

Commission pour la libération de la croissance française

Restaurer l'équilibre des finances publiques

Réunion plénière du 28 juin 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. Les enjeux économiques de l'effort d'ajustement**1.1 L'effort budgétaire à réaliser**

Les comptes publics des trois dernières années se présentent ainsi :

	2007	2008	2009
<i>Environnement macroéconomique</i>			
PIB nominal	1 895	1 949	1 907
Croissance nominale annuelle	4.9%	2.8%	-2.1%
Croissance réelle annuelle	2.4%	0.2%	-2.6%
Inflation annuelle	2.5%	2.6%	0.5%
Taux d'intérêt	4.4%	4.6%	3.5%
Prélèvements obligatoires	818	835	795
En % de PIB	43.1%	42.8%	41.7%
Autres recettes	122	129	129
En % de PIB	6.4%	6.6%	6.7%
Total des recettes	940	964	923
En % de PIB	49.6%	49.5%	48.4%
Dépenses hors charges d'intérêt	-940	-973	-1 022
En % de PIB	-49.6%	-49.9%	-53.6%
<i>Croissance annuelle hors inflation des dépenses hors charges d'intérêt</i>	<i>1.3%</i>	<i>0.8%</i>	<i>4.6%</i>
Solde primaire	-1	-9	-99
En % de PIB	0.0%	-0.5%	-5.2%
Charge de la dette	-51	-56	-46
En % de PIB	-2.7%	-2.9%	-2.4%
Solde public	-52	-65	-144
En % de PIB	-2.7%	-3.3%	-7.6%
Ajustements	-7	-41	-30
Évolution de la dette au sens de Maastricht	59	106	174
Dette publique	1 209	1 315	1 489
En % de PIB	63.8%	67.5%	78.1%

L'élaboration d'un scénario d'évolution des comptes publics sur les années suivantes nécessite de faire des hypothèses sur le niveau des prélèvements obligatoires, des autres recettes et des dépenses hors charges d'intérêts de la dette. S'en déduit un solde primaire. En y retranchant la charge d'intérêts, qui dépend d'hypothèses sur le niveau du taux d'intérêt, on obtient le solde public. Moyennant quelques ajustements comptables que l'on néglige dans le cadre d'une projection, le solde public, s'il est négatif, s'ajoute à la dette de l'année précédente pour donner la dette de l'année considérée. Ces grandeurs étant traditionnellement exprimées en % du PIB nominal, il faut également formuler des hypothèses de croissance et d'inflation.

Les principales hypothèses du scénario du gouvernement dans le programme de stabilité 2010-2013 sont les suivantes :

- un taux de prélèvement obligatoire qui progresse de 41% en 2010 pour s'établir à 43% du PIB en 2013, soit légèrement supérieur à son niveau de 2008 ;
- une maîtrise très ambitieuse des dépenses ;
- une croissance robuste à 2,5% par an ;
- un taux d'intérêt de la dette relativement faible, à 3,5%.

Ce scénario mène à un déficit public qui se résorbe de 8,2% en 2010 à 3% en 2013. A titre de comparaison, nous avons élaboré un scénario tendanciel illustratif, qui retient les mêmes hypothèses de croissance et de taux d'intérêt, mais suppose que la progression des dépenses ne serait pas maîtrisée. Celles-ci augmenteraient de 2,1% par an, soit une progression proche de la moyenne constatée entre 1997 et 2008. En outre, le taux de prélèvement obligatoire s'améliorerait, mais légèrement moins que dans le programme de stabilité.

Le tableau suivant compare les deux scénarios :

En Mds d'euros	Scénario du programme de stabilité				Scénario tendanciel illustratif		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Prélèvements obligatoires	801	852	899	950	846	894	946
En % de PIB	41.0%	41.9%	42.4%	43.0%	41.6%	42.2%	42.8%
Autres recettes	129	136	142	150	136	142	150
En % de PIB	6.6%	6.7%	6.7%	6.8%	6.7%	6.7%	6.8%
Total des recettes	930	988	1 041	1 100	982	1 036	1 096
En % de PIB	47.6%	48.6%	49.1%	49.8%	48.3%	48.9%	49.6%
<i>Croissance annuelle hors inflation des dépenses hors charges d'intérêt</i>	<i>0.5%</i>	<i>-0.1%</i>	<i>0.5%</i>	<i>0.4%</i>	<i>2.1%</i>	<i>2.1%</i>	<i>2.1%</i>
Dépenses hors charges d'intérêt	-1 039	-1 053	-1 077	-1 100	-1 076	-1 117	-1 161
En % de PIB	-53.1%	-51.8%	-50.8%	-49.8%	-52.9%	-52.7%	-52.5%
Solde primaire	-108	-65	-36	0	-94	-81	-65
En % de PIB	-5.5%	-3.2%	-1.7%	0.0%	-4.6%	-3.8%	-2.9%
Charge de la dette	-52	-57	-61	-65	-57	-62	-67
En % de PIB	-2.7%	-2.8%	-2.9%	-2.9%	-2.8%	-2.9%	-3.0%
Solde 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 qui ne parvient pas à se résorber (-6% en 2013) et une dette qui croît continûment : le léger redressement du taux de prélèvement obligatoire n'est pas suffisant pour compenser des dépenses qui croissent presque au même rythme que le PIB et une charge d'intérêts qui s'alourdit. 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.

Cette comparaison est illustrative, et d'autres hypothèses, notamment de croissance inférieure à 2,5% par an, conduiraient à un effort budgétaire supérieur à 65 milliards pour les trois prochaines années.

Nous avons à cet effet élaboré un deuxième scénario tendanciel illustratif, qui retient les mêmes hypothèses de progression des dépenses (2,1% par an en volume) et de redressement du taux de prélèvement obligatoire (42,8% en 2013), mais qui table sur une croissance de 1,5% en 2011 et 2012, et de 2% en 2013.

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

En Mds d'euros	Scénario du programme de stabilité				Scénario tendanciel illustratif		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Prélèvements obligatoires	801	852	899	950	838	877	923
En % de PIB	41.0%	41.9%	42.4%	43.0%	41.6%	42.2%	42.8%
Autres recettes	129	136	142	150	136	142	150
En % de PIB	6.6%	6.7%	6.7%	6.8%	6.7%	6.7%	6.8%
Total des recettes	930	988	1 041	1 100	974	1 019	1 073
En % de PIB	47.6%	48.6%	49.1%	49.8%	48.3%	48.9%	49.6%
<i>Croissance annuelle hors inflation des dépenses hors charges d'intérêt</i>	<i>0.5%</i>	<i>-0.1%</i>	<i>0.5%</i>	<i>0.4%</i>	<i>2.1%</i>	<i>2.1%</i>	<i>2.1%</i>
Dépenses hors charges d'intérêt	-1 039	-1 053	-1 077	-1 100	-1 076	-1 117	-1 161
En % de PIB	-53.1%	-51.8%	-50.8%	-49.8%	-53.4%	-53.8%	-53.8%
Solde primaire	-108	-65	-36	0	-102	-98	-87
En % de PIB	-5.5%	-3.2%	-1.7%	0.0%	-5.1%	-4.7%	-4.0%
Charge de la dette	-52	-57	-61	-65	-57	-62	-68
En % de PIB	-2.7%	-2.8%	-2.9%	-2.9%	-2.8%	-3.0%	-3.2%
Solde public	-160	-122	-97	-66	-159	-161	-155
En % de PIB	-8.2%	-6.0%	-4.6%	-3.0%	-7.9%	-7.7%	-7.2%
Dette publique	1 626	1 748	1 846	1 910	1 786	1 946	2 102
En % de PIB	83.2%	86.0%	87.1%	86.5%	88.7%	93.6%	97.4%

Selon ce deuxième scénario tendanciel illustratif, l'effort budgétaire, mesuré par l'écart sur le solde primaire avec le scénario du programme de stabilité, atteint près de 90 milliards d'euros, contre 65 avec le premier scénario alternatif.

1.2 Les enjeux à court terme

Dans des conditions normales, un ajustement budgétaire 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 de l'État : les prélèvements frappant les ménages (impôt sur le revenu par exemple) diminuent leur revenu disponible ; ceux frappant les entreprises (cotisations sociales employeurs par exemple) pèsent sur leurs marges ; quant à une baisse des dépenses publiques, elle revient à diminuer la demande qui était auparavant adressée à l'économie.

Dans les circonstances présentes, le coût potentiel d'un ajustement budgétaire doit cependant être mis en regard du coût de l'inaction. Une forte dérive des comptes publics se traduit en effet par des tensions récurrentes sur les marchés et par un excès de prudence des consommateurs, inquiets quant à leurs ressources futures. L'effort d'ajustement peut donc produire des effets compensant 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 outre, l'évolution du change peut également avoir des effets bénéfiques. 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. Les estimations montrent qu'une dépréciation de 10 % de l'euro par rapport à toutes les autres monnaies entraînerait un surplus de croissance en France de 0,8 % à deux ans, si elle était permanente, c'est-à-dire si le taux de change ne bougeait plus.

1.3 Les enjeux à moyen terme

Au-delà des effets de court terme, une réduction du déficit peut aussi avoir un effet sur le potentiel d'offre de l'économie. L'ajustement budgétaire sera pénalisant

- s'il porte sur des dépenses d'avenir ;
- s'il accroît le coût du travail ou le coût du capital et pénalise à ce titre l'emploi et l'investissement.

Si l'on peut avoir une mesure assez précise de l'impact d'une variation d'un taux de prélèvement, l'impact d'une baisse des dépenses est beaucoup plus difficile à quantifier. En effet, la nature des dépenses publiques est hétérogène, et les modèles économiques considèrent généralement un niveau de dépenses publiques très agrégé, sans tenir compte de la qualité de la dépense. Il y a en outre des enjeux de redistribution que l'on ne peut pas toujours prendre en compte.

Le tableau ci-dessous présente des résultats de quelques simulations effectuées à l'aide du modèle Mésange de la Direction Générale du Trésor. Dans chacun des cas, la hausse du taux de prélèvement obligatoire est permanente, et elle est calibrée de façon à générer 1 point de PIB de recettes, soit environ 20 milliards d'euros. Les chiffres expriment l'écart au bout de deux ans sur le PIB et sur l'emploi, par rapport à une situation de référence sans augmentation des prélèvements.

Impact après deux ans d'une hausse des prélèvements de 1 point de PIB

	Effet sur le PIB	Effet sur le taux de chômage (en points)
Hausse de la TVA	- 0.5%	0.5
Hausse de l'impôt sur le revenu	- 0.9%	0.4
Hausse de la CSG	- 0.9%	0.4

Source : Modèle mésange de la Direction générale du Trésor

2. Les expériences d'ajustements budgétaires réussis

Quelles sont les conditions d'un ajustement budgétaire réussi, c'est-à-dire qui permette durablement une réduction de la dette publique ?

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**.

Dans une étude récente consacrée aux effets des politiques d'assainissement budgétaires, A. Alesina et S. Ardagna (« *Large changes in fiscal policy : taxes versus spending* ») définissent un ajustement budgétaire réussi comme étant celui qui permet à la fois une stabilisation durable de la dette tout en évitant un ralentissement de la croissance. Partant de cette définition, leurs résultats conduisent à une conclusion très claire : les épisodes réussis d'ajustement budgétaire sont ceux qui ont été fondés sur la réduction de la dépense.

Comparant les épisodes passés d'ajustement budgétaires, les auteurs montrent que les **ajustements réussis** se sont composés en moyenne d'une baisse de la dépense de 2% du PIB mais ont également été accompagnés d'une baisse des impôts de 0,5% du PIB. En revanche, les épisodes d'**ajustement budgétaire ayant échoué** (sans amélioration durable de la dette publique et avec des conséquences néfastes sur l'activité) ont été caractérisés par une hausse moyenne des prélèvements de 1,5% du PIB et d'une baisse de la dépense de 0,8% du PIB.

Le message délivré par l'étude des expériences du passé est triple :

- l'ajustement budgétaire n'est pas forcément pénalisant pour la croissance s'il est crédible et peut agir favorablement d'une part sur la confiance des consommateurs et d'autre part sur la confiance des marchés, donc sur les conditions de financement de l'économie ;
- une politique d'assainissement budgétaire réussie dans la durée passe par une réduction des dépenses ;
- l'ajustement budgétaire est d'autant moins pénalisant qu'il s'accompagne d'un assouplissement des conditions monétaires.

Une difficulté particulière aujourd'hui réside néanmoins dans la **faiblesse des marges de manœuvre** existantes en termes monétaires et financier : les ajustements budgétaires du passé ont la plupart du temps été accompagnés d'un assouplissement des conditions monétaires. A cet égard, la dépréciation récente de l'euro (10% en termes effectifs depuis le début de l'année 2010) est une bonne nouvelle (selon l'OCDE, une dépréciation de la devise de 10% en termes effectifs conduit à une hausse de la croissance réelle de 0,7% la première année).

Enfin, d'après les expériences menées dans les autres pays, les **économies les plus efficaces sont réalisées en agissant sur les salaires, les subventions et les transferts sociaux**.

3. Les principes de l'effort d'ajustement

3.1. Des mesures exceptionnelles pour revenir à un déficit de 3% du PIB en 2013

Si l'on ne modifie pas les taux d'imposition et de cotisations sociales, le taux apparent de prélèvement par rapport au PIB reste à peu près constant, et les recettes croissent alors au même rythme que le PIB. Par conséquent, lorsque l'on se trouve dans une situation d'équilibre des finances publiques, on peut envisager une croissance des dépenses égale à celle du PIB, et dans ce cas, le solde public se maintient au même niveau. Si la croissance des dépenses est supérieure à celle du PIB, le solde se dégrade, et inversement. Dans la situation actuelle, les dépenses avant paiement des intérêts sont supérieures aux recettes d'environ 100 milliards. Il est donc nécessaire de contenir leur progression dans un premier temps afin de retrouver une situation d'équilibre. Ensuite, le rythme de progression des dépenses peut être égal à celui du PIB. Ainsi certains efforts sur les dépenses peuvent être temporaires, jusqu'à retrouver ce niveau d'équilibre des finances publiques.

Concernant les recettes, la possibilité d'une augmentation temporaire des impôts est envisageable mais devra tout de même s'accompagner d'un effort sur les dépenses. En effet, même dans une situation d'équilibre retrouvée, où dépenses et recettes représentent le même pourcentage du PIB, le retrait d'un impôt fait baisser le taux des recettes en points de PIB, et nécessite un effort sur les dépenses l'année du retrait, afin que celles-ci s'ajustent au nouveau taux des recettes. Ensuite, les dépenses peuvent à nouveau croître comme le PIB.

Un tel ajustement transitoire est susceptible d'atténuer les effets dépressifs sur la consommation des ménages, s'il est annoncé et crédible. En intégrant le fait que les efforts sont temporaires, les ménages peuvent en effet préférer ne pas modifier leur comportement de consommation en puisant dans leur épargne. Bien entendu, les ménages les plus pauvres n'ont pas cette possibilité, et il est nécessaire que cet aspect soit pris en compte dans la définition des mesures.

3.2. Principes généraux de maîtrise des dépenses publiques

Le choix des mesures d'économies sur les dépenses publiques doit être guidé par quatre principes :

- le respect des choix collectifs sur la place respective de l'Etat et du marché ;
- l'efficacité économique (les dépenses publiques doivent se concentrer sur les activités ayant le plus de retombées économiques, présentes ou à venir) ; cette efficacité comparée conduit à préserver les dépenses d'avenir et à faire porter l'ajustement sur les dépenses de fonctionnement ; de plus, les réformes ne doivent pas conduire à une détérioration de la qualité et de la performance des services publics pour les usagers et des conditions de travail des agents publics ;
- l'équité intragénérationnelle (ex. cibler les réductions des dépenses en vue de protéger les populations les plus fragiles) et intergénérationnelle (ex. modification du système éducatif) ;
- la faisabilité à court ou à moyen terme, de leur acceptabilité et du délai pour bénéficier de leurs effets : en effet, les rigidités de court terme de la dépense publique (du fait de contraintes constitutionnelles, contractuelles ou législatives) sont très fortes (cf. principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales qui interdit à l'Etat d'imposer des choix de réduction de dépenses ; contraintes contractuelles par exemple pour la gestion de certains personnels ; contraintes législatives ou réglementaires pour toutes les dépenses d'intervention « de guichets », c'est-à-dire correspondant à des droits ouverts par la loi).

Au total, 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 sociaux (dépenses d'intervention) et le fonctionnement courant.

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).

Enfin, si la crise implique un effort de redressement important de court terme des comptes des administrations publiques pour 2011/2013, la Commission souligne que des transformations structurelles, qui permettront de dégager des économies à plus long terme tout en améliorant la performance des services publics, gagneront à être également lancées sur cette période. En effet, au-delà de l'effort exceptionnel à réaliser sur 2011/2013, seules des réformes structurelles, qui passent par l'abandon ou de fortes réductions de certaines politiques publiques peuvent permettre de faire sur le moyen/long terme des économies dans les dépenses des administrations publiques.

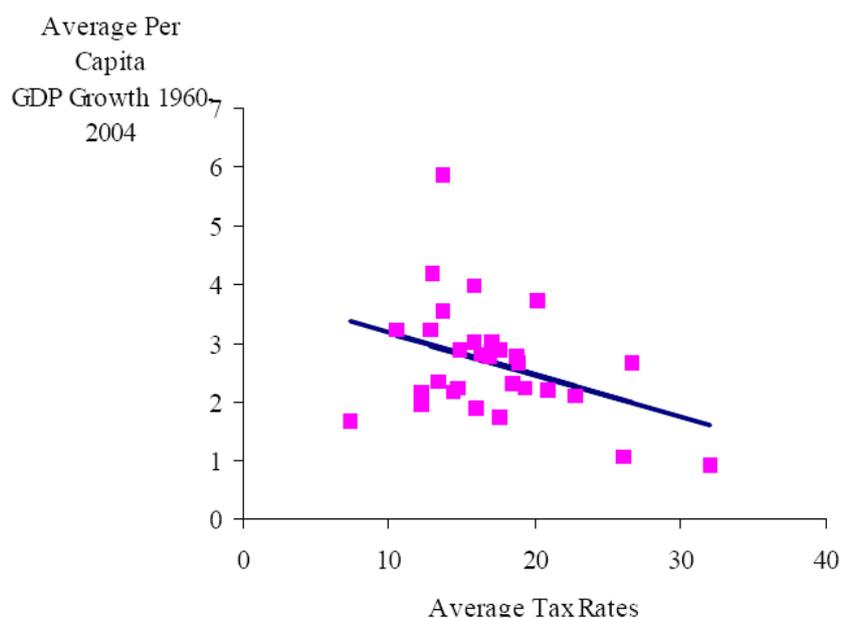
3.3. Principes généraux sur l'augmentation des recettes

* La hausse de la pression fiscale pèserait sur la croissance de l'économie

Le lien entre prélèvements obligatoires et croissance n'est certes pas univoque. Historiquement, le niveau de pression fiscale s'est continuellement alourdi depuis la première guerre mondiale dans les pays développés sans impacter le rythme de leur croissance. Aujourd'hui encore, le Danemark et la Suède concilient un taux élevé de prélèvement obligatoire élevé et une croissance soutenue.

Il demeure que, statistiquement, le taux de croissance des pays de l'OCDE est négativement corrélé à leurs taux moyens d'imposition, comme le graphique 1 le montre pour la période 1960-2004. Or, la France est déjà le 5^e pays de l'OCDE pour le poids de ses prélèvements obligatoires, principalement en raison de l'ampleur des cotisations sociales.

Lien négatif entre pression fiscale et croissance économique dans les pays de l'OCDE (1960-2004)



Source : OCDE

Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB) dans les pays de l'OCDE en 2007



Source : OCDE.

D'après les estimations de la direction générale du Trésor, si les prélèvements obligatoires étaient augmentés de façon uniforme¹ pour financer un ajustement structurel nécessaire dans les trois prochaines années de 80 Md€, le niveau du PIB serait réduit de 4,40 % et le nombre de chômeurs serait alourdi de 638 000 d'ici à 2025 par rapport à leurs niveaux tendanciels.

¹ La hausse de 100 Md€ seraient répartie entre tous les prélèvements, à proportion de leur poids actuel dans le total des prélèvements.

* La hausse des prélèvements obligatoires devrait porter prioritairement sur l'imposition de la consommation et la réduction des niches fiscales et sociales

1 / Elargir les assiettes plutôt qu'alourdir les taux

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.

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 neutre sur le comportement des agents. En outre, l'affichage de taux nominaux élevés engendre un effet d'image très négatif pour l'attractivité du territoire français.

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.

2 / Taxer les assiettes immobilières 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 contribuables ;

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.

- Les prélèvements qui pénalisent et réduisent les assiettes qui ont elles-mêmes un effet négatif sur le bien-être social :

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.

Sur la base de ces principes, les économistes s'accordent largement sur la hiérarchie des prélèvements obligatoires par ordre croissant de nocivité pour la croissance de l'économie.

Conséquences d'un relèvement d'un point de PIB des recettes des différents prélèvements obligatoires

Prélèvement	Effet sur le PIB à long terme (2025)	Effet sur l'emploi à long terme (2025)	Effet en termes d'équité	Possibilité d'augmenter les recettes à court terme
Taxe foncière sur les ménages	-0,20 %	- 18 000	Négatif. Fiscalité tendanciellement dégressive par rapport aux revenus.	Faible. La fiscalité foncière relève du pouvoir de taux des collectivités territoriales et elle est affectée à ces dernières.
Taxe carbone sur les entreprises	- 0,30 %	- 57 000	Positif. Permet d'atteindre les secteurs économiques générateurs de pollution mais non couverts par le marché européen des droits à polluer	Faible. La censure par le Conseil constitutionnel du projet de taxe carbone de la LFI de 2010 impose une refonte du dispositif.
Taxe carbone sur les ménages	- 0,50 %	- 87 000	Négatif. Les ménages les plus modestes sont les principaux touchés (peu d'accès aux transports collectifs, véhicules anciens...).	
Taxe foncière sur les entreprises	- 0,70 %	- 77 000	Neutre	Faible. La fiscalité foncière relève du pouvoir de taux des collectivités territoriales et elle est affectée à ces dernières.
Impôt sur le revenu	- 0,80 %	- 139 000	Positif. Seule la moitié la plus aisée des foyers fiscaux supporterait la hausse de l'IR. Le bouclier fiscal neutraliserait toutefois les effets de la hausse pour une fraction des contribuables aisés	Forte juridiquement. Faible politiquement.
TVA et accises	- 0,80 %	- 124 000	Légèrement négatif. Les ménages modestes, dont la propension à consommer est plus élevée, seraient davantage touchés.	Forte (dans la limite du taux maximal de 25 % fixé par les directives communautaires).
Contribution sociale généralisée	- 1,00 %	- 195 000	Positif. La CSG a une assiette large et frappe l'ensemble des revenus.	Forte.

Prélèvement	Effet sur le PIB à long terme (2025)	Effet sur l'emploi à long terme (2025)	Effet en termes d'équité	Possibilité d'augmenter les recettes à court terme
Cotisations sociales employeurs	- 1,40 %	- 276 000	Neutre.	Forte.
Imposition du travail peu qualifié	- 1,40 %	- 552 000	Négatif.	Forte. Il suffit de réduire le champ des allègements généraux sur les bas salaires.
Impôt sur les sociétés	- 2,80 %	- 309 000	Neutre. L'incidence fiscale n'est pas intégralement supportée par l'actionnaire mais partiellement répercutée sur les consommateurs et les salariés.	Forte.

Source : direction générale du Trésor, Commission.

Cadre théorique du modèle Mésange

À long terme, le modèle *Mésange* s'apparente à un modèle d'offre globale - demande globale et adopte un comportement de long terme quasi-classique. Le niveau de production d'équilibre est presque complètement déterminé par les facteurs d'offre. L'équilibre de long terme peut donc être déduit du comportement des entreprises (équations de demande de facteurs et de prix) et du processus de négociation salariale entre les employeurs et les salariés (équation de salaire), l'équation de prix et l'équation de salaire déterminant le niveau de chômage d'équilibre.

Cependant, le modèle de long terme ne se réduit pas complètement aux équations de ce cadre théorique. Ceci est dû en particulier à la modélisation en plusieurs branches (avec des équations de salaires et de prix différenciées selon les branches). Les relations théoriques donnent néanmoins une bonne intuition du comportement du modèle à long terme.

Source : KLEIN (Caroline), SIMON (Olivier), Le modèle MESANGÉ nouvelle version réestimée en base 2000, note de travail de la DGTPE, mars 2010.

Il importe de noter que cette hiérarchie repose sur un examen des effets à long terme (délai de 15 ans) des différents prélèvements. La hiérarchie serait différente si elle se fondait sur les seuls effets de court terme. En particulier, l'impôt sur les sociétés et les cotisations sociales patronales, particulièrement dommageables à long terme, sont les prélèvements les moins nocifs à très court terme (un an) en matière de croissance du PIB. Ce constat ne vaut que dans le très court terme, comme le montre le tableau suivant qui distingue les effets à un an et à cinq ans.

Conséquences à court terme d'un relèvement d'un point de PIB des recettes des différents prélèvements obligatoires

Prélèvement	Effet à un an		Effet à cinq ans	
	Sur le PIB	Sur l'emploi	Sur le PIB	Sur l'emploi
Impôt sur les sociétés	-0,10 %	- 6 000	-1,00 %	- 95 000
Cotisations sociales employeurs	-0,20 %	- 84 000	-1,10 %	- 268 000
TVA	-0,30 %	- 27 000	-1,00 %	- 191 000
Cotisations sociales salariés	-0,40 %	- 22 000	-0,90 %	- 189 000
CSG	-0,50 %	- 22 000	-0,90 %	- 179 000
IR	-0,50 %	- 21 000	-0,90 %	- 165 000

Source : Modèle Mésange.

3 / Répartir équitablement l'effort

La hausse des prélèvements obligatoires devrait concilier, pour favoriser son acceptabilité :

- des mesures à rendement élevé portant sur un nombre élevé de contribuables et des mesures plus ciblées sur des contribuables aisés ;
- des mesures taxant les ménages et des prélèvements sur les entreprises ;
- des prélèvements assis sur les revenus du travail et sur ceux du capital.

Le tableau suivant présente quelques exemples de mesures fiscales, qui bien que d'un rendement comparativement plus faibles, pourraient contribuer à assurer une meilleure acceptation d'une hausse de prélèvements obligatoires.

Quelques exemples de mesures fiscales destinées à assurer l'équité de la hausse des prélèvements obligatoires

Mesure	Rendement	Effets économiques	Equité	Faisabilité à court terme
Augmenter l'impôt sur les successions	En cas de retour au barème de 2006 : +1,5 Md€ (sur 7 Md€ de recettes prévues en 2010). Retrouver le niveau de rendement du début du 20 ^e siècle (1% du PIB) supposerait plus qu'un doublement.	- Pas d'effet négatif démontré sur la croissance et l'emploi. - Point d'attention sur la transmission d'entreprises. - Risque d'évasion fiscale. - Augmentation prévisible des donations et encouragement à la consommation en fin du cycle de vie.	Diminution des inégalités de patrimoine qui se creusent plus rapidement que les inégalités de revenus du fait de l'accumulation intergénérationnelle du capital.	Mesure pouvant être prise à court terme.
Supprimer ou suspendre le bouclier fiscal	600 M€	- Risque sur l'attractivité fiscale du pays et la valorisation du travail. - Pas de réduction sensible du nombre annuel des expatriations d'assujettis à l'ISF (baisse constatée en 2007 compensée par une nouvelle hausse en 2008).	L'ensemble des contribuables participerait au nouvel effort fiscal.	- Mesure pouvant être prise à court terme. - Léger risque d'inconstitutionnalité : en effet le Conseil constitutionnel a indiqué que ce dispositif était de nature à éviter « une rupture manifeste de l'égalité devant les charges publiques ». Sa suppression entraînerait-elle, dès lors, une telle rupture d'égalité ?
Augmentation d'un point de la tranche supérieure du barème de l'IR	200 M€	Risque de décourager l'offre de travail. Une variation d'un point seulement ne devrait toutefois pas avoir d'effet sensible.	La mesure concernerait les ménages aisés.	Mesure annoncée le 16 juin par le gouvernement
Augmenter de trois points le prélèvement proportionnel sur les plus-values des ménages (mobilières et immobilières) et sur les revenus des actions et parts	750 M€	Risque de diminution de l'épargne en actions donc du financement en fonds propres des entreprises.	La mesure concernerait surtout les ménages aisés.	Mesure pouvant être prise à court terme. Le gouvernement a annoncé le 16 juin un relèvement d'un point du taux de prélèvement

Document de travail - CONFIDENTIEL

Mesure	Rendement	Effets économiques	Equité	Faisabilité à court terme
Supprimer le crédit d'impôt sur les dividendes	650 M€	Risque de diminution de l'épargne en actions. Toutefois, le crédit d'impôt étant plafonné à un niveau modeste (115 € pour un célibataire, 230 € pour un couple), son effet sur les comportements ne peut qu'être limité	La mesure concernerait surtout les ménages aisés.	Mesure annoncée le 16 juin par le gouvernement
Augmenter de deux points le taux de CSG sur les revenus du patrimoine (8,20 % actuellement).	1,5 Md€ à 2 Md€	Le comportement des ménages devrait être peu affecté.	La mesure concernerait surtout les ménages aisés.	Mesure pouvant être prise à court terme.
Instaurer une surtaxe temporaire d'IS (2 points)	3 Md€	Effet faible si la mesure n'est que de court terme	La mesure permettrait de ne pas limiter l'effort de redressement aux ménages.	Mesure pouvant être prise à court terme.

Source : Annexes budgétaires à la loi de finances, calculs Commission.

4. Les mesures à prendre d'ici 2013

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 budgétaire, à hauteur de 54 Mds d'€, soit environ 60 % du total, est possible moyennant des mesures très fortes et rigoureuses.

Les mesures doivent prendre effet en 2011 quand cela est possible.

Dans la proposition ci-dessous, l'effort est réparti entre l'Etat (37 %) les collectivités locales (19 %) et les administrations sociales (44 %), ce qui représente leur part dans les dépenses totales.

Cet effort en dépenses doit être complété par des économies sur la dépense fiscale (20 % du total) et par une augmentation des recettes (20 % du total).

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

		Effort sur trois ans (en millions d'euros)
Dépenses	Etat	20 310
	Collectivités locales	10 170
	Administrations sociales	23 521
	Total dépenses toutes APU	54 001
Recettes	Niches fiscales	18 00
	Recettes fiscales	18 099
	Total recettes	35 999
Total dépenses + recettes		90 000

Source : Commission.

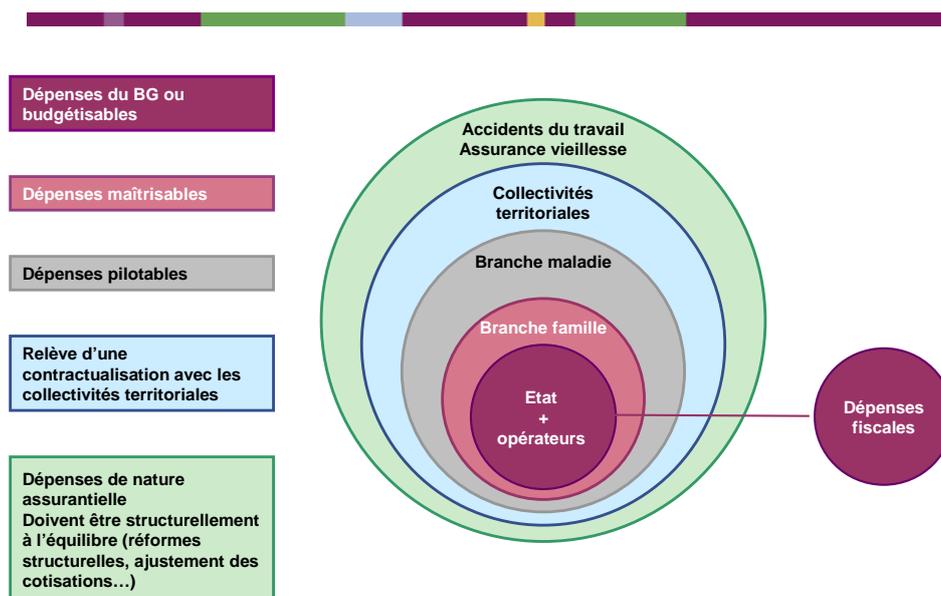
4.1. Les mesures d'économies à prendre pour 2011/2013 : volet dépenses

Il convient de relever que ces propositions d'économies en dépenses :

- supposent des mesures exceptionnelles et transitoires tant que le déficit public ne sera pas repassé sous le plafond de 3% du PIB, notamment le gel des salaires publics et des prestations sociales ;
- impliquent d'agir sur un front large incluant au-delà des dépenses de l'Etat, les dépenses des collectivités locales et des administrations sociales. Appliquer aux collectivités locales les mêmes mesures d'économies que celles en vigueur ou proposées pour l'Etat (en matière de non-remplacement des départs à la retraite et de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention), qui relève de leur autonomie constitutionnelle, suppose une révision de la Constitution ou un « pacte » avec l'ensemble des collectivités pour s'engager dans cette démarche ;

- doivent être relayées par des solutions durables pour réformer en profondeur les administrations publiques et maîtriser ou réduire les dépenses publiques : au-delà de l'effort exceptionnel à réaliser sur 2011/2013, seules des réformes structurelles, qui passent par l'abandon ou de fortes réductions du périmètre de certaines politiques publiques peuvent permettre de faire sur le moyen/long terme des économies dans les dépenses des administrations publiques.

Les dépenses publiques : un degré de maîtrise par l'État inégal



4

3 juin 2010

Source : Direction du budget.

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

Les dépenses d'un Etat « au repos » augmentent inévitablement - de l'ordre de 10 Mds d'euros par an du fait de la progression de la charge de la dette, des pensions, des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, de la masse salariale du fait du vieillissement et de la progression des carrières, de la dynamique des dépenses « de guichet », plus marquée en période de crise économique et sociale.

Le tableau *infra* présente par grande catégorie de dépenses de l'Etat, les leviers de réduction envisageables, leur faisabilité et leur gain potentiel d'économies apprécié sur trois ans. Le potentiel d'économies est de 20,3 Mds d'euros sur trois ans.

Au total, 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.

1/ sur les dépenses d'intervention (près de 8 Mds € d'économies envisageables, ce qui correspond à une diminution de 12 % sur trois ans).

Les dépenses d'intervention (66 Mds en 2010) correspondent pour l'essentiel (près de 38 Mds €) au versement de droits, automatiquement ouverts par la loi dès lors que les conditions d'éligibilité définies sont remplies (dépenses « de guichet »). Plusieurs leviers sont envisageables pour les diminuer : réduction, ciblage, plafonnement des prestations ou mise sous conditions de ressources (APL par exemple) ; 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.

Pour les dépenses dites « de guichet », une approche différenciée par dispositif permettrait de conjuguer effort budgétaire et meilleure efficacité des aides :

- les aides indexées peuvent être stabilisées en valeur, ce qui permet une économie de l'ordre de 150 M€ par an ;
- dans le domaine des aides au logement (5,4 Mds en LFI 2010), qui se caractérisent aujourd'hui par une assiette large et de faibles revalorisations annuelles, les aides pourraient être mises sous condition de ressources ; les revenus des parents pourraient ainsi être pris en compte dans les règles d'éligibilité aux aides au logement pour les étudiants (parmi les 700 000 étudiants bénéficiaires d'aides au logement correspondant à environ 1 milliard d'euros, les étudiants non boursiers seraient deux fois et demi plus nombreux que les étudiants boursiers). Les possibilités de cumuls entre aide à la pierre et aide au logement pourraient également être supprimées ;
- des dispositifs comme l'allocation adulte handicapé peuvent également être recentrés, à travers la vérification des conditions d'entrée dans le dispositif et une application plus uniforme entre les départements, permettant de générer une économie de l'ordre de 5 % ;
- sur les exonérations de charges sociales spécifiques² (qui représentent une dépense de 3,7 Mds en LFI 2010), le raisonnement conduit par la Commission sur les autres niches fiscales et sociales (coup de rabot de 20 % sur trois ans) peut le cas échéant s'appliquer ;
- à l'inverse un dispositif tel que l'exonération de charge des jeunes entreprises innovantes, qui favorise la création d'entreprise, paraît devoir être préservé, de même que les dépenses sur lesquelles la marge de manœuvre est extrêmement faible en l'absence de réforme structurelle comme les subventions d'ajustement à des régimes spéciaux de retraite.

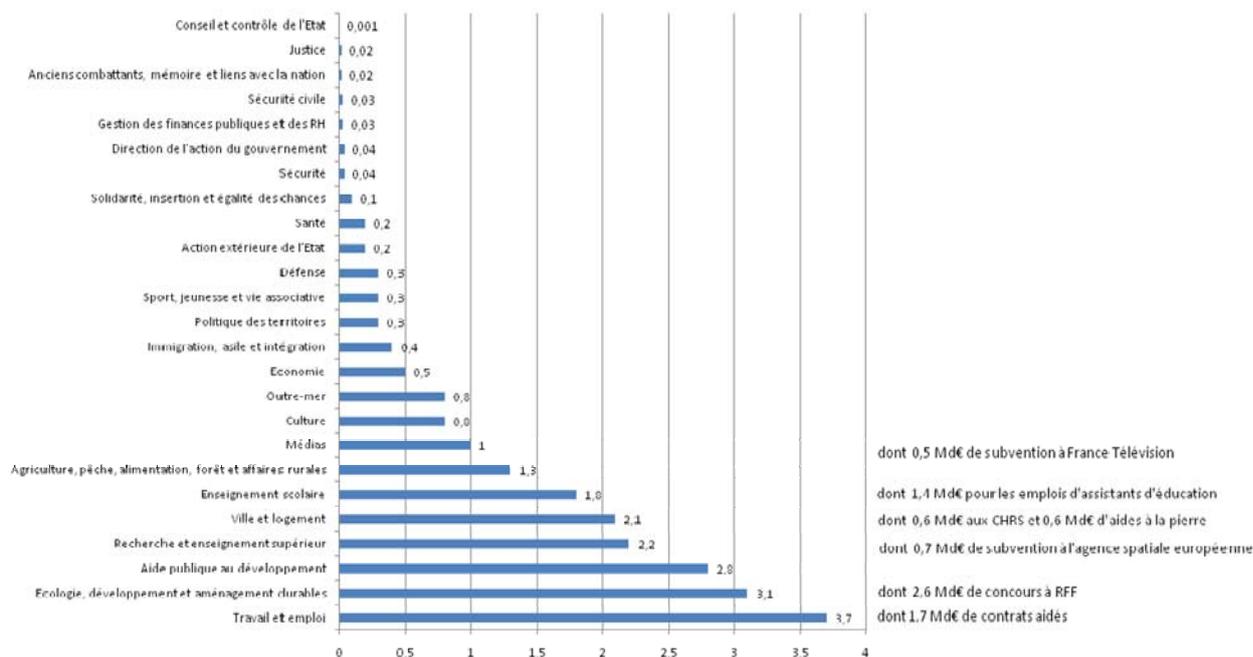
² C'est-à-dire allant au-delà par certaines catégories des allègements généraux de charges sociales.

Détail des dépenses d'intervention de l'Etat « de guichet », correspondant à des droits ouverts par la loi - LFI 2010 ([source](#) : direction du Budget)

Prestations de guichet (en Md€)		37,6	
Minimas sociaux et allocations	Allocation adulte handicapé (AAH)	6,2	21,5
	Aides personnelles au logement	5,4	
	Prestations "anciens combattants"	3,2	
	Revenu de solidarité active (RSA)	1,6	
	Allocation parent isolé	0,2	
	Allocations d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)	1,6	
	Aide au poste en ESAT	1,1	
	Financement des ESAT et des MDPH	1,4	
	Aide médicale d'Etat	0,5	
	Allocation supplémentaire d'invalidité	0,3	
Allocation temporaire d'attente (ATA)	0,1		
Exonérations de charges sociales	Contrats en alternance	1,0	3,7
	Exonérations outre-mer	1,1	
	Exonérations sectorielles dans le secteur de l'emploi (services à la personne, panier repas, ZRR, etc.)	1,1	
	Exonérations ZFU-ZRU	0,2	
	Jeunes Entreprises Innovantes (JEI)	0,1	
	Exonérations dans le secteur agricole (TODE)	0,1	
	Flotte de commerce	0,1	
DIC	0,02		
Bourses	Bourses étudiantes	1,4	2,1
	Bourses scolaires	0,7	
Subventions d'ajustements à des régimes spéciaux	Mission régimes sociaux et de retraite	5,7	6,5
	Prestations d'après-mines	0,7	
Guichets divers	Epargne logement	1,2	3,8
	Forfait d'externat	0,9	
	Aides agricoles (PNSVA, ICHN)	0,4	
	Aide juridictionnelle	0,3	
	Débitants de tabac	0,3	
	Majoration de rentes	0,2	
	Tutelles / curatelles	0,2	
	Dépenses d'aide sociale, rapatriés	0,1	
	Santé des détenus	0,1	
	Prise en charge de la gratuité de la scolarité à l'étranger	0,04	
	Passeport mobilité études	0,02	
	Pensions et prestations aux pompiers	0,01	
	Divers	0,03	

Les dépenses « hors guichet » (près de 22 Mds en 2010) recouvrent des interventions très variables. Un rabot « général » est envisageable sur ces dispositifs, l'Etat n'étant en général pas lié aux droits ouverts aux bénéficiaires par la loi. Cette réduction globale est par exemple envisageable de façon forfaitaire sur les contrats aidés (marchands et non marchands) qui représentent 1,7 milliard d'euros en 2010, et se caractérisent par un dynamisme important.

Détail des dépenses « hors guichet » - LFI 2010



Source : Direction du budget

Les dépenses d'intervention recouvrent enfin des dotations qui sont en général estimées comme assez peu modulables (2,6 Mds en 2010) : dotation aux pouvoirs publics, opérations de maintien de la paix et contributions internationales, dépenses d'aide publique au développement, financement des partis. Néanmoins, pour des raisons d'exemplarité, la dotation aux pouvoirs publics (1 Md €) peut être incluse dans l'effort global.

2/ sur la masse salariale (5 Mds € d'économies envisageables sur trois ans) : il s'agit de poursuivre, voire d'amplifier la politique de non remplacement des fonctionnaires partant à la retraite (en passant du « 1 sur 2 » au « deux sur trois » ou davantage et en localisant les baisses d'effectif sur la base de la poursuite de la RGPP et en diminuant le retour catégoriel aux agents) et de geler le point fonction publique ;

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 plus de 10 % sur trois ans, grâce à la poursuite de la rationalisation des achats, les mutualisations etc... Le groupement des commandes de mobilier pour le ministère de la défense aurait ainsi permis de constater un gain de 30% sur un budget de 15 millions. Mais ces dépenses ne représentent pas, en valeur absolue, le principal gisement d'économies.

Mesures d'économies envisageables sur le budget de l'Etat, par ordre décroissant d'importance (2011/2013)

Catégories de dépenses	Mesures /leviers	Observations	Économie sur trois ans (en millions d'euros)
Dépenses d'intervention	<p>Baisse de 12% sur 3 ans</p> <p><u>Leviers</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - suppression ou ciblage de certaines dépenses de guichet (après révision des textes) : désindexation des prestations, réduction, ciblage, plafonnement des prestations - suppression ou réduction de certaines interventions hors guichet : baisse forfaitaire, et le cas échéant, suppression de celles dont l'impact économique n'est pas avéré, en évitant le saupoudrage et la superposition des aides - baisse forfaitaire sur les dotations aux pouvoirs publics (pour l'exemplarité) - coup de rabot de 20 % pour les exonérations de charges sociales, à l'instar des niches sociales et fiscales 	La baisse va au-delà de l'objectif gouvernemental de 10% sur trois ans.	7 920
Masse salariale	<p>1/ non remplacement 2 sur 3 avec retour catégoriel de 33 %</p> <p>2/ gel des salaires des fonctionnaires (gel du point fonction publique par rapport à une hypothèse d'augmentation de 1% annuel)</p>	<p>1/ la règle actuelle est le non-remplacement d'1 sur 2' avec retour aux agents et aux services de 50 % et réformes structurelles sous-jacentes vues dans le cadre de la RGPP. Elle n'est pas totalement mise en œuvre (notamment sur l'éducation nationale). Des difficultés de mise en œuvre d'une règle plus stricte non corrélée aux besoins et à des réformes sous-jacentes sont à prévoir.</p> <p>2/ il était prévu une augmentation du point de 0,5 % au 1^{er} juillet 2011. La négociation triennale 2012/2015 débute en juillet 2010.</p>	5 040

Document de travail - CONFIDENTIEL

Catégories de dépenses	Mesures /leviers	Observations	Économie sur trois ans (en millions d'euros)
Prélèvements sur recettes collectivités locales	Réduction des dotations de 0,5 en valeur (avec hypothèse d'inflation du programme de stabilité)	Le gouvernement prévoit un gel. Une accentuation de la péréquation en parallèle est indispensable. L'effet sur les dépenses des collectivités locales n'est pas immédiat.	3 180
Fonctionnement courant	Baisse de 12 % sur 3 ans <u>Leviers</u> : gains de productivité par optimisation de l'utilisation des moyens en fonction des besoins, réduction du coût d'unité œuvre utilisée, développement de la concurrence et recours à des marchés nationaux globalisés (achats), mutualisation des moyens, rationalisation et réduction du nombre des structures, application de ratios d'efficience...	Le gouvernement a retenu une baisse de 10 % sur trois ans. Ces dépenses sont sous contrôle depuis trois ans, avec des gains importants déjà réalisés avec la RGPP. L'inclusion du ministère de la Défense dans cette baisse forfaitaire fait apparaître un décalage avec la LPM.	2 220
Pensions des fonctionnaires	Désindexation de la retraite des fonctionnaires	Mesure miroir de la désindexation proposée pour le secteur privé, mais non retenue dans la réforme gouvernementale.	1 800
Subventions aux opérateurs	Economies au cas par cas, en déployant la RGPP notamment pour cibler les missions et opérateurs non prioritaires	L'économie est faible dans la mesure où on sanctuarise les subventions aux universités et établissements de recherche qui représentent 70 % de l'enveloppe.	150
Total			20 310

Source : Commission.

Au total, si elles sont indispensables, les économies réalisables sur les dépenses de l'Etat (personnel, fonctionnement et dépenses d'intervention) sont très loin d'être à la hauteur des enjeux de redressement des finances publiques :

- elles restent modestes en valeur absolue ;
- leur assiette est réduite.

* Réduction des dépenses pour les collectivités locales

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). Cette baisse doit être accompagnée d'un renforcement de la péréquation au profit des collectivités les plus en difficulté. 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.

Le gel 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.

En revanche, 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 (potentiel d'économies de 5,4 Mds d'€ sur trois ans avec une baisse de 10 %), notamment les prestations sociales des départements et les subventions des régions, communes, et de leurs groupements. Pour les départements, les dépenses liées au RSA, au soutien aux personnes handicapées (PCH) et aux personnes âgées (APA) sont en effet particulièrement dynamiques et relèvent de conditions d'éligibilités définies par l'Etat. L'utilisation du chèque emploi par les collectivités pour la PCH et l'APA pourrait par exemple permettre d'économiser 10 à 15% sur ces dispositifs (soit 300 à 500 millions d'économies au niveau national). Dans l'attente de réformes plus globales dans le cadre du 5^{ème} risque, l'APA pourrait être réformée en modulant le ticket modérateur en fonction de la dépendance (économie de l'ordre de 500 M€) ou en prévoyant de récupérer le montant de l'APA sur la succession des bénéficiaires ayant un patrimoine de plus de 150 000 € (ce qui rapporterait plusieurs centaines de millions d'euros) ;
- 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, qui s'élèvent à 10 Mds d'euros sur trois ans, est récapitulé dans le tableau *infra*.

Mesures d'économies envisageables sur les administrations locales (2011/2013)

Catégories de dépenses	Mesures / Leviers	Observations	Économie sur trois ans (en M€)
Intervention	Baisse de 10 % sur trois ans des dépenses d'intervention Leviers : ciblage des dépenses sociales des départements comme l'APA, harmonisation de la mise en œuvre sur le terrain, contrôles et baisse des subventions "discrétionnaires" des régions, communes et intercommunalités.	Il s'agit d'appliquer ce qu'envisage le gouvernement pour l'Etat. Cela suppose un pacte ou une révision constitutionnelle.	5 400
Fonctionnement	Baisse de 10 % sur trois ans Leviers : benchmark, bonnes pratiques, "RGPP" sur base volontaire, mutualisation, coopération entre collectivités (intercommunalité) etc...	Cela suppose un pacte ou une révision constitutionnelle.	3 000
Masse salariale	1/ non remplacement 1 sur 2 et retour catégoriel à 50 % 2 / gel du point fonction publique (par rapport à une hypothèse d'augmentation de 1% en année pleine)	L'application de la règle actuellement applicable à l'Etat en matière de non-remplacement suppose un pacte ou une révision constitutionnelle et peut avoir un impact très différencié selon les activités/collectivités lié à la pyramide des âges, sans tenir compte des besoins locaux et des transferts de compétence. Le gel du point fonction publique relève en revanche d'une décision unilatérale de l'Etat.	1 770
Total			10 170

Source : Commission.

* Economies sur les dépenses des administrations 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 ; cette désindexation des retraites n'a néanmoins pas été prévue dans le paquet gouvernemental actuel ;
- 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, en limitant les allocations familiales aux familles dont les revenus sont inférieurs à la 5^{ème} tranche d'imposition sur le revenu, un plafond de ressources conduisant à exclure 5,6% des bénéficiaires les plus aisés (l'économie est estimée à 613 M€ par an) et relevant pour la prestation d'accueil du jeune enfant le plafond de ressources conduisant à exclure 20% des bénéficiaires les plus aisés (l'économie est estimée à 243 M€ par an). A défaut, il pourrait être envisagé, sur le modèle allemand, de ne pas cumuler quotient familial et allocations familiales à partir d'un certain seuil de revenu (le choix étant laissé aux familles) ;

Le déficit de l'assurance maladie tous régimes confondus s'est élevé en 2009 à 11,5 milliards d'euros (173,8 milliards de dépenses et 162,3 milliards de recettes). Le déficit pour 2010 est estimé à 14,5 milliards d'euros³. Le taux de croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie est de l'ordre de 4,4 % par an d'après la Commission des comptes de la sécurité sociale (CNAMTS), en raison de la croissance rapide du nombre d'assurés souffrant de pathologies sévères, notamment des bénéficiaires du régime des affections de longue durée (ALD) et de l'intensification des soins se traduisant par une augmentation des volumes de consommation par assuré.

³ Source : Lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2010

En tout état de cause, la maîtrise des dépenses de santé passe par le respect de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) et l'abaissement progressif de son taux d'augmentation.

Cette maîtrise des dépenses de santé peut passer notamment par⁴ :

- 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, qui s'élèvent à 24 milliards d'euros sur trois ans, est récapitulé dans le tableau *infra*.

⁴ Ces économies, annuelles, ne se cumulent pas sur trois ans.

Mesures d'économies envisageables sur les administrations sociales (2011/2013)

Catégories de dépenses	Mesures/ Leviers	Observations	Economies sur trois ans (en M€)
Masse salariale	1/ non remplacement 1 sur 2 avec retour catégoriel 50 % (règle Etat) pour la fonction publique hospitalière 2/ gel des rémunérations (point fonction publique) pour la FPH 3/ non remplacement 1 sur 2 ASSO hors FPH (avenant aux COG)	Difficultés prévisibles d'application pour le personnel infirmier.	1 905
Fonctionnement	Baisse de 10 % sur 3 ans (application de la règle Etat) Leviers : ONDAM, avenants aux COG		2 460
Prestations sociales	1/ stabilisation en valeur prestations vieillesse et famille par rapport à 2010 (désindexation) 2/ réforme des dépenses de santé (déremboursement médicaments à SMR faible, participation plafonnée des malades en ALD, développement de l'hospitalisation à domicile) 3/ réforme des allocations familiales et de la PAJE (mise sous condition de ressources) 4/ réforme des retraites (projet gouvernemental) 5/ lutte contre la fraude	La désindexation des retraites n'a pas été prise en compte dans la réforme gouvernementale.	20 643
Total			25 008

Source : Commission.

4.2. Les mesures à prendre en recettes 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 recettes 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 certaines d'entre elles.

Le Gouvernement pourrait se donner un objectif ambitieux consistant à réduire de 20 Md€ le volume des dépenses fiscales et niches sociales en trois ans. 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, à l'image du « coup de rabot » de 10 % annoncé par le gouvernement.

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 être préservées. C'est en particulier le cas des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires et du crédit d'impôt recherche :

- 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 supplémentaires.

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 ⁵	303
Aide à domicile employé par une association ou une entreprise	223

Source : Annexes au PLFSS 2010.

⁵ Il s'agit des particuliers qui optent pour une assiette réelle et non pour l'assiette forfaitaire (égale au SMIC).

Deux axes méritent un examen particulier :

- Supprimer ou restreindre les niches fiscales et sociales qui **n'atteignent pas leur objectif ou l'atteignent au moyen d'un coût excessif** :
 - 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.
 - 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.
 - L'exonération d'IR et de charges sociales sur les heures supplémentaires semble n'avoir qu'un effet très modéré sur l'emploi.
 - Les taux réduits de TVA font l'objet d'évaluations sévères par la commission européennes 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 et 500 000 € environ pour le taux réduit applicable à la restauration en salle.
- Réexaminer la **pertinence de dispositifs dont le contexte a évolué depuis leur création** :
 - 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.
 - 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.

Illustration des effets de quelques suppression ou restrictions de niches fiscales et sociales

Mesure proposée	Recettes nouvelles attendues
Niches peu efficaces	
Suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt	+ 1,5 Md€
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes	+ 0,6 Md€
Suppression des exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires	+ 4,1 Md€
Suppression du taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation des logements	+ 5 Md€ ⁶
Suppression du taux réduit de TVA sur la restauration en salle	+ 3 Md€
Niches dont la pertinence est remise en cause par l'évolution du contexte	
Réduction du taux d'abattement applicable aux pensions de retraite (de 10 % à 5 %)	+ 2 Md€
Suppression des taux réduits (3,8 %) de CSG sur certaines pensions	+ 1,2 Md€
Recentrage de la PPE (non indexation et suppression des bonus au travail partiel et aux couples monoactifs)	+ 1 Md€
Total	Entre 18 Md€ et 19 Md€

Source : Annexes budgétaires et calculs commission.

* 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 dernières⁷,
- leur hausse impliquerait une révision préalable des bases cadastrales, aujourd'hui inéquitables 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

⁶ La suppression de la mesure, compte tenu de son ampleur, serait toutefois nécessairement progressive.

⁷ 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.

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 la consommation, les bénéfiques, et le patrimoine

En application des principes mis en avant au 3.2.1, 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 %.

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

Mesure proposée	Recettes nouvelles attendues	Commentaires
Hausse d'un point de la TVA	8 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 deux 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.
Retour au barème 2006 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 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.
Changement de la méthode de calcul des allègements de charge sur les bas salaires (passage à une base annuelle de calcul)	2 Md€	Mesure visant à réduire les comportements d'optimisation des entreprises, annoncée par le premier ministre le 16 juin.
Total	18 Md€	

Source : annexes budgétaires, commission.

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

5.1. Volet dépenses

Au delà de l'effort budgétaire à réaliser sur la période 2011/2013, la commission doit proposer de lancer d'ici 2013 des réformes plus structurelles permettant de dégager des économies de plus long terme⁸. De ce point de vue, de nombreuses mesures proposées dans le premier rapport n'ont pas encore été mises en oeuvre et demeurent pleinement d'actualité.

*Etat, opérateurs et mesures transversales

Les propositions de la Commission dans son premier rapport rappelaient :

- l'importance de la **simplification administrative** ;
- la nécessité de **réorganiser les structures politico-administratives** pour simplifier et réduire les coûts : réduction du nombre de ministères, des cabinets ;
- l'importance de **limiter le nombre de structures administratives** en s'imposant de gager la création d'une nouvelle structure par la suppression d'une autre en lui attribuant une durée de vie limitée et reconductible sur preuve...
- la réorganisation des réseaux de **chambre de commerce et des métiers** : bien que moins ambitieuse que ne le préconisait la Commission, elle a permis d'identifier, dans le cadre de la RGPP des économies de 15% sur 3 ans sur les ressources affectées aux réseaux ;
- les économies permises par le renforcement de l'**e-administration**... A titre d'illustration, selon la CNAMTS, le traitement d'une feuille de soins électronique ne coûte que 0,27€ en moyenne, contre 1,74€ pour une feuille de soins papier reçue par la poste. Il en résulte une économie de 1,5 Md€ environ par an (hors dépenses informatiques spécifiques, dont le montant total ne peut être isolé) ;
- l'intérêt d'une **revue des dépenses d'intervention** : celle-ci pourrait en particulier 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

⁸ Le chiffrage de ces mesures est en revanche plus difficile.

fonctionnement qui réduit de fait les sommes effectivement distribuées sur le terrain.

Il convient de souligner que les économies de moyen terme ne sont possibles que si elles s'insèrent dans une réflexion sur les missions et le champ d'intervention de l'Etat : à horizon 2020, le budget de l'Etat devra être stabilisé à un niveau inférieur au niveau actuel, ce qui implique d'abandonner ou d'aborder très différemment certaines missions pour maintenir ou améliorer la qualité de service.

Plusieurs leviers peuvent ainsi être envisagés.

- **l'abandon total ou partiel de la mission** : ajustement du périmètre d'action de l'Etat, suppression des doublons avec les collectivités territoriales ;
- **la responsabilisation financière des bénéficiaires** : l'Etat continue à produire le service parce qu'il dispose de compétences uniques et facture tout ou partie de la prestation auprès des bénéficiaires (par exemple : paiement des titres comme les passeports, cartes d'identité ou visas) ;
- **la coproduction de service public** : l'Etat confie la réalisation du service à un prestataire privé plus compétent, avec un financement public (comme le fait par exemple Pôle emploi pour la prise en charge des parcours renforcés pour les chômeurs) ;
- **le transfert de missions** : l'Etat transfère le service au secteur privé.

* Administrations locales

Sur le plan institutionnel, la Commission avait formulé dans le premier rapport des propositions qui restent pleinement d'actualité, sur :

- **la suppression des départements ou encore la clarification des compétences de chaque collectivité publique** ; l'empilement de structure administratives génère de surcoûts, ne serait-ce que par les dépenses de fonctionnement courant de chaque niveau et le besoin de coordination en cas de compétences communes. L'Institut de l'Entreprise estimait en 2006 à 3 à 5 milliards sur 5 ans le potentiel de gain porté par l'identification, pour toute attribution de ressources d'un chef de file qui redistribuerait ensuite les fonds entre les collectivités en fonction de leurs compétences respectives (sur le modèle des schémas d'organisation entre Paris, Lyon ou Marseille et leurs arrondissements) ; Ces mutualisations et réorganisations devront s'appuyer sur les nouvelles technologies de l'information pour conjuguer rationalisation des structures et accessibilité ;
- **la coopération entre collectivités pour diminuer et partager les coûts de gestion** ; des mutualisations doivent en particulier pouvoir être généralisées et pérennisées au sein du bloc communal (communes et inter-communalités) pour générer de réelles économies à partir de 2013.

D'autres réformes structurelles passent par :

- la rationalisation des **dépenses d'investissement** peut également être recherchée par un passage en revue des projets (co-financés notamment) en termes de calibrage, financement, impacts sur les coûts de fonctionnement, mais aussi, une meilleure utilisation des fonds structurels européens...
- **la nécessité de revoir l'impact des normes sur les finances locales** : les rapports sur les finances des collectivités locales produits ces dernières années ont tous souligné, comme le précédent rapport de la Commission, l'inflation des normes et leur poids sur

les finances locales. La Commission Consultative des Normes a ainsi examiné en 2009 163 projets de textes réglementaires générant potentiellement des coûts de 580,4 millions d'euros sur 2010. Sa mission pourrait être étendue à la revue des normes existantes et de la charge imposée par les procédures administratives, pouvant être allégées par une simplification des processus (sur le modèle des travaux menés au bénéfice des citoyens et entreprises) ;

- le développement et l'appropriation par les collectivités d'une démarche de performance qui leur soit propre constitue également un levier (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 ...).

* Administrations sociales

En matière de soins ambulatoires et de l'hôpital, plusieurs réformes présentent des pistes prometteuses d'économies de moyen terme :

- le renforcement de la gouvernance à l'hôpital, en permettant aux directions, sur une durée suffisamment longue (par exemple contrat de gestion de 5 ans), d'engager les rationalisations nécessaires ;
- la rationalisation de la carte hospitalière, qui passe notamment par la fermeture des sites en sous activité. Elle 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 national⁹ ;
- la recherche d'une meilleure adéquation entre mode de prise en charge et besoins des personnes : l'adaptation de l'offre et des pratiques de soins représente un potentiel considérable d'économies pour l'assurance maladie¹⁰. 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 jour. Il est néanmoins difficile d'estimer les gains à attendre d'une diminution des inadéquations faute d'évaluations systématiques au niveau local des inadéquations de prise en charge. 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

⁹ 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.

¹⁰ 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).

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.

- le **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 attractive¹¹.

La prise en charge des prestations sociales peut également être réformée de plusieurs manières par :

- **l'exploitation des marges sur les dépenses de radiologie, biologie et transports sanitaires**. Il pourrait être programmée une réduction pluriannuelle des marges des laboratoires d'analyses médicales, par une réduction de la valeur du « B » sur la base de laquelle les actes de biologie sont tous valorisés, et/ou une diminution de la rémunération de la dizaine d'actes les plus courants et de ceux pour lesquels le prix de revient du « B » est comparativement faible. Un rapport de l'IGAS d'avril 2006 évalue à 15% la baisse du « B » qui serait justifiée au regard de l'évolution des marges du secteur depuis dix ans. Suivant qu'elle s'applique aux seuls actes les plus courants ou à l'ensemble des actes, cette baisse de 15% représenterait une économie pour l'assurance maladie comprise entre 150 M€ et 400 M€ ;
- **la mise en place d'un bouclier sanitaire** : 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. 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 pourrait atteindre jusqu'à 2 Mds d'euros sur 3 à 5 ans.
- **un meilleur partage public-privé** dans la prise en charge des dépenses, par exemple, en modulant les taux de remboursement de la sécurité sociale en fonction des profils d'assurés sociaux (prise en compte des moyens de l'assuré ou de l'importance de l'acte médical par exemple), ou des paniers de soin (par exemple respect des actions de préventions, comme c'est le cas aujourd'hui pour le respect du parcours de soin coordonné) ; certaines mesures en ce sens avaient été proposées dans notre premier rapport.

¹¹ 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.

La réforme des retraites permettra également à terme une baisse des besoins de financement.

Enfin, sur la dépendance, l'offre privée de prévoyance pour couvrir le risque dépendance pourrait être développée, en complément de mesures sur les recettes.

Deux principaux types de produits sont aujourd'hui commercialisés pour permettre à chacun de se prémunir contre le risque de perte d'autonomie : les contrats de prévoyance et les contrats d'assurance vie, dans lesquels la garantie principale est une garantie décès ou d'épargne retraite. La couverture du risque dépendance n'intervient qu'à titre complémentaire. Ils fonctionnent selon la technique de capitalisation. Contrairement à la situation des contrats de prévoyance, le souscripteur conserve la propriété de son capital. Au total, environ 3 millions de personnes bénéficient aujourd'hui d'un contrat d'assurance dépendance. Le développement de ce marché est aujourd'hui limité notamment par la faible sensibilisation de la population au risque, et par la difficulté pour les assureurs d'évaluer le risque (nombre de personnes dépendantes, coût de la dépendance).

Le développement du recours à l'assurance peut intervenir à titre complémentaire, dans le champ des biens et services liés à la perte d'autonomie, en complément du socle des prestations considérées comme essentielles.

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 » : les primes d'une année n permettront de couvrir les rentes versées au cours de la même année. 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 (environ 10 euros par mois pour une personne de 40 ans ou 15 euros par mois pour une personne à partir de 50 ans selon certaines estimations), 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.

5.2. Volet recettes

** S'il faut augmenter les recettes de l'Etat, la cession d'actifs ne saurait constituer une option alternative aux prélèvements obligatoires.*

L'Etat possède environ 100 Md€ d'actifs financiers et 60 Md€ d'actifs immobiliers. Les conditions de marché ont conduit à suspendre les cessions de titres depuis 2008 et à déprimer les recettes tirées de la vente d'immeubles (360 M€ en 2009 au lieu de 1,4 Md€ prévus).

Les recettes issues de la cession d'actifs présentent l'inconvénient de n'être pas récurrentes, alors que le solde structurel du budget de l'Etat doit être redressé. En outre, la possibilité d'obtenir dans les prochaines années des recettes élevées par des ventes d'actifs est sujette à caution.

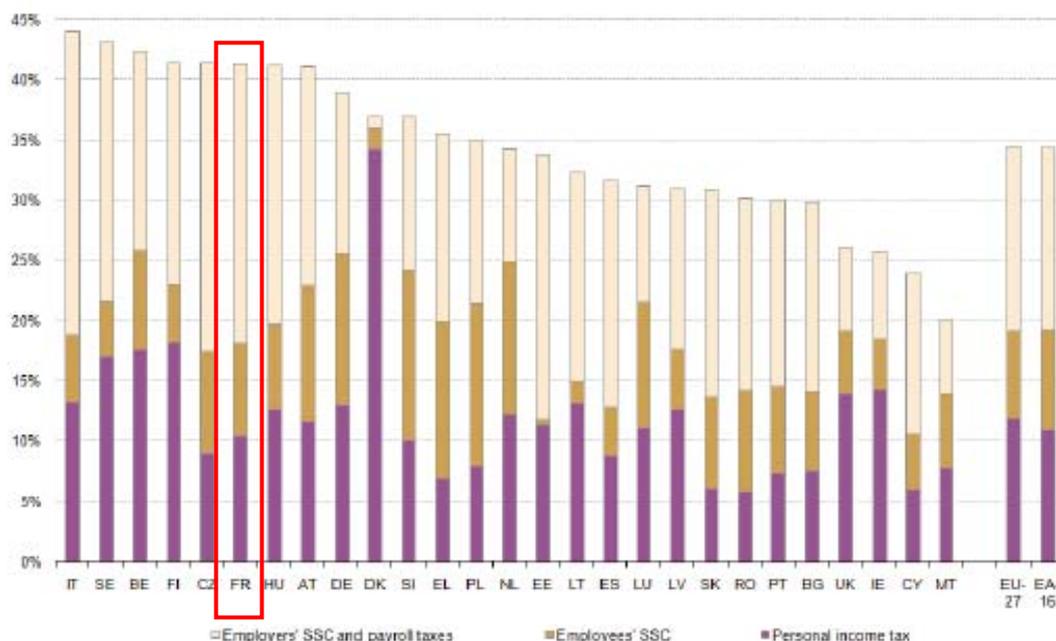
Les recettes qui pourraient provenir de cessions d'actifs financiers sont tributaires de l'évolution des marchés et seront de toute façon en partie consommées par des nouvelles prises de participation de l'Etat. Ainsi le président de la République a-t-il annoncé que 3,7 Md€ seraient prélevés sur le compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » pour financer le plan Campus.

S'agissant des actifs immobiliers, l'essentiel des cessions qui pourraient intervenir dans les prochaines années concerne les immeubles du ministère de la Défense. Dans la mesure où le Gouvernement a renoncé à vendre en bloc à une société de portage les immeubles parisiens aliénés du ministère de la Défense, aucune rentrée financière importante ne devrait être enregistrée avant 2013-2014. Par ailleurs, en application d'une règle de gestion confirmée en LFI pour 2009, les produits de cessions immobilières sont conservés par les ministères cédants pour financer leurs opérations immobilières, en totalité pour le ministère de la Défense et à 85 % pour les autres. La contribution des cessions immobilières au désendettement est donc, sauf à réduire l'intéressement des ministères aux cessions qu'ils réalisent, nécessairement modeste (50 M€ en 2008 sur 400 M€ de cessions).

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

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.

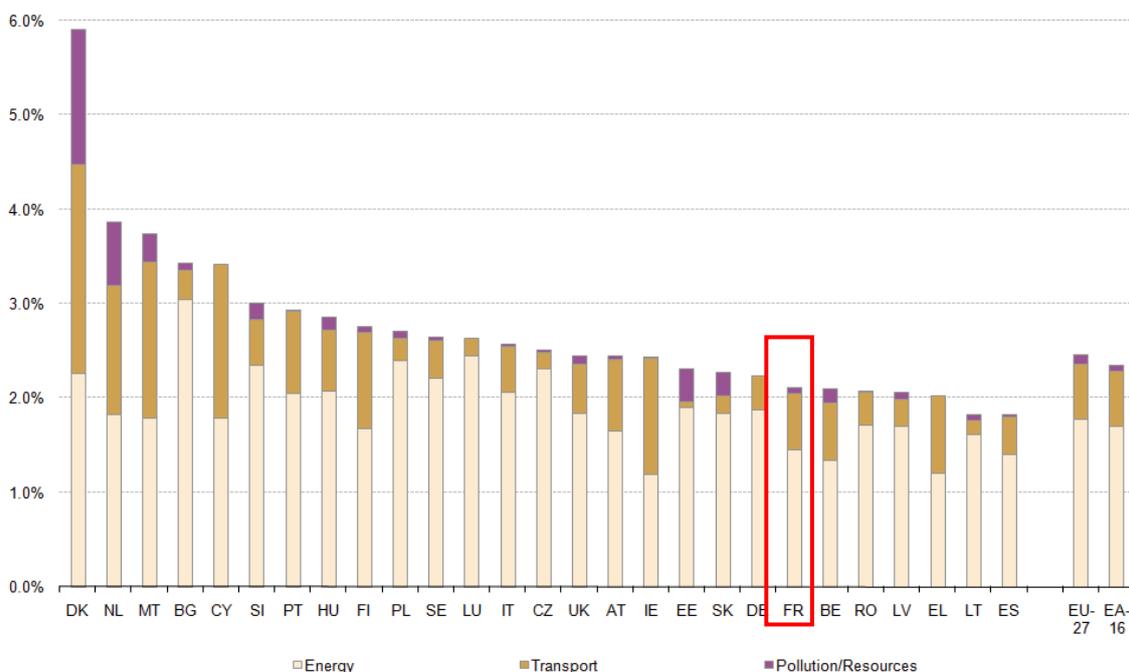
Taux implicite d'imposition du travail dans les pays de l'Union européenne (2007)



Source : Eurostat, 2009.

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 beaucoup 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.

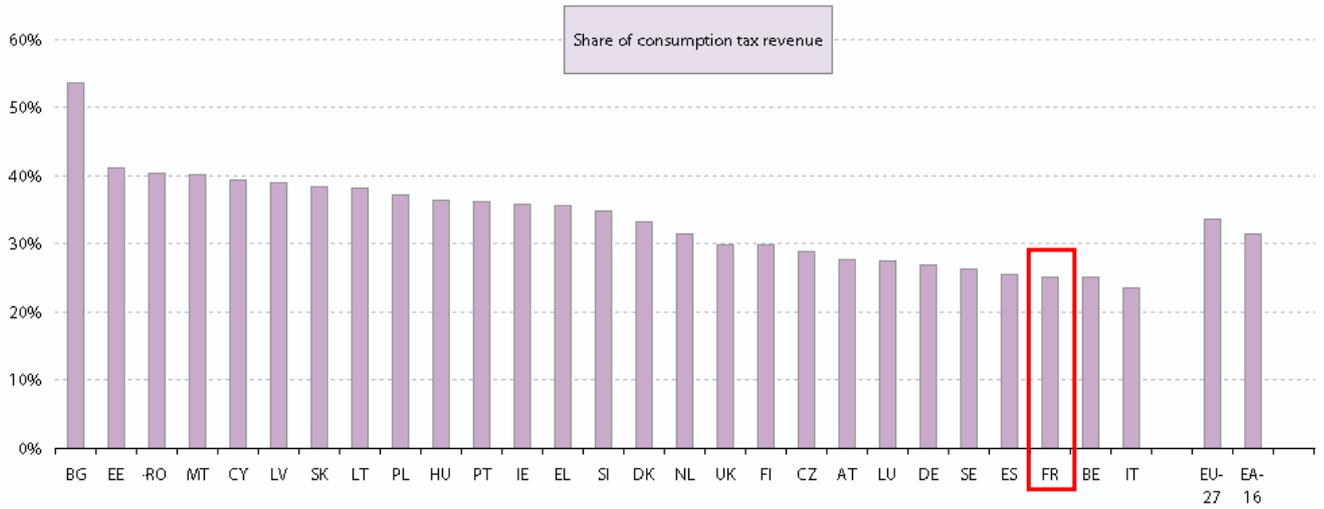
Par ailleurs, la **fiscalité foncière**, qui est la moins dommageable à la croissance et à l'emploi, ne représente en France que 4 % du total des prélèvements obligatoires (en prenant en compte les taxes foncières et l'ISF), mais il est difficile de l'augmenter sans préalablement la réformer : l'assiette 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 été 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 entreprises¹². Un taux de 1% par exemple sur le foncier des ménages permettrait de supprimer l'ISF et les actuelles taxes foncières tout en dégagant 45 Md€ environ de recettes nouvelles.

Enfin, la commission propose que la hausse de la TVA, qu'elle préconise à une petite échelle (1 point) au titre des efforts nécessaires avant 2013, soit éventuellement prolongée au-delà en fonction des premiers constats dressés (élasticité des prix, comportement de marges des commerçant...). 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.

¹² La création récente, en 2010, de la cotisation économique territoriale, qui succède à la taxe professionnelle, plaide toutefois pour une certaine stabilité des modalités d'imposition des entreprises.

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.

ANNEXE :
LA STRUCTURE DES DEPENSES PUBLIQUES

6. Structure de la dépense publique par nature

7.

Structure de la dépense publique par nature

Année	2000	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	273,0	352,7	367,2
dont consommations intermédiaires	74,5	96,6	103,7
dont rémunérations	192,3	247,3	254,3
Intérêts	42,0	56,2	45,6
Prestations et autres transferts	383,0	553,5	587,7
dont prestations sociales et transferts sociaux en nature	318,3	454,6	479,0
dont subventions	21,2	27,4	31,8
Dépenses d'investissement	46,2	66,4	67,4
Total des dépenses	744,3	1 028,9	1 067,7

Les dépenses publiques peuvent être ventilées en cinq grandes catégories : la charge d'intérêts, les dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transfert et enfin les prestations.

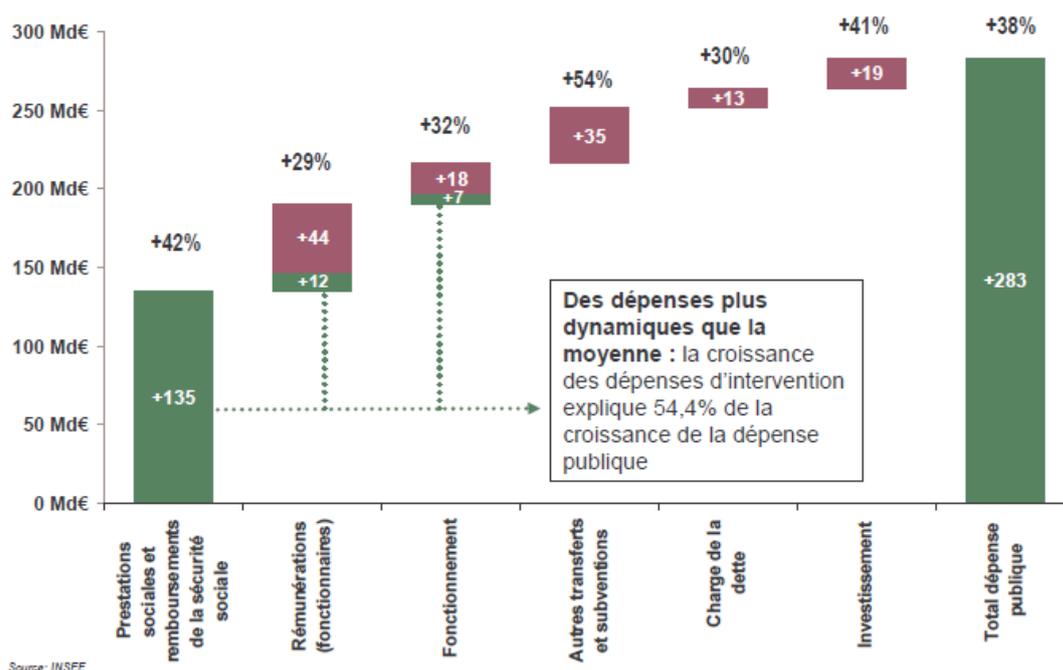
Malgré la forte augmentation de la dette publique, la charge d'intérêts n'a que peu progressé depuis 30 ans relativement au PIB. Cette situation s'explique par la baisse des taux d'intérêts observée depuis une dizaine d'années. Cependant face à la situation économique actuelle, il est à attendre de la part des investisseurs une exigence de rendement supérieur pour couvrir les risques.

Le poids des dépenses d'investissement a quant à lui relativement peu fluctué depuis 30 ans pour revenir à un taux de 3.7% du PIB en 2008 (taux similaire à celui du début des années 1980)¹³. La hausse des dépenses publiques n'a donc pas pour origine une augmentation de l'effort d'investissement.

L'augmentation du poids de la dépense provient pour l'essentiel des **dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention**. Celles-ci représentent la majeure partie de la dépense publique, mais surtout l'essentiel de son augmentation sur les dernières années.

¹³ Source : INSEE

Décomposition de la croissance de la dépense publique entre 2000 et 2008



8. 2. Structure de la dépense publique par acteur

9.

Structure de la dépense publique par administration (2009)

En milliards d'euros	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
En milliards d'euros	404,6	494,1	228,5
En pourcentage de la dépense totale	36 %	45 %	20 %

Source : Direction du budget

Principales composantes du budget de l'Etat, hors plan de relance, par montant décroissant (LFI 2010)

Nature de dépenses	Montant en LFI 2010 (en Mds €)
Masse salariale	82,1
Interventions et autres dotations	66,0
Prélèvement sur recettes collectivités locales	53,1
Charge de la dette	42,5
Pensions	35,1
Subventions aux opérateurs	23,1
Prélèvement sur recettes UE	18,2
Fonctionnement courant	18,4
Investissements	12,5

Une analyse éliminant les flux croisés de financement et les effets des transferts de compétence met en avant une **importance des administrations publiques locales dans l'accroissement de la dépense publique.**

**Croissance annuelle moyenne en volume des dépenses
des administrations publiques (nettes des transferts financiers entre sous-secteurs)**

(en %)	1978 1988	1988 1998	1998 2008	1978 2008
Etat et établissements publics nationaux	2,9	2,0	0,9	1,9
Collectivités locales	3,9	2,6	4,2	3,6
Sécurité sociale	3,1	2,8	2,5	2,8
Tout secteur public	3,2	2,5	2,2	2,6
p.m. PIB	2,0	2,0	2,2	2,0

Sources : Insee ; Rapport sur la situation des finances publiques avril 2010

En 2008, les dépenses totales du secteur communal représentent 56 % de l'ensemble des dépenses des collectivités locales (44 % pour les communes et 12 % pour les groupements à fiscalité propre). Leur poids tend à se réduire chaque année (- 7 points en dix ans), alors que celui des départements et des régions suit le schéma inverse avec les transferts de compétences. Ainsi, la part des départements dans les dépenses des collectivités locales est de 32 %, et celle des régions s'élève à 13 %¹⁴.

La part des administrations locales dans le total des dépenses publiques augmente continuellement en partie en raison des transferts de compétences, sans que cette augmentation ait été compensée par une baisse correspondante des dépenses de l'administration centrale. Selon le *rapport sur la dépense publique annexé au projet de loi de finances pour 2010*, l'ensemble des compétences transférées à fin 2008 depuis la première étape de la décentralisation représente une dépense de **1,6 point de PIB**, alors que les dépenses des collectivités territoriales ont progressé de **3,4 points de PIB** depuis 1980. En suivant cette analyse, la progression annuelle des dépenses locales à champ constant aurait été de 2,7 % l'an en volume, à comparer avec 1,9 % pour l'État (et 1,0 % au cours de la dernière décennie). Cette analyse demeure valable même en tenant compte du fait que les APUL assurent aujourd'hui l'essentiel de l'investissement public. Ces résultats sont cohérents avec ceux fournis dans le *rapport sur les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* de 2006 (rapport de M. Richard), qui estimait la progression des dépenses des administrations publiques locales à **2,9 points de PIB** entre 1980 et 2004, dont seulement **1,8 point** au titre des transferts de compétences.

Reprenant largement les constats établis par la Commission présidée par M. Pébereau fin 2005 et par le groupe de travail présidé par M. Richard fin 2006, les rapports des groupes de travail présidés par MM. Cotis et Champsaur (sur la situation des finances publiques) et de MM. Carrez et Thénault (sur la maîtrise des dépenses locales) rendus publics dans le cadre de la Conférence sur le déficit du 20 mai dernier s'interrogent ouvertement sur l'impact de l'augmentation de la dépense locale au niveau macroéconomique :

- elle est beaucoup plus tirée par les charges de fonctionnement que par les dépenses d'investissement ;

¹⁴ Source : DGCL

- elle impacte par le jeu des dégrèvements et compensations les finances publiques au niveau national ;
- elle oblige à recourir à l'augmentation des prélèvements obligatoires, obérant des marges de manœuvre dont pourraient souhaiter disposer des administrations publiques en situation financière nettement plus délicate.

10.3. Analyse croisée des postes de dépenses

- Dépenses de fonctionnement

Dépenses de fonctionnement 2009 et progression par administration

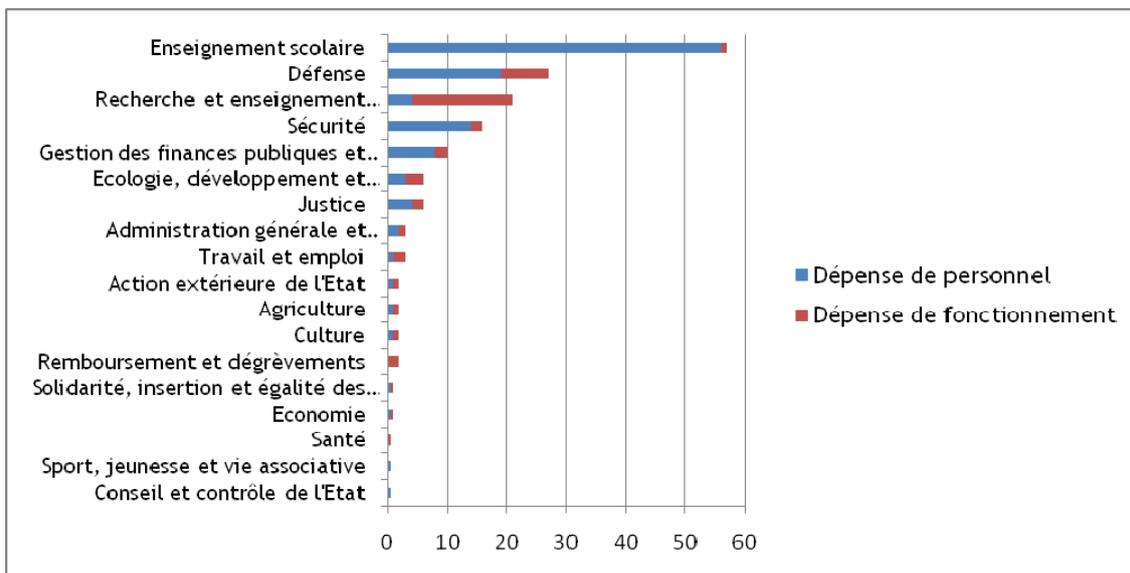
	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
Montant 2009 en milliards d'euros	141,4	87	114,2
Progression 2000 - 2008	+ 16%	+ 35%	+ 35% (à champ courant)

Source: Direction du budget

Les charges de fonctionnement constituent le premier poste de dépenses de l'Etat, soit 38,6% des dépenses. Cependant elles ont constamment diminué depuis 1983, revenant à 8,3% du PIB en 2008. Les dépenses de fonctionnement courantes hors rémunération sont passées de 28% du total des dépenses en 1978 à 20% en 2008, ce qui signifie que 80% des dépenses de fonctionnement de l'Etat sont absorbées par les rémunérations des fonctionnaires, ce qui en fait le premier poste spécifique de dépenses.

En 2010, les dépenses de personnels sont les plus importantes dans l'enseignement scolaire (56 Mrds€), la défense (19 Mrds), la sécurité (14 Mrds) et la gestion des finances publiques et des ressources humaines (8 Mrds). Les dépenses de consommations intermédiaires se concentrent essentiellement sur la recherche et l'enseignement supérieur et la défense.

Dépenses de fonctionnement de l'Etat (2010) en milliards d'euros¹⁵



Pour les **administrations sociales**, les dépenses de fonctionnement représentent le second poste de dépense, soit 17,4% des dépenses.

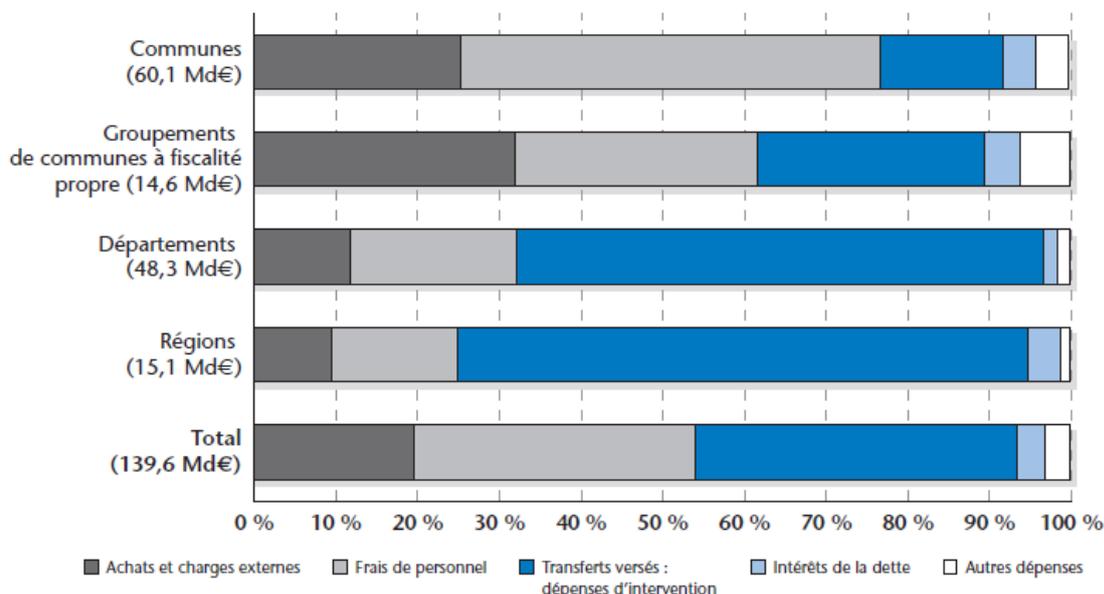
Enfin, les dépenses de fonctionnement des **administrations publiques locales** ont connu un dynamisme important. Sur les trente dernières années et y compris transferts de compétences, la part des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales a doublé dans le PIB (de 2,8 à 5,6 %), soit une croissance moyenne en volume de 4,5 % par an.

La fonction publique territoriale comptait fin 2007 1 591 000 agents en ETP (progression de 2,1 % l'an sur les vingt dernières années). Elle s'est accrue de 400 000 agents entre 1996 et 2007 dont seulement 50 000 au titre des compétences transférées¹⁶. Les régions et les établissements publics intercommunaux sont les collectivités qui ont connu l'augmentation la plus forte de leurs personnels

¹⁵ Source : PAP 2010, sites officiels du ministère de la Défense, de l'Ecologie

¹⁶ Source : DGFAP

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008



Source : DGCL, données DGFIP.

- Dépenses d'intervention

La croissance des dépenses d'intervention représente plus de 50% de la croissance totale de la dépense publique.

Transferts 2009 et progression par administration

En milliards d'euros	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
Montant 2009	159,0	399,4	62,7
Progression 2000 - 2008	+ 25%	+ 44%	+ 61% (à champ courant)

Source : Direction du budget

Pour l'Etat, ces dépenses correspondent en premier lieu aux prestations sociales versées aux ménages. Sur le périmètre « réel » d'intervention - évalué à 160 Mds d'€ en 2010¹⁷ dont 93 de remboursements et de dégrèvements, près de 50% des dépenses restantes sont concentrées sur trois missions à caractère sociale et sensibles : Solidarité et intégration (11 Mds d'€), Travail et emploi (9 Mds d'€), Ville et logement (8 Mds d'€). Les dépenses d'intervention correspondent en second lieu à des transferts vers d'autres administrations publiques ou agents.

¹⁷ Source : RGPP - PAP 2010

Pour les collectivités territoriales, la situation est différente selon les échelons :

LES DÉPENSES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

	Montants 2008 en Md€	Évolution sur 1 an 2008/2007	Évolution sur 4 ans (2008/2004)
Communes	9,2	3,8 %	10,0 %
Groupements de communes à fiscalité propre	4,2	5,0 %	25,8 %
Départements	31,2	3,3 %	23,7 %
Régions	10,6	2,7 %	57,1 %
Total	55,2	3,4 %	26,4 %

Source: DGFIP.

- Depuis quelques années, les **départements** sont soumis à des dépenses croissantes qui ont ceci de particulier qu'il s'agit de charges durables, et qui n'ont donc pas de raison de diminuer dans les années à venir. Les dépenses d'APA restent dynamiques malgré la fin de la montée en charge du dispositif. Les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) devraient quant à elles croître fortement en 2010 sous l'effet de la poursuite de la montée en charge du dispositif ainsi que de la mise en place de la PCH enfant. En outre, la hausse du chômage déjà observée depuis quelques mois fait craindre une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA ;
- Concernant les **régions**, les difficultés sur le marché du travail pourraient également se traduire par un fort besoin de formation professionnelle, qui est désormais de la compétence des régions. Elles ont prévu d'y consacrer 18 % de leur budget, soit environ 5 Md€ en 2009 (comme en 2008). Les dépenses d'action économique représentent plus de 2 Md€, stables par rapport à 2008¹⁸.

Concernant les administrations sociales et selon la Cour des comptes, compte tenu des déficits des régimes de sécurité sociale, autres que le régime général, du FSV, des hôpitaux, des régimes complémentaires et de l'Unedic, le besoin de financement des ASSO en 2009 pourrait atteindre 25 à 30 Md€, soit 1,3 à 1,5 % du PIB.

La part des dépenses publiques consacrées aux retraites est parmi les plus élevées en France, 12.5 % du produit intérieur brut en 2007, contre environ 7.5 % en moyenne dans l'OCDE. Seules l'Autriche et l'Italie affichent des pourcentages plus élevés. Comme la plupart des pays de l'OCDE, la France est en outre confrontée au vieillissement rapide de sa population, et il s'agit là d'un véritable défi pour la viabilité financière du système de retraite par répartition.

¹⁸ Source : *Les finances des collectivités locales en 2009 : état des lieux - DGCL*

- Dépenses d'investissement

Dépenses d'investissement 2009 et progression par administration

	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
Montant 2009 en milliards d'euros	8,2	7	44,5
Progression 2000 - 2008	+ 1 %	+ 83,6 %	+ 46% (à champ courant)

Source: Direction du budget

Le rapport Pébereau soulignait déjà en 2006 que l'augmentation de la dette ne provenait pas d'un effort particulier en faveur de l'investissement.

Une analyse par acteur montre que :

- Les dépenses d'investissement non financiers des administrations d'Etat représentent 5,9% des dépenses et sont demeurées stables en proportion du PIB sur les 30 dernières années ; le rapport sur la situation des finances publiques souligne qu' « un étiage a été atteint en ce domaine ».
- Les dépenses d'investissement des administrations de sécurité sociale sont peu significatifs et « n'ont pas connu d'évolution notable » ces dernières années, selon le rapport sur la situation des finances publiques.
- L'investissement public est principalement le fait des collectivités locales (70 %). Les investissements sont passés de 1,8 à 2,1 points de PIB entre 1978 et 2008, en partie en raison des transferts de compétences (récemment transport régional, par exemple). Une part importante de ces investissements est couverte par l'épargne des collectivités (plus de 70 % en 2008).

Synthèse

Dépenses	Acteurs	Montant (milliards d'euros)	Part dans la dépense globale (toutes administrations)	Dynamisme actuel (2000 - 2008)
Fonctionnement	Etat et administrations centrales	141,4	12,5%	+ 16%
	Administrations sociales	87	7,8%	+ 35%
	Administrations locales (2008 - DGCL)	114,2 soit : - Communes : 62,7 dont 35,8 pour le personnel - Départements : 17,2 dont 9,9 pour le personnel - Régions : 4,5 dont 2,3 pour le personnel	10 %	+ 35%
Intervention	Etat et administrations centrales	215,9	19%	+ 25%
	Administrations sociales	319,4	28%	+ 44%
	Administrations locales (2008 - DGCL)	62,7 soit : - Communes : 13,5 - Départements : 31,2 - Régions : 10,6	5,5%	+ 61%
Investissement	Etat et administrations centrales	8,2	0,8%	+1%
	Administrations sociales	7	0,7%	+83%
	Administrations locales	44,5	4,2%	+46%