

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 169



7

LA TRAJECTOIRE 2017-2027

des finances publiques
pour la croissance
et le plein-emploi



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

7

Dépenses publiques, prélèvements obligatoires

3

La trajectoire 2017-2027 pour retrouver le plein-emploi et la croissance

Nous voilà au moment crucial de la préparation de la présidentielle de 2017 par les états-majors des candidats, de droite comme de gauche. Il est temps pour eux de réfléchir sur les réformes et l'évolution des finances publiques qu'ils veulent mettre en œuvre pour le prochain quinquennat.

Les objectifs à atteindre ? Diminuer la part des dépenses publiques dans la richesse nationale, réduire le déficit et la dette par rapport au PIB, baisser les impôts et le taux de prélèvements obligatoires. Non pas pour faire plaisir à la Commission européenne mais pour relancer la création d'emplois marchands et renouer avec une croissance au-dessus de 2 % par an, ce dont nous sommes loin depuis 2012.

Pour cela, il faut une stratégie. Chaque projet de réforme devra être accompagné d'un chiffrage et d'un calendrier précis. L'erreur faite en 2012 a été de lancer des augmentations d'impôts tous azimuts pour redresser les comptes publics sans avoir calculé ce que cela créerait comme mauvais chocs sur notre économie. Si le gouvernement a compris que le matraquage fiscal décidé était allé trop loin, le virage a été trop tardif pour en voir les fruits avant la fin du quinquennat. Si le prochain gouvernement ne veut pas travailler pour le suivant, il devra mettre à profit tout le temps imparti dès les premiers jours.

La Fondation iFRAP propose dans cette étude une modélisation de la trajectoire des finances

publiques pour 2017-2027 pour retrouver le plein-emploi et la croissance. Cette trajectoire consiste en :

- des économies de dépenses (100 milliards d'euros de baisse, dont 23 milliards de cessations d'immobilier de l'État ou des collectivités) concentrées sur la période 2017-2022 sauf pour ce qui concerne les retraites où les réformes durent jusqu'en 2027 ;

- des baisses de prélèvements obligatoires (environ 90 milliards d'euros) étalées jusqu'en 2024 ;

- des cessions d'actifs venant augmenter exceptionnellement les recettes publiques (20 milliards d'euros d'ici 2024) pour accélérer le désendettement et atteindre moins de 80 % de dette par rapport au PIB dès 2026.

Nous proposons de fixer un maximum de 50 % de dépenses publiques par rapport au PIB en 2022. Dès les cinq premières années, la baisse des prélèvements obligatoires donnera la priorité à la baisse de la fiscalité sur le capital et à la diminution de la fiscalité sur les entreprises.

Le plan de redressement modélisé par la Fondation iFRAP offre un motif d'espoir. Si nos préconisations sont appliquées, le PIB marchand de la France devrait remonter fortement d'ici à 2022 et atteindre, cette année-là, 1 723 milliards d'euros. C'est fondamental car la création de valeur ajoutée marchande permet la création d'emplois marchands : 739 000 d'ici 2022. Nous ne sommes pas condamnés au marasme.

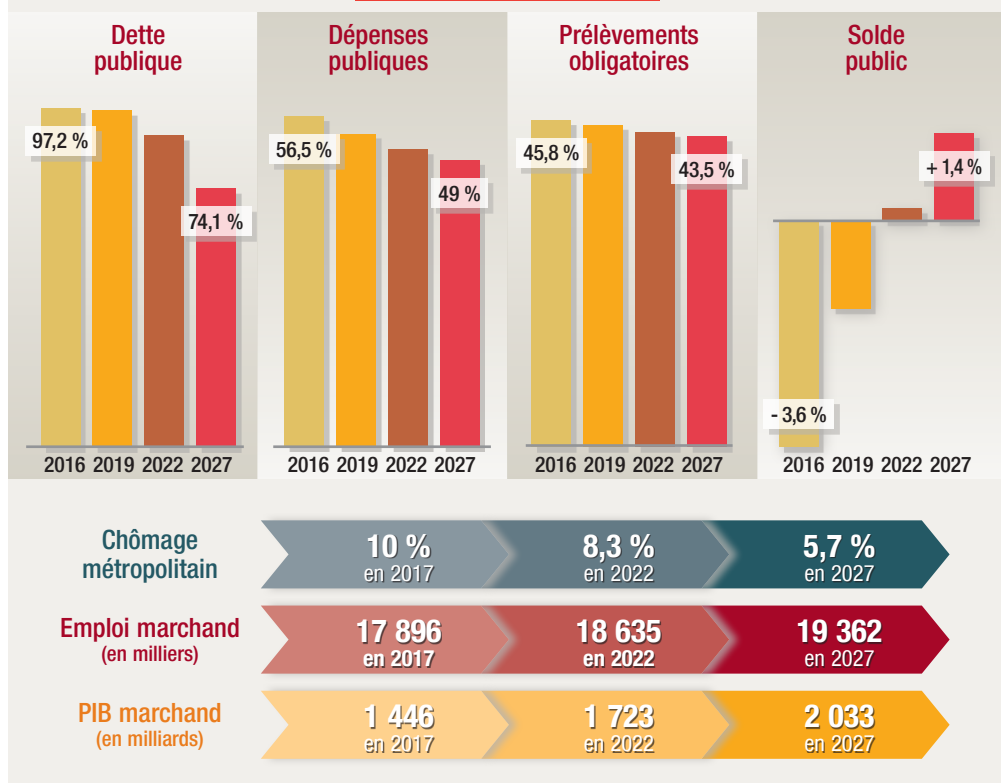
■ Cadrage budgétaire et économique ■

PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES	DÉPENSES PUBLIQUES	SOLDE PUBLIC	DETTE	INFLATION
45,2 %	56,9 %	- 3,5 %	95,7 %	0 %
CHÔMAGE MÉTROPOLITAIN	EMPLOI MARCHAND	PIB MARCHAND	PIB	CRÉANCE
10,1 %	17 782 milliers	1 400 Mds €	2 182 Mds €	1,2 %

■ Stratégie iFRAP ■

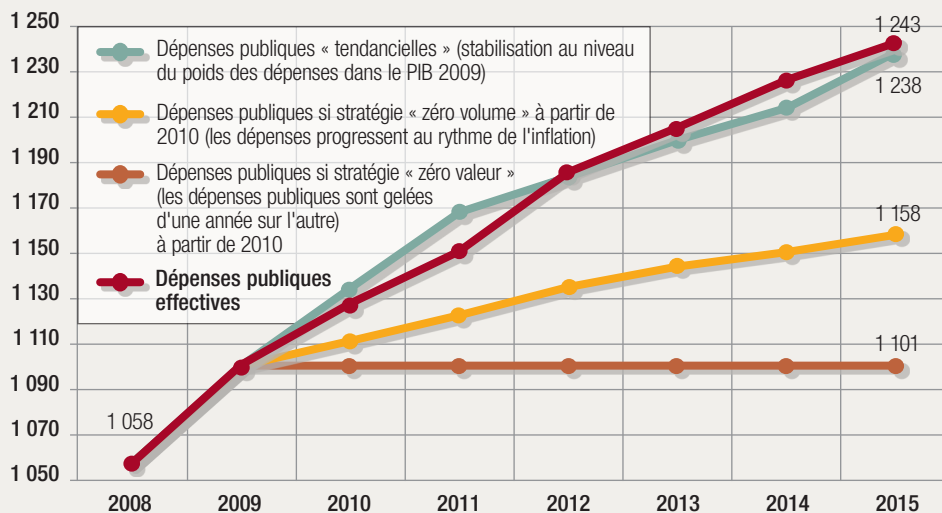
100 Mds € de baisse de dépenses d'ici **2022**
90 Mds € de baisse de prélèvements d'ici **2024**
20 Mds € de cessions d'actifs d'ici **2024**

Résultats



L'évolution des dépenses publiques depuis 2010, comme le montre le graphique suivant, n'a pas fait l'objet d'une vraie stratégie de réduction. Elles ont évolué entre 2012 et 2015 à un rythme proche, voire supérieur, à celui du taux de croissance du PIB en valeur de sorte que leur poids dans le PIB est demeuré quasi constant ou a même faiblement progressé.

Évolution des dépenses publiques entre 2008 et 2015 (en milliards d'euros)



■ Évolution « tendancielle » (courbe verte) : les dépenses publiques croissent au taux de croissance du PIB en valeur assurant ainsi une constance du poids des dépenses publiques rapportées au PIB en valeur, évolution si stratégie « zéro volume » : les dépenses publiques croissent au rythme du déflateur du PIB (courbe orange), évolution si stratégie « zéro valeur » (courbe marron) : les dépenses publiques sont maintenues constantes.

Méthodologie

La Fondation iFRAP propose un scénario de redressement qui s'appuie sur les simulations réalisées avec le modèle macro-économétrique Nemesis. Pour ce faire, nous réalisons une prospective de la façon dont l'économie française va évoluer au cours de la prochaine décennie. Nous proposons donc un scénario de référence, scénario économique cohérent bâti jusqu'en 2027, et une trajectoire alternative de redressement volontaire et ambitieux des finances publiques : la stratégie iFRAP. Cet exercice vise à montrer que l'absence de mesures ambitieuses pour le redressement des finances publiques handicape l'économie française alors qu'au prix d'un effort soutenu et important, le rééquilibrage des comptes publics est possible au cours du prochain

quinquennat, sans nuire à la croissance.

Les résultats sur lesquels est basée l'analyse du scénario de référence sont les suivants :

- la croissance reprendrait progressivement un peu de vigueur pour atteindre 1,6 % en 2022 ;
 - le regain de compétitivité et une légère reprise de l'investissement sous-tendent cette croissance, la consommation reprenant également de la vigueur à mesure des créations d'emplois et de la décrue du chômage ;
- Ce niveau de croissance n'est cependant pas capable, à lui seul, de rééquilibrer les finances publiques.

La situation des finances publiques en 2022, sans stratégie de réduction de la dépense

- En 2022, les dépenses publiques représenteraient encore 53,9 % du PIB (1 429 milliards

d'euros), les recettes 52,8 %, le déficit public 1,1 % du PIB (soit - 29 milliards d'euros);

■ la dette publique représenterait encore 93,9 % du PIB, atteignant un peu moins de 2 500 milliards d'euros ;

En prolongeant l'exercice jusqu'en 2024 :

■ les dépenses publiques auraient un poids de 52,9 % du PIB et les finances publiques seraient presque rééquilibrées (solde public de - 0,1 %...). La dette publique s'établirait à 2 550 milliards d'euros (88,7 % du PIB).

Ce rééquilibrage partiel des finances publiques, sans stratégie et sans réels efforts est donc extrêmement fragile. Le moindre creux conjoncturel¹ aurait pour conséquence de dégrader de nouveau les comptes publics.

Les principaux résultats que l'on peut tirer d'une trajectoire alternative que nous avons appelée « stratégie iFRAP » sont les suivants :

■ dès 2022, le solde public est excédentaire ;

■ les dépenses publiques seraient maintenues à 1 347 milliards d'euros en 2022 soit 50,8 % du PIB, pour s'établir à 49,5 % du PIB en 2024 et 49 % en 2027 ;

■ le poids des prélèvements obligatoires dans le PIB atteindrait 44,1 % en 2022 contre 45,7 % en 2017, ce qui correspond à une baisse de 39 milliards d'euros des montants prélevés (le supplément de croissance dynamisant les rentrées fiscales même sur fond de baisse du taux de prélèvement) ;

■ la dette publique serait orientée à la baisse dès 2022 et atteindrait 2 369 milliards d'euros, soit 89,3 % du PIB (121 milliards d'euros de moins que dans le scénario de référence). En 2027 le poids de la dette serait de 74,1 %.

Cette nette amélioration des finances publiques serait obtenue par une stratégie de progression des dépenses publiques située entre la stratégie « zéro volume » (les dépenses progressent au rythme de l'inflation) et une stratégie « zéro valeur » (les dépenses publiques sont gelées d'une année sur l'autre).

Cette stratégie en matière de freinage des dépenses publiques ne doit pas être vue comme impossible ou trop ambitieuse. C'est celle qui a été menée en Allemagne entre 2003 et 2007 et au Royaume-Uni entre 2010 et 2014 (baisse de cinq points de PIB du poids des dépenses publiques dans les deux cas). Dans ces deux exemples, les dépenses publiques ont crû selon une stratégie « zéro volume », qui a toujours débuté par un effort important la première année (stratégie « zéro valeur », voire baisse des dépenses publiques en niveau absolu). C'est ce que nous montrons dans notre dernière partie consacrée aux comparaisons internationales.

La simulation réalisée montre que la baisse conjointe mais plus progressive des prélèvements obligatoires permet de réaliser cet ajustement budgétaire sans qu'il soit néfaste à la croissance économique. En 2022, le taux de croissance du PIB serait de 2 % dans le scénario de la stratégie iFRAP (contre seulement 1,6 % dans le scénario de référence). Le supplément de croissance du PIB marchand atteint même 0,51 % en 2023 et 2024, lorsque les baisses de prélèvements obligatoires se poursuivent et que l'ajustement des dépenses publiques est terminé.

La croissance supplémentaire permet la création de 739 000 emplois en 2022 et 1 466 000 en 2027 par rapport à 2017 (trajectoire de référence + stratégie iFRAP). Le taux de chômage en France métropolitaine chute à 8,3 % en 2022 et 5,7 % en 2027.

Les créations supplémentaires d'emplois sont des emplois marchands, car la mise en œuvre de la stratégie iFRAP permet avant tout un supplément de PIB marchand. Le PIB marchand passe de 1 403 milliards en 2017 à 1 723 en 2022 et 2 033 en 2027 dans la stratégie iFRAP, contre 1 702 milliards en 2022 et 1 990 milliards en 2027 dans le scénario de référence.

■ 1 Nous expliquons page 7 pourquoi un tel creux est probable sur la période considérée, par exemple en 2025.

I ▶ Le scénario de référence

1. À quoi sert le scénario de référence 2017-2027

7

Nous décrivons dans un premier temps le scénario économique de référence, c'est-à-dire une prospective d'évolution de l'économie française à l'horizon d'une dizaine d'années. Cette prospective s'appuie à la fois sur une vision de l'évolution de l'économie à court terme (disons l'horizon du programme de stabilité jusqu'en 2019) puis à un peu plus long terme (entre 2020 et 2027). Ces choix sont questionnables et la trajectoire établie doit être considérée comme une prospective et non une prévision. Elle permet, dans une vision médiane (ni « stagnation séculaire » ni retour à la croissance d'avant crise), de décrire précisément l'évolution des dépenses et des recettes publiques associée à cette prospective macroéconomique. **Le constat d'une amélioration des finances publiques relativement lente et trop peu significative dans ce scénario « au fil de l'eau », donne tout son sens à la stratégie alternative élaborée par l'iFRAP. Le moindre « creux conjoncturel » montre la fragilité de la stratégie « attentiste » sous-jacente au scénario de référence.**

L'hypothèse d'un retournement conjoncturel en 2024

Une nouvelle récession occasionnerait immédiatement un nouveau dépassement des

seuils autorisés en matière de déficit public par la Commission européenne. D'ailleurs, notre scénario prospectif n'est pas linéaire et intègre un ralentissement économique (sans bien sûr que nous puissions être certains de la date). L'économie fonctionnant de manière cyclique et la croissance des dix prochaines années pouvant ne pas être régulière, nous nous sommes demandé si nous devons intégrer un creux conjoncturel. On repère trois récessions de l'économie française depuis le début des années 1970 : 1974-1975, 1992-1993 et 2008-2009 qui font suite à trois pics du PIB. Nous avons donc fait l'hypothèse que le cycle ouvert par la récession de 2008-2009 aura une durée semblable à celle des deux précédents cycles (70 trimestres pour le cycle ouvert en 1974 ayant duré jusqu'au début 1992, 64 trimestres pour le cycle ouvert en 1992 et clos début 2008). Nous retenons 67 trimestres pour le cycle actuel ce qui nous amène à un prochain pic du PIB, avant une récession ou un ralentissement conjoncturel, au quatrième trimestre 2024. Cet hypothétique ralentissement en 2025 permet de tester la robustesse de la trajectoire de remise à flot des finances publiques.

Croissance du PIB selon le gouvernement

et croissance ou contribution des agrégats dans le programme de stabilité 2016-2019

En %	2015	2016	2017	2018	2019
PIB	1,2	1,5	1,5	1,75	1,9
Consommation des ménages	1,4	1,6	1,6	1,8	2
Consommation des administrations publiques	1,5	1	0,6	0	0
Investissement (FBCF)	0	1,7	3	3,9	4,5
dont entreprises non financières	2	3,2	3,8	4,7	5
Contribution des stocks	0,4	0,4	0	0	0
Contribution de l'extérieur	- 0,3	- 0,3	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Indice des prix à la consommation (IPC)	0	0,1	1	1,4	1,75

Source : Programme de stabilité 2016-2019, avril 2016.

Évolution des salaires et de l'emploi selon le gouvernement dans le programme de stabilité 2016-2019

En %	2015	2016	2017	2018	2019
Masse salariale du secteur marchand	1,6	2,3	2,5	3,1	3,8
Salaire moyen nominal par tête (SMPT)	1,6	1,4	1,8	2,7	3,2
Effectifs salariés	0,1	0,8	0,7	0,4	0,6
Emploi (population active occupée)	0,4	0,7	0,6	0,4	0,4
Productivité du travail	0,8	0,8	0,9	1,4	1,4
Salaire réel (SMPT/IPC)	1,6	1,3	0,8	1,3	1,5

Source : Programme de stabilité 2016-2019, avril 2016.

Une vision de l'évolution macroéconomique à court terme (2016-2019) est donnée par le scénario économique fourni dans le cadre du programme de stabilité 2016-2019, publié mi-avril 2016 par le gouvernement français.

Cette vision est celle d'un retour progressif à un rythme de croissance d'un peu moins de 2 % (en 2019) avec un redémarrage lent de la progression des prix. La vision sous-jacente au programme de stabilité 2016-2019 est la reprise de la consommation des ménages, qui repose sur une progression de l'emploi et des revenus (reprise sur le marché de l'emploi). Le salaire réel croît ainsi à un rythme supérieur à celui de la productivité du travail en 2016 et 2019 et à un rythme proche en 2017 et 2018. Ceci n'est pas de nature à améliorer significativement la compétitivité.

Le rythme de croissance du PIB de notre trajectoire économique est comparable à celui du programme de stabilité car nous considérons qu'une partie des mesures mises en place au cours des dernières années (CICE, pacte de responsabilité) vont renforcer la compétitivité des entreprises françaises (baisse du coût du travail, amélioration

des marges). Par ailleurs, les croissances de la zone euro et de la demande mondiale pour les années à venir sont envisagées comme étant plus fortes que la croissance française. Nous postulons donc un retour progressif à une contribution positive du commerce extérieur français à la croissance économique au cours des prochaines années.

Pour nous figurer ce que pourrait être le rythme de croissance après 2020, nous pouvons nous appuyer sur les travaux récents que la direction générale du Trésor du ministère de l'Économie et des Finances a menés pour le Conseil d'orientation des retraites (Cor)².

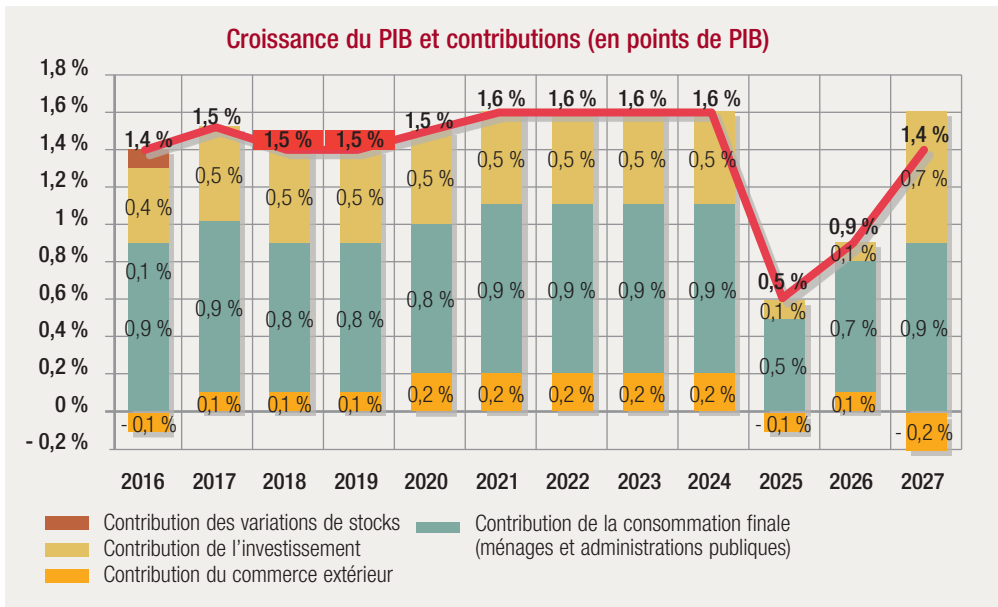
Il semble que le scénario C du Cor (qui envisage des gains de productivité de 1,3 % à long terme pour un taux de chômage à 7 %) soit le plus raisonnable. Il est associé à un taux de croissance potentielle de 1,7 % sur la période 2018-2023 et à une croissance effective de 2 % par an (croissance de la productivité du travail de 1,5 %).

L'ensemble de ces réflexions et expertises nous amène à opter à l'horizon 2020-2025 pour un taux de croissance effective qui peinerait à dépasser 1,6 %.

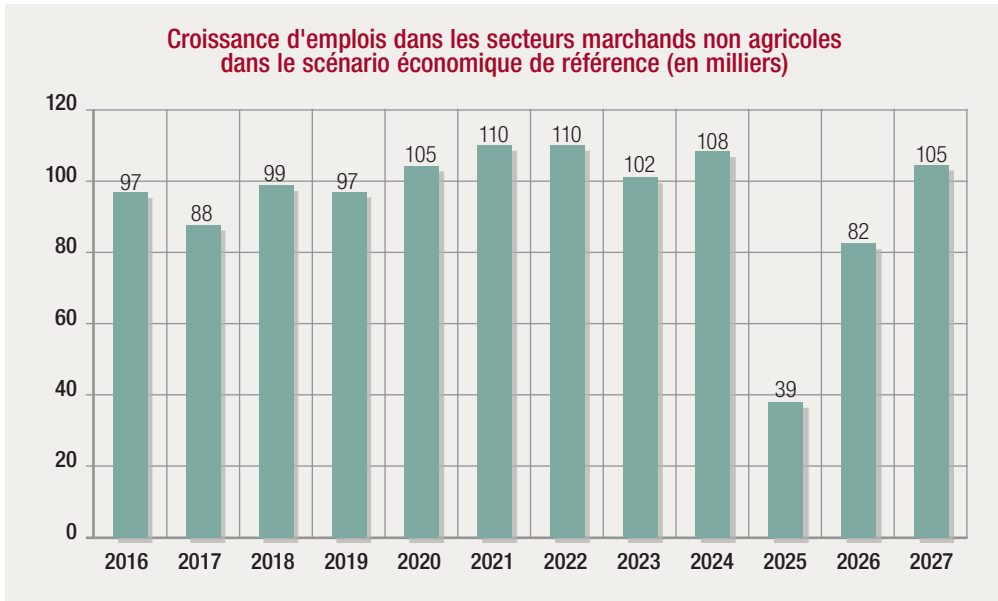
2. Présentation détaillée du scénario économique de référence

L'intérêt de ce scénario est de constituer une base cohérente afin de pouvoir analyser les conséquences d'un programme économique alternatif. Le graphique suivant illustre les contributions à la croissance du PIB.

■ 2 « Scénarios économiques pour les projections du Conseil d'orientation des retraites : méthode de construction et enjeux », direction générale du Trésor, document n° 2 de la séance plénière du 27 janvier 2016 « Le cadre macroéconomique de long terme ».



Le nombre de créations d'emplois suit le profil du PIB avec un rythme de créations de l'ordre de 100 000 créations d'emplois marchands non agricoles par an entre 2018 et 2024.

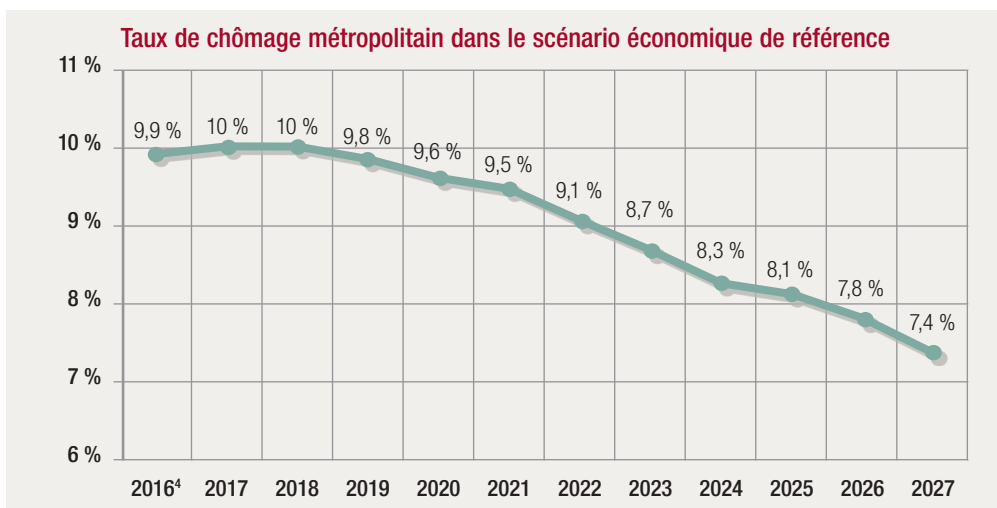


Sur la période 2017-2022, 521 000 emplois seraient créés (et 957 000 jusqu'en 2027, malgré le léger ralentissement imaginé en 2025³). Un tel rythme de création d'emplois permet

de faire lentement décroître le taux de chômage qui atteindrait un peu moins de 7,4 % en 2027 (9,1 % en 2022).

³ Voir explications page 7.

10

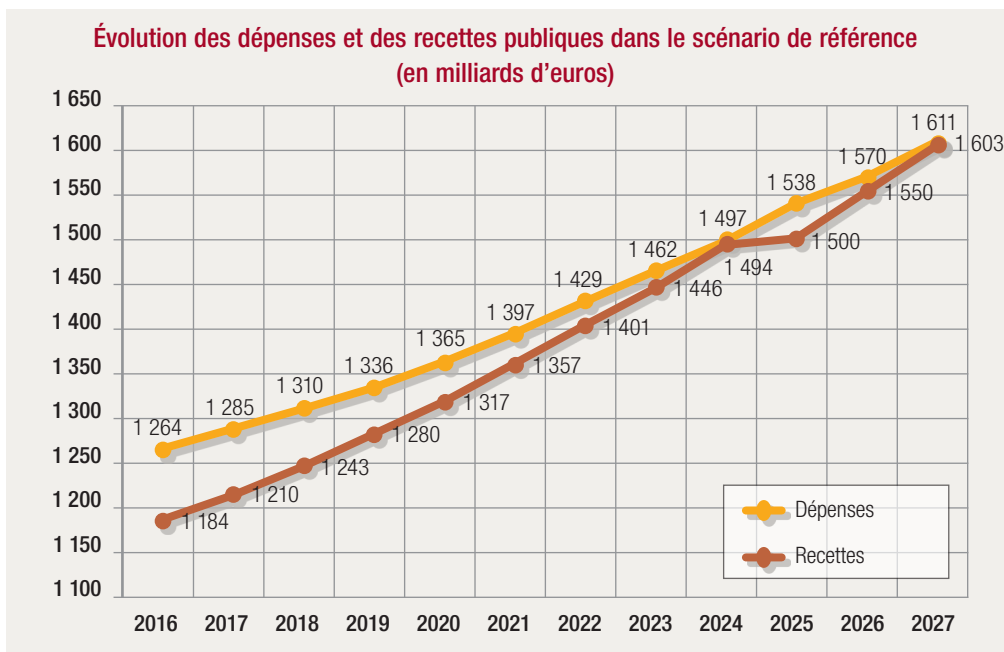


Avec le retour progressif à un niveau de croissance de 1,6 % par an et une décline régulière du taux de chômage, la progression des prix reprendrait une dynamique qu'on lui avait

connue avant la crise (de l'ordre de 1,6 % par an). On aurait ainsi une progression du PIB nominal (PIB en valeur) supérieure à 3 % par an entre 2021 et 2024.

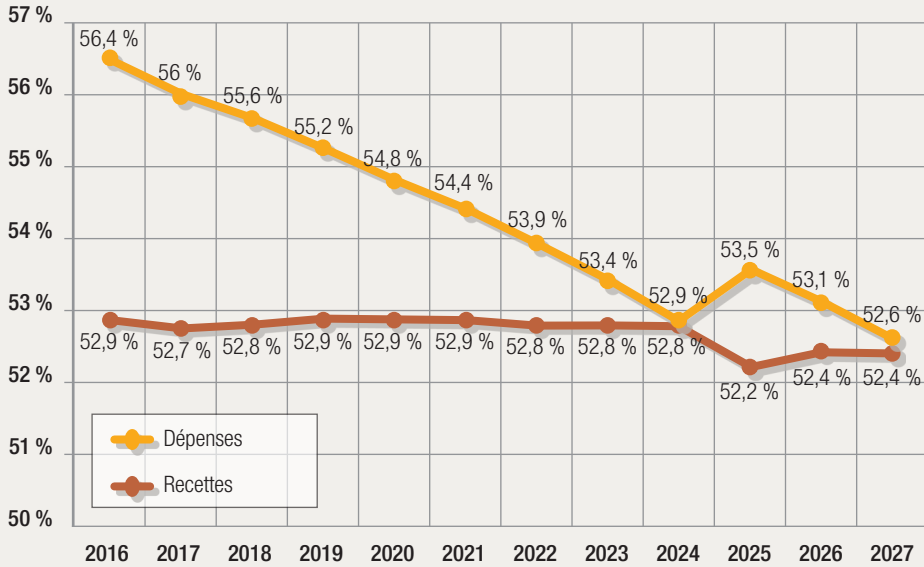
3. Quelle est l'évolution des finances publiques dans le scénario de référence ?

Sur la base de cette prospective économique « médiane », voici l'évolution anticipée des finances publiques.



■ 4 Le chiffre de 9,9 % pour 2016 est une moyenne sur l'année.

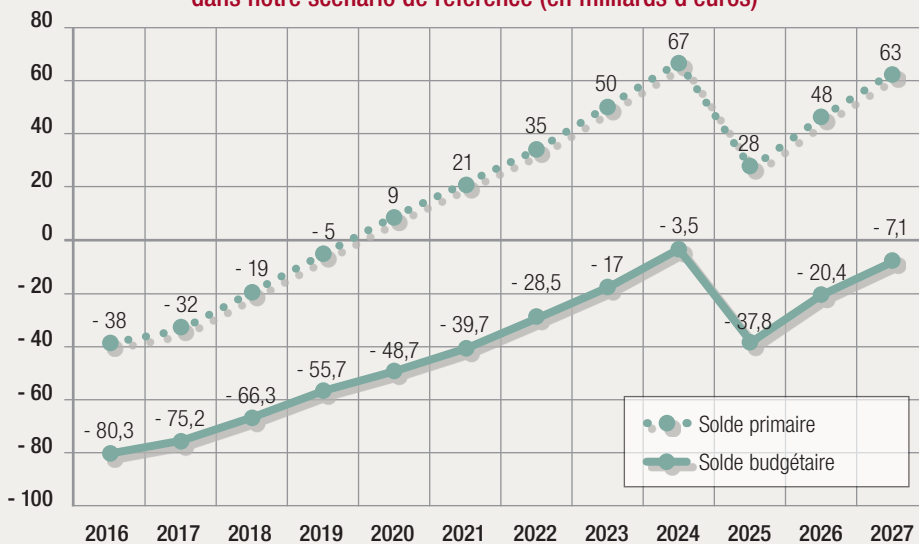
Évolution des dépenses et des recettes publiques dans le scénario de référence (en points de PIB)



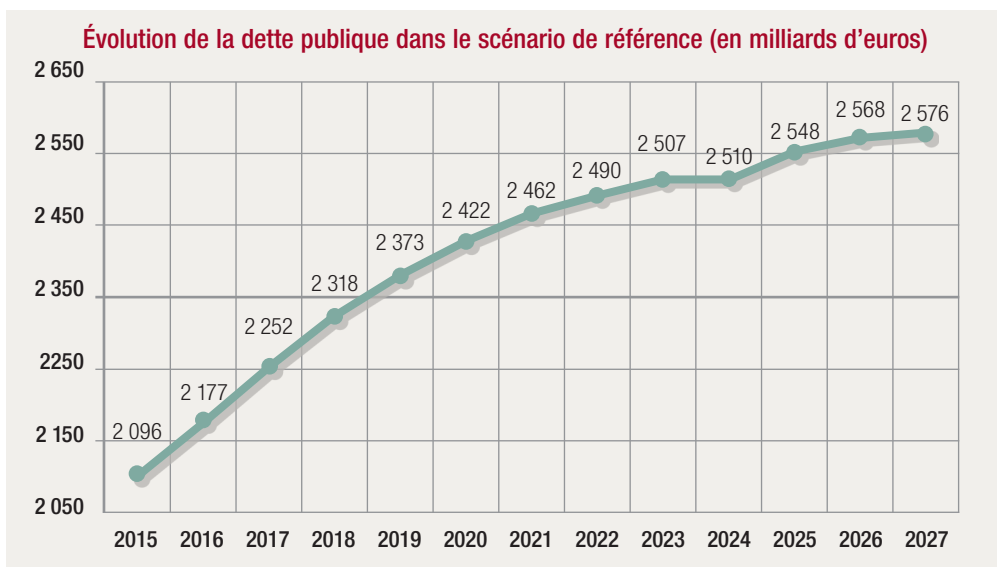
La progression régulière de la dette publique qui atteint les 2 500 milliards d'euros en 2023 (91,6 % du PIB) implique des charges d'intérêt importantes de l'ordre de 2,5 points de PIB soit

environ 70 milliards d'euros. Alors que le solde primaire serait excédentaire de 35 milliards d'euros en 2022, le solde public demeurerait ainsi déficitaire de 29 milliards d'euros.

Évolution du solde des administrations publiques et du solde primaire dans notre scénario de référence (en milliards d'euros)



■ Solde primaire = solde budgétaire avant le paiement de la charge de la dette.



Le poids de la dette continuerait à être important : 93,9 % en 2022, encore 84,2 % en 2027.

II ► Pour une stratégie iFRAP de retour à l'équilibre des finances publiques

Il existe une forme d'arbitrage entre l'objectif de redressement des finances publiques (amenant à privilégier une baisse importante et rapide des dépenses publiques par rapport à leur évolution spontanée) et l'objectif de renforcement de la croissance (dont l'atteinte peut passer par une baisse de la pression fiscale qui néanmoins dégrade à court terme le solde public). Le séquençage de ces deux leviers doit être soigneusement choisi pour que le redressement des finances publiques soit le moins préjudiciable possible pour la croissance économique.

La Fondation iFRAP propose dans cette note son scénario privilégié de rétablissement des finances publiques. Cette stratégie est fondée sur trois leviers :

- des économies de dépenses (100 milliards d'euros de baisse nette des dépenses dont 23 milliards

de cessions d'immobilier de l'État ou des collectivités territoriales) majoritairement concentrées sur la période 2017-2022 (au cours du prochain quinquennat) sauf pour ce qui concerne les retraites où les réformes durent jusqu'en 2027 ;

- des baisses de prélèvements obligatoires (environ 90 milliards d'euros *ex ante* de baisse nette des prélèvements obligatoires sur les entreprises et les ménages) étalées jusqu'en 2024 ;

- des cessions d'actifs venant augmenter exceptionnellement les recettes publiques (20 milliards d'euros d'ici 2024) et diminuer la dette publique.

Dans la stratégie proposée par l'iFRAP, les baisses de prélèvements obligatoires sont étalées jusqu'en 2024 tandis que les baisses de dépenses publiques sont concentrées sur 2017-2022.

L'ensemble des mesures envisagées par la Fondation iFRAP sur la période 2018-2022 est listé dans le tableau suivant :

■ *(Voir page 13)
Les chiffres ont été arrondis à la plus proche décimale. En conséquence, l'addition par colonne peut présenter un résultat différent de celui effectivement affiché.

Stratégie iFRAP de baisses des dépenses publiques

Économies annuelles supplémentaires de dépenses, en milliards d'euros constants*		2018	2019	2020	2021	2022
État	Rationaliser les achats de l'État	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	Non-renouvellement des postes dans la fonction publique (État)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
	Suppression du supplément familial de traitement lissée sur cinq ans	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Gel du point de fonction publique	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Suppression du complément de rémunération dans les Dom (hors militaires, hors indexation et prime d'éloignement)	0,2	0,2	0,2	0,2	0
	Réduire le niveau de l'aide médicale d'État	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Fusionner les établissements scolaires et donner leur gestion aux communes	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	Logement : baisse des subventions d'investissement sur HLM	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
	Supprimer au moins 42 sous-préfectures	0	0	0	0	0
	Réduire le réseau diplomatique	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Total État		4,6	4,6	4,6	4,6	4,4
Opérateurs	Contraindre les opérateurs de l'État à réduire leurs coûts	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Non-renouvellement des postes	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Réduire les subventions au cinéma	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total organismes divers d'administration centrale		0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Suppression du Cese et des Cesser		0,1	0	0	0	0
Réduire les subventions aux associations (- 5 %)		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Total		0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Coll. locales	Mettre fin à l'action extérieure des collectivités locales	0,1	0	0	0	0
	Non-renouvellement des postes dans les collectivités	1	1	1	1	1
	Suppression du supplément familial de traitement lissée sur cinq ans	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Gel du point de fonction publique	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Lutte contre l'absentéisme au niveau local (dont six jours de carence)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Total administrations publiques locales		1,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Sécurité sociale	Développer la chirurgie ambulatoire	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	Mettre fin au surcoût de gestion de la Sécurité sociale en fusionnant les caisses	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Non-renouvellement des postes dans la fonction publique hospitalière	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Non-renouvellement des postes au sein des organismes divers de S.S	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Suppression du supplément familial de traitement lissée sur cinq ans	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Gel du point de fonction publique	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Médecine de villes : réduire les actes inutiles	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Aligner le régime des intermittents du spectacle avec les intérimaires	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Dégressivité des allocations et réduction du temps d'allocation à 18 mois	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	Alignement des régimes public privé (échec à dix ans)	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
	Relever l'âge de la retraite à 65 ans de 2018 à 2028	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
	Allocation sociale unique (fusion des prestations)	2	2	2	2	2
Total administrations de Sécurité sociale		11,7	11,7	11,7	11,7	11,7
Total des baisses de dépenses		19,3	19	19	19	18,9

14

La stratégie de l'iFRAP contient cependant des efforts supplémentaires de dépenses sur certains domaines jugés prioritaires (justice, défense...) qui viennent donc en déduction des économies envisagées aboutissant à des baisses annuelles nettes de dépenses publiques de l'ordre de 16 milliards d'euros (contre environ 19 milliards de baisses de dépenses hors prise en compte de ces dépenses supplémentaires sur des orientations jugées prioritaires).

Dépenses supplémentaires sur les opérations prioritaires (budgets régaliens)

Suppléments annuels de dépenses en milliards d'euros constants		2018	2019	2020	2021	2022
Administration centrale	Investissement dans le pénitentiaire	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
	Investissement dans le système judiciaire	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
	Hausse du budget de la Défense	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,6
Ensemble	Frais de restructuration et de fusions ensemble des administrations	- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 1,1
Total supplément de dépenses		- 3,2	- 3,2	- 3,2	- 3,2	- 3,2
Baisses nettes des dépenses supplémentaires		16,1	15,9	15,9	15,9	15,7

La stratégie de l'iFRAP envisage enfin que l'État et les collectivités locales procèdent à des cessions immobilières qui sont, en comptabilité nationale, répertoriées en baisse l'année de la cession.

Cessions immobilières (comptabilisation en baisses de dépenses)

Cessions annuelles en euros constants	2018	2019	2020	2021	2022
Immobilier de l'État : 12 m² par agent	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Rationalisation de l'immobilier territorial, plan de cessions adapté	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Total cessions immobilières	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Total des baisses nettes de dépenses y compris cessions immobilières	18,4	18,1	18,1	18,1	18

Finalement, les économies nettes cumulées de dépenses publiques, y compris les cessions immobilières, atteignent 91 milliards d'euros en 2022. À noter que les mesures sur les retraites sont poursuivies jusqu'en 2027 générant plus de 30 milliards d'euros d'économies supplémentaires à cet horizon.

L'autre levier de la stratégie iFRAP est constitué par des évolutions importantes en matière de prélèvements obligatoires. Certains impôts

sur les produits et la TVA sont relevés en début de période mais 2018 est surtout l'année de la baisse de la dernière tranche d'IR, du retour à une imposition forfaitaire des revenus du capital et de la suppression de l'ISF. Les années suivantes, de nouvelles baisses de cotisations sont progressivement introduites jusqu'en 2024 et des baisses importantes de la fiscalité sur les ménages et les entreprises sont mises en œuvre.

Stratégie iFRAP de baisses des prélèvements

En milliards d'euros constants*	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Suppression du reliquat de cotisations sociales famille, cotisation de solidarité autonomie et aide au logement (Fnal)	- 3,2	- 6,5	- 9,7	- 13	- 16,2	- 19,5	- 22,7
Baisse des impôts sur la production	- 7,2	- 14,5	- 21,7	- 28,9	- 36,1	- 43,4	- 50,6
Baisse des impôts sur le revenu	- 10,6	- 12,2	- 13,9	- 15,5	- 17,1	- 18,7	- 20,3
Baisse de la dernière tranche de l'IR	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
Retour à une imposition forfaitaire des revenus du capital	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3
Baisse des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les produits de placement	- 1,2	- 2,4	- 3,6	- 4,7	- 5,9	- 7,1	- 8,3
Baisse de la fiscalité directe locale (bouclier fiscal local)	- 0,4	- 0,9	- 1,3	- 1,7	- 2,1	- 2,6	- 3
Suppression de l'ISF	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5	- 5
Baisse de l'IS à environ 25 %	- 1,4	- 2,9	- 4,3	- 5,7	- 7,1	- 8,6	- 10
Impôts sur certains produits, à l'exclusion de la TVA	8	8	8	8	8	8	8
Hausse des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Taxes sur les tabacs	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle)	1	1	1	1	1	1	1
Taxes spéciales sur les conventions d'assurances	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Taxes sur les boissons	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Produits de la loterie nationale et du loto	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Taxe sur les primes d'assurance auto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Taxe sur les jeux des casinos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Taxes sur les paris hippiques	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Divers	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Hausse de la TVA	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1
Passage du taux normal de 20 à 21 %	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Passage du taux intermédiaire de 10 à 11 %	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Totale évolution des prélèvements obligatoires	- 6,3	- 20	- 33,5	- 47	- 60,5	- 74	- 87,5

■ Les chiffres sont donnés *ex ante*, ce qui signifie que les baisses sont calculées par rapport aux volumes actuels que représentent les prélèvements obligatoires. Les chiffres ne correspondent pas aux baisses effectives constatées après application de la stratégie iFRAP, le supplément de croissance dynamisant les rentrées fiscales même sur fond de baisse du taux de prélèvement.

* Les chiffres ont été arrondis à la plus proche décimale. En conséquence, l'addition par colonne peut présenter un résultat différent de celui effectivement affiché.

Nous avons introduit ces différents éléments constitutifs de la stratégie iFRAP dans le modèle Nemesis, avec comme base le scénario de référence précédemment présenté. Les conséquences

économiques de ces différences d'évolutions des dépenses et des recettes publiques de la stratégie iFRAP relativement à celles du scénario de référence sont examinées dans la partie suivante.

III ► La stratégie iFRAP en détail

Baisse des prélèvements

Nous proposons de reconstituer des marges de manœuvre et de renforcer l'attractivité de notre économie, permettant de faire revenir nos fortunes, nos créateurs et nos talents. C'est pourquoi nos propositions se dirigent à 80 % sur les entreprises et à 20 % sur le capital, afin de créer à nouveau des entreprises et des emplois en France (voir notre choc entrepreneurial en page 29) et de faire remonter le PIB marchand.

Les entreprises tricolores acquittent des prélèvements beaucoup plus lourds que leurs homologues allemandes ou britanniques. L'écart de fiscalité est de 200 milliards d'euros avec l'Allemagne et de 230 milliards d'euros avec le Royaume-Uni.

Cet écart trouve sa cause dans nos cotisations employeur qui sont bien supérieures à celles des Britanniques et des Allemands (11,6 points de PIB face à 4,1 et 6,6). À noter que les cotisations salariés sont plus faibles au Royaume-Uni mais plus lourdes en Allemagne car plus équilibrées entre employeur et employé. Ajouter à cela, le poids terrible des taxes sur la production (98 milliards d'euros en France, 19 en Allemagne, 36 au Royaume-Uni). Et, pour l'impôt sur les sociétés, les entreprises britanniques et allemandes paient 6 milliards d'euros de moins que les entreprises françaises.

Pour les ménages, l'addition de l'impôt sur le revenu aux taxes locales et à la CSG fait apparaître que les premiers niveaux de revenus sont bien moins imposés en France qu'au Royaume-Uni et cela certainement car les revenus de la solidarité sont imposés outre-Manche comme les revenus du travail. Pour les ménages au

niveau médian de revenus (entre 2 200 euros et 3 200 euros par mois), le taux d'impôt payé est à peu près comparable au Royaume-Uni. Pour les dernières tranches, le poids de l'impôt est comparable aux autres pays, uniquement grâce à l'existence des niches fiscales tant décriées.

En matière de fiscalité du capital des ménages,

le taux d'imposition est clairement exorbitant.

Nous sommes le seul pays à conserver un impôt sur la fortune aussi lourd, doublonnant les taxes foncières. Sur les revenus du capital, les Britanniques ont baissé la pression fiscale ces dernières années, tandis que la France

**Baisse des prélèvements :
nos propositions se dirigent
à 80 % sur les entreprises
et à 20 % sur le capital.**

l'a énormément augmentée, en imposant au barème de l'impôt sur le revenu les revenus du capital, situation unique en Europe. Les Allemands paient au final 58 milliards d'euros de moins que les Français sur le patrimoine (revenus et stocks).

Baisse des dépenses

Notre stratégie pour la baisse des dépenses publiques repose en premier lieu sur des efforts sur les personnels publics. De 12,8 % du PIB, nous proposons différentes mesures pour ramener le poids des rémunérations des agents à 10,9 % en 2027. Le nombre d'agents et le coût pour les finances publiques augmentent invariablement quel que soit le gouvernement au pouvoir. Nous comptons 5,2 millions d'agents des trois fonctions publiques (État, collectivités locales, hôpitaux publics) en 2008, puis 5,3 en 2012 et, enfin 5,4 en 2014. Avec 278 milliards d'euros de dépenses par an, la masse salariale des personnels publics de la France représente toujours 13 % de notre richesse nationale quand

les Allemands sont à 7,7 % et les Britanniques, à 9,5 %.

Cela implique un important effort de non-remplacement des départs à la retraite dans la fonction publique que nous déclinons de la façon suivante :

■ 45 000 départs à la retraite environ non remplacés dans la fonction publique d'État ;

■ deux départs à la retraite sur trois non remplacés dans la fonction publique territoriale ;

■ non-remplacement total dans la fonction publique hospitalière.

Cet effort devrait représenter 1,4 milliard d'euros dans la fonction publique d'État, un milliard dans les collectivités et 500 millions dans la fonction publique hospitalière. Au total, y compris, les opérateurs et les organismes de Sécurité sociale, l'effort serait de 3,5 milliards d'euros annuellement d'ici 2022.

Nous proposons cependant de renforcer les embauches dans les postes régaliens avec d'ici 2022 :

■ 6 000 postes dans le secteur de la Défense ;

■ 5 000 postes dans le secteur de la police/gendarmerie ;

■ 4 000 postes dans le secteur justice/pénitentiaire.

À ces mesures s'ajoutent aussi un gel du point de fonction publique, la suppression du supplément familial de traitement et la lutte contre l'absentéisme.

Au total, et pour les trois fonctions publiques, c'est 4,8 milliards d'euros

annuels d'effort sur les personnels.

Cet effort ne sera pas possible sans revoir la question du statut de la fonction publique, en particulier la question du temps de travail. En augmentant le temps de travail de 1 607 à 1 718 heures travaillées annuelles comme constaté dans le privé, c'est ainsi l'équivalent de 400 000 postes ETP qu'il est possible de créer. En effet, le non-remplacement implique

d'augmenter le nombre d'heures travaillées sans recourir aux heures supplémentaires. C'est particulièrement vrai dans l'éducation nationale où il faudrait au minimum augmenter le temps de travail de deux heures supplémentaires pour le second degré.

À cet effort sur les personnels publics doit se joindre une réforme de systèmes de retraite et un alignement des régimes publics et privés. Les économies à attendre de cet alignement dans toutes les composantes de la retraite (taux de cotisation, mode de calcul, âge, avantages annexes, etc.) sont de 3,4 milliards d'euros par an supplémentaires. Nous consacrerons une étude spécifique à ce sujet dès octobre 2016.

Cette proposition fait aussi le lien avec la refonte de notre système de protection sociale que nous déclinons sous différentes mesures :

■ mise en place de l'allocation sociale unique⁵ : qui doit permettre d'économiser à la fois sur

les frais de gestion et sur le montant des aides versées sous conditions de ressources et qui ont augmenté de 40 % depuis 2009 (on compte 47 aides sous condition de ressources actuellement) : économie attendue de deux milliards d'euros annuellement ;

■ réformes dans le secteur de la santé avec le développement de l'ambulatoire, la réduction des actes inutiles et la réforme de l'AME : nous chiffrons

à 1,4 milliard d'euros les économies annuelles supplémentaires ;

■ réforme de l'assurance chômage : 700 millions d'euros de baisses annuelles de dépenses ;

■ réforme des aides à l'investissement dans le logement social : 700 millions d'euros annuellement de baisses de dépenses.

■ 5 Voir Société Civile n° 166, mars 2016.

“ Une baisse des dépenses qui conjugue effort sur la masse salariale publique et refonte de notre protection sociale. ”

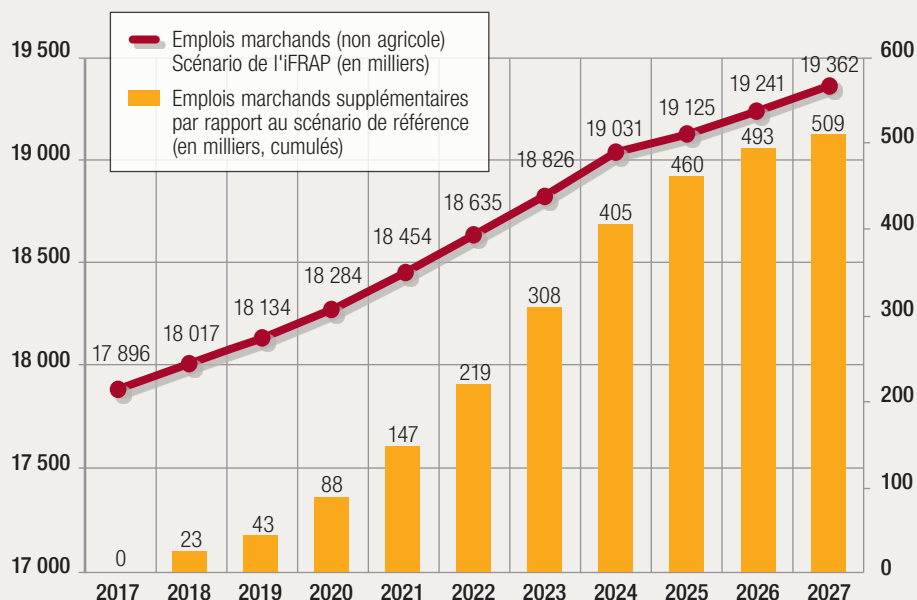
IV ► Conséquences économiques de la stratégie iFRAP : des effets dès 2022

Le graphique ci-dessous nous indique la croissance du PIB et les contributions des différents agrégats dans la trajectoire de la stratégie iFRAP.

Résumé des principaux résultats économiques de la stratégie iFRAP
(écarts cumulés par rapport à la stratégie de référence)

	2018	2019	2020	2021	2022	...	2027
PIB (écart au scénario de référence en %)	0,21	0,30	0,52	0,81	1,15		2,40
Emplois marchands (écart au scénario de référence)	23	43	87	148	219		510
Indice des prix à la consommation (écart au scénario de référence en %)	0,30	0,11	- 0,18	- 0,50	- 0,83		- 1,54
Solde extérieur (écart au scénario de référence en milliards d'euros 2015)	0	0,8	1,9	3	4		3,2
Solde public (écart au scénario de référence en milliards d'euros)	18	22	25	29	33		49

Une forte augmentation de l'emploi marchand : + 739 000 emplois en 2022, + 1 million en 2024

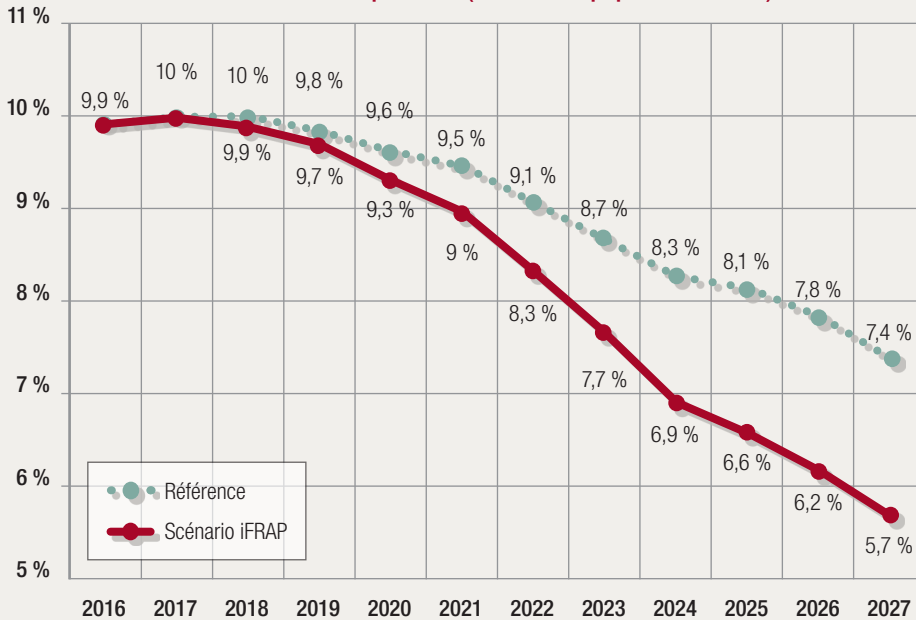


En 2022, la mise en place de la stratégie iFRAP permet un supplément de croissance de 0,35 point par rapport au scénario de référence, ce qui permet d'atteindre une croissance de 2 % dans le scénario de la stratégie iFRAP. En 2024,

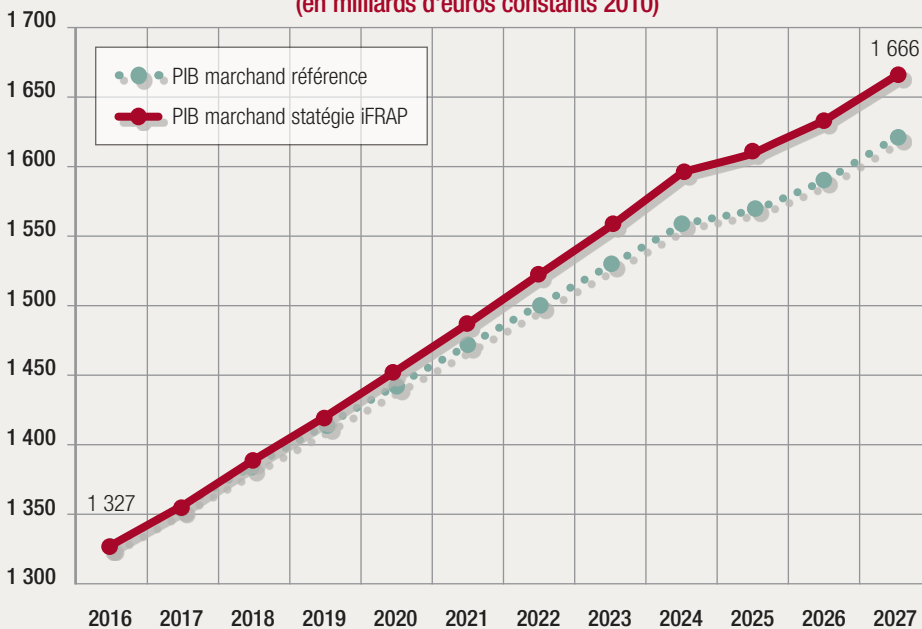
lorsque les baisses de prélèvements obligatoires ont atteint leur plein objectif, le supplément de croissance est de l'ordre de 0,47 point, porté par des surcroûts d'investissement et de consommation par rapport au compte de référence.

Un taux de chômage en forte baisse : 8,3 % en 2022, 5,7 % en 2027

Taux de chômage dans le scénario de référence et dans le scénario de la stratégie iFRAP en France métropolitaine (en % de la population active)



PIB marchand dans le scénario de référence et dans le scénario stratégie iFRAP (en milliards d'euros constants 2010)

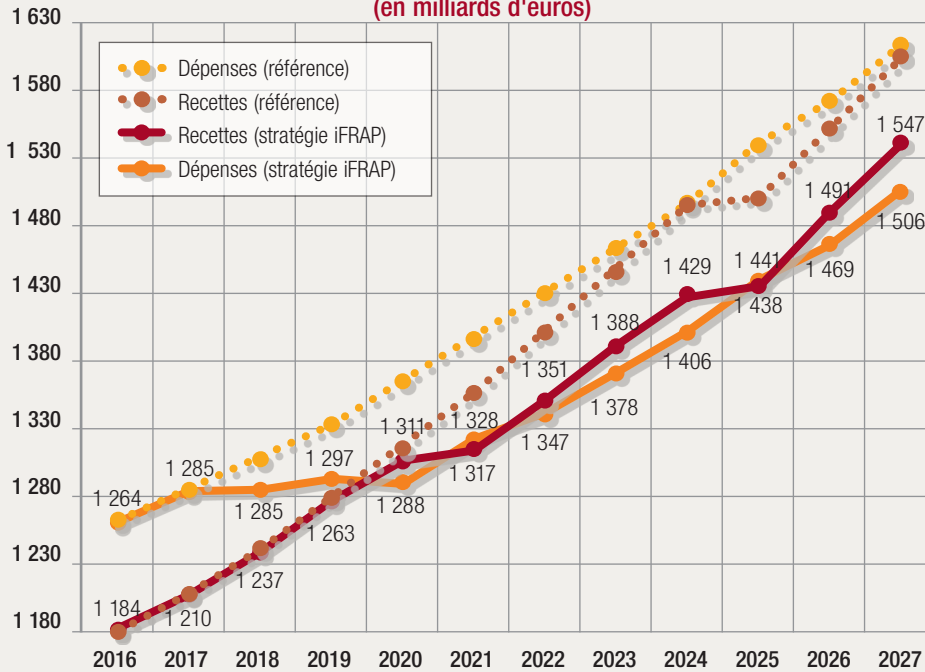


V ► Le redressement des finances publiques grâce à la stratégie iFRAP

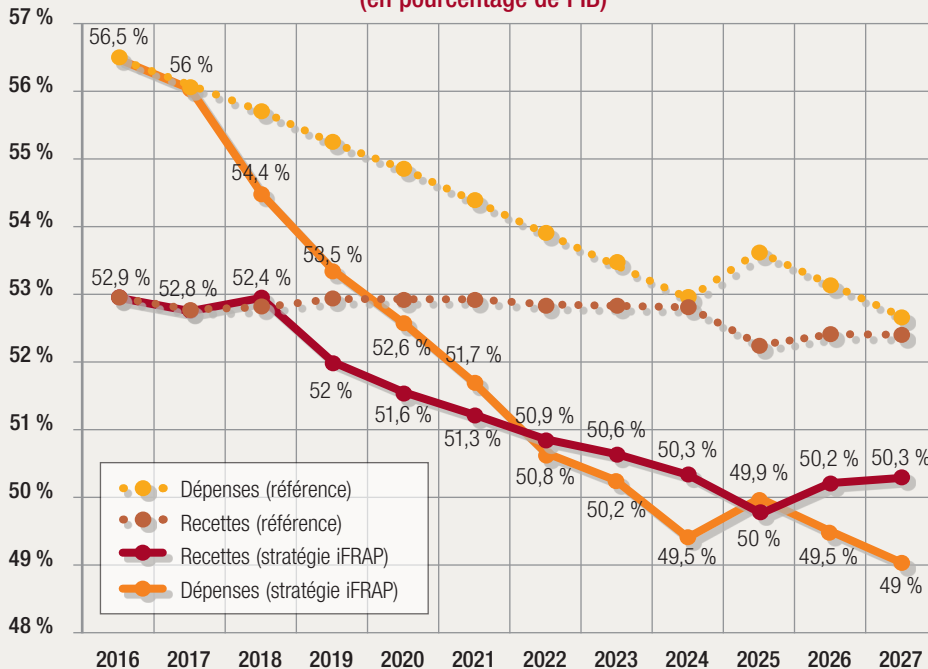
Dépenses et recettes des administrations publiques dans la stratégie iFRAP (en points de PIB)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses	56,5 %	56 %	54,4 %	53,5 %	52,6 %	51,7 %	50,8 %	50,2 %	49,5 %	50 %	49,5 %	49 %
Rémunérations des salariés et consommations intermédiaires	17,8 %	17,7 %	17,1 %	16,7 %	16,3 %	16 %	15,8 %	15,7 %	15,6 %	15,5 %	15,4 %	15,3 %
Rémunérations des salariés	12,8 %	12,8 %	12,3 %	12 %	11,7 %	11,4 %	11,1 %	11,1 %	11 %	11 %	11,9 %	10,9 %
Consommations intermédiaires	5 %	5 %	4,8 %	4,7 %	4,7 %	4,7 %	4,6 %	4,6 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %	4,4 %
Prestations sociales	25,9 %	25,5 %	24,8 %	24,2 %	23,7 %	23,3 %	22,8 %	22,4 %	22,1 %	22,7 %	22,4 %	22,2 %
Prestations sociales en nature	6 %	5,9 %	6 %	5,9 %	5,9 %	5,8 %	5,8 %	5,7 %	5,7 %	5,9 %	5,8 %	5,8 %
Prestations sociales en espèces	19,9 %	19,6 %	18,9 %	18,3 %	17,9 %	17,5 %	17 %	16,7 %	16,4 %	16,8 %	16,6 %	16,4 %
Investissement (FBCF)	3,6 %	3,5 %	3,6 %	3,7 %	3,7 %	3,7 %	3,7 %	3,7 %	3,6 %	3,6 %	3,6 %	3,6 %
Recettes	52,9 %	52,8 %	52,4 %	52 %	51,6 %	51,3 %	50,9 %	50,6 %	50,3 %	49,9 %	50,2 %	50,3 %
Cotisations sociales	18,8 %	18,8 %	18,6 %	18,6 %	18,5 %	18,5 %	18,5 %	18,5 %	18,6 %	18,7 %	18,9 %	19 %
Impôts sur les revenus (IS, IR, CSG...)	11,2 %	11,2 %	10,9 %	10,8 %	10,8 %	10,7 %	10,7 %	10,7 %	10,7 %	10,5 %	10,5 %	10,6 %
Impôts sur la production et les importations	15,6 %	15,4 %	15,7 %	15,6 %	15,3 %	15 %	14,7 %	14,2 %	14,3 %	13,7 %	13,7 %	13,8 %
dont TVA	7 %	6,9 %	7,3 %	7,5 %	7,5 %	7,5 %	7,4 %	7,4 %	7,3 %	6,9 %	6,9 %	6,9 %
dont taxes sur les produits	4 %	4 %	4,1 %	4,1 %	4,1 %	4,1 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %	4 %
dont taxes sur les imports	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
dont autres taxes sur les produits	4,5 %	4,5 %	4,2 %	3,9 %	3,7 %	3,4 %	3,2 %	3 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %

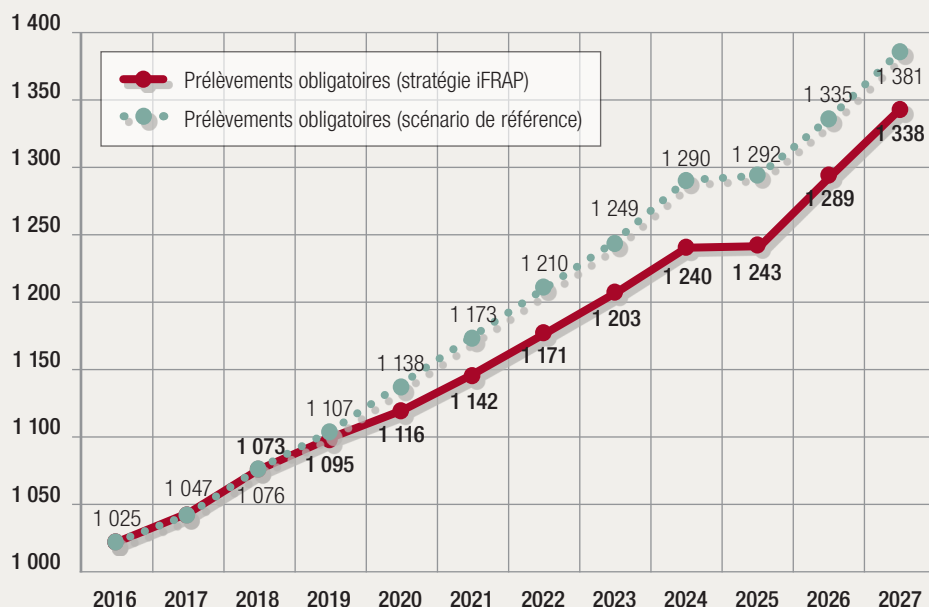
Dépenses et des recettes publiques dans le scénario de la stratégie iFRAP
(en milliards d'euros)



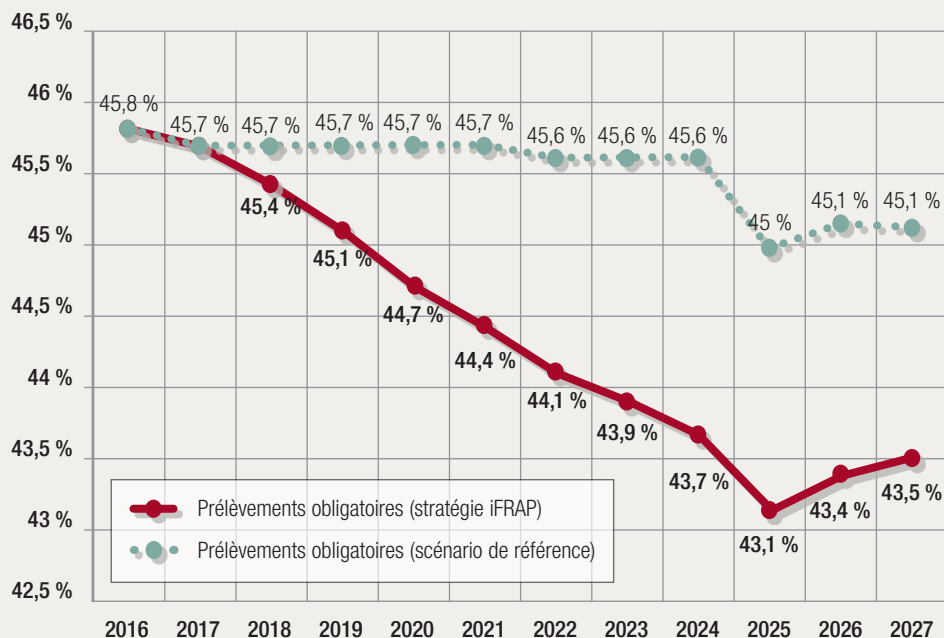
Dépenses et des recettes publiques dans le scénario de la stratégie iFRAP
(en pourcentage de PIB)



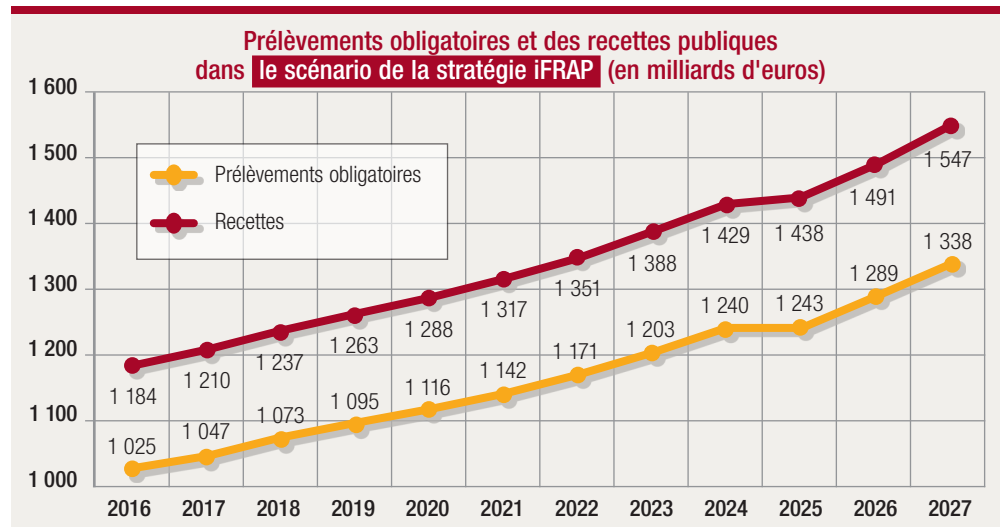
Prélèvements obligatoires dans le scénario de la stratégie iFRAP et dans le scénario de référence (en milliards d'euros)



Prélèvements obligatoires dans le scénario de la stratégie iFRAP et dans le scénario de référence (en points de PIB)



L'écart de prélèvements obligatoires entre le scénario de la stratégie iFRAP et le scénario de référence atteint 45 milliards d'euros (un peu moins de deux points de PIB) en 2024 lorsque l'ensemble des baisses de prélèvements obligatoires prévues dans la stratégie iFRAP a été mis en œuvre (- 86 milliards d'euros).



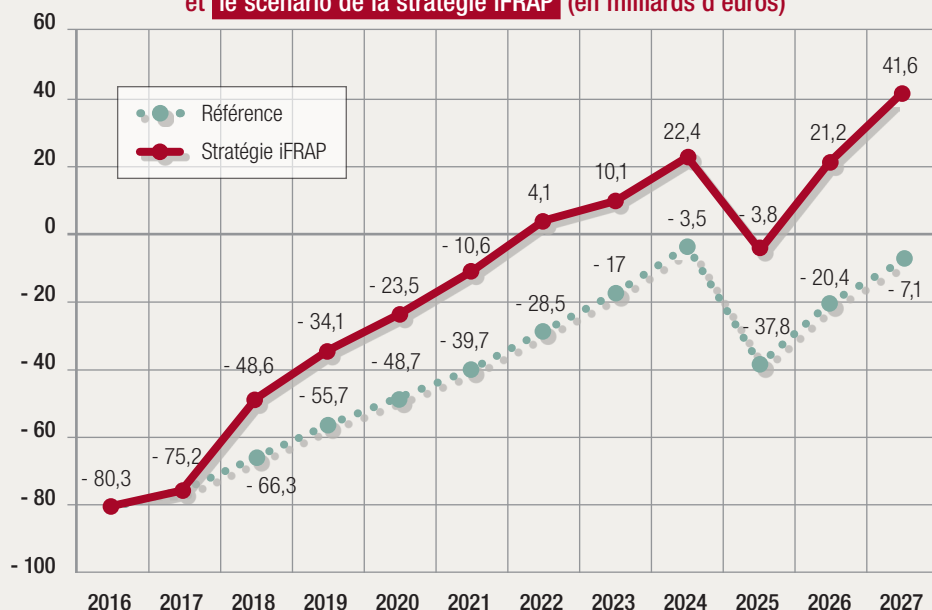
Sur la période 2018-2022, la stratégie iFRAP est plus ambitieuse qu'un objectif « zéro volume » en matière de baisse des dépenses publiques et proche d'un objectif « zéro valeur » en 2018. Les hausses de la TVA et de diverses taxes sur les produits gonflent l'élasticité des recettes au PIB en 2018 avant que celle-ci ne chute vers un

niveau de 0,7/0,8 du fait des baisses de prélèvements jusqu'en 2024. En 2025, le ralentissement économique que nous avons introduit dans le scénario de référence occasionne à la fois une hausse des dépenses et un effondrement temporaire de l'élasticité des recettes au PIB qui est compensé par une hausse les années suivantes.

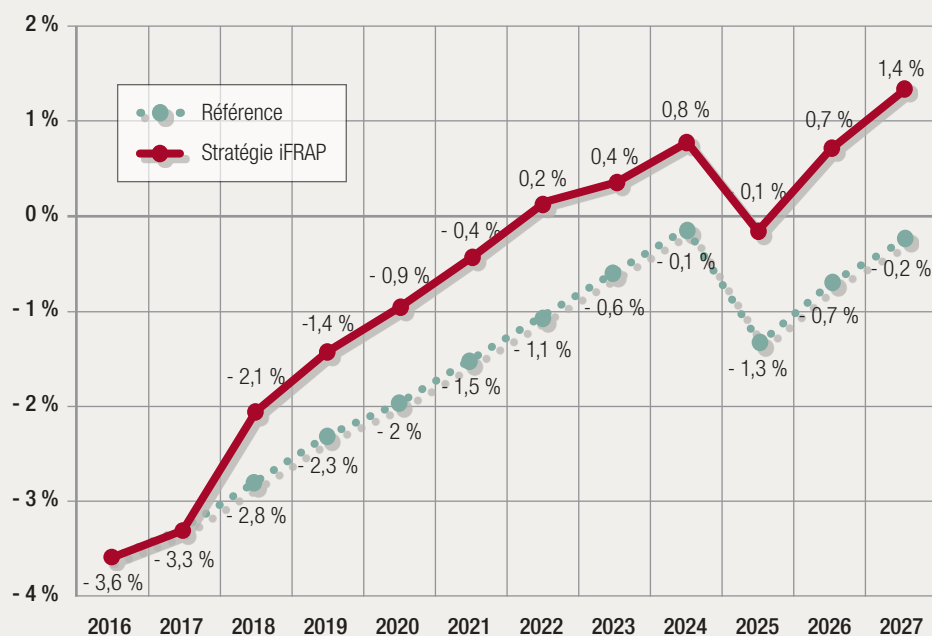
	Dépenses (en milliards d'euros)	Dépenses (en points de PIB)	Recettes (en milliards d'euros)	Recettes (en points de PIB)	Solde (en milliards d'euros)	Solde (en points de PIB)
2016	1 264	56,5 %	1 184	52,9 %	- 80,3	- 3,6 %
2017	1 285	56,0 %	1 210	52,8 %	- 75,2	- 3,3 %
2018	1 285	54,4 %	1 237	52,4 %	- 48,6	- 2,1 %
2019	1 297	53,5 %	1 263	52 %	- 34,1	- 1,4 %
2020	1 311	52,6 %	1 288	51,6 %	- 23,5	- 0,9 %
2021	1 328	51,7 %	1 317	51,3 %	- 10,6	- 0,4 %
2022	1 347	50,8 %	1 351	50,9 %	4,1	0,2 %
2023	1 378	50,2 %	1 388	50,6 %	10,1	0,4 %
2024	1 406	49,5 %	1 429	50,3 %	22,4	0,8 %
2025	1 441	50 %	1 438	49,9 %	- 3,8	- 0,1 %
2026	1 469	49,5 %	1 491	50,2 %	21,2	0,7 %
2027	1 506	49 %	1 547	50,3 %	41,6	1,4 %

Le scénario de la stratégie iFRAP permet de dégager des excédents budgétaires dès 2020. Ceux-ci atteignent 2 % du PIB entre 2022 et 2024 permettant d'alléger sensiblement la dette publique.

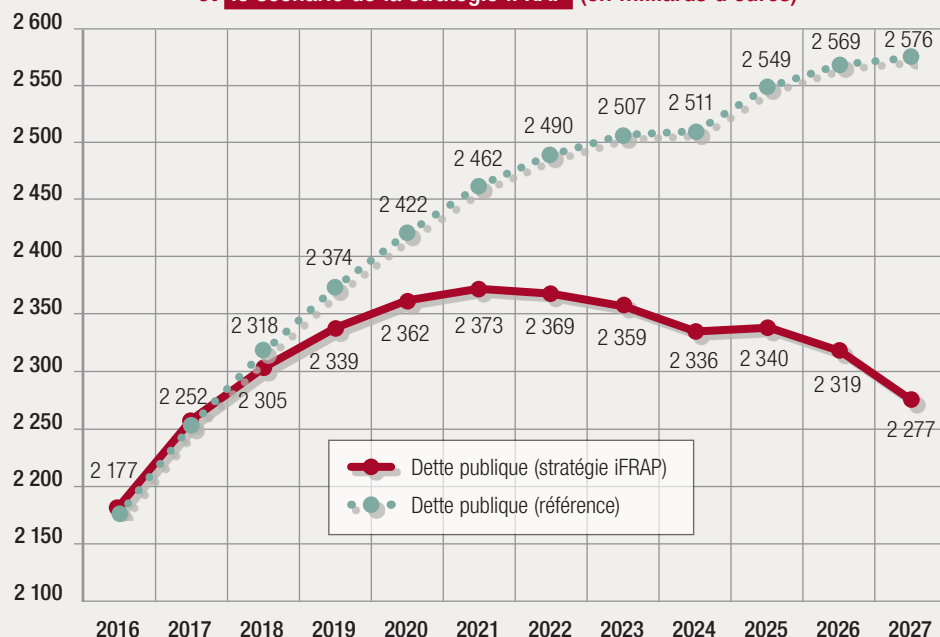
**Solde public dans le scénario de référence
et le scénario de la stratégie iFRAP (en milliards d'euros)**



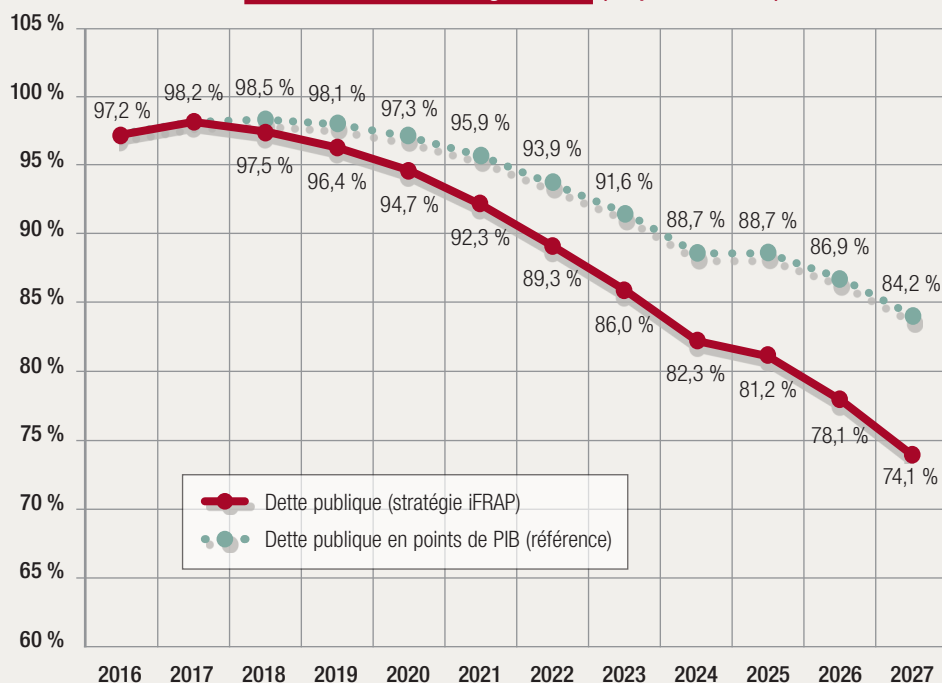
**Solde public dans le scénario de référence
et le scénario de la stratégie iFRAP (en points de PIB)**



**Dette publique dans le scénario de référence
et le scénario de la stratégie iFRAP (en milliards d'euros)**

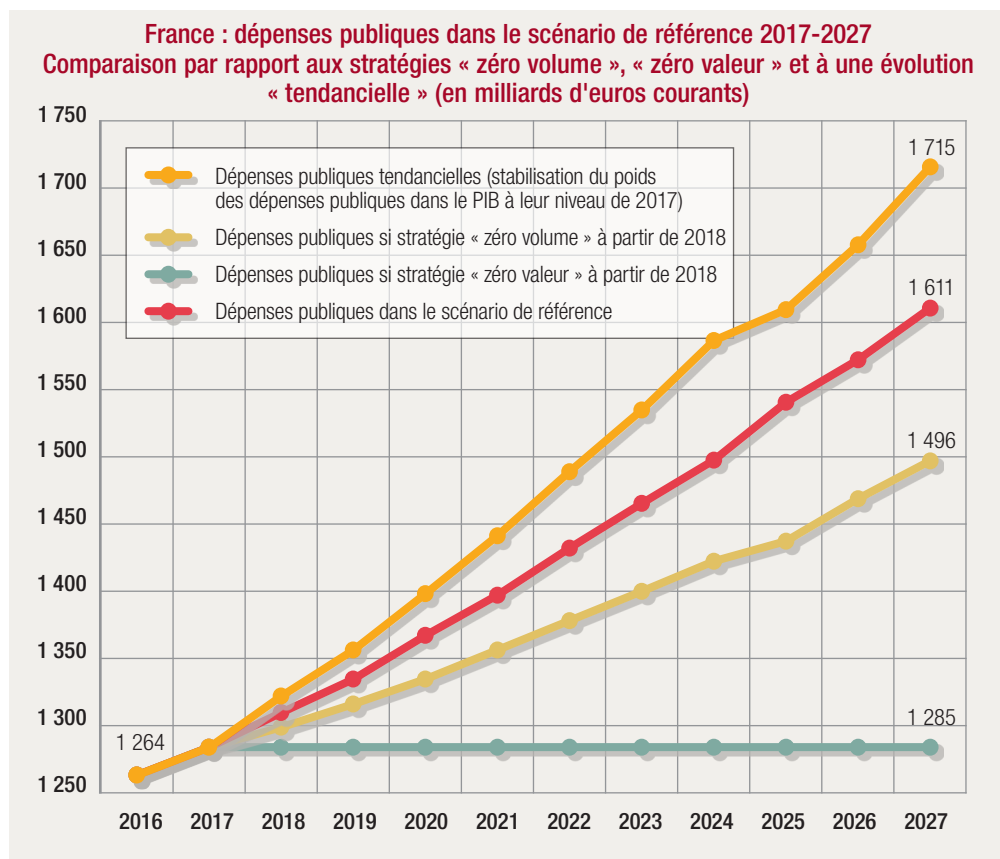


**Dette publique dans le scénario de référence
et le scénario de la stratégie iFRAP (en points de PIB)**



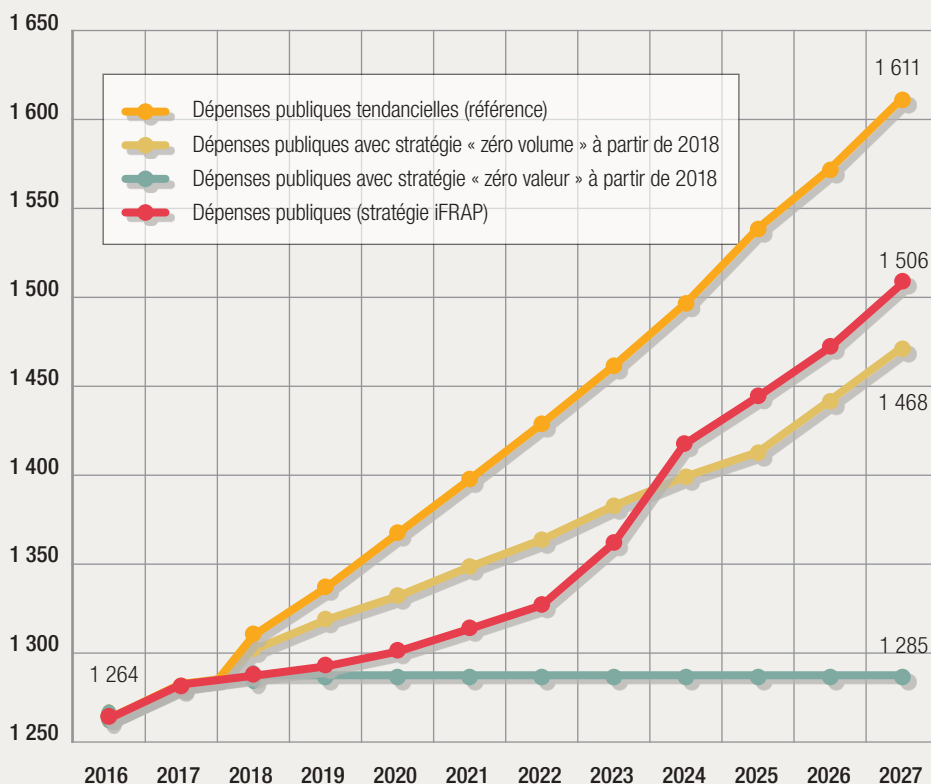
VI ► Comparaison internationale : quelles stratégies budgétaires en Allemagne et au Royaume-Uni ?

Comme le montre le graphique ci-dessous, la trajectoire des dépenses publiques du scénario de référence se situe entre une évolution « tendancielle » qui maintiendrait le poids des dépenses publiques à son niveau de 2017 (soit 56 % du PIB) tout au long de la période et une stratégie « zéro volume », qui consisterait à faire progresser les dépenses publiques au rythme de l'inflation. Alors que la stratégie iFRAP va plus loin en proposant une trajectoire inférieure à la progression au rythme de l'inflation, jusqu'en 2024. Cet effort important sera incontournable si l'on veut redresser les finances publiques sur le prochain mandat.



■ Note: Évolution « tendancielle » (courbe orange) : les dépenses publiques croissent au taux de croissance du PIB en valeur assurant ainsi une constance du poids des dépenses publiques rapportées au PIB en valeur, évolution si stratégie « zéro volume » : les dépenses publiques croissent au rythme du déflateur du PIB (courbe jaune), évolution si stratégie « zéro valeur » (courbe verte) : les dépenses publiques sont maintenues constantes.

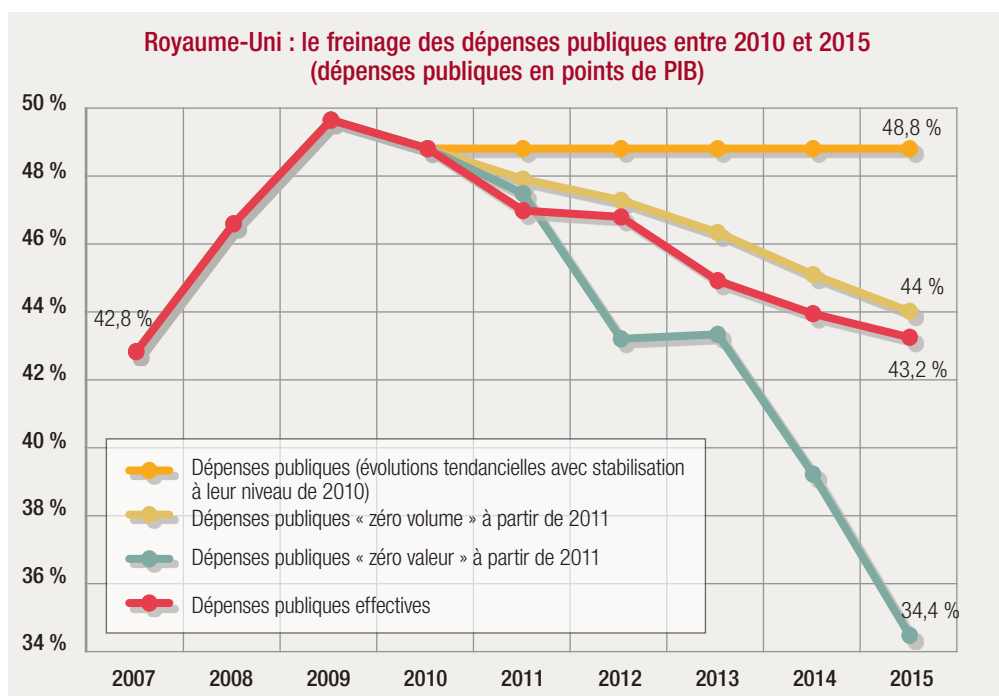
France : dépenses publiques dans le scénario « stratégie iFRAP » 2017-2027
 Comparaison par rapport à des stratégies « zéro volume »,
 « zéro valeur » et l'évolution « tendancielle »
 (en milliards d'euros courants)



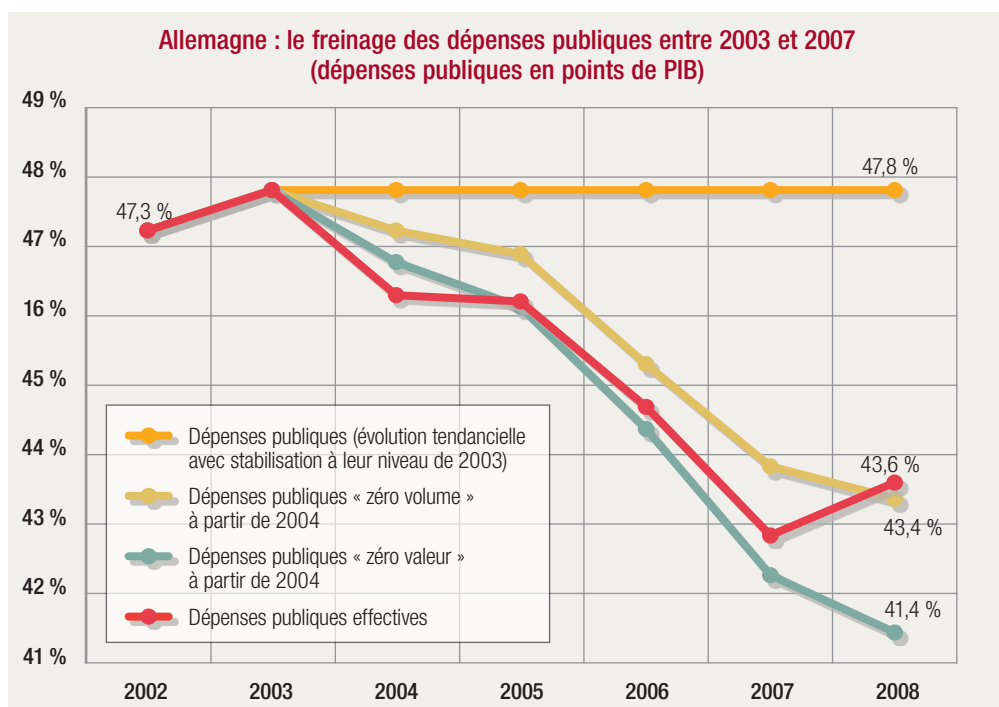
Il convient de noter que l'évolution des dépenses publiques constituerait déjà une certaine rupture par rapport à ce qui a pu être constaté depuis 2010, puisqu'elles n'ont fait l'objet d'aucune véritable stratégie de réduction. Nous sommes donc très loin pour le moment de la mise en place d'un ralentissement des dépenses publiques reposant sur une stratégie « zéro volume »... Pourtant, les exemples d'ajustements des

dépenses publiques réalisés par certains de nos partenaires européens, l'Allemagne entre 2003 et 2007⁶ ou le Royaume-Uni depuis 2010, montrent que ceux-ci ont reposé sur une stratégie située entre la stratégie « zéro valeur » et la stratégie « zéro volume » (les ajustements ayant même été au-delà d'une stratégie « zéro valeur » en 2004 en Allemagne et en 2011 au Royaume-Uni, c'est-à-dire lors du démarrage de l'ajustement budgétaire).

■ 6 La stratégie adoptée par les autorités allemandes depuis 2010, sans être un ajustement aussi important que celui réalisé de 2003 à 2007, a néanmoins permis que le poids des dépenses publiques dans le PIB baisse de 3,4 points entre 2010 et 2015 pour presque rejoindre le niveau qu'il connaissait en 2008.



Les deux ajustements examinés, celui en Allemagne entre 2003 et 2007, celui au Royaume-Uni entre 2010 et 2014, ont abouti à abaisser les dépenses publiques de 5 points de PIB en quatre ans.



Dès 2017, mettre en œuvre une loi de finances « entrepreneuriale »

Comment rattraper notre retard et remettre du « carburant » dans la machine à créer des emplois ? Dès 2017, il s'agit de libérer le capital au service de l'investissement productif et créer un choc entrepreneurial à l'image de ce qui a été fait par Barack Obama au plus fort de la crise économique de 2010-2011 ou de David Cameron à son arrivée au pouvoir. Des mesures très audacieuses ont été mises en place, particulièrement si on les compare à la fiscalité très complexe et particulièrement désincitative depuis 2012 et l'arrivée de François Hollande à la tête de l'exécutif.

La Fondation iFRAP propose que dès 2017, dans une loi de finances rectificative, une série de mesures en faveur de l'investissement dans les entreprises, soient prises :

- supprimer l'ISF ;
- renforcer la mesure IR-PME en la sortant du plafond global des niches, en remontant le plafond d'investissement à 1 million d'euros et le taux de déduction à 30 % comme les Britanniques⁷ ;
- revenir à une taxation forfaitaire des plus-values et prévoir un abattement de 100 % sur la taxation des plus-values pour les *start-up*/PME (de moins de 50 salariés au moment de l'investissement) à l'image de la mesure mise en place aux États-Unis ou au Royaume-Uni ;
- considérer l'investisseur qui investit plus de 100 000 euros dans une entreprise comme un investisseur actif professionnel pour lui permettre de déduire ses pertes de sa fiscalité personnelle dans le cadre de la société de capitaux à transparence fiscale ;
- baisse de la dernière tranche de l'IR ;
- baisse des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les produits de placement.

Ces mesures sont indispensables en plus de la trajectoire budgétaire pour réenclencher la machine économique. Depuis trop longtemps, les observateurs se lamentent sur le manque de financement en faveur des créations d'entreprises et des PME. On ne compte plus le nombre de rapports publics sur ce sujet. Mais il est temps de passer aux actes. En 2015, 525 000 entreprises ont été créées.

C'est le chiffre le plus faible depuis 2009 et la mise en place des autoentrepreneurs (renommés désormais par l'Insee « micro-entrepreneurs »). Seules 5 % des entreprises sont employeuses au moment de leur création, soit 24 000 unités, chiffre qui fléchit régulièrement depuis 2012. Or, on ne peut que s'inquiéter du nombre croissant de Français partant créer leur entreprise à l'étranger. Selon la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, en 2013, près de deux Français sur dix à l'étranger sont des créateurs d'entreprise, contre seulement un sur dix en 2003.

Plusieurs études internationales (OCDE, US, UK) montrent l'impact essentiel des *start-up* sur la croissance économique⁸. Cependant, comme le souligne l'étude Nesta, « *il n'y a pas d'ingrédients ou remède miracle derrière les entreprises qui atteignent une période de croissance rapide* ». Il est donc essentiel de créer un environnement favorable à la création qui profitera à tous et ne constituera pas une barrière pour de futurs champions. Pour créer un environnement favorable, la question de l'accès au capital est essentielle car le financement est le nerf de la guerre dans le développement des entreprises et leur capacité à prendre une place déterminante sur un marché mondial. La Kauffmann Foundation, institut dédié à l'entrepreneuriat, souligne que tout ne doit pas être mis sur le seul accès au capital-risque. La fiscalité joue un rôle important et notamment la taxation des plus-values afin d'inciter les investisseurs providentiels à investir dans les jeunes entreprises et à leur apporter un accompagnement propice à leur croissance, comme le montrent les exemples étrangers. Dans notre étude « *Multiplier les start-up* », nous nous étions penchés sur les liens entre fiscalité des investisseurs, développement des *start-up* et créations d'emplois. Nous avons, à partir des calculs de l'institut Irdeme, estimé à 4 milliards le déficit en investissement d'amorçage.

États-Unis

Il existe plusieurs mesures fortes en faveur de l'investissement dans la création d'entreprises :

■ 7 Dans la perspective du prélèvement à la source il faudra sécuriser l'investisseur sur le risque financier en délivrant un agrément/rescrit à l'entreprise éligible au bénéfice d'investissements de *business angels*.

■ 8 Voir les études "The vital 6 %", une étude sur les *start-up* anglaises par l'institut britannique NESTA en 2009 ; "Determinants of High-Growth Entrepreneurship", une étude de l'OCDE en 2012 ; "HGF and the future of the american economy", une étude de la Kauffmann Foundation en 2010.

■ exemption des gains en capital: depuis 1993, le gouvernement fédéral a tenté d'attirer des investisseurs providentiels à verser de l'argent dans de petites entreprises à risque en exemptant de 50 % les taxes sur les plus-values. En 2010, le président Obama a signé une loi fédérale, le "*Small Business Jobs Act*", exemptant les *Business Angels* de toute taxation sur les plus-values pour les investissements réalisés dans des entreprises de moins de 50 millions de dollars de capital, de façon à accélérer ces créations. Le *Tax Relief Act* a conservé cet abattement de 100 % en 2011 et le 18 décembre 2015, le président Obama a signé la loi de PATH qui renouvelle l'exclusion à 100 %, relative aux gains réalisés sur des "*qualified small business stock*" (QSBS) acquis après le 27 septembre 2010;

■ déduction spéciale *start-up*: depuis 2004, les *start-up* ont été autorisées à déduire jusqu'à 5 000 dollars de frais de démarrage, comme la recherche de marketing et de fournitures de bureau. Cette aide a été portée de façon permanente à 10 000 dollars par le *Small Business Act Jobs*;

■ enfin les structures juridiques existantes aux États-Unis facilitent la constitution de société dans l'intérêt des investisseurs. C'est ainsi des LLC (*partnership*)/Sub S (*corporations*) qui en tant que sociétés transparentes fiscalement mais à responsabilité limitée facilitent le développement des entreprises: en effet, les pertes inhérentes au développement de l'activité dans les premières années sont intégrées aux revenus de l'entrepreneur et donc déduites de son revenu imposable.

Royaume-Uni

■ lors de la révision des niches fiscales réalisée par l'*Office of Tax Simplification* en 2011, une bonne cinquantaine de niches ont été supprimées mais l'*Enterprise Investment Scheme* (EIS) a été renforcé (taux et plafond) puis le *Seed EIS* a été créé;

■ ce dispositif EIS créé en 1994 a connu un succès considérable au Royaume-Uni. Le dispositif combine une déduction sur l'impôt sur le revenu de 30 % au moment de l'investissement et une exemption d'impôt sur les plus-values. Pour le *Seed EIS*, c'est un abattement de 50 % à l'entrée; En 2012-2013, dernière année pour laquelle les chiffres officiels sont disponibles, on compte presque 20 000 contribuables ayant investi un total de 881 M£ par l'intermédiaire de l'EIS.

Auxquels il faut ajouter 5 000 autres personnes ayant investi 117 M£ dans le dispositif Seed-EIS pour des investissements dans de très jeunes sociétés. Depuis le lancement du dispositif en 1994, plus de 10,7 milliards £ ont été investis dans plus de 21 000 entreprises, selon les chiffres du HMRC, le Trésor britannique;

■ le dispositif dénommé "*entrepreneur's relief*" est disponible pour des plus-values découlant de la cession d'entreprises depuis 2008, sous plusieurs conditions. Mais depuis 2010, l'abattement applique un taux de 10 % aux plus-values, quel que soit le niveau des autres revenus ou gains du contribuable;

■ les plus-values qui dépassent le plafond à vie applicable sont imposées au taux marginal de 18 % ou 28 %;

■ enfin, les VCT ou *venture capital trust* s'assimilent à des fonds d'investissement dans les entreprises bénéficiant également d'avantages fiscaux.

En France

Rappelons que depuis l'arrivée à l'Élysée de François Hollande, les plus-values sont soumises au barème de l'impôt sur le revenu. Mais depuis le PLF 2013 et la mise en place d'un nouveau dispositif d'abattement selon la durée de détention. Le gouvernement a souhaité prendre en compte la situation des *start-up* même si on peut regretter que la question de l'ISF n'ait jamais été abordée. Autre difficulté, la faiblesse des incitations à l'entrée même si l'ISF-PME a été sanctuarisé. Mais l'IR-PME reste inutilisable car compris dans le plafond global des niches IR (alors même qu'une des niches Dom-Com, le Malraux et les Sofica restent en dehors). Par ailleurs, la Cour des comptes a critiqué l'ISF-PME jugeant le dispositif coûteux pour le budget public et sans effet sur l'activité économique ni sur l'emploi.

Même si la Cour a raison de s'interroger sur le fonctionnement actuel du dispositif SIF-PME, on est frappé par l'audace des dispositifs anglais et américains en comparaison du système français. Et qui ont tous pour point commun de favoriser l'investissement à risque dans les entreprises en création et PME là où la fiscalité de l'épargne incite plutôt à l'investissement dans la rente.