, à chaque étape de la chaîne de production et jusqu'au consommateur final, un mécanisme de déduction des droits payés par l'entreprise à son fournisseur. En amont de la chaîne, les participants au marché européen des quotas pourraient déduire de leur contribution carbone énergie les sommes déjà acquittées pour l'achat de leur quotas.

c) La fiscalité foncière

La **fiscalité foncière**, qui est l'une des moins dommageables à la croissance et à l'emploi⁶, 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 PIB⁷. 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 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 entreprises⁸ (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 ;

⁶ 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.

⁷ Dans les pays de l'OCDE, la taxation récurrente des propriétés immobilières représente en moyenne 0,9 % du PIB en 2005.

⁸ 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.

- 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 entreprises⁹.

La mise en place de cette vaste imposition du patrimoine immobilier, couplée à la suppression du bouclier fiscal et à la hausse de la fiscalité sur les revenus du patrimoine, préconisées à court terme par la Commission, justifie pleinement l'abolition de l'ISF, impôt à la fois injuste et inefficace.

L'ISF devait réduire les inégalités en appréhendant des capacités contributives peu ou mal taxées et renforcer la taxation du capital, jugée insuffisante à l'époque de sa création. La taxation du capital s'est entre-temps largement développée, et, loin de renforcer l'équité, l'ISF voit son taux réel décliner avec l'importance des patrimoines, comme le décrit un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires dédié en 2008 à la fiscalité du patrimoine. Ce phénomène est la conséquence d'une assiette particulièrement étroite (beaucoup d'actifs sont totalement ou partiellement exonérés), d'un taux élevé (jusqu'à 1,8% du patrimoine tous les ans) et d'une complexité propice à tous les contournements. Par ailleurs, l'ISF taxe majoritairement des actifs non générateurs de revenus pour leurs détenteurs (cas des foyers où les résidences d'usage sont dominantes dans le patrimoine), d'où la très faible acceptabilité sociale de l'impôt.

En termes d'efficacité, l'ISF, devenue exception française depuis l'abolition des impositions équivalentes qui existaient il y a encore dix ans dans plusieurs pays d'Europe, est répulsif à l'égard des contribuables aisés et de leur patrimoine. Les expatriations d'assujettis à l'ISF concernent chaque année plusieurs centaines de contribuables, phénomène que le bouclier fiscal n'a pas enrayer. La perte pour l'économie française, mais aussi pour le budget de l'Etat (car les contribuables expatriés ne paient plus en France aucun impôt, pas seulement l'ISF qu'ils cherchaient à éviter).

⁹ Ce chiffre est un majorant des recettes réelles car il ne tient pas compte des contribuables insolubles qui seraient dispensés du paiement immédiat.

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 % environ¹⁰, soit 15 points de moins que les revenus du travail. L'argument de la double imposition des revenus du 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.

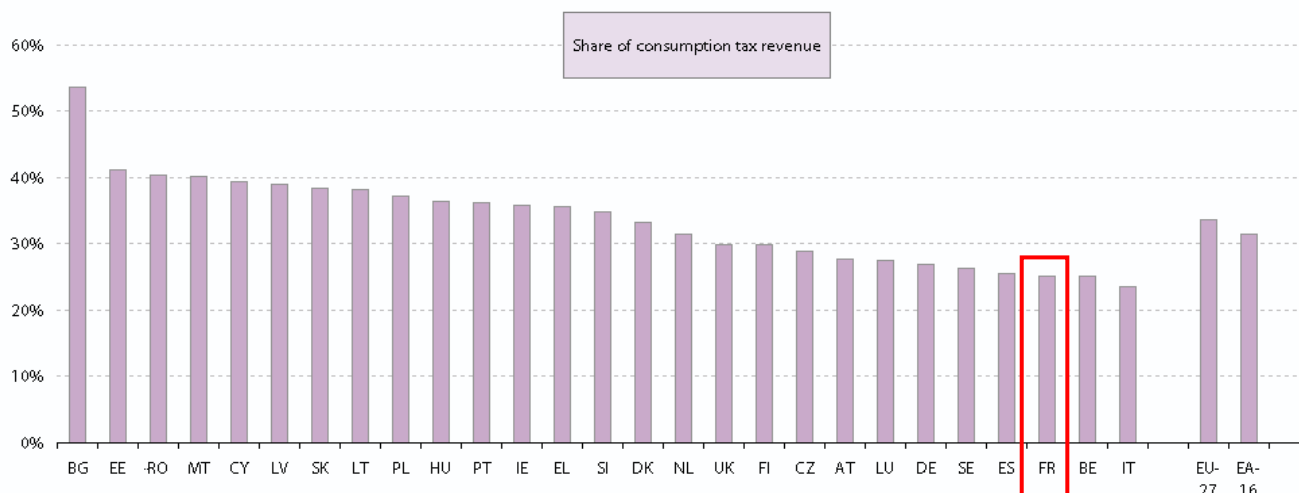
e) La fiscalité de la consommation

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.

¹⁰ Cf. ARTUS (Patrick), CAFFET (Jean-Christophe), « France : de la maîtrise des finances publiques à la hausse des prélèvements obligatoires ? », Flash Economie, 11 juin 2010.

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.