Commission pour la libération de la croissance française

Restaurer l'équilibre des finances publiques

Après un calibrage de l'effort budgétaire à réaliser dans les trois prochaines années, cette note présente des points de référence permettant de hiérarchiser les grandes masses de dépenses et de recettes publiques qui pourraient être mobilisées pour restaurer l'équilibre des finances publiques.

Il reviendra à la Commission de déterminer l'équilibre, le séquençage et les conditions de mobilisation des différentes pistes présentées ici et notamment le dosage optimal entre réduction des dépenses publiques et hausse des recettes publiques au regard des critères d'efficacité économique (et notamment d'impact sur la croissance), de faisabilité et d'équité.

1. L'effort budgétaire à réaliser

Les comptes publics des trois dernières années se présentent ainsi :

	2007	*2008*	*2009*
Environnement macroéconomique			
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%
Croissance annuelle hors inflation des dépenses hors charges d'intérêt	*1.3%*	*0.8%*	*4.6%*
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 maitrise très ambitieuse des dépenses ;
- une croissance robuste à 2,5% par an ;
- un taux d'intérêt de la dette relativement faible, à 3,5%.

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 les dépenses 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%
Croissance annuelle hors inflation des dépenses hors charges d'intérêt	*0.5%*	*-0.1%*	*0.5%*	*0.4%*		*2.1%*	*2.1%*	*2.1%*
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**	**-65**		**-151**	**-143**	**-132**
En % de PIB	-8.2%	-6.0%	-4.6%	-2.9%		-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 croit continument : le léger redressement du taux de prélèvement obligatoire n'est pas suffisant pour compenser des dépenses qui croissent au même rythme que le PIB et une charge d'intérêts qui s'alourdit. La différence sur le solde primaire 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, conduirait à un effort budgétaire supérieur à 65 milliards pour les trois prochaines années.

2. La réduction des dépenses publiques

2.1. Les expériences du passé

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 basées 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.

Lorsque la dette est élevée et constitue un motif d'inquiétude, les ajustements budgétaires par la dépense ont des effets expansionnistes sur l'activité *via* les anticipations des agents économiques. Si les efforts de réduction des dépenses sont **jugés crédibles** par les agents économiques, ils peuvent dès lors anticiper que l'effort fourni sera définitif et adapter leur comportement d'épargne à la baisse. De même, à partir du moment où l'effort est jugé crédible et permanent, la prime de risque exigée par les créanciers du secteur public peut se réduire : la baisse des taux d'intérêt liée peut soutenir la croissance.

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 double :

- l'ajustement budgétaire n'est pas forcément pénalisant pour la croissance s'il est accompagné d'une communication crédible qui peut agir sur la confiance des agents économiques et donc sur leur arbitrage consommation / épargne, favorisant la consommation et donc la croissance.
- une politique d'assainissement budgétaire réussie dans la durée passe par une réduction des dépenses.

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'une réduction des taux directeurs, ce qui sera difficile aujourd'hui compte tenu de leur niveau très faible et d'une dévaluation de la monnaie. 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).

2.2. La structure des dépenses publiques

2.2.1. Structure de la dépense publique par nature

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.

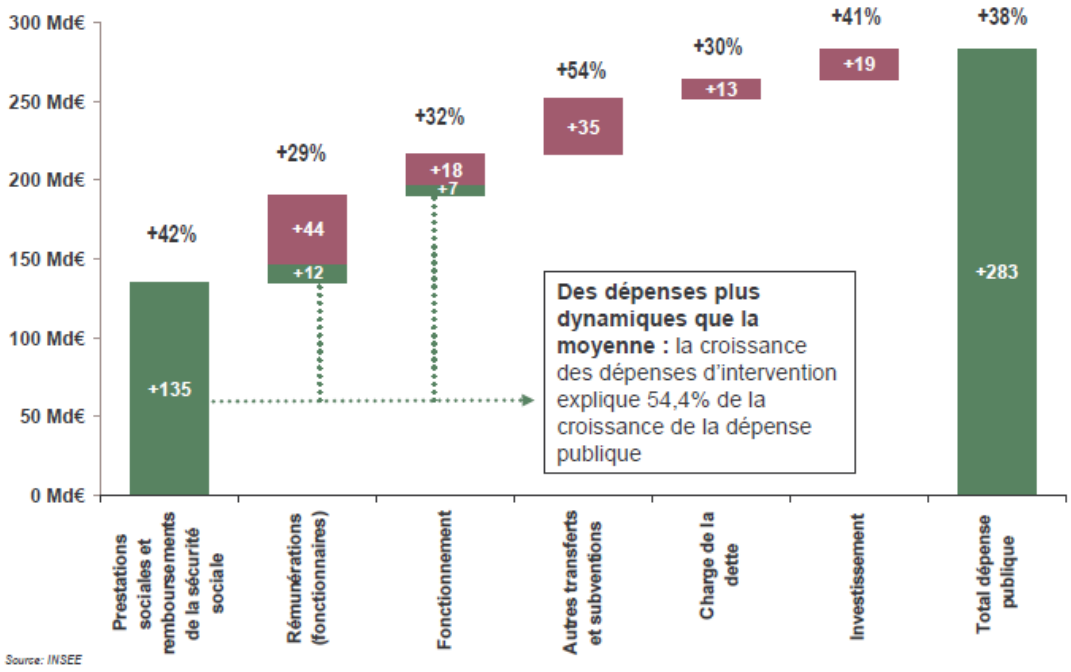
Malgré la forte augmentation de la dette publique, la charge d'intérêts n'a que peu progressé depuis 30 ans relativement au PIB. Cette situation s'explique par la baisse des taux d'intérêts observée depuis une dizaine d'années. Cependant face à la situation économique actuelle, il est à attendre de la 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)[1]. 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

[1] Source : *INSEE*

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



2.2.2. *Structure de la dépense publique par acteur*

Structure de la dépense publique par administration

En milliards d'euros	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
Montant 2009	404,6	494,1	228,5

Source : Direction du budget

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 %[2].

Même si les dépenses de l'Etat et des établissements publics nationaux, et dans une moindre mesure les dépenses de sécurité sociale, ont vu leur augmentation réduite, une réflexion sur la restauration de l'équilibre des finances publiques ne peut les exclure du périmètre de nouvelles mesures.

2.2.3. Analyse croisée des postes de dépenses

2.2.3.1. - 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)

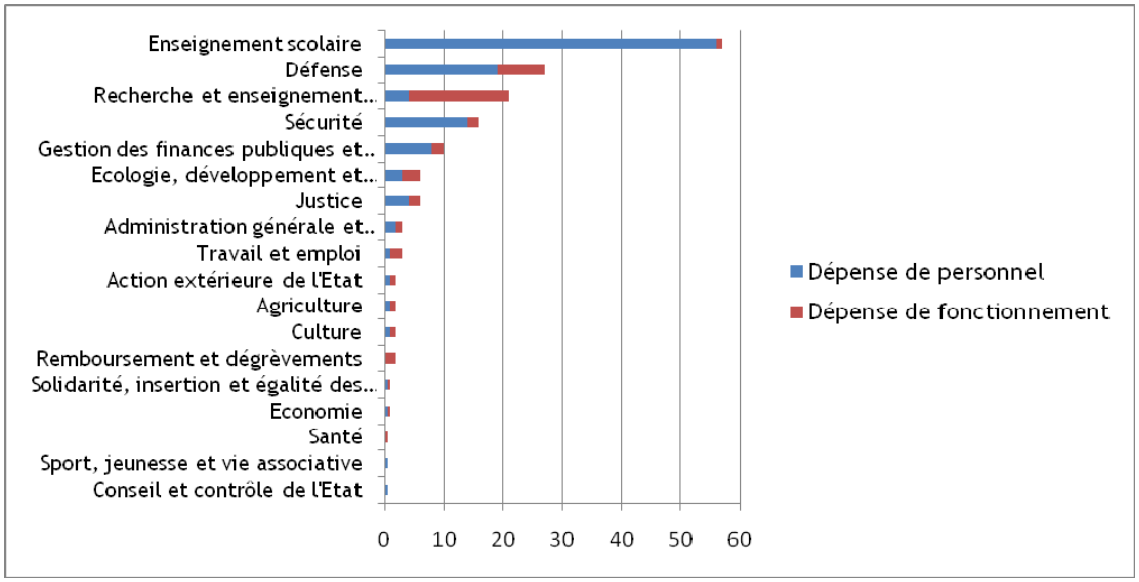
Source: Direction du budget

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.

[2] Source : DGCL

Dépenses de fonctionnement de l'Etat (2010) en milliards d'euros[3]



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

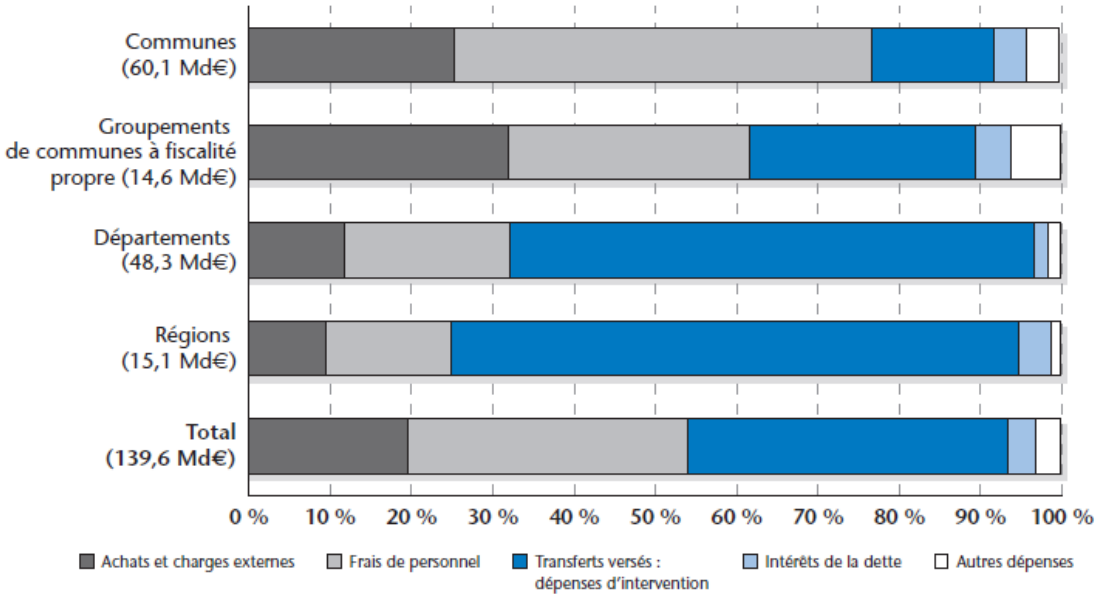
Enfin, les dépenses de fonctionnement des **administrations publiques locales** ont connu un dynamisme important. Sur les trente dernières années et y compris transferts de compétences, la part des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales a doublé dans le PIB (de 2,8 à 5,6 %), 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 transférées[4]. Les régions et les établissements publics intercommunaux sont les collectivités qui ont connu l'augmentation la plus forte de leurs personnels

[3] Source : PAP 2010, sites officiels du ministère de la Défense, de l'Ecologie

[4] Source : DGFAP

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008



Source : DGCL, données DGFiP.

2.2.3.2. 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 2010[5] 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.

[5] **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 2008[6].

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.

[6] Source : *Les finances des collectivités locales en 2009 : état des lieux - DGCL*

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%

2.3. Quelles dépenses publiques réduire ?

2.3.1. Principes généraux

Le choix des mesures de réduction des dépenses publiques doit être guidé par trois principes :

- 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 est néanmoins extrêmement difficile à évaluer ;
- l'**équité** (prise en compte de 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. contrainte constitutionnelle 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 pour toutes les dépenses d'intervention « de guichets », c'est-à-dire correspondant à des droits ouverts par la loi).

Enfin, les choix en matière de réduction de la dépense publique doivent aller au-delà de la distinction classique entre « bonnes dépenses » (investissement) et « mauvaises dépenses » (fonctionnement). Le débat sur les dépenses publiques, au-delà des répercussions, qu'il peut avoir sur le solde public touche à l'efficience et à la performance des choix publics. Ainsi, il ne peut être dissocié de la question de la **gouvernance**.

D'après les expériences menées par le FMI, **les économies les plus efficaces sont réalisées en agissant sur les salaires, les subventions et les transferts sociaux.** La réduction des dépenses d'investissement est moins efficace. Les transferts sociaux pourraient être réduits sans sacrifier à l'impératif d'équité, pour peu qu'ils soient mieux ciblés sur la base d'évaluations préalables. Une réflexion peut aussi être menée sur les dépenses militaires, les dépenses d'assurance chômage à long terme, ou les subventions, y compris agricoles.

2.3.2. Les mesures à prendre pour l'Etat et les opérateurs

Le tableau ci-dessous présente par grandes masses de dépenses de l'Etat, les leviers de réduction envisageables, leur faisabilité et leur gain potentiel d'économies apprécié à grosse maille (un gain inférieur à 1 Md€ annuel étant estimé « faible »).

Dépenses de l'État sur le périmètre de la norme élargie (352,3 Md€ en LFI 2010)

Nature de dépenses	Montant en LFI 2010 (en Mds €)	Levier de réduction envisageable	Faisabilité	Gain potentiel d'économie brute
Masse salariale	82,1	Non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite : soit 34 000 fonctionnaires par an, dont 16 000 enseignants. Aller plus loin : passage à un non remplacement de deux sur trois ? gel ou réduction des salaires ?	Moyenne. Réalisation inférieure aux objectifs (11 000 en 2008) pour les enseignants.	Moyen Le non remplacement (1/2) représente un gain brut d'1 Md€ et d'un grain net de 500 M€
Interventions et autres dotations	66,0	Réduction, ciblage, plafonnement des prestations ; utiliser au maximum des dispositifs de droit commun avant de créer des dispositifs spécifiques ; supprimer les interventions dont l'impact économique n'est pas avéré ; éviter la superposition et le saupoudrage RGPP à mener sur le champ des interventions.	Faible pour les prestations « de guichet » (APL, AAH) en période de crise, moyenne pour les autres prestations.	Moyen
Prélèvement sur recettes collectivités locales (hors impact de la suppression de la TP et FCTVA relance)	53,1	Stabilisation en valeur	Moyenne	Faible
Charge de la dette	42,5	Dépense dynamique	-	-
Pensions	35,1	Réforme des retraites (cf. propositions spécifiques en ce sens)	Impact de long terme	-

Nature de dépenses	Montant en LFI 2010 (en Mds €)	Levier de réduction envisageable	Faisabilité	Gain potentiel d'économie brute
Subventions aux opérateurs	23,1	Réduction des dépenses de fonctionnement, RGPP à mener (en cours). Non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.	Moyenne	Faible
Défense et sécurité (investissement et fonctionnement hors masse salariale)	20,8	Sur le fonctionnement, réduction annuelle, mise en œuvre de la RGPP, optimisation (achats…). Passage en revue des investissements.	Moyen	Moyen
Prélèvement sur recettes UE	18,2	Stabilisation en valeur.	Moyenne	Faible
Fonctionnement hors défense et sécurité	8,7	Réduction annuelle, mise en œuvre de la RGPP, mutualisation et optimisation des fonctions support (achats…).	Moyenne	Faible (de l'ordre de 10 % au maximum sur trois ans)
Investissement (hors défense et sécurité)	3	Limitation des investissements, RGPP investissement.	Faible (investissements immobiliers et informatiques pour l'essentiel)	Faible

Source : Commission.

Deux leviers semblent mobilisables avec les rendements significatifs (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…) :

- **la masse salariale (82 Mds €)** : 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) ou de geler / baisser les salaires des fonctionnaires ;
- **les dépenses d'intervention (66 Mds €)** qui pour l'essentiel (près de 38 Mds €) correspondent au versement de droits ouverts par la loi (dépenses « de guichet »).

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	

Détail des dépenses « hors guichet »
(l'Etat n'est généralement pas lié par des droits ouverts aux bénéficiaires par la loi)
LFI 2010 (source : direction du budget)

Interventions hors guichets	21,9	
Travail et emploi	3,7	dont 1,7 Md€ de contrats aidés
Écologie, développement et aménagement durables	3,1	dont 2,6 Md€ de concours à RFF
Aide publique au développement	2,8	
Recherche et enseignement supérieur	2,2	dont 0,7 Md€ de subvention à l'agence spatiale européenne
Ville et logement	2,1	dont 0,6 Md€ de subventions aux CHRS et 0,6 Md€ d'aides à la pierre
Enseignement scolaire	1,8	dont 1,4 Md€ pour les emplois d'assistants d'éducation
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	1,3	
Médias	1,0	dont 0,5 Md€ de subvention à France Télévisions
Culture	0,8	
Outre-mer	0,8	
Économie	0,5	
Immigration, asile et intégration	0,4	
Politique des territoires	0,3	
Sport, jeunesse et vie associative	0,3	
Défense	0,3	
Action extérieure de l'État	0,2	
Santé	0,2	
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,1	
Sécurité	0,04	
Direction de l'action du Gouvernement	0,04	
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,03	
Sécurité civile	0,03	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	0,02	
Justice	0,02	
Conseil et contrôle de l'État	0,001	

Au total, **si elles sont indispensables, les économies réalisables sur les dépenses de l'Etat (personnel 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** ;
- il s'agit d'**économies brutes et non nettes** : certaines **dépenses progressent de manière quasi inévitable**.

  Les dépenses d'un Etat « au repos » augmentent inévitablement – de l'ordre **de 10 Mds d'euros par an** du fait de la progression des pensions – environ 2 Mds par an, de la masse salariale du fait du vieillissement et de la progression des carrières – effet du GVT - , de la charge de la dette même à taux d'intérêt inchangé compte tenu de l'accumulation des déficits, de l'indexation des dépenses « de guichet »…

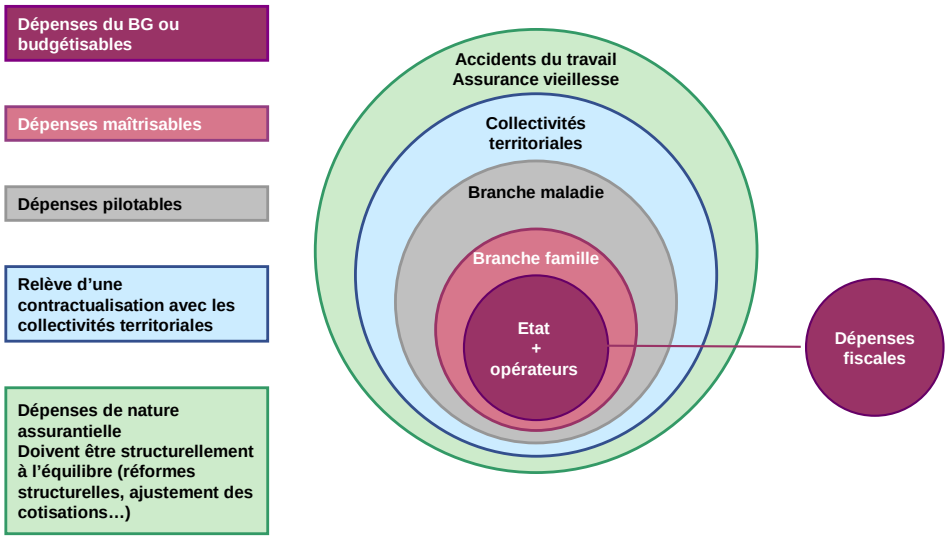
  Cette dynamique spontanée est encore plus marquée en période de crise économique et sociale.

2.3.3. Les mesures à prendre pour la dépense locale et sociale

Compte-tenu de la structure des dépenses, **il est indispensable de faire porter l'effort sur les dépenses des collectivités locales et les dépenses de protection sociale** (notamment le système des retraites, voire de santé). L'effort doit être général.

Il faut néanmoins avoir à l'esprit que les dépenses publiques présentent un **degré de maîtrise par l'Etat très inégal**, comme le montre le schéma de la direction du budget ci-dessous. Revenir sur ce schéma supposerait une réforme fondamentale qui prendrait sans doute la forme d'une **révision constitutionnelle** (par exemple, si l'on voulait confier à l'Etat la compétence d'encadrer la politique de recrutement des collectivités locales…).

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



2.3.3.1 Sur les dépenses locales

La part des administrations locales dans le total des dépenses publiques augmente continûment 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 ;
- 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.

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.

S'agissant de la nécessaire maîtrise des dépenses locales, au-delà des propositions déjà formulées par le premier rapport (notamment sur la mise en place d'indicateurs de performance et de coûts standards) les principales pistes à explorer portent sur :

- la maîtrise **des ressources des collectivités locales** *via* un gel des concours financiers de l'Etat qui doit être accompagné d'une amélioration de la péréquation : il n'est est à noter que celui-ci n'a pas un effet immédiat sur les dépenses locales, car dans un premier temps, conduit à une baisse de l'autofinancement et une augmentation de l'endettement ;
- une **action sur les dépenses locales** proprement dites :
    - **gel des rémunérations publiques** sous forme d'une non-augmentation de la valeur du point ;

- mise en place d'une règle de **non-remplacement de fonctionnaires territoriaux** partant en retraite, à l'instar de l'Etat (ce qui supposerait une révision constitutionnelle) ;
- **réforme de l'APA** en réduisant l'éligibilité (par exemple en supprimant l'ouverture des droits des personnes dans les moins dépendantes – GIR4 – et en prévoyant la récupération sur successions) ;
- **réforme du RSA**.

2.3.3.2 Sur les dépenses sociales

S'agissant des mesures à prendre **pour les administrations de sécurité sociale**, **les principaux enjeux concernent la santé, la retraite et la dépendance,** nouvelle branche dont le coût pour la collectivité ou les familles se posera de façon accrue dans les années qui viennent avec le vieillissement de la population.

Au titre des mesures transversales à rendement important, pourraient être envisagées :

- la **désindexation de l'ensemble des prestations** : si on l'appliquait à toutes les administrations publiques et à toutes les prestations (retraites, prestations familiales…), cette mesure pourrait rapporter un montant de l'ordre de 8 Mds d'euros par an ;
- l'**absence de revalorisation des prestations légales de retraite et de famille** et une évolution de l'ONDAM inférieure de 1 point à l'objectif du programme de stabilité (soit 2 % au lieu de 3 % par an) permettraient de réduire le déficit de 12,2 Mds sur trois ans
- le **gel des rémunérations de l'ensemble des agents publics** ;
- le **non-remplacement des départs à la retraite**.

a) La maîtrise des dépenses de santé

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'euros[7]. 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.

En tout état de cause, la maîtrise des dépenses 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 par :

- la **rationalisation des soins ambulatoires et à l'hôpital** par des actions de prévention et d'accompagnement des pathologies chroniques, une action sur les capacités hospitalières, le développement de la logique du paiement à la performance ;

[7] Source : Lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2010

- la **baisse du prix des médicaments** en pharmacie (l'Allemagne vient de décider une économie de 2 Mds par an) et la **professionnalisation de la politique d'achat de médicaments des hôpitaux**,
- l'exploitation des **marges sur les dépenses de radiologie, biologie et transports sanitaires** (cf. rapports de la Cour des comptes sur l'application des LFSS 2007, 2008, 2009).
- la **réduction les coûts de fonctionnement** de certaines administrations sociales ;
- 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.

b) Les dépenses liées à la dépendance

Le montant total des dépenses relatives à la dépendance était estimé en 2009 à 19 milliards d'euros (21 milliards avec les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les personnes âgées dépendantes) [8]. Sur ces 19 milliards :

- 60% sont supportés par l'assurance maladie ;
- 20% par les Conseils généraux (finançant l'APA à hauteur des deux tiers) ;
- 15% par la CNSA sur ses ressources propres ;
- 2% par l'Etat, à travers notamment les dépenses fiscales.

Deux systèmes sont envisageables :

⇨ Prise en charge intégrale par la solidarité publique.

Deux options peuvent être distinguées :

- par « l'assistance » (actuellement l'APA est financée par une part de la CSG et par la « journée de solidarité ») ;
- par la création d'un système d'assurance publique obligatoire (type sécurité sociale). Dans ce scénario, l'Etat et les départements n'auraient plus à prendre en charge la dépendance. Une nouvelle branche de la sécurité sociale serait instituée.

⇨ Système mixte avec assurance privée, obligatoire ou facultative.

Les sources de financement sont diversifiées et/ou partagées avec d'autres acteurs (dont les bénéficiaires eux-mêmes).

- un socle minimum est garanti à tous : le système d'APA (financement par la CNSA et les départements) est maintenu en ciblant davantage les plus défavorisés ;
- un système de complémentaire (facultatif comme pour la maladie ou obligatoire comme pour les retraites) des mutuelles ou d'assurances privées ;

[8] Source : Rapport du Sénateur Alain Vasselle sur la « *dépendance et la création du cinquième risque* », septembre 2008.

- un complément est gagé sur le patrimoine en fin de vie.

c) La réforme des retraites

Le conseil d'orientation des retraites (COR) a exposé clairement les enjeux des retraites, la concertation en cours avec les partenaires sociaux devrait permettre de préciser les marges de manœuvre, les contraintes et les solutions envisageables.

A ce stade, nous identifions 6 principaux moyens d'actions qui peuvent être articulés ou enrichis en fonction des échanges à venir. Nos partenaires européens ont combiné plusieurs de ces moyens d'action pour réformer leurs systèmes de retraites. La Commission des hiérarchisera en fonction de leur impact potentiel sur la croissance :

⇨ Maintien de la répartition et accroissement des cotisations.

Augmenter les recettes des caisses de retraites par une hausse des taux des cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés pour le financement des retraites (les cotisations vieillesse) ou par des prélèvements sur l'ensemble des revenus.

⇨ Maintien de la répartition et allongement de la durée de cotisation.

Pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein (actuellement de 150 à 164 trimestres selon l'année de naissance, pour les salariés du régime général).

⇨ Maintien de la répartition et report de l'âge de départ en retraite.

En conduisant les salariés à prendre leur retraite plus tard, cette mesure aurait pour conséquence d'augmenter le nombre des actifs et de diminuer celui des personnes ayant droit à pension.

⇨ Instaurer un étage de capitalisation (développer des fonds de pensions à la française).

Une autre option pourrait consister à faire financer au moins une partie du dispositif des retraites (un « étage ») non plus par les cotisations sociales versées par les actifs et leurs employeurs mais par de l'épargne placée par chaque individu tout au long de sa vie.

⇨ Réduire les pensions de retraite, de façon globale ou différenciée.

Le montant des pensions pourrait être revu, pour tous ou pour des populations ciblées. Par exemple, il pourrait être envisagé de faire participer les retraités les plus aisés au financement des retraites, par une contribution à la CRDS et une suppression des avantages fiscaux dont bénéficient les plus favorisés d'entre eux. Les montants des pensions pour une génération donnée pourraient également être réévalués à intervalles réguliers en fonction de la démographie et du PIB, comme c'est le cas en Suède.

⇨ Prendre des mesures pour augmenter le taux d'emploi des seniors.

Une augmentation du taux d'emploi des seniors n'est pas un jeu à somme nulle qui pénaliserait les opportunités d'emploi des jeunes. Bien au contraire, l'augmentation de l'emploi des seniors élargit les possibilités de croissance et de financement au profit de toutes les générations.

* *

*

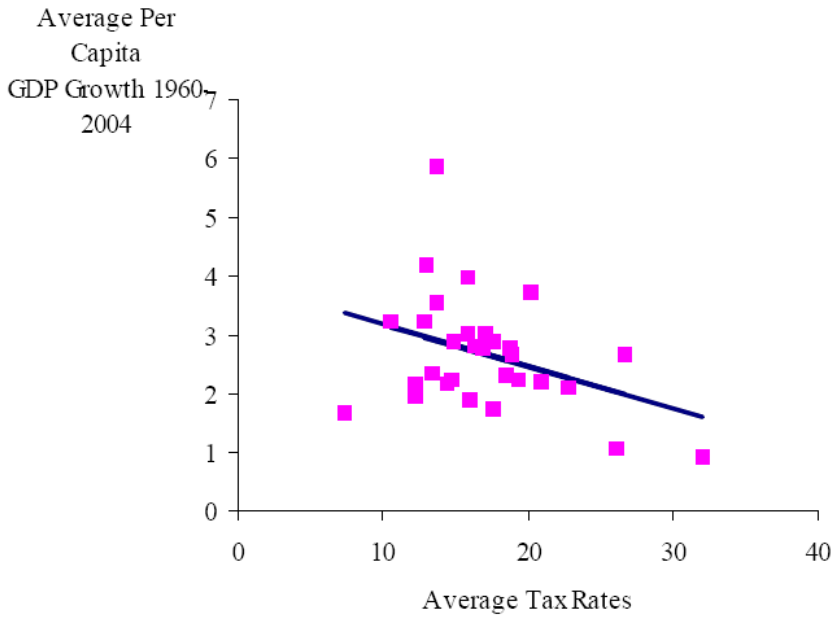
3. L'augmentation des recettes

3.1. 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 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.

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



Source : OCDE

Ce constat s'explique par l'effet de la fiscalité sur les comportements. Les prélèvements obligatoires affectent les choix des agents économiques et peuvent les détourner du comportement économiquement rationnel qu'ils auraient spontanément adopté[9]. Cet effet est d'autant plus puissant et d'autant plus préjudiciable à la croissance que le niveau des prélèvements obligatoires est élevé. Or, la France est déjà le 5e pays de l'OCDE pour le poids de ses prélèvements obligatoires, principalement en raison de l'ampleur des cotisations sociales.

[9] Cet effet est propre à l'ensemble des impôts, et pas seulement à ceux qui poursuivent à dessein un objectif de modification des comportements (fiscalité verte par exemple).

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 uniforme[10] 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.

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

3.2. L'effet de la hausse des prélèvements obligatoires sur la croissance serait plus ou moins profond en fonction des prélèvements mobilisés

3.2.1. Principes généraux

3.2.1.1. Taxer les assiettes immobiles et les externalités négatives

Les prélèvements les moins défavorables à la croissance et à l'emploi sont ceux qui appartiennent à deux catégories :

- Les prélèvements qui pèsent sur les assiettes les plus insensibles à la taxation, c'est-à-dire les prélèvements qui ont le moins d'influence sur les comportements des 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. Les estimations économétriques de la direction générale du Trésor convergent à cet égard avec les travaux de l'OCDE et du FMI.

Le tableau suivant présente 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.

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 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.
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.

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 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 meilleur 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 20e 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 ?

Mesure	Rendement	Effets économiques	Equité	Faisabilité à court terme
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.

3.2.1.2. Elargir les assiettes plutôt qu'alourdir les taux

Au-delà des principes guidant le choix des impôts à augmenter prioritairement, la théorie économique privilégie une méthode d'augmentation : l'élargissement des assiettes, plutôt que la hausse des taux nominaux.

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.

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

3.2.2.1. La fiscalité sur la propriété foncière et sur la pollution peut difficilement être mobilisée à court terme

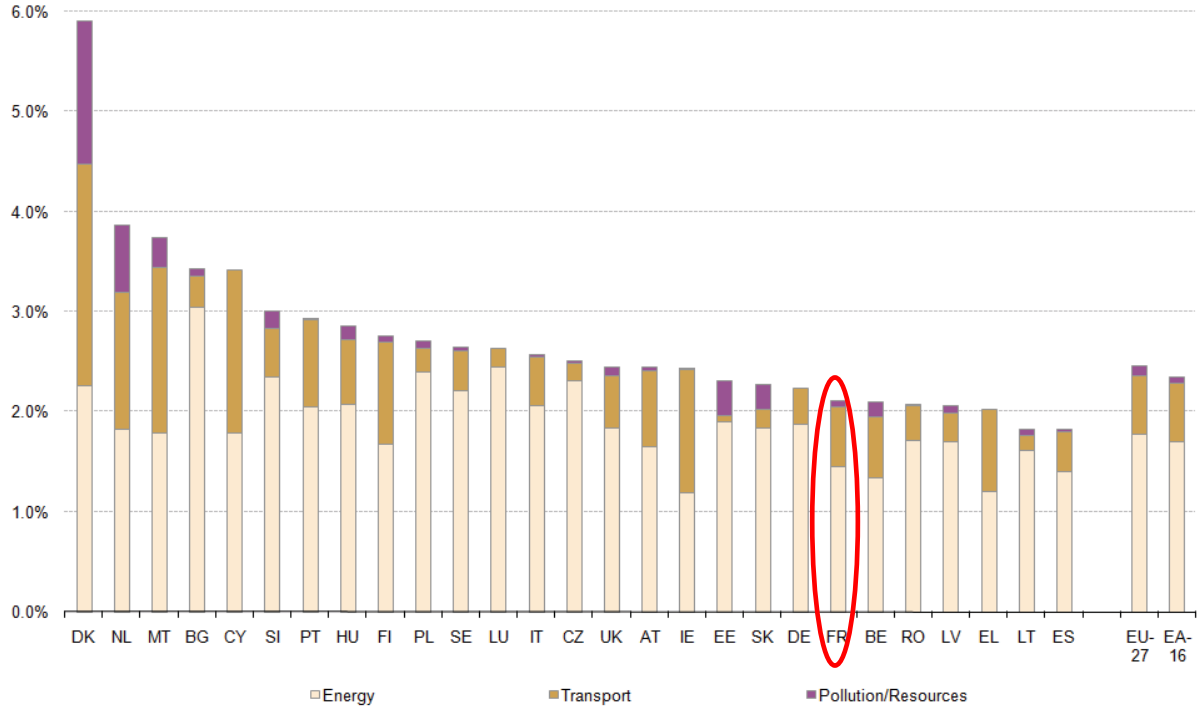
Les **taxes foncières**, qui constituent le prélèvement économiquement le plus neutre (cf. *supra*), sont néanmoins difficilement mobilisables pour procurer un supplément de recettes à court terme, puisque :

- 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 inéquitables car obsolètes,
- la levée d'un point de PIB de recettes fiscales additionnelles exigerait le doublement de la taxe foncière.

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, qu'il faudrait multiplier par 100 pour obtenir un point de PIB) 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.

3.2.2.2. 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.

3.2.2.3. 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

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'efficience de certaines d'entre elles.

Le Gouvernement pourrait se donner un objectif ambitieux consistant à réduire de 15 Md€ le volume des dépenses fiscales et niches sociales. En revanche, l'objectif doit 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. Il convient notamment de différencier les dérogations fiscales ou sociales dont bénéficient certaines professions ou certains secteurs des mesures horizontales pour stimuler l'emploi peu qualifié (allègements de charges) ou la recherche (crédit impôt recherche).

3.2.2.4. 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

3.2.2.5. La hausse des recettes serait moins nuisible si elle s'inscrit dans une politique budgétaire perçue comme crédible et équitable.

Les effets de hausses d'impôt peuvent varier en fonction de facteurs psychologiques.

Les hausses sont moins nuisibles à la croissance si elles s'accompagnent d'une baisse de l'épargne privée. Cela suppose que le rétablissement de l'équilibre des finances publiques soit crédible et que les Français, rassurés par les efforts budgétaires déployés, ne craignent pas pour l'avenir de leur retraite ou de leur sécurité sociale.

Au total, l'analyse des grandes masses budgétaires montre que la mobilisation d'un effort de près de 65 Mds € sur trois ans par la seule dépense publique et la réduction des niches fiscales et sociales représente un objectif atteignable mais ambitieux. Il suppose des décisions radicales, notamment en matière de dépense locale et de dépense sociale.

Si la croissance était finalement en retrait par rapport à ce que le Gouvernement prévoit dans son programme de stabilité (2,5 % par an), la restauration de l'équilibre des finances publiques nécessiterait sans doute des hausses de prélèvements obligatoires pour atteindre le même objectif de réduction du déficit public.