

Restaurer l'équilibre des finances publiques : Cadrage macroéconomique et volet recettes (groupe de travail du 17 juin 2010)

Le groupe de travail du 17 juin 2010 sera consacré au volet « recettes » de l'enjeu « restaurer l'équilibre des finances publiques ». La présente note rappelle les principaux éléments de cadrage macroéconomique sur l'effort budgétaire à réaliser et suggère des pistes sur les recettes et les niches fiscales, en complément de l'effort qui portera principalement sur la maîtrise des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (groupe de travail du 25 juin 2010).

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.

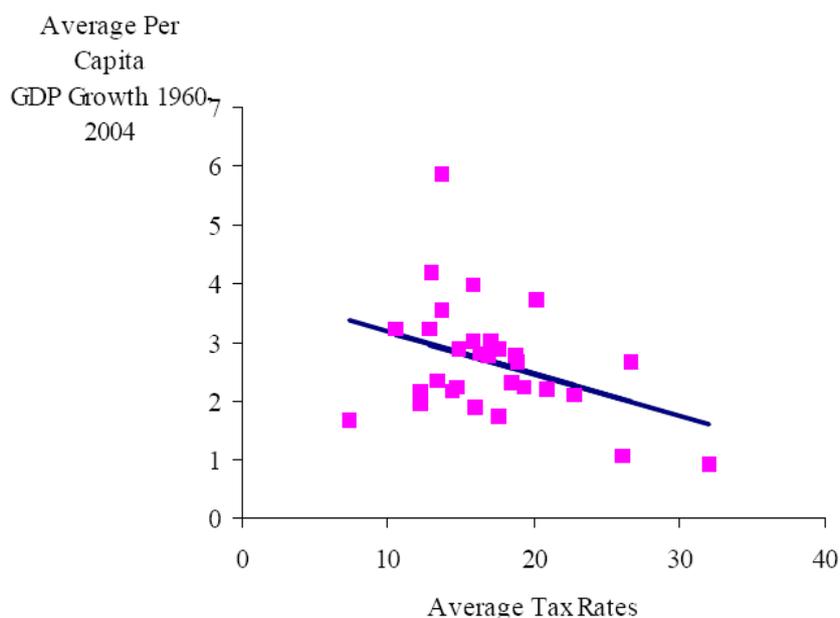
2. Le volet recettes

2.1. 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 continûment alourdi depuis la première guerre mondiale dans les pays développés sans avoir d'impact sur le rythme de leur croissance. Aujourd'hui encore, le Danemark et la Suède concilient un taux élevé de prélèvements obligatoires 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 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.

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

2.2.1. *Tous les prélèvements obligatoires ne présentent pas les mêmes propriétés en termes d'impact sur la croissance et l'emploi*

Sur la base des principes de neutralité ²et de réduction des externalités négatives³, les économistes s'accordent largement sur la hiérarchie des prélèvements obligatoires par ordre croissant de « nocivité » pour la croissance de l'économie.

Le tableau suivant présente, à titre d'illustration, les effets d'un relèvement d'un point de PIB des recettes de prélèvements obligatoires dont les rendements sont d'un niveau qui permet d'envisager de les mobiliser dans un plan de redressement des finances publiques.

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.

² La fiscalité doit influencer le moins possible les comportements des agents économiques pour éviter de réduire la croissance.

³ La fiscalité peut réduire, en les taxant, les comportements qui ont des effets indésirables pour le reste des agents (la pollution par exemple).

Document de travail - CONFIDENTIEL

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
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.
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.

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 ?
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.
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.

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

2.2.2. Examen des conditions et des conséquences d'une hausse ciblée des prélèvements obligatoires en France

a) La fiscalité sur la propriété foncière et celle sur la pollution peuvent difficilement être mobilisée 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 :

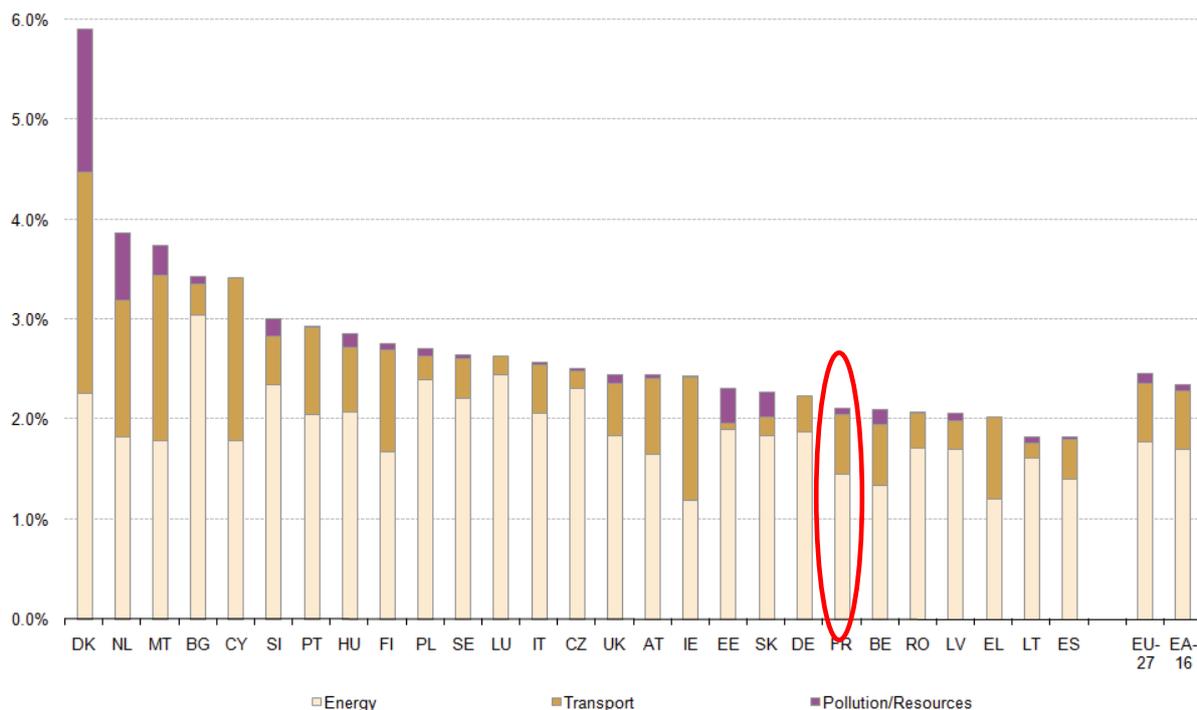
- leur taux dépend des choix des collectivités territoriales,
- leur produit est affecté à ces dernières,
- leur hausse impliquerait une révision préalable des bases cadastrales, aujourd'hui inévitables car obsolètes,
- la levée d'un point de PIB de recettes fiscales additionnelles exigerait le doublement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

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

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

Si cette ressource n'est pas facilement mobilisable à court terme, elle doit le redevenir à moyen terme, c'est-à-dire d'ici trois ans. 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)

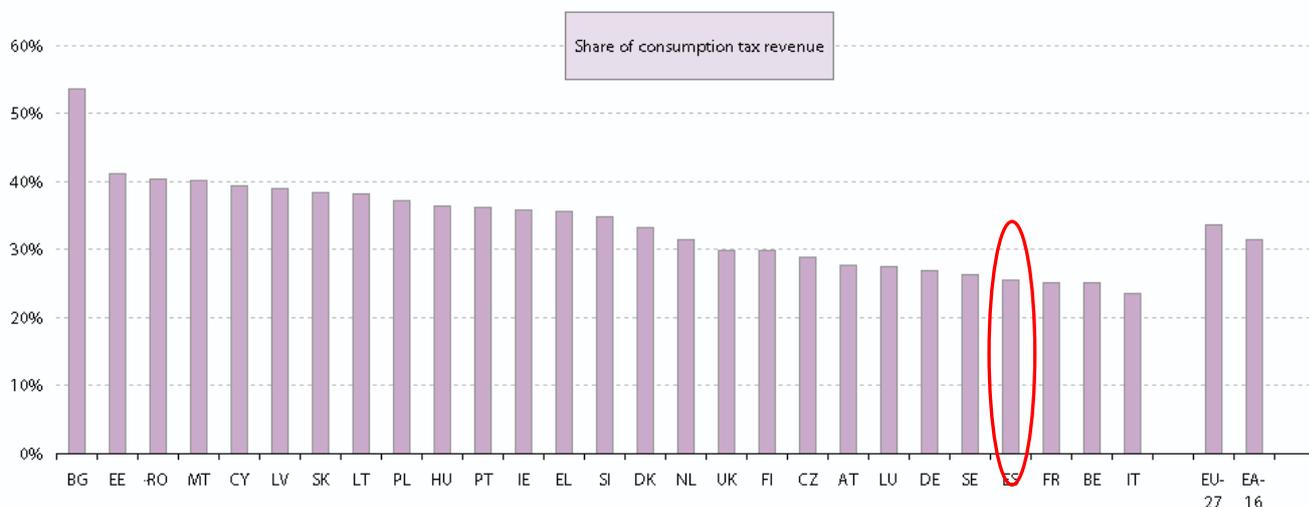


Source : Eurostat, 2009.

b) Les prélèvements sur la consommation et ceux sur les revenus des ménages sont ceux qui présentent le meilleur rapport rentabilité/faisabilité/neutralité économique

Par ordre croissant de « nocivité » pour la croissance viennent ensuite les taxes sur la consommation (TVA, droits d'accises) et l'imposition du revenu des ménages (IR, CSG). D'ailleurs, la fiscalité française se caractérise par un faible niveau de pression fiscale sur la consommation par rapport à la pratique moyenne en Europe. Un quart seulement de ses recettes proviennent de taxes sur la consommation contre un tiers en moyenne dans l'Union européenne.

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



Source : Eurostat, 2009.

Moins dommageables à long terme, que la fiscalité du patrimoine ou des entreprises, ces impositions entraînent néanmoins à court terme un effet dépressif sur la consommation des ménages. Ainsi, dès la première année, une hausse d'un point de PIB des recettes de l'IR ou de la TVA se traduit-elle par une baisse du PIB de 0,45 % par rapport à son niveau tendanciel. Par comparaison, une hausse de l'IS, très nuisible à long terme, n'engendre quasiment aucun effet sur le PIB à court terme.

A la différence des impositions évoquées *supra* (foncière, verte), les impôts sur les revenus des ménages (IR, CSG) et ceux sur la consommation (TVA principalement) peuvent être relevés rapidement.

Le rendement des différents impôts n'est toutefois pas équivalent, un point d'impôt sur le revenu étant deux fois moins rentable qu'un point de CSG et 50 % moins rentable qu'un point de TVA.

c) Illustration de modalités de hausse des prélèvements obligatoires

Le tableau suivant donne, à titre purement illustratif, deux combinaisons de hausse des prélèvements obligatoires reposant sur la fiscalité verte, la fiscalité de la consommation et celle des revenus des ménages. Les deux scénarios tablent sur la création d'une nouvelle « taxe carbone », aux recettes comparables à celles du dispositif censuré par le Conseil constitutionnel, et sur la réduction des niches fiscales et sociales.

Ordres de grandeur des hausses de prélèvements obligatoires nécessaires pour couvrir un besoin d'ajustement structurel de 80 Mds € ou de 45 Mds € en trois ans

Prélèvement	Scénario n°1 : ajustement de 80 Mds € par une hausse des recettes				Scénario n°2 : ajustement de 45 Mds € par une hausse des recettes			
	Recettes nouvelles	Evolution des recettes	Effet long terme sur PIB	Effet long terme sur l'emploi	Recettes nouvelles	Evolution des recettes	Effet long terme sur PIB	Effet long terme sur l'emploi
Taxe carbone	3 Md€	-	-0,04%	- 75 000	3 Md€	-	-0,04%	- 75 000
TVA	25 Md€	+ 15 % ; + 3 points	-1,05%	-155 000	8 Md€	+ 6 % ; + 1 points	-0,34%	-50 000
IR	10 Md€	+ 20 % ; + 2 points à toutes les tranches du barème	- 0,40 %	-70 000	5 Md€	+ 10 % ; + 1 point à toutes les tranches du barème	-0,20%	-35 000
CSG	27 Mds	+ 20 % ; + 2,5 points	- 1,50 %	- 300 000	10 Md€	+ 12% ; + un point	-0,50%	- 100 000
Réduction des niches	15 Md€	-	-	-	15 Md€	-	-	-
Total	80 Md€	-	- 2,99%	600 000	45 Md€	-	-1,08%	- 260 000

Source : DGT, calculs Commission

d) La réduction des niches fiscales et sociales peut constituer un autre levier de hausse des prélèvements obligatoires, à condition de prendre appui sur une analyse coût/avantage

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.

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.

La Commission propose de se donner un objectif ambitieux consistant à **réduire de 20% au moins le volume global des dépenses fiscales et niches sociales en trois ans (2011/2013), soit un gain de 15 Mds €**. L'objectif devrait de préférence être atteint au moyen d'une analyse coût/avantage de chaque niche. A défaut, le « coup de rabot » de 20 % doit s'appliquer.

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 cotisation sociales sur les bas salaires et du crédit 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 quelques années 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.

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.
 - 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 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€ ⁴
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	18 Md€

Source : Annexes budgétaires et calculs commission.

⁴ La suppression de la mesure, compte tenu de son ampleur, serait toutefois nécessairement progressive.

e) **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).