

PROJET DE LOI DE FINANCES

120

Les grandes orientations
des finances publiques

LES GRANDES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES

SOMMAIRE

- Les finances publiques en 2012
- Perspectives économiques pour 2012
- La politique économique du Gouvernement
- La révision générale des politiques publiques
- Convergence franco-allemande concernant l'assiette et le taux de l'impôt sur les sociétés

**LE PLF 2012 POURSUIT L'ACTION DECISIVE ENGAGEE PAR LE
GOUVERNEMENT POUR ATTEINDRE L'EQUILIBRE
DES FINANCES PUBLIQUES**

Principaux agrégats de finances publiques

(en points de PIB)	2010	2011	2012
Capacité de financement des administrations publiques	-7,1	-5,7	-4,5
<i>Etat</i>	<i>-6,3</i>	<i>-4,6</i>	<i>-3,7</i>
<i>Organismes d'administration centrale</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>
<i>Collectivités locales</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,4</i>
Dette des administrations publiques	82,3	85,5	87,4
Taux de PO	42,5	43,7	44,5
Dépense publique	56,6	56,3	55,8

En 2010, le déficit public s'élevait à -7,1 % du PIB. Selon la Cour des comptes, sur ces 7,1%, 3,7 %, soit un peu plus de 50% du déficit provenait de l'accumulation de déficits structurels hérités de ces 30 dernières années et 2.7%, soit un peu moins de 40 % du déficit, de l'impact négatif de la crise de 2008.

Cette crise, la plus forte depuis 1945, a eu sur nos finances publiques un impact sans précédent : chute brutale des recettes publiques de 20 % ; augmentation des dépenses pour relancer l'économie et protéger les Français les plus fragiles.

Cette hausse du déficit et de la dette n'est pas spécifique à la France. En moyenne, l'augmentation de la dette publique française entre début 2008 et fin 2010 (+ 18.4 % du PIB) a été inférieure à la moyenne de l'UE 27 (+ 21 % du PIB), et similaire à celle de l'Allemagne (+ 18.3 % du PIB).

La baisse de l'endettement public français est aujourd'hui un impératif. Elle passe d'abord par la réduction du déficit public, en agissant sur sa composante structurelle. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a fixé une trajectoire claire, avec un déficit public qui passera de 7,1 % du PIB en 2010 à 5,7 % en 2011 puis à 4,5 % en 2012, avant de s'établir à 3 % en 2013 puis 2 % en 2014 et 1 % en 2015.

- **Le PLF 2012 confirme le caractère intangible de la trajectoire de retour sous les 3% de déficit public en 2013**

Cette baisse du déficit public permettra de réduire le ratio d'endettement public à compter de 2013, et ce avec des hypothèses de croissance prudentes : après avoir progressivement révisé à la baisse sa prévision de croissance pour 2012 (de 2,25 à 1.75 %), le Gouvernement a également abaissé les prévisions pour 2013 et 2015, qui s'établissent désormais à 2 %, contre 2,5 % initialement.

Le Gouvernement a fait le choix d'agir sur la composante structurelle du déficit, car c'est elle qui détermine la capacité à réduire, dans la durée, la dette publique. Ainsi en 2012, avec une croissance

limitée à 1,75 %, le déficit conjoncturel restera élevé (-1,9 % du PIB, soit un niveau identique à 2011), tandis que le solde structurel s'améliorera : après s'être réduit de 1,4 % en 2011, il sera à nouveau diminué de 1,2 % en 2012 pour atteindre -2.6%.

Cet effort est le fruit d'une stratégie pluriannuelle de réduction du déficit qui s'appuie sur trois axes.

- **Premier axe de la stratégie pluriannuelle : un effort en dépenses sans précédent**

Il ne peut y avoir de trajectoire crédible de réduction des déficits publics sans maîtrise des dépenses publiques. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement réalise un effort sans précédent dans ce domaine :

- la part des dépenses publiques dans le PIB sera réduite de 0,5 % en 2012 après une baisse de 0,3 % en 2011 ;
- le Gouvernement a divisé par 3 le rythme de progression de la dépense publique : l'augmentation moyenne en volume a été de 2,6 % par an entre 1978 et 2008, contre 0,8 % en moyenne ces deux dernières années, ce qui représente une économie annuelle, en 2011 comme en 2012, de près de 16 Md€ par an ;
- les dépenses de l'Etat auront diminué de 21,5 % du PIB en 2009 à 20,2 % du PIB en 2012. En particulier, les dépenses de personnel hors pensions seront réduites de près de 200 millions d'euros en 2012, ce qui est une première historique pour un poste de dépenses qui n'a jamais cessé d'augmenter depuis 1945.

Cette action de maîtrise de la dépense concerne l'ensemble des administrations publiques.

En ce qui concerne l'Etat, le Gouvernement a progressivement durci les normes guidant l'évolution de ses dépenses. Entre 2008 et 2010, les dépenses ont été stabilisées au rythme de l'inflation à l'exception des moyens exceptionnels mobilisés pendant la crise. En 2011, les dépenses hors dettes et pensions ont été gelées en valeur, en ajoutant une nouvelle norme à la limitation des dépenses de l'Etat. En 2012, le Gouvernement va plus loin que le gel, puisque l'annonce d'un effort supplémentaire d'1 milliard d'euros va permettre de réduire en valeur les dépenses hors dette et pension, ce qui est un changement historique. En intégrant les dettes et les pensions, les dépenses baisseront en volume de 0,5%, soit une économie de 1,8 milliard d'euros par rapport à la stabilisation au niveau de l'inflation.

Ces économies résultent d'une action de réforme profonde de l'Etat appuyée sur la RGPP qui a permis des gains de productivité évalués à 15 milliards d'euros sur 2008-2013. Cette réforme de l'Etat se traduit en particulier par :

- le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ayant conduit à la suppression de 150 000 emplois ;
- l'objectif de baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention fixé aux ministères dans le cadre du budget triennal 2011 ;
- la réforme de la politique immobilière et des achats.

Les administrations publiques locales sont également mises à contribution, avec le gel des concours de l'Etat en 2011 et 2012 qui permet de réaliser près de 1 milliard d'euros d'économies chaque année.

En matière d'assurance maladie, le niveau de l'ONDAM à 3 % en 2010 puis à 2,9% en 2011, sera encore abaissé en 2012 (2,8 %). Le respect de l'ONDAM en 2010 et en 2011, résultat qui n'a jamais été atteint depuis sa création en 1997, représente une économie annuelle de plus de 2 Md€. Au

total, le déficit de l'assurance-maladie sera divisé par 2 entre 2010 et 2012, et 60 % de cette réduction porte sur les dépenses.

Enfin en matière de retraite, la réforme de 2010 se traduit déjà par une économie de 5,5 milliards d'économies tous régimes en 2012. Considéré comme un « pas dans la bonne direction » par le FMI, elle est exemplaire de cette approche de réduction structurelle de la dépense. Elle permettra d'atteindre l'équilibre en 2018, grâce à une réforme qui préserve l'équité entre générations.

- **Deuxième axe de la stratégie pluriannuelle : la mise en place d'une fiscalité plus équitable, plus efficace et plus compétitive**

Le Gouvernement écarte toute hausse générale des impôts, compte-tenu du niveau des prélèvements obligatoires en France. Même si leur niveau demeure inférieur à celui de la fin des années 90, la France reste l'un des pays les plus imposés au monde.

Le Gouvernement privilégie d'abord, en matière de recettes, un effort ciblé sur certains prélèvements, au nom notamment de l'équité :

- sur l'impôt sur les sociétés, qui a été fortement marqué par la crise. Dans le cadre du plan de réduction du déficit du 24 août, plusieurs mesures ont été votées pour accroître son rendement de plus de 2 milliards d'euros en 2012 en faisant porter l'effort sur les grands groupes ;
- sur les prélèvements sur le patrimoine, qui ont été accrus en matière sociale (passage de 12,3 à 13,5 % du taux des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine) et en matière fiscale (réforme du régime des plus-values immobilières), avec un rendement concentré sur les ménages les plus aisés.
- une contribution exceptionnelle sur l'ensemble des revenus des ménages les plus riches est par ailleurs mise en place.

La réduction des niches fiscales et sociales constitue un second axe d'action prioritaire du Gouvernement. Cet effort, engagé en LFI 2011 pour un montant de **11 milliards d'euros** est poursuivi en 2012.

Préservant les dispositifs favorables à l'emploi et à la compétitivité, le Gouvernement supprime en priorité les niches qui ne font plus la preuve de leur efficacité, par exemple le taux réduit de taxation des contrats d'assurance-maladie solidaire et responsable ou l'abattement à l'impôt sur les sociétés dont bénéficient certaines entreprises dans les DOM. Il a par ailleurs mis en place en 2011 un mécanisme de plafonnement des niches fiscales, pour limiter l'avantage qui peut en être tiré, et prévu en 2012, pour la deuxième année consécutive un dispositif de rabot.

Enfin le Gouvernement développe la fiscalité comportementale, à travers par exemple l'augmentation des taxes sur l'alcool, pour inciter à la modification des comportements.

Par ailleurs ces mesures ne remettent pas en cause les réformes profondes mises en place en 2007 pour rendre notre système fiscal plus compétitif : suppression de la taxe professionnelle ; suppression de l'IFA ; convergence progressive de l'impôt sur les sociétés français et allemand, réforme du crédit impôt recherche.

- **Troisième axe, une trajectoire de réduction des déficits compatible avec le soutien de la croissance**

La réduction des déficits doit être compatible avec le soutien de la croissance. Cet enjeu, qui vaut pour tous les pays, a conduit le Gouvernement à refuser plusieurs types de mesures : la hausse générale d'impôts, la suppression de niches favorables à l'emploi, la remise en cause des allègements de charges sur les bas salaires, la baisse des prestations sociales ou encore la remise en cause des dispositifs favorables à l'innovation.

Au contraire, le Gouvernement a maintenu la priorité budgétaire qu'il accorde à la recherche, avec un effort de 9 Md€ depuis 2007. De notre effort d'innovation dépend en effet le niveau de notre potentiel de croissance dans les années qui viennent.

Dans son rapport sur la France rendu public en juillet dernier, le FMI a souligné la qualité de la politique budgétaire française, en notant qu'elle respectait cet équilibre entre la réduction des déficits et le soutien de la croissance.

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES POUR 2012¹

L'activité mondiale demeure convalescente. La crise de 2008-2009 s'est nourrie de déséquilibres profonds et notamment de niveaux d'endettement des ménages et/ou des États trop élevés dans de nombreux pays. L'action résolue et coordonnée des pays du G20 a permis d'en limiter amplement les conséquences mais au prix d'une augmentation des dettes publiques alors que le désendettement privé n'a été que partiel.

La reprise mondiale peut ainsi connaître des à-coups. Sa fragilité la rend vulnérable aux chocs, positifs comme négatifs. Après un 1^{er} trimestre 2011 particulièrement soutenu (la croissance de la zone euro atteignant +0,8 %), une succession de mauvaises nouvelles au Japon, aux États-Unis, en Europe et sur le marché pétrolier, ont entraîné un regain de tensions sur les marchés boursiers et de dettes souveraines qui pourraient affecter la confiance des ménages et des entreprises.

Malgré ces soubresauts internationaux, la croissance française repose sur des fondamentaux sains. Les ménages français sont peu endettés, la masse salariale est dynamique et soutenue par des créations d'emplois importantes. La dissipation des turbulences actuelles permettrait d'atteindre une croissance de 1,75 % en 2012. La baisse de l'inflation, la poursuite du rétablissement du marché du travail et la diminution de l'épargne de précaution soutiendraient la consommation. La demande domestique et le retour du commerce mondial sur des rythmes tendanciels bénéficieraient alors à l'investissement.

1. Après un début d'année 2011 dynamique, l'activité mondiale pourrait connaître un ralentissement

En 2010, les plans de relance ont soutenu la demande et les industriels ont reconstitué leurs stocks pour s'ajuster à des perspectives d'activité en hausse. Le canal commercial a amplifié cette dynamique : le rebond marqué de la production manufacturière et l'allègement des tensions sur les financements commerciaux ont entraîné un rétablissement rapide des échanges (+ 14 % après une contraction de 12 % en 2009). La croissance mondiale a ainsi atteint 4,75 % après -1,25 % en 2009. Fin 2010-début 2011, la croissance est devenue plus autonome. Les moteurs privés de la croissance se sont progressivement mis en route, prenant le relais des soutiens publics. L'investissement des entreprises a notamment retrouvé une certaine vigueur, avec le desserrement des conditions de crédit, l'amélioration des perspectives de demande et la nécessaire adaptation – repoussée pendant deux ans – de l'appareil productif.

¹ Les prévisions présentées ici ont été finalisées sur la base des informations disponibles au 27 septembre 2011.

La dynamique d'ensemble a cependant été bridée par la persistance de larges déséquilibres et la lenteur prévisible du processus de désendettement. Ainsi, de la fin 2010 à l'été 2011, les pays avancés ont connu un rythme de croissance annuel moyen de l'ordre de 2 % tandis que dans plusieurs pays (Italie, Espagne, États-Unis), le rétablissement des marchés du travail n'a été que progressif.

L'activité est restée volatile en raison d'une série de chocs largement imprévisibles. La rigueur de l'hiver 2010 en Europe a tout d'abord entraîné des perturbations dans les transports et les chantiers de construction. Par contrecoup, le retour à des températures plus clémentes a soutenu l'investissement au 1^{er} trimestre 2011. Le prix du pétrole en dollars a augmenté d'environ 35 % au 1^{er} semestre 2011, en raison des tensions géopolitiques liées au « printemps arabe ». Par ailleurs, en mars 2011, le tremblement de terre au Japon, au-delà des dramatiques conséquences humaines, a fortement perturbé l'activité économique nipponne, ce qui a eu d'importantes répercussions mondiales.

Enfin, l'été 2011 a vu un enchaînement de mauvaises nouvelles macroéconomiques : ralentissement aux États-Unis, tensions sur les marchés de dettes souveraines (zone euro, États-Unis). Ces turbulences sont de nature à alimenter l'attentisme des ménages et des entreprises.

Après dissipation des tensions, l'activité se raffermirait en 2012. Si ces tensions demeurent limitées dans le temps, elles ne remettront pas en cause le scénario de croissance qui prévalait en juillet. En effet, les importants efforts de reconstruction au Japon soutiendraient en fin d'année la demande publique et privée, domestique et étrangère. Les prix des matières premières se sont stabilisés depuis le mois de septembre et l'évolution de la situation en Libye est de nature à permettre une reprise des exportations de pétrole qui détendrait le marché. En outre, le besoin de renouvellement des équipements obsolètes conservés pendant la crise pourrait favoriser une accélération de l'investissement.

La croissance mondiale demeurerait toutefois hétérogène. Les économies des pays émergents, quoiqu'en léger ralentissement, resteraient dynamiques. Les économies avancées croîtraient globalement à un rythme de l'ordre de 2 % par an mais les pays « périphériques » de la zone euro enregistreraient une croissance plus faible en raison d'un effort marqué de consolidation budgétaire et de désendettement du secteur privé. Au total, la demande mondiale adressée à la France ralentirait sensiblement courant 2011 à 5,75 % après près de 12 % d'augmentation en 2010. Elle accélérerait modérément vers un rythme plus tendanciel en 2012 (+ 6 %).

2. Les fondamentaux de l'économie française demeurent solides

La croissance du PIB atteindrait +1,75 % en 2011 et 2012. Du troisième trimestre 2009 au premier trimestre 2011, les exportations ont progressé de 2 % par trimestre en moyenne en lien avec le rebond du commerce mondial. Courant 2010, la croissance française est devenue plus autonome tandis que les effets du plan de relance se

dissipaient. Les entreprises ont recommencé à investir et à reconstituer leurs stocks. Depuis le début de l'année 2010, l'emploi a crû de manière relativement plus forte que lors des reprises précédentes (+ 129 000 emplois marchands en 2010), permettant une baisse du taux de chômage. Ce redressement rapide a également été rendu possible par les réformes du marché du travail entreprises par le Gouvernement (RSA, rupture conventionnelle, création de Pôle emploi, contrats aidés...).

L'économie française a également été marquée par des chocs domestiques : grèves au quatrième trimestre 2010 et fin du dispositif de prime à la casse (jouant favorablement au premier trimestre 2011 et défavorablement au suivant). Au total, si la croissance française a atteint en moyenne son rythme potentiel au premier semestre, son évolution trimestrielle a été contrastée : + 0,9 % au premier trimestre et 0 % au deuxième.

Les fondamentaux de l'économie française demeurent solides. Les ménages français sont relativement peu endettés et affichent un taux d'épargne élevé. La masse salariale est dynamique, soutenue par des créations d'emplois importantes (+ 111 600 au premier semestre 2011), une nette progression des salaires moyens ainsi que la prime « partage des dividendes ». Avec le repli de l'inflation en 2012 (1,7 % après 2,2 %), le pouvoir d'achat des ménages devrait légèrement accélérer. De plus, les effets négatifs de la fin de la prime à la casse étant dissipés, la croissance de la consommation des ménages devrait être moins erratique. L'investissement conserverait son dynamisme, les entrepreneurs jugeant leurs capacités de production encore insuffisantes.

Le déficit du commerce extérieur ne pèserait que faiblement sur la croissance en 2012. Les exportations profiteraient de la légère accélération de la demande mondiale, tandis que les importations évolueraient plus en ligne avec la demande intérieure (elles ont été très dynamiques début 2011).

Prévisions économiques 2011-2012
(Variation en volume, sauf indication contraire, en %)

	2010	2011	2012
PIB en France	1,5	1,75	1,75
Demande mondiale de biens adressée à la France	11,75	5,75	6
Indice des prix à la consommation en France	1,5	2,2	1,7
PIB monde	4,8	3,7	4,2
États-Unis	3,0	1,6	2,0
Zone euro	1,8	1,6	1,4
Taux de change euro/dollar US (niveau)	1,33	1,41	1,43
Prix du Brent (niveau en dollar US)	80	111	110

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT

CONSOLIDER LES FINANCES PUBLIQUES ET PRÉSERVER LA CROISSANCE

1. La France poursuit la réduction de son déficit public

Conformément aux orientations données dans le projet de loi de finances précédent, l'extinction des mesures de relance s'est poursuivie et la politique économique a été résolument tournée vers la consolidation budgétaire, conformément à l'engagement du Gouvernement de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013.

Le caractère approprié de la relance engagée par la France en 2008-2009, puis du mouvement de consolidation amorcé à partir de 2010, a été salué par les institutions internationales. La poursuite, en parallèle, d'importantes réformes structurelles (retraites, marché de l'emploi, investissements d'avenir) soutient l'amélioration de la croissance potentielle de l'économie française.

Cette politique équilibrée et cohérente a commencé à porter ses fruits dès 2010. Sur le plan des finances publiques, les normes de dépenses exigeantes que l'État s'est fixé ont été une nouvelles fois tenues. Pour la première fois depuis 1997, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) a été respecté. Au total, l'exécution budgétaire 2010 s'est avérée meilleure que prévue, ce qui a permis d'améliorer la cible de déficit pour 2011 (5,7 % du PIB). Le Gouvernement a donné une nouvelle preuve de sa détermination en annonçant le 24 août une série de mesures complémentaires en réponse à l'abaissement de ses prévisions de croissance.

Sur le plan de l'activité économique, la reprise s'est consolidée en début d'année. Après 1,5 % en moyenne annuelle en 2010, la croissance du PIB a été particulièrement robuste au 1^{er} semestre 2011 et devrait atteindre 1,75 % sur l'ensemble de l'année. Le marché de l'emploi bénéficie de cette dynamique : 220 000 emplois nets ont été créés dans le secteur marchand entre juin 2010 et juin 2011 contre 20 000 un an auparavant. Le chômage au sens du BIT a reculé de 0,2 pt au cours du premier semestre 2011. Pour la première fois depuis 2001, le secteur industriel a créé plus d'emplois qu'il n'en a détruits. L'inflation sous-jacente restera sous contrôle en 2011 (+1,2 % après +1,1 % en 2010). L'inflation totale a toutefois accéléré au premier semestre en raison de tensions sur les prix des hydrocarbures. Elle atteindrait + 2,2 % sur l'ensemble de l'année après + 1,5 % en 2010.

2. L'orientation de la politique économique en 2012 s'inscrit dans la continuité

a. La réduction des déficits, objectif intangible du Gouvernement

Malgré la reprise incontestable de l'activité économique depuis fin 2010, la croissance demeure fragile et sensible aux aléas de la conjoncture internationale. Les incertitudes sont renforcées par les turbulences qui agitent les marchés financiers depuis l'été 2011. Alors que les fondamentaux de l'économie française demeurent solides, le

prolongement de ces turbulences pourrait entamer la confiance des ménages et des entreprises, et peser sur leurs projets de consommation ou d'investissement.

Le contexte actuel diffère toutefois de celui de 2008. La défiance des marchés se porte désormais sur le niveau des dettes souveraines, raison pour laquelle le Gouvernement est déterminé à maintenir l'orientation de sa politique économique, celle d'une consolidation budgétaire irrévocable mais ciblée de telle sorte qu'elle ne pénalise pas la demande intérieure. Cette stratégie exigeante est la seule possible pour restaurer durablement une croissance soutenue.

Le 24 août 2011, le Gouvernement a annoncé 11 milliards d'euros d'efforts budgétaires en 2012 afin de compenser la révision à la baisse de sa prévision de croissance (1,75 %). Ces mesures témoignent de la grande cohérence de la politique économique du Gouvernement : elles combinent équité, justice fiscale et efficacité économique. L'évolution de la dépense publique restera contenue tandis que se poursuivra la suppression des niches fiscales et sociales considérées parmi les moins efficaces. L'effort sera essentiellement supporté par les grandes entreprises et les ménages les plus aisés.

En 2012, le Gouvernement ne déviara pas de cette ligne politique, la seule qui installe durablement la France sur la voie du désendettement. Le déficit public sera ainsi ramené à 4,5 % du PIB dès l'année prochaine, puis à 3 % en 2013, conformément à nos engagements européens.

b. Dans le même temps, le Gouvernement poursuit la mise en œuvre des profondes réformes structurelles engagées depuis 2007.

Parallèlement à l'effort indispensable de maîtrise de la dépense publique, le Gouvernement a engagé une politique de long terme visant à renforcer durablement la compétitivité de l'économie française, afin de créer les conditions d'une croissance solide et durable.

Afin de favoriser l'investissement productif, une réforme de la taxe professionnelle a été mise en œuvre dans la loi de finances pour 2010 qui a permis un gain net pour les entreprises de 8 milliards d'euros en 2010 et de 4 à 5 milliards d'euros les années suivantes. Ce sont les PME et l'industrie manufacturière qui seront les premières bénéficiaires de ces allègements, ce qui contribue à améliorer la compétitivité de l'industrie française.

Le crédit d'impôt recherche a été substantiellement simplifié et renforcé en 2008, en le rendant plus accessible pour un grand nombre d'entreprises (+ 60 % entre 2007 et 2009). Si la stabilité du dispositif est impérative pour qu'il puisse produire ses pleins effets, on peut déjà observer que les dépenses totales de R&D sont passées, dans le contexte pourtant très difficile de la crise internationale, de 2,07 % du PIB en 2007 à 2,21 % du PIB en 2009 en France un niveau inégalé depuis 2002.

Avec la poursuite de la politique de soutien aux pôles de compétitivité et la réforme de l'université engagée en 2007, la structuration de l'écosystème de l'innovation a connu de grandes évolutions. Elles seront encore amplifiées par l'effort sans précédent que

constitue le programme des investissements d'avenir dans une logique de concentration des efforts sur l'excellence et de renforcement du potentiel de croissance du pays.

Les profondes réformes entreprises par le Gouvernement depuis 2007 sur le marché de l'emploi concourent à ce même objectif. La réforme des retraites, le développement de la formation professionnelle, la mise en place de Pôle emploi, la loi sur l'offre raisonnable d'emploi, la création du revenu de solidarité active, le dispositif de rupture conventionnelle et les incitations à l'activité des seniors contribuent à accroître la population active et à faire baisser le chômage structurel.

3. La France continuera de jouer son rôle moteur au niveau international pour renforcer la coordination des politiques économiques et faire avancer les réformes financières.

a. Une action résolue afin d'assurer la stabilité financière de la zone euro

Lors du Sommet du 21 juillet 2011, les chefs d'État et de Gouvernement de la zone euro, sous l'impulsion du Président de la République et de la Chancelière Merkel, ont pris des mesures déterminantes pour assurer la stabilité de la zone de manière durable :

- la mise en place d'un nouveau plan d'aide à la Grèce pour garantir la soutenabilité de sa dette publique grâce à un assouplissement des conditions de prêts et une implication du secteur privé ;
- la baisse des taux et l'allongement de la maturité des prêts concédés à la Grèce s'appliquera à l'Irlande et au Portugal afin d'améliorer la soutenabilité de leur endettement public;
- la mise en place d'une véritable force de frappe financière pour la zone euro en renforçant les capacités d'action du Fond européen de stabilité financière (FESF) ;
- l'engagement des États membres à respecter rigoureusement leurs cibles budgétaires et à prendre des mesures visant à améliorer leur compétitivité.

Au-delà de ces mesures, les gouvernements ont décidé d'améliorer la gouvernance économique au sein de l'Union européenne et de la zone euro à travers une série de propositions qui renforcent le Pacte de stabilité et de croissance et visent à résorber les déséquilibres macroéconomiques. La création du futur mécanisme de stabilité européen, qui se substituera au FESF en 2013, dotera la zone euro d'un instrument sans précédent pour garantir sa stabilité financière.

La Chancelière Angela Merkel et le Président de la République ont décidé d'aller plus loin le 16 août dernier et de formuler des propositions communes concernant la réforme de la gouvernance de la zone euro. Ils ont également mis l'accent sur certaines mesures emblématiques qui feront l'objet d'engagements franco-allemands,

telles que l'inscription d'une règle d'or budgétaire, la mise en place d'une taxe sur les transactions financières et la convergence en matière d'impôt sur les sociétés.

b. Des avancées décisives en matière de régulation financière

Le Gouvernement s'est attaché à tirer les leçons de la crise financière et à promouvoir une régulation large où tous les produits, tous les acteurs sont régulés, sans excès. Cette action a été déclinée :

- **au niveau mondial**, où la France, en tant que présidente du G20, joue un rôle moteur ;
- **au niveau européen**, dans les négociations communautaires en cours ;
- **au niveau français**, avec la loi de régulation bancaire et financière votée à l'automne dernier le 22 octobre 2010.

Les acquis de cette nouvelle régulation sont visibles :

- **de nouveaux dispositifs de supervision financière et macroprudentiels ont été introduits** (création des autorités européennes de supervision financière, création en France de l'Autorité de contrôle prudentiel et du Conseil de régulation financière et du risque systémique). Les pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers ont été considérablement élargis (répression des abus de marchés sur les produits dérivés, modernisation de la procédure de sanction). Les ventes à découvert de valeurs financières ont ainsi été interdites le 12 août dans le cadre d'une démarche coordonnée avec plusieurs pays européens ;
- **les nouvelles exigences en capitaux propres des banques (Bâle III)** seront un pilier de la résilience de nos systèmes bancaires. De la même manière, pour les compagnies d'assurance, la directive Solvabilité II adoptée fin 2009 va refondre le cadre prudentiel de l'assurance et introduire de nouvelles exigences en capitaux propres ;
- **le champ de la régulation a été étendu**. Les marchés dérivés de gré à gré (600 milliards d'euros de transactions par an) sont en passe d'être régulés pour la première fois. Un projet de règlement de la Commission européenne qui devrait être adopté d'ici à la fin de l'année limitera fortement les risques associés à ces produits et améliorera la transparence de ces marchés. La révision de la directive abus de marché à compter d'octobre 2011 comblera certaines lacunes réglementaires, notamment sur les marchés de matières premières. Enfin, le règlement européen sur les agences de notation a permis en 2010 d'instituer un contrôle auparavant inexistant sur ces entités. Un nouveau projet de règlement qui traitera de la question de la dépendance réglementaire à l'égard des notations d'agences est en cours d'élaboration ;
- **une plus grande transparence et une plus grande coopération entre juridictions a été mise en place** : plus de 600 accords d'échange d'informations

entre juridictions ont été signés dans le monde depuis le G20 de Londres, faisant plus que décupler le nombre de ces accords et assurant ainsi une meilleure transparence fiscale.

Le Gouvernement reste très mobilisé pour continuer à faire évoluer la régulation aux niveaux mondial, européen et français, notamment dans le cadre de la présidence française du G20 :

- **en veillant à l'application des recommandations du G20 en matière de rémunérations des opérateurs de marché ;**
- **en défendant un traitement approprié des institutions financières systémiques,** dont la faillite entraînerait l'arrêt de la fourniture de services essentiels et une détresse financière majeure ;
- **en soutenant les efforts d'encadrement de tous les acteurs qui participent au système financier, notamment la « finance parallèle » (*shadow banking*) et les pratiques de marchés potentiellement déstabilisatrices en situation de forte tension ;**
- **en régulant les marchés des matières premières qui sont essentielles pour l'économie réelle, mais aussi à la vie humaine.** Le Gouvernement vise à limiter l'arbitrage réglementaire, assurer une meilleure transparence sur les marchés physiques et les marchés dérivés et donner aux autorités de régulation les pouvoirs nécessaires pour surveiller efficacement les marchés et limiter abus et manipulations.

c. La recherche d'une croissance forte, durable et équilibrée

Les trois réunions ministérielles du G20 Finances sous présidence française ont permis de franchir des étapes importantes dans la mise en œuvre du « cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée », avec l'adoption d'indicateurs de déséquilibre macroéconomique et de références indicatives chiffrées. Sept pays ont été identifiés comme principaux responsables des déséquilibres mondiaux. Ils font depuis l'objet d'une analyse approfondie par le FMI au terme de laquelle les pays se sont engagés à adopter les réformes correctrices nécessaires.

Lors de la réunion ministérielle de Washington, en septembre, les pays du G20 ont réaffirmé leur détermination à soutenir la croissance et à mettre en œuvre des plans de consolidation budgétaire crédibles. Le G20 a repoussé l'idée d'une politique uniforme pour chacun de ses membres. Certains disposent de marges suffisantes pour soutenir la demande, pour d'autres, la priorité est à la consolidation budgétaire, le rythme de cette consolidation pouvant être éventuellement modulé. En tout état de cause, l'objectif de la présidence française du G20 est d'amener les principales puissances économiques à prendre à Cannes des engagements concrets et ambitieux en vue de rééquilibrer leur croissance.

LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La mise en œuvre des mesures initialement décidées à l'occasion des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) de 2007 et 2008, ainsi que celle des 150 nouvelles mesures validées lors du CMPP du 30 juin 2010, se poursuit.

Le cinquième rapport d'étape du 9 mars 2011 montre que la démarche reste fidèle à ses trois principes fondateurs – l'amélioration de la qualité des services publics, la maîtrise des dépenses publiques et une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires – et produit des résultats.

1. Les trois engagements de la RGPP : un État plus économe, une qualité de service renforcée et un État meilleur employeur

Pour les années qui viennent, l'enjeu est triple : maintenir et amplifier l'effort afin que la RGPP apporte une contribution majeure au redressement des finances publiques, porter une attention quotidienne à l'amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens et permettre à l'État de mieux exercer son rôle d'employeur.

Ces mesures portent d'abord sur l'amélioration de la qualité de service. Comme il s'y était engagé, l'État a publié, depuis juillet 2010, deux nouvelles éditions du baromètre de la qualité des services publics, en mars et en juillet 2011. Ces différentes éditions montrent un haut niveau de satisfaction de la part de nos concitoyens. L'indice moyen de la qualité de service s'améliore d'un point entre la deuxième et la troisième édition du baromètre (81 % contre 80 %) et de 4 points par rapport à la première édition. Les efforts engagés par les ministères et opérateurs de l'État pour améliorer la qualité du service rendu se reflètent dans cette troisième édition. Pour autant, l'administration continue d'identifier de nouvelles pistes de simplification pour faciliter la vie des citoyens, des collectivités locales, des entreprises et des associations. Avant la fin de l'année 2012, 100 mesures de simplification administrative auront été annoncées au total. Par ailleurs, 80 % des démarches administratives jugées prioritaires par les usagers auront été dématérialisées.

Cette nouvelle étape de la RGPP contribue également à la réduction des dépenses publiques. Depuis 2008, ce sont ainsi près de 7 milliards d'euros qui auront été économisés dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de la première phase, ce montant devant atteindre 15 milliards d'ici 2013. Les différentes mesures décidées dans le cadre de la RGPP permettent de documenter les réformes programmées dans l'actuel budget triennal, et notamment l'annuité 2012, comme cela avait été le cas

lors de la première phase de la RGPP, qui avait constitué le socle du budget 2009-2011. Les réformes engagées dans le cadre de la RGPP aident l'État et ses opérateurs à réaliser les économies structurelles nécessaires au respect de la norme « zéro valeur hors dette et pensions ».

Grâce à la RGPP, 150 000 départs à la retraite n'auront pas été remplacés sur la période 2007-2012, les effectifs de la fonction publique d'État retrouvant leur niveau du début des années 1990. Cette réduction des effectifs a mobilisé des leviers permettant de gagner en productivité tout en maintenant la qualité de service : dématérialisation des procédures, constitution de guichets uniques, réingénierie de processus, adaptation de la carte des réseaux aux enjeux démographiques et territoriaux, mutualisation des fonctions supports.

Conformément à la décision d'étendre de manière systématique le périmètre de la RGPP aux opérateurs, avec l'obligation qui leur est faite de diminuer leurs effectifs de 1,5 % par an, de nouveaux audits ont été notamment organisés sur l'ADEME, Oséo, le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, FranceAgriMer, l'Institut français du cheval et de l'équitation, complétant ainsi la liste de ceux des 70 opérateurs les plus importants ayant fait l'objet d'un accompagnement. Ce programme se poursuivra en 2012.

Plusieurs mesures du programme RGPP verront leurs réalisations se concrétiser en 2012, en particulier la fusion de l'inventaire forestier national et de l'institut géographique national, le regroupement des écoles des Mines et des Télécommunications, le déploiement de la carte nationale d'identité électronique, ou encore la possibilité de faire sa demande d'aide au logement en ligne.

Par ailleurs, les travaux engagés sur les fonctions supports, qui se sont matérialisés par la création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication en février 2011, contribuent à l'objectif de diminution des dépenses de fonctionnement de 5 % en 2011 et de 10 % à horizon 2013. Les économies réalisées en matière d'achat s'élèvent ainsi à 485 millions d'euros en 2011 et celles sur l'immobilier à 265 millions d'euros.

Enfin, l'engagement de restituer aux agents la moitié des économies générées par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sera maintenu et l'effort de modernisation de la fonction publique poursuivi. Sur la période 2009-2011, ce sont ainsi 1,4 milliard d'euros qui auront été restitués aux agents. Un accent est par ailleurs porté sur l'accompagnement des agents acteurs du changement. Les différents cycles organisés dans le cadre de l'« École de la modernisation de l'État », ouverte en septembre 2010, auront ainsi permis de former près d'un millier d'agents à la conduite du changement. Ces agents sont des responsables d'administration centrale ou de services déconcentrés, des responsables d'opérateurs ou encore des chefs de projet impliqués dans la mise en œuvre opérationnelle des réformes.

2. Un ensemble de mesures constituant le socle du budget triennal

Les principales réformes décidées dans le cadre de la RGPP sont présentées, avec l'ensemble du budget triennal, dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2011. Le lien important existant entre les réformes et la programmation pluriannuelle est ainsi souligné. S'agissant des effectifs, la RGPP doit permettre à l'État de respecter l'objectif de non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux repris par le budget triennal 2011-2013, ce qui se traduit pour l'année 2012 par le non remplacement de plus de 30 400 équivalents temps plein (ETP).

Pour les opérateurs, la transposition de cette règle doit conduire à réaliser des gains de productivité d'environ 1,5 % par an, avec un impact de – 1 106 ETP en 2012.

3. Un dispositif de mise en œuvre des réformes rigoureux, dans la continuité de la première phase de RGPP

Une caractéristique et une innovation importante de la première phase de RGPP a été d'accompagner les décisions de réforme d'un dispositif de pilotage et de mise en œuvre précis et interministériel. L'objectif est de s'assurer que l'ensemble des acteurs soit fortement impliqué dans l'application des mesures et que les ambitions visées au moment de la communication des réformes ne soient pas *in fine* tronquées ou petit à petit revues à la baisse. Ce dispositif est maintenu et permettra, en décembre prochain, de publier le 6^e rapport d'étape de la RGPP.

Le prochain rapport d'étape de la RGPP livrera un bilan global à date de mise en œuvre de l'ensemble des mesures RGPP.

CONVERGENCE FRANCO-ALLEMANDE CONCERNANT L'ASSIETTE ET LE TAUX DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS (IS)

De la mission confiée par le Président de la République à la Cour des comptes à l'engagement pris avec la Chancelière allemande.

Lors du Conseil des ministres du 21 juillet 2010, le Chef de l'État avait confié à la Cour des comptes la mission d'établir, en liaison avec l'administration allemande, un état des lieux comparatif des systèmes fiscaux français et allemand afin d'être en mesure de prendre des décisions pour aller vers la nécessaire convergence fiscale, tant dans le domaine de la fiscalité des entreprises que dans celui de la fiscalité des particuliers.

Le 4 mars 2011, Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a remis le rapport de la Cour sur la convergence fiscale entre la France et l'Allemagne. Dans ce rapport, la Cour conclut qu'un rapprochement des éléments essentiels de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS) dans les deux pays est envisageable et liste un certain nombre de thèmes susceptibles de faire l'objet de propositions en ce sens.

Le 16 août 2011, le Président de la République et la Chancelière Angela Merkel ont décidé de renforcer l'intégration économique entre la France et l'Allemagne et se sont engagés sur la voie de la convergence fiscale. Ils ont ainsi annoncé que la France et l'Allemagne travaillent à un impôt sur les sociétés commun dans son assiette et dans son taux dès 2013.

La première mesure concrète : l'aménagement des mécanismes de report en avant et en arrière des déficits pour les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés.

L'article 2 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011, qui vise à modifier les règles de report des déficits, constitue la première traduction concrète de ce mouvement de convergence. Il revient en effet à aligner les règles françaises d'utilisation de pertes fiscales sur le régime applicable en Allemagne en encadrant davantage les conditions de report des déficits pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

Désormais, une entreprise ne pourra imputer des déficits reportés en avant que dans la limite d'un million d'euros majorée de 60 % de la fraction de son bénéfice qui excède cette première limite. Cette mesure, calibrée pour préserver les petites et moyennes entreprises (PME), conduit les plus grandes entreprises réalisant des bénéfices parfois importants à s'acquitter d'un montant minimal d'impôt et à contribuer ainsi au redressement de nos finances publiques.

Quant au report en arrière, il n'est plus possible que sur l'exercice précédent, comme en Allemagne, et dans la limite d'un plafond d'un million d'euros.

Cette mesure générera une recette supplémentaire estimée à 500 millions d'euros dès 2011 et à 1,5 milliard d'euros en 2012.

Les travaux continuent et vont s'intensifier

Actuellement, au-delà du sujet des déficits, les ministères allemand et français travaillent étroitement plus en détail sur les composantes de l'impôt sur les sociétés, notamment en comparant les avantages de leurs législations respectives. Des propositions seront examinées lors d'un Conseil des ministres franco-allemand au début de l'année 2012.

Comme l'ont demandé les parlementaires, le Gouvernement s'est engagé à ce que la représentation nationale soit également étroitement associée à ces travaux.

Enfin ces travaux s'inscrivent dans le cadre plus général de la recherche d'un accord avec l'ensemble de nos partenaires européens sur la proposition de directive concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS).