

N° 390

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 février 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de finances rectificative pour 2012,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,
Rapporteuse générale

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 4332, 4338, 4339 et T.A. 860

Sénat : 389 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE LA CRISE DE LA DETTE : DES ALÉAS PERSISTANTS

I. LES DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS DE LA CRISE DE LA DETTE	15
A. LA FRANCE FACE À LA CRISE DE LA DETTE	15
1. <i>Un déficit public de 5,3 points de PIB en 2011 au lieu de 5,7 points de PIB ?</i>	15
2. <i>Quelles conséquences pour la révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2012 ?</i>	16
a) Selon le Gouvernement, le solde 2011 meilleur que prévu permettrait de se contenter des mesures proposées par le présent projet de loi de finances	16
b) Une estimation plutôt optimiste	17
(1) Une certaine prudence pour l'intégration en « base » des « bonnes surprises » de 2011	18
(2) D'importants aléas à la baisse	18
(3) Des aléas à la baisse qui semblent l'emporter sur les aléas à la hausse	19
B. UNE AGGRAVATION DE LA CRISE DE LA DETTE EN 2011 DANS LA ZONE EURO	20
1. <i>Une brutale perte de confiance au mois d'août</i>	20
a) Un début d'année qui pouvait laisser espérer une sortie de crise	20
b) Une brutale aggravation de la crise provoquée par la décision de faire faire défaut à la Grèce sans définir un cadre rassurant les marchés	21
c) La lenteur de la mise en œuvre des décisions prises	22
2. <i>L'extension de la crise à l'Espagne et à l'Italie</i>	23
C. LE RÔLE DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE DANS LE RETOUR DE LA CONFIANCE	24
1. <i>Selon la BCE, il suffirait que les Etats s'en tiennent à ce qu'ils ont décidé</i>	24
a) Les augmentations « autoréalisatrices » des taux d'intérêt ne seraient pas totalement sans fondement	24
b) La BCE a été très active depuis le début de la crise	26
c) La BCE craint que lui conférer le statut de prêteur en dernier ressort ne présente plus d'inconvénients que d'avantages	30
2. <i>Une crise grecque toujours pas réglée</i>	30
a) Une réduction de la dette publique de l'ordre de 100 milliards d'euros, et la couverture de la quasi-totalité des besoins de financement d'ici 2020	30
(1) La réduction de la dette publique par le plan de février 2012 : environ 150 milliards d'euros	31
(2) La couverture des 300 milliards d'euros de besoin de financement restants par les plans de mai 2010 et de février 2012	31
b) La contribution du FESF et du secteur privé au plan de février 2012	31
(1) Les financements publics : 130 milliards d'euros	31
(2) La participation du secteur privé	32
c) Une réduction toujours insuffisante de la dette publique grecque	33
d) Vers une nouvelle réduction de la dette publique grecque ?	34
3. <i>Des aléas multiples</i>	34
a) Le Portugal sera-t-il « la Grèce de 2012 », à cause de son déficit extérieur courant ?	34
b) D'autres aléas	36
4. <i>Peut-on sortir de la crise sans engagement explicite de la BCE de jouer un rôle de prêteur en dernier ressort ?</i>	36

II. LE « SIX-PACK » DE NOVEMBRE 2011 : UN RENFORCEMENT DU PACTE DE STABILITÉ QUI DEVRA ÊTRE CONCILIÉ AVEC LA NÉCESSITÉ DE LA CROISSANCE	37
A. LE PACTE DE STABILITÉ : QUELQUES RAPPELS	38
1. <i>Un volet préventif et un volet correctif</i>	38
2. <i>La crise de 2003</i>	39
3. <i>Le léger assouplissement du pacte de stabilité en 2005</i>	40
B. LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ PAR LE « SIX-PACK »	42
1. <i>Les articles 121 et 126 du TFUE</i>	46
2. <i>Le renforcement du pacte de stabilité par le seul droit dérivé en novembre 2011</i>	46
3. <i>Un solde public qui devra être compris entre – 1 point de PIB et un excédent</i>	50
a) <i>Le volet préventif : un objectif budgétaire à moyen terme compris, selon les Etats, entre un déficit d’1 point de PIB et l’excédent</i>	50
b) <i>Les « progrès » vers l’objectif à moyen terme pourront-ils faire l’objet d’une approche en termes de seul solde structurel ?</i>	51
c) <i>Le volet correctif : une règle de dette qui implique en pratique un solde public compris entre – 1,8 et + 1 point de PIB, selon le niveau de dette</i>	52
4. <i>Quelles conséquences concrètes pour le « Six-Pack » ?</i>	54
a) <i>La Commission européenne dispose d’un pouvoir de pression accru vis-à-vis des Etats</i>	54
b) <i>Malgré le vote à la majorité qualifiée inversée, le Conseil conserve de nombreuses possibilités de blocage</i>	54
c) <i>Des marges de manœuvre des Etats qui seraient considérablement réduites par le projet de « traité SCG »</i>	56
d) <i>Que faire s’il apparaît que de nombreux Etats de la zone euro ne pourront pas ramener leur déficit sous le seuil des 3 points de PIB dans le délai imparti ?</i>	57
e) <i>Interpréter le volet « correctif » du pacte en termes de trajectoire de solde structurel plutôt que de trajectoire de solde effectif</i>	58
C. LES ASPECTS DU « SIX-PACK » AUTRES QUE LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ	62
1. <i>La prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques</i>	62
a) <i>Un dispositif prévoyant la possibilité de sanctions</i>	62
b) <i>Le rapport de la Commission européenne du 14 février 2012, et la perspective de « bilan approfondi » dans le cas de la France</i>	65
c) <i>Une mise en œuvre problématique</i>	69
2. <i>La directive sur les cadres budgétaires des Etats membres</i>	70
III. DES TEXTES TENDANT À OBLIGER LES ETATS À SE Doter D’UNE « RÈGLE D’OR » CONTRAIGNANTE	70
A. LE « TWO-PACK » PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE EN DÉCEMBRE 2011 POUR LES ETATS DE LA ZONE EURO	71
1. <i>La proposition de règlement « de droit commun » pour les Etats de la zone euro</i>	71
a) <i>L’obligation pour les Etats de la zone euro de se doter d’une « règle d’or » contraignante</i>	73
(1) <i>La règle proposée</i>	73
(2) <i>Une obligation dont le non respect pourrait être sanctionné selon les procédures habituelles d’infraction</i>	74
b) <i>Un texte susceptible d’évoluer sur ce point par coordination avec le « traité SCG »</i>	74
c) <i>La soumission, au plus tard le 15 octobre, d’un « projet de plan budgétaire pour l’année suivante »</i>	75
d) <i>La présentation de « plans budgétaires à moyen terme » mal définis</i>	77
2. <i>La proposition de règlement pour les Etats de la zone euro en difficulté</i>	77

B. LE TRAITÉ INTERGOUVERNEMENTAL DONT LE TEXTE A ÉTÉ ARRÊTÉ LE 30 JANVIER 2012 (« TRAITÉ SCG »)	77
1. Un traité qui ne s'applique que partiellement aux Etats hors zone euro.....	79
2. La différence par rapport au « six pack » : l'obligation d'adopter une « règle d'or » contraignante.....	80
a) Le traité ne comprend rien de nouveau par rapport au « Six-Pack » en ce qui concerne l'objectif à moyen terme	84
b) La nature précise de la « règle d'or » : se conformer au volet « préventif » du pacte de stabilité	85
c) L'obligation d'un mécanisme de correction automatique si le solde structurel s'écarte de la trajectoire.....	85
d) Le maintien d'une possibilité de dérogation en cas de circonstances exceptionnelles, définies de manière assez larges	85
3. Un point essentiel : le recours à la majorité qualifiée inversée pour les décisions relatives aux Etats en déficit excessif.....	86
C. QUEL JUGEMENT PORTER SUR L'OBLIGATION DE RÈGLE CONTRAIGNANTE ?	87
1. Une obligation inutile dans le cas de la France	87
a) La « règle d'or » proposée par le projet de révision constitutionnelle était virtuelle	87
b) La France n'a pas besoin de « règle d'or » constitutionnelle, mais d'une loi de programmation des finances publiques enfin sincère	88
2. Des textes qui ne peuvent être adoptés en l'état	88
3. La France devra-t-elle vraiment inscrire la règle de solde dans sa Constitution ?.....	89
a) Une révision de la Constitution serait nécessaire pour transposer la règle de solde.....	89
(1) Une règle juridiquement contraignante implique une révision constitutionnelle.....	89
(2) Une révision constitutionnelle au plus tard en 2013	89
b) Quel contenu donner à une éventuelle révision constitutionnelle ?	90
(1) Première interprétation : la possibilité d'une règle d'effort structurel, comme le projet de révision constitutionnelle discuté au Parlement en 2011	91
(2) Deuxième interprétation (privilégiée par le Gouvernement) : la nécessité d'une règle définie en termes de solde structurel.....	93
c) Le traité intergouvernemental entrera-t-il un jour en vigueur ?	94
d) Même si le traité entrait en vigueur, aurait-il encore une existence réelle début 2014 ?.....	95
e) Un contrôle de la Cour de justice de la conformité au traité des règles nationales analogue à celui prévu dans la procédure dite du « manquement sur manquement ».....	95

DEUXIÈME PARTIE LA RÉVISION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

I. LES NOUVELLES DONNÉES DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE.....	99
A. LES RECETTES : DE BONNES NOUVELLES EN 2011, MAIS DE MAUVAISES EN 2012.....	99
1. Les recettes fiscales enregistrent les effets de la baisse de la croissance	100
2. Des recettes non fiscales quasiment stables	101
B. DES CHARGES GREVÉES PAR LA DOTATION DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ	102
1. Des charges nettes en hausse de 4,8 milliards d'euros pour le budget général.....	102
2. Quelle portée pour la norme de dépense ?	103

C. UN RÉTABLISSEMENT CIRCONSTANCIEL DU SOLDE FIN 2011, UNE NOUVELLE DÉTÉRIORATION DÉBUT 2012.....	104
1. <i>Le solde général de l'Etat se dégrade de 6,2 milliards d'euros</i>	104
2. <i>Un programme d'émissions inchangé, grâce à l'abondance des ressources de trésorerie</i>	107
3. <i>L'impact des votes intervenus à l'Assemblée nationale</i>	110
II. L'EVOLUTION DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE	110
A. L'IMPACT SUR LES CREDITS DES MESURES DU PRÉSENT PROJET DE LOI.....	110
1. <i>L'insatisfaisante traduction budgétaire de la dotation du MES</i>	112
2. <i>Une information renforcée du Parlement sur la situation financière du MES qui ne doit pas masquer le fait que le traité instituant le MES accorde de fait la garantie de l'Etat en dehors des lois de finances</i>	113
a) Un nouveau dispositif d'information du Parlement (article 10).....	113
b) La LOLF prévoit que l'octroi de la garantie de l'Etat doit être autorisé par une loi de finances.....	113
c) Le traité relatif au MES implique l'octroi de sa garantie par la France	114
d) La nécessité constitutionnelle d'autoriser, dans une loi de finances, l'Etat à souscrire au capital du MES ?.....	115
3. <i>La dotation de la Banque de l'industrie</i>	115
a) Le retour dans le budget de l'Etat de crédits issus de l'emprunt national	115
b) Un schéma en trompe l'œil	123
(1) En termes de structure, un simple changement de façade	123
(2) En termes de moyens, le simple rattrapage de l'insuffisante augmentation de capital de 2010.....	125
4. <i>Un dégel au bénéfice du plan pour l'emploi et la formation professionnelle</i>	126
a) Le détail des mesures annoncées à l'issue du sommet social du 18 janvier 2012	126
b) Un budget du travail et de l'emploi pour 2012 notoirement insincère	127
5. <i>Les autres mouvements de crédits</i>	128
B. 1,2 MILLIARD D'EUROS D'ANNULATIONS « SÈCHES » QUI HYPOTHÈQUENT LA FIN DE GESTION.....	128
1. <i>Des annulations significatives, concentrées... et soutenables ?</i>	128
2. <i>La réserve de précaution, « voile pudique » sur un nouveau plan de rigueur ?</i>	132
C. LE RELÈVEMENT DU PLAFOND DES PRÊTS ACCORDÉS PAR LA FRANCE AU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (ARTICLE 9).....	133
1. <i>La participation de la France aux ressources du FMI</i>	133
2. <i>Une modification pour tenir compte de la décision des Etats de la zone euro de décembre 2011</i>	134
3. <i>Une faculté de prêt sans incidence sur le solde budgétaire de l'Etat</i>	135
4. <i>Une implication du FMI traduisant un effort insuffisamment partagé en dehors des Etats de l'Union européenne membres de la zone euro</i>	135

TROISIÈME PARTIE LA TVA SOCIALE

I. L’AFFECTATION DE FRACTIONS DE TVA À LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR COMPENSER DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES N’EST PAS UNE NOUVEAUTÉ	139
A. LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN LIEN AVEC LA POLITIQUE DE L’EMPLOI : DES EFFETS VARIABLES SELON LES DISPOSITIFS	139
1. <i>Une relative stabilité des taux de droit commun des cotisations de sécurité sociale</i>	139
2. <i>Des allègements généraux et des exonérations sectorielles de près de 30 milliards d’euros</i>	141
3. <i>Des dispositifs aux effets mitigés au regard de leur coût</i>	142
a) Des mesures à l’efficacité variable selon les dispositifs	142
b) Un coût de près de 30 milliards d’euros partiellement compensé par l’Etat	144
B. LA TVA, L’UNE DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	145
1. <i>Plusieurs précédents d’affectations de TVA, notamment pour compenser des exonérations de cotisations sociales</i>	145
a) Une composante des « paniers fiscaux »	145
b) Le « convertisseur » des recettes fiscales affectées à la réforme des retraites de 2010	146
2. <i>Un montant total de 10 milliards d’euros de TVA brute « sectorielle » affectée à la sécurité sociale</i>	147
C. LES MÉCANISMES D’AJUSTEMENT ACTUELS POUR RÉGULER LES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT-SÉCURITÉ SOCIALE	148
1. <i>L’ampleur de l’affectation des recettes fiscales à la sécurité sociale</i>	148
2. <i>Les ajustements des « paniers fiscaux » via les droits tabacs</i>	152
3. <i>La « clause de rendez-vous » mise en place dans le cadre de la réforme des retraites</i>	152
II. LE RÉAMÉNAGEMENT DES RESSOURCES DE LA BRANCHE FAMILLE	153
A. LES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS PATRONALES FAMILIALES	153
1. <i>Le nouveau mode de calcul des cotisations patronales familiales</i>	153
a) Un nouveau barème	153
b) Les employeurs concernés	155
2. <i>Les mesures de coordination avec les allègements « Fillon »</i>	157
3. <i>Les mesures de coordination avec les exonérations outre-mer</i>	160
a) La hausse du coût du travail en outre-mer en l’absence de mesure de coordination	160
b) Le dispositif proposé	161
4. <i>Les pertes de recettes pour la CNAF</i>	162
B. LE RÉAMÉNAGEMENT DES RESSOURCES DE LA CNAF	163
1. <i>Le principe de la compensation des pertes de recettes pour la CNAF</i>	163
2. <i>Une hausse de 1,6 point du taux normal de TVA</i>	163
a) Un taux normal actuel de TVA à 19,6 %	163
b) Une augmentation de 1,6 point du taux normal de TVA, accompagnée d’aménagements sectoriels (figurant notamment à l’article 1er A)	164
c) Son affectation à la CNAF	166
3. <i>La hausse de la CSG sur les revenus patrimoniaux</i>	167
a) Un taux global de prélèvements sociaux sur les revenus du capital porté à 15,5 %	167
b) Une accentuation des défauts de la fiscalité française sur les revenus patrimoniaux, qui n’est désormais ni compétitive ni juste	169
c) Une affectation à la CNAF	172
4. <i>Les mesures de coordination relatives aux autres fractions de TVA affectées à la sécurité sociale</i>	173

5. Le bilan financier global de la réforme	174
C. LES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT-SÉCURITE SOCIALE : UN DISPOSITIF QUI DEMEURE COMPLEXE	176
1. Un compte de concours financiers qui ne concernera que les affectations de TVA	176
2. Quelle garantie pour le financement de la branche Famille ?	178
D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF	180
1. Entrée en vigueur dans le temps	180
2. Entrée en vigueur sur le territoire	181
III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	182
IV. LE DISPOSITIF DU GOUVERNEMENT : UNE « TVA SOCIALE » CONCENTRÉE SUR DES SALAIRES RELATIVEMENT ÉLEVÉS	184
A. UNE DIMINUTION DES COTISATIONS PATRONALES POUR LES SALAIRES ENTRE 1,6 ET 2,1 SMIC (13,2 MILLIARDS D'EUROS)	185
B. UN FINANCEMENT PAR UNE AUGMENTATION DE LA TVA ET DE LA COTISATION SOCIALE GÉNÉRALISÉE	186
1. Le passage du taux normal de TVA de 19,6 % à 21,2 % (10,6 milliards d'euros en année pleine)	186
2. L'augmentation du prélèvement social sur les revenus du capital (2,6 milliards d'euros en année pleine)	188
3. Des baisses de cotisations patronales entièrement financées par l'augmentation de la CSG et de la TVA	188
a) Un dispositif financièrement équilibré, selon le Gouvernement	188
b) Une appréciation globalement vraisemblable	188
V. LE SEUL TYPE DE TVA SOCIALE QUI NE CRÉE PAS D'EMPLOIS	190
A. LES TERMES DU DÉBAT, AVANT LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT	190
1. De multiples rapports	190
a) Six rapports de la commission des finances du Sénat	190
b) Les autres rapports parlementaires	192
c) Le rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (2006)	192
d) Les deux rapports du Gouvernement portant spécifiquement sur la TVA sociale (2007)	192
2. La TVA sociale « classique » : quelques dizaines de milliers d'emplois	193
a) A court terme, un nombre d'emplois créés d'autant plus élevé que les entreprises répercutent la baisse des cotisations sur les prix	194
b) Un nombre d'emplois créés qui se maintiendrait à moyen terme	196
c) Un impact sur l'emploi modeste par rapport à celui des fluctuations du taux de change de l'euro	198
3. La TVA sociale avec concentration des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires : de 100 000 à 300 000 emplois	198
a) Un impact d'autant plus fort que les allègements sont concentrés sur les bas salaires	198
b) Un choix qui dépend des objectifs poursuivis	201
B. LA SOLUTION PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT, OU COMMENT NE PAS AMÉLIORER L'EMPLOI AVEC LA TVA SOCIALE	202
1. Le Gouvernement estimait, en 2006, qu'une mesure du type de celle proposée par le présent projet de loi détruirait plusieurs dizaines de milliers d'emplois	202

2. Selon les estimations de la commission des finances, le présent projet de loi n'aurait pas d'impact significatif sur l'emploi.....	204
a) L'impact sur l'emploi devrait être à peu près nul à moyen terme.....	204
b) Le Gouvernement ne fournit aucune justification au chiffre de 100 000 créations d'emplois qu'il avance.....	207
(1) L'absence de justification dans l'étude préalable.....	207
(2) Même en supposant l'absence d'impact sur l'inflation, un nombre de créations d'emplois peu significatif.....	207
c) Une mesure peu centrée sur l'industrie et la compétitivité.....	208
d) Un scepticisme partagé par les économistes.....	208
3. Des créations d'emplois qui ne seraient vraisemblablement pas durables : l'exemple de la « TVA sociale » des années 1990.....	208
VI. UNE MESURE INJUSTE, QUI ENTRAÎNERA UNE HAUSSE DES PRIX.....	209
A. L'IMPACT COMPTABLE SUR L'INFLATION D'UNE AUGMENTATION DE 1,6 POINT DU TAUX NORMAL DE TVA : 0,6 POINT.....	209
B. UN SUPPLÉMENT D'INFLATION DE L'ORDRE DE 0,5 POINT ?.....	210
1. Selon le Gouvernement, le dispositif n'aurait pas d'impact inflationniste.....	210
2. Une argumentation peu convaincante.....	211
a) L'augmentation de leurs marges par les entreprises.....	211
b) L'augmentation de la TVA en Allemagne en 2007 s'est totalement répercutée dans les prix.....	212
VII. UNE MESURE QUI N'AMÉLIORE PAS LA COMPÉTITIVITÉ.....	214
A. POURQUOI IL FAUT ACCROÎTRE LA COMPÉTITIVITÉ.....	215
1. Un enjeu distinct de la création d'emplois.....	215
2. Concilier politique de compétitivité et politique de l'emploi.....	215
a) La compétitivité, un enjeu pour la croissance.....	215
b) Une nécessité accrue depuis la mise en place de l'euro, rappelée par la Commission européenne le 14 février 2012.....	216
B. LA DÉGRADATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE.....	217
1. Les soldes extérieurs : un indicateur à manier avec précaution.....	217
2. Un indicateur pertinent : la part dans les exportations mondiales ou des Etats de la zone euro.....	219
C. LA « TVA ANTI-DÉLOCALISATION », UNE RÉPONSE INADAPTÉE À LA PERTE DE COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE.....	222
1. La compétitivité-prix : un faux problème.....	222
a) La compétitivité-prix de la France ne s'est pas dégradée depuis la fin des années 1990.....	222
b) La TVA sociale n'aura pas d'effet significatif sur les exportations.....	224
2. Le vrai sujet : la compétitivité hors-coût.....	226

**QUATRIÈME PARTIE
LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES**

I. LA TAXE SUR L'ACQUISITION D' ACTIONS FRANÇAISES	231
A. LE CONTEXTE	231
1. <i>La suppression de l'impôt de bourse en 2007</i>	231
2. <i>Une taxe sur les transactions sur devises jamais entrée en vigueur</i>	232
3. <i>Le « Stamp duty » britannique</i>	232
4. <i>Le projet de directive européenne</i>	233
B. LE DISPOSITIF DE LA TAXE	234
1. <i>Une assiette limitée aux seules actions françaises</i>	234
a) Une taxe sur l'acquisition d'actions	234
b) De nombreuses exemptions	235
2. <i>Un taux de 0,1 %</i>	235
3. <i>Des modalités complexes de recouvrement</i>	236
a) Le rôle clef du dépositaire central	236
b) Le régime des sanctions	238
4. <i>Un rendement attendu d'environ 1,1 milliard d'euros</i>	238
5. <i>Les modifications apportées par l'Assemblée nationale</i>	239
C. UN DISPOSITIF PEU AMBITIEUX, VOIRE CONTRE-PRODUCTIF	239
1. <i>Une proposition qui concurrence – et pourrait faire échec – à celle de la Commission européenne</i>	239
2. <i>Une proposition moins ambitieuse que le Stamp duty britannique</i>	240
II. LA TAXE SUR LE TRADING À HAUTE FRÉQUENCE	241
A. LE DISPOSITIF DE LA TAXE	241
B. LA TAXE SUR LE TRADING À HAUTE FRÉQUENCE NE VISE PAS LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES	242
III. LA TAXE SUR L'ACHAT DE CDS SOUVERAINS À NU	242
A. UNE NOUVELLE TAXE	242
B. ... DE PUR AFFICHAGE ET QUI ARRIVE À CONTRE-TEMPS	242
IV. UNE NOUVELLE MODIFICATION DU RÉGIME DU DROIT D'ENREGISTREMENT DU AU TITRE DES CESSIONS DE PARTS DE SOCIÉTÉS	243
A. UN DISPOSITIF MODIFIÉ AU COURS DE L'EXAMEN DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012	243
1. <i>L'état du droit avant la loi de finances pour 2012</i>	243
a) Le dispositif juridique	243
b) Les défauts de ce dispositif	243
2. <i>L'initiative de la commission des finances du Sénat en loi de finances pour 2012 : le déplafonnement et la baisse du taux</i>	244
3. <i>Le dispositif retenu par les députés : un barème déplafonné et une nouvelle condition de territorialité</i>	244
B. LA SOLUTION RETENUE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ALIGNEMENT DU DROIT DE CESSION DES ACTIONS DE SOCIÉTÉS NON COTÉES SUR LA TTF	245

C. POUR LE MAINTIEN DU RÉGIME ACTUEL DU DROIT DE CESSIION DES ACTIONS NON COTÉES	246
---	-----

CINQUIÈME PARTIE
LE CONTRÔLE ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

I. LES ANNONCES DU GOUVERNEMENT, TRADUITES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	247
---	------------

A. UNE SANCTION ACCRUE DES ACTIFS DISSIMULÉS À L'ÉTRANGER (ARTICLE 6)	247
--	-----

1. <i>La dissimulation des actifs détenus à l'étranger est d'ores et déjà sanctionnée</i>	248
a) Le non-respect de l'obligation de déclarer les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger	248
b) ... fait l'objet d'une pénalisation accrue	248
(1) Les sanctions encourues	248
(2) Un délai de reprise spécifique	249
c) Les règles d'attribution de la preuve en matière fiscale, instruments de lutte contre la fraude	249
2. <i>Un dispositif de sanction de la dissimulation d'actifs à l'étranger plus dissuasif</i>	250
a) Le relèvement conséquent des sanctions applicables pour défaut de déclaration de comptes bancaires ou contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger	250
b) La présomption d'imposabilité des sommes placées sur des contrats d'assurance- vie souscrits à l'étranger non déclarés	251

B. UNE SANCTION PÉNALE DE LA FRAUDE FISCALE AUX EFFETS PLUS SYMBOLIQUES QUE PRATIQUES (ARTICLE 7)	251
--	-----

1. <i>La fraude fiscale appréhendée par le droit pénal</i>	252
a) Le délit général de fraude fiscale	252
b) ... est poursuivi à l'initiative de l'administration	253
c) ... et pénalement sanctionné	255
2. <i>Une sévérité accrue des sanctions pénales de la fraude fiscale</i>	256
a) Le renforcement des sanctions prévues dans le cadre du délit de fraude fiscale	256
b) Une sanction spécifique de la fraude fiscale réalisée par l'intermédiaire d'un paradis fiscal	256
3. <i>Une mesure à l'efficacité incertaine</i>	257

C. LA FIN JUSTIFIERAIT DE NE PAS REMETTRE EN CAUSE LES MOYENS	257
---	-----

D. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE PAR L'INTERMÉDIAIRE DES PARADIS FISCAUX, UN OBJECTIF À PART ENTIÈRE	258
---	-----

II. LES DISPOSITIONS AJOUTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	259
--	------------

1. <i>Suppressions des avantages fiscaux en cas de fraude (article 7 ter)</i>	259
2. <i>Dérogations au secret professionnel en matière fiscale (article 7 quater)</i>	259
3. <i>Avis à tiers détenteur (article 7 quinquies)</i>	260
4. <i>Prérogatives des officiers de douane judiciaire et des agents des services fiscaux en matière judiciaire (article 7 sexies)</i>	261

SIXIÈME PARTIE
LES ARTICLES AJOUTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À L'OUTRE-MER	263
1. <i>Modification du régime d'importation des rhums en provenance des départements d'outre-mer (article 2 quinquies)</i>	263
2. <i>Suppression de la taxe de pavage (article 8 ter)</i>	263
3. <i>Modification du fonctionnement du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (article 8 quater)</i>	264
4. <i>Prise en compte des compensations liées aux zones franches d'activité pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale (article 8 quinquies)</i>	265
5. <i>Dispositif de majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (article 8 septies)</i>	266
6. <i>Précisions relatives aux conséquences fiscales de fusions d'établissements publics de coopération intercommunale (article 8 octies)</i>	267
7. <i>Report du vote des budgets et des taux des collectivités territoriales (article 8 decies)</i>	268
8. <i>Modification des critères de répartition du concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie visant à financer l'allocation personnalisée d'autonomie (article 11)</i>	268
II. DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT	269
1. <i>Création d'un paramètre spécifique de la redevance pour pollution de l'eau (article 8 bis)</i>	269
2. <i>Maintien d'une participation pour raccordement à l'égout au profit des collectivités territoriales (article 8 nonies)</i>	270
3. <i>Prorogation du taux de 90 % de subventions publiques pour la réalisation de projets d'investissements dans les collectivités de Corse (article 12)</i>	270
III. DISPOSITIONS RELATIVES À LA TVA ET AUX DROITS INDIRECTS	271
1. <i>Taux de TVA à 2,1 % pour les cantines scolaires en Corse (article 1^{er} ter)</i>	271
2. <i>Autoliquidation de la TVA pour les livraisons de gaz naturel et d'électricité (article 7 bis)</i>	272
3. <i>Exonération de droits pour la vente d'alcool pur dans les pharmacies (article 8 sexies)</i>	272
IV. DISPOSITIONS RELATIVES AUX JEUX EN LIGNE	274
1. <i>Extension des prélèvements sur les jeux ou paris en ligne aux opérateurs non agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (article 2 quater)</i>	274
2. <i>Pouvoirs des agents de l'Autorité de régulation des jeux en ligne chargés de lutter contre les opérateurs illégaux (article 7 septies)</i>	275
V. DISPOSITIONS RELATIVES À LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE, DES ENTREPRISES ET AU SECTEUR FINANCIER	277
1. <i>Extension de la réduction d'impôt pour les sociétés au titre des dons à des organismes d'aide à la création, à la reprise ou au développement de petites et moyennes entreprises (article 1^{er} bis)</i>	277
2. <i>Modalités du rachat d'actions pour les sociétés non cotées (article 2 bis)</i>	278
a) Le régime juridique des rachats d'action.....	278
b) Une nouvelle initiative de l'Assemblée nationale pour modifier ce régime.....	280
c) Un article déjà censuré par le Conseil constitutionnel et dont la rédaction ne le prémunit pas forcément contre une nouvelle censure.....	282
d) Un dispositif discutable que le Gouvernement n'avait pas souhaité inscrire dans la loi de régulation bancaire et financière.....	282
e) De fortes incertitudes sur le maintien de l'égalité entre les actionnaires.....	283
f) Les contraintes de la cotation sont également justifiées par l'octroi d'avantages spécifiques.....	284

<i>3. Report d'imposition des plus-values mobilières (article 2 ter)</i>	285
<i>4. Création d'une contribution annuelle pour frais de contrôle de la Caisse des dépôts et des consignations à l'Autorité de contrôle prudentiel (article 14)</i>	286
LA DÉCISION DE LA COMMISSION DES FINANCES D'OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE	289
TRAVAUX DE LA COMMISSION	291
I. TABLE RONDE SUR L'AVENIR DE LA ZONE EURO (8 FÉVRIER 2012)	291
II. EXAMEN EN COMMISSION	307

PREMIÈRE PARTIE - LA CRISE DE LA DETTE : DES ALÉAS PERSISTANTS

I. LES DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS DE LA CRISE DE LA DETTE

A. LA FRANCE FACE À LA CRISE DE LA DETTE

1. Un déficit public de 5,3 points de PIB en 2011 au lieu de 5,7 points de PIB ?

Comme les années précédentes, les résultats de l'exécution 2011 ne seront connus que progressivement :

- le Gouvernement devrait disposer du résultat de l'exécution 2011 au début du mois de mars¹ ;

- au plus tard à la fin du mois de mars, la France notifiera à la Commission européenne son déficit public de 2011. Les soldes des différentes catégories d'administrations publiques seront alors également publics ;

- en revanche, les dépenses et les recettes des administrations publiques ne devraient être publiées par l'Insee qu'en mai 2012, avec le compte de la Nation provisoire pour 2011.

Il n'existe donc actuellement pas de chiffre officiel relatif au solde public de 2011.

Le Gouvernement a toutefois affirmé que ce solde devrait être nettement meilleur que l'objectif de déficit de 5,7 points de PIB, considérant désormais que le déficit public en 2011 serait vraisemblablement de l'ordre de **5,3 points de PIB**². Il précise toutefois qu'il ne s'agit encore que d'un ordre de grandeur.

Auditionnée le 8 février par la commission des finances, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a estimé, tout en soulignant que ces chiffres devaient encore être considérés avec précaution, que **la moitié de cette amélioration proviendrait de l'Etat**, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Auditionnée le 8 février 2012 par la commission des finances, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a déclaré : « Je disposerai des chiffres de l'exécution budgétaire globale début mars, quand seront connus les résultats comptables des collectivités territoriales et de la sécurité sociale ».

² Le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi avait indiqué le 12 janvier que le déficit public de 2011 pourrait être de 5,5 points de PIB.

Le solde public en 2011 : quelques ordres de grandeur indicatifs donnés par la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat lors de son audition du 8 février 2012

(en points de PIB)

	Ecart par rapport à la prévision
Etat	0,2
ODAC	0,1
Administrations de sécurité sociale	0,1
Administrations publiques locales	0,0
Total	0,4

Remarque importante : la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a précisé que ces chiffres correspondaient à de simples ordres de grandeur indicatifs, susceptibles d'être modifiés.

Source : audition de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat par la commission des finances, le 8 février 2012

2. Quelles conséquences pour la révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2012 ?

a) *Selon le Gouvernement, le solde 2011 meilleur que prévu permettrait de se contenter des mesures proposées par le présent projet de loi de finances*

La **prévision de croissance** du Gouvernement pour **2012** associée au présent projet de loi de finances est de **0,5 %** (contre une prévision de 1,75 % associée au projet de loi de finances pour 2012, ramenée à **1 %** au cours de la discussion).

Le Gouvernement estime que cette moindre croissance devrait, toutes choses égales par ailleurs, **accroître le déficit de 5 milliards d'euros**¹.

Toutefois, le **solde public meilleur que prévu en 2011** devrait contribuer à améliorer le solde public de 2012. Si le déficit public de 2011 était effectivement de 5,3 points de PIB (au lieu de 5,7 points de PIB), cela correspondrait à une amélioration de l'ordre de 8 milliards d'euros. Une partie de ces 8 milliards d'euros correspondrait à des phénomènes pérennes, améliorant à due concurrence la « base 2011 », et donc le solde de 2012.

Le Gouvernement ne prend actuellement en compte, sur ces 8 milliards d'euros virtuels, que **3,6 milliards d'euros**, correspondant à la part de l'amélioration du solde **budgétaire (concernant donc le seul Etat)**

¹ Cet impact se répartirait entre des moins-values de 1,8 milliard pour l'impôt sur les sociétés, 800 millions d'euros pour la TVA, 200 millions d'euros pour les recettes des collectivités territoriales et 1,8 milliard d'euros pour les recettes de la sécurité sociale. Les dépenses d'indemnisation du chômage augmenteraient quant à elles de 400 millions d'euros.

de 2011 (+ 4,5 milliards d'euros par rapport aux prévisions) qu'il juge **pérenne**. Après prise en compte « *de l'ensemble des éléments nouveaux connus depuis le vote de la loi de finances* »¹, la répercussion de l'amélioration du solde de 2011 (par rapport à la prévision) sur celui de 2012 ne serait plus que de **3 milliards d'euros**.

Il demeurerait donc **2 milliards d'euros de mesures** à prendre pour compenser totalement les 5 milliards d'euros d'augmentation du déficit public résultant de la moindre croissance en 2012.

Aussi, le Gouvernement prévoit :

- d'annuler **1,2 milliard d'euros**, principalement sur la réserve de précaution de 6 milliards d'euros ;

- d'instaurer une taxe sur les transactions financières (**500 millions d'euros** en 2012²) ;

- de renforcer la lutte contre la fraude fiscale (**300 millions d'euros** en 2012).

Par ailleurs, 430 millions d'euros doivent être redéployés au sein de la mission « Travail et emploi » pour financer les mesures annoncées lors du sommet pour l'emploi.

Pourquoi un nouveau « plan de rigueur » n'est pas nécessaire, selon le Gouvernement

(en milliards d'euros)

	Impact 2012
Impact de la moindre croissance	-5,0
Part de l'amélioration du solde 2011 (par rapport à la prévision) considérée comme pérenne	3,0
Mesures du présent PLFR	2,0
<i>Dont :</i>	
Annulations de crédits	1,2
Taxe sur les transactions financières	0,5*
Lutte contre la fraude fiscale	0,3
Total	0,0

* 1,1 milliard d'euros en année pleine.

Source : d'après l'exposé des motifs du présent projet de loi

b) Une estimation plutôt optimiste

En ce début d'année, il n'est bien entendu pas possible de déterminer ce que sera la croissance, ni, *a fortiori*, ce que serait le solde public à

¹ Selon les termes de l'exposé des motifs du présent projet de loi.

² 1,1 milliard d'euros en année pleine.

politiques inchangées. Les **estimations du Gouvernement** semblent cependant, à ce stade, **plutôt optimistes**.

(1) Une certaine prudence pour l'intégration en « base » des « bonnes surprises » de 2011

- Certes, le Gouvernement fait preuve d'une certaine **prudence** en considérant que, sur le 0,4 point de PIB (soit 8 milliards d'euros) d'amélioration du solde public de 2011 par rapport à la prévision, seulement 3,6 milliards seraient pérennes.

Ce montant de 3,6 milliards d'euros ne prend en effet en compte que **l'Etat**.

Or, il semblerait on l'a vu que les organismes divers d'administration centrale (ODAC) et les administrations de sécurité sociale aient un solde 2011 meilleur que prévu, pour un montant global qui pourrait être de l'ordre de 0,2 point de PIB, soit **4 milliards d'euros**. Il n'est pas impossible **qu'une partie de ces 4 milliards d'euros soient pérennes**, et améliorent d'autant le solde de 2012.

- Par ailleurs, le Gouvernement ne prend en compte la réduction prévisible de la **charge de la dette**, de **1,3 milliard d'euros**, que pour **0,7 milliard d'euros**, et surestime donc vraisemblablement cette dépense de 0,6 milliard d'euros.

(2) D'importants aléas à la baisse

Il existe toutefois **d'importants aléas à la baisse**.

- Tout d'abord, le Gouvernement retient une estimation *a minima* de l'impact de la moindre croissance.

Le Gouvernement considère que la révision à la baisse de la prévision de croissance pour 2012, passée de 1 % à 0,5 % (ce qui correspond à une diminution de 0,5 point), accroît le déficit public de 5 milliards d'euros, soit 0,25 point de PIB.

Cette estimation est vraisemblable. Toutefois, elle se situe plutôt dans le bas de l'intervalle des estimations que l'on peut retenir, qui se situe entre 0,25 et 0,5 point de PIB¹, soit entre 5 et 10 milliards d'euros.

La révision à la baisse de la prévision de croissance devrait donc se traduire par une aggravation du déficit comprise entre 5 et 10 milliards d'euros. **Une estimation de, par exemple, 7,5 milliards d'euros (au lieu de 5 milliards d'euros), aurait été plus prudente**. La prévision de solde pour 2012 s'en trouverait alors dégradée de **2,5 milliards d'euros** par rapport au présent projet de loi de finances rectificative.

¹ Une croissance inférieure de 0,5 point réduit le ratio dépenses/PIB d'environ 0,25 point, ce qui correspond bien à une augmentation du déficit de 5 milliards d'euros. Toutefois si l'élasticité des recettes au PIB était réduite par la moindre croissance, l'impact s'en trouverait accru.

- Bien qu'il ne soit pas possible, à ce stade de l'année, de savoir ce que sera la croissance du PIB en 2012, la **prévision du Gouvernement**, de 0,5 %, se situe **dans le « haut » de l'intervalle des prévisions**.

Ce chiffre est en effet **supérieur** à l'estimation du **consensus des conjoncturistes**, de 0 %¹, dont les prévisions vont de - 0,8 % (UBS) à 0,7 % (BIPE).

Comme chaque année, la croissance en moyenne annuelle **dépendra fortement de celle des deux premiers trimestres**. En effet, l'acquis de croissance en 2012, c'est-à-dire la croissance que l'on observerait si l'activité économique stagnait chaque trimestre, est de **0,3 %**. La Banque de France² et le Crédit agricole³ prévoient, pour le premier trimestre 2012, une croissance de respectivement 0 % et - 0,1 %. Dans un scénario où la croissance serait de - 0,1 % chacun des deux premiers trimestres et nulle ensuite, la croissance ne serait que de **0,1 %**.

Une croissance de 0 % en 2012 semble donc, à ce stade de l'année, aussi vraisemblable qu'une croissance de 0,5 %. Si la croissance était de 0 %, le déficit de 2012 s'en trouverait accru **de 5 à 10 milliards d'euros** supplémentaires.

- Enfin, comme cela est expliqué plus loin dans le présent rapport, le chiffrage à 3,6 milliards d'euros de la part des 4,5 milliards d'euros de moindre déficit de l'Etat en 2011 correspondant à des phénomènes pérennes pourrait être optimiste, de même que l'hypothèse implicite que les 1,2 milliard d'euros de crédits de paiement annulés ne devraient pas être rouverts d'ici la fin de l'année (éventuellement pour financer d'autres dépenses).

(3) Des aléas à la baisse qui semblent l'emporter sur les aléas à la hausse

Au total, **les aléas à la baisse semblent l'emporter sur les aléas à la hausse** :

- certes, il est possible que l'exécution 2011 conduise à revoir à la hausse le solde de 2012 pour quelques milliards d'euros, et le Gouvernement surestime vraisemblablement la charge de la dette en 2012 ;

- en sens inverse, le Gouvernement pourrait sous-évaluer l'impact de la moindre croissance d'un montant analogue ;

- par ailleurs, le chiffrage à 3,6 milliards d'euros de la part des 4,5 milliards d'euros de moindre déficit de l'Etat en 2011 correspondant à des phénomènes pérennes pourrait être légèrement optimiste, de même que l'hypothèse que les annulations nettes de crédits sur l'année seraient bien de 1,2 milliard d'euros ;

¹ Consensus Forecasts, 13 février 2012. L'estimation pour 2011 était alors de 1,7 %, ce qui correspond au résultat annoncé par l'Insee le 15 février 2012.

² 8 février 2012.

³ 10 février 2012.

- en définitive, le facteur déterminant devrait être la croissance de 2012. Or, la prévision du Gouvernement se situe dans le haut de l'intervalle des prévisions. Une croissance de 0 % au lieu de 0,5 % dégraderait le solde public de 5 à 10 milliards d'euros.

Les principaux aléas sur le solde public de 2012

(en milliards d'euros)

	Aléa à la hausse	Aléas à la baisse
Possibilité qu'une partie plus importante de l'amélioration du solde de 2011 (par rapport à la prévision) soit pérenne*	2,0	
Probable surestimation de la charge de la dette en 2012	0,6	
Possible surestimation de la part pérenne de l'amélioration du solde de l'Etat en 2011 + possible nécessité de réaliser des ouvertures de crédits compensant tout ou partie des 1,2 milliard d'euros annulés		-1,0
Possible sous-estimation de l'impact de la révision à la baisse de 0,5 point de la croissance de 2012		- 2,5
Croissance 2012 de 0 % au lieu de 0,5 %		- 7,5
Total	2,6	- 11,0

* Le Gouvernement considère à ce stade que sur l'amélioration attendue de 0,4 point de PIB (soit 8 milliards d'euros) de l'exécution 2011 par rapport à la prévision, seulement 3,6 milliards d'euros, concernant le seul Etat, seraient pérennes.

Source : commission des finances

Il n'est pas possible d'affirmer, à ce stade de l'année, qu'il sera nécessaire de prendre des mesures complémentaires à hauteur de 10 milliards d'euros pour tenir la trajectoire de déficit. Les chiffres ci-avant montrent en revanche **qu'il faudra être vigilant au cours des prochains mois.**

B. UNE AGGRAVATION DE LA CRISE DE LA DETTE EN 2011 DANS LA ZONE EURO

1. Une brutale perte de confiance au mois d'août

a) Un début d'année qui pouvait laisser espérer une sortie de crise

Au début de l'année 2011, les taux d'intérêt à dix ans du Portugal sur le marché secondaire étaient de l'ordre de 7 %, ceux de l'Irlande de 9 %, ceux de la Grèce de 13 %. Ceux de l'Espagne et de l'Italie étaient quant à eux de l'ordre de 5 %, et demeuraient donc soutenables, même si une tendance à la hausse était déjà perceptible.

Des avancées significatives ont alors été réalisées au premier semestre 2011 :

- premiers prêts du Fonds européen de stabilité financière (FESF) à l'Irlande et au Portugal ;

- annonce successive de deux réformes du FESF, tendant respectivement à porter sa capacité effective de prêt (avec la notation « triple A ») à 440 milliards d'euros, à autoriser ses interventions sur le marché primaire, et à réduire ses taux ; puis à lui permettre de réaliser des prêts à titre de précaution, de recapitaliser les établissements financiers par des prêts aux gouvernements et d'intervenir sur le marché secondaire.

Dans le cas de la France, la croissance de 1 % au premier trimestre rendait plus crédible l'hypothèse de croissance du Gouvernement, alors de 2 %¹. Le séisme au Japon et la lutte contre l'inflation dans les pays émergents ont certes réduit la croissance au deuxième trimestre, mais on pouvait attendre un rebond au second semestre.

b) Une brutale aggravation de la crise provoquée par la décision de faire faire défaut à la Grèce sans définir un cadre rassurant les marchés

Un enchaînement de mauvaises nouvelles s'est alors produit.

- Tout d'abord, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont décidé, lors de leur sommet du 21 juillet 2011, d'organiser un défaut² de la Grèce (au sens des agences de notation, sinon au sens des *credit-default swaps*, ou CDS), impliquant des pertes pour le secteur privé (de 21 % en valeur actualisée, puis, le 26 octobre 2011, 50 % en valeur nominale).

Comme la commission des finances l'écrivait dans son rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011, un défaut devait « *absolument être évité à court terme* », afin d'éviter une déstabilisation du système bancaire européen. Ainsi, comme elle le soulignait dans son rapport³ du 8 septembre 2011 sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011, ce défaut arrivait « *trop tôt* », alors **qu'aucun cadre susceptible de rassurer les marchés sur les banques et les Etats n'avait été mis en place.**

Le défaut grec inquiétait d'autant plus que l'Allemagne persistait à déclarer que l'intervention des divers dispositifs d'aide était conditionnée à ce que les créanciers privés des Etats concernés connaissent des pertes (ce que l'on appelle la « *participation du secteur privé* »). Cette position, officialisée par l'Eurogroupe le 28 novembre 2010, n'a été abandonnée que lors du sommet franco-allemand du 5 décembre 2011.

Par ailleurs, après la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011, lors de laquelle il a été décidé de doter

¹ *Le consensus des conjoncturistes (Consensus Forecasts) prévoyait toutefois en avril 2011 une croissance du PIB de seulement 1,7 % en 2011.*

² *Ce plan s'élevait à 182 milliards d'euros jusqu'en 2021, dont 89 milliards pour le secteur public. Il prévoyait une diminution de la dette publique de 26,1 milliards d'euros et des pertes pour les banques évaluées de manière conventionnelle à environ 28,4 milliards d'euros (sur la base d'un taux d'actualisation de 9 %).*

³ *Rapport n° 787 (2010-2011) de M. Philippe Marini.*

le FESF d'un « effet de levier » et de remplacer le plan d'aide à la Grèce du 21 juillet 2011 par un nouveau dispositif, le premier ministre grec a annoncé l'organisation prochaine d'un référendum en Grèce (projet ensuite abandonné), ce qui a aggravé les craintes d'un défaut incontrôlable, voire d'une sortie de la zone euro, pour la première fois évoquée publiquement par des dirigeants européens.

- Ensuite, les perspectives économiques des Etats-Unis sont apparues plus dégradées qu'on ne l'imaginait.

La note de la dette publique américaine a en outre été dégradée par Standard & Poor's le 5 août, passant de AAA à AA+.

- En conséquence de la décision de défaut grec et de la dégradation de la conjoncture aux Etats-Unis, les indices boursiers, tirés vers le bas par les valeurs bancaires, ont commencé à fléchir au début du mois d'août. Le CAC 40, alors de 3 600 points, est passé sous les 3 000 points le 11 août.

Un cercle vicieux s'est ensuite instauré, les craintes sur la solvabilité des Etats accentuant celles sur la solvabilité des banques, et réciproquement.

c) La lenteur de la mise en œuvre des décisions prises

Les Etats de la zone euro ont été extrêmement lents à mettre en œuvre les décisions prises, donnant l'impression que les « sommets de la dernière chance » successifs se limitaient pour l'essentiel à de simples communiqués.

La première réforme du FESF, décidée en son principe le 11 mars 2011, consistant à porter effectivement sa capacité de prêt à 440 milliards d'euros (avec la notation « triple A »), n'est entrée en vigueur – tout comme la deuxième, décidée le 21 juillet – qu'à la suite du vote du parlement slovaque le 13 octobre, soit sept mois plus tard. En particulier, l'ensemble des Etats n'ont signé l'amendement à l'accord-cadre que le 13 juillet 2011¹.

Le deuxième plan d'aide à la Grèce, décidé le 21 juillet 2011, et prévoyant un défaut partiel (au sens des agences de notation), ne sera jamais mis en œuvre. Il a en effet été remplacé par celui du 26 octobre 2011, dont les modalités d'application n'ont été arrêtées par l'Eurogroupe que le 20 février 2012.

La décision, annoncée le 26 octobre 2011 par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, de doter le FESF d'un effet de levier permettant de multiplier sa capacité de financement résiduelle, de l'ordre de 250 milliards d'euros, par un coefficient alors évalué à 4 ou 5, n'est toujours pas effective. Pourtant, les modalités concrètes de mise en œuvre de ce double dispositif ont été arrêtées par le Conseil Ecofin du 30 novembre 2011, et dans son communiqué précité du 30 novembre 2011, le FESF a déclaré que ces deux dispositifs seraient opérationnels « *tôt en 2012* ».

¹ La France a signé cet amendement le 28 juin 2011.

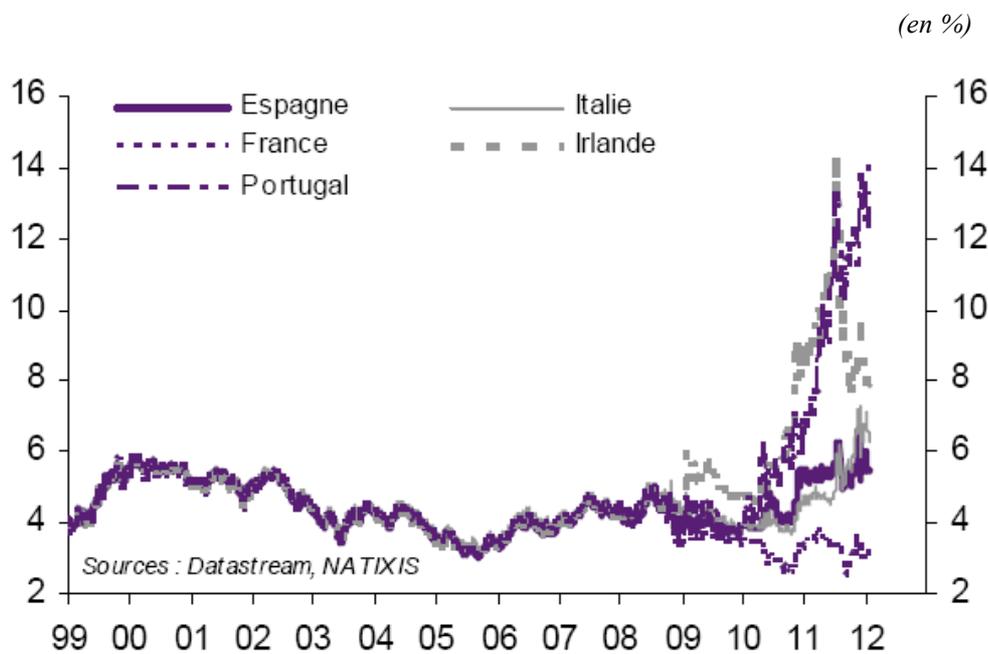
2. L'extension de la crise à l'Espagne et à l'Italie

En conséquence de l'ensemble de ces dysfonctionnements, les taux d'intérêt à dix ans des emprunts d'Etat sur le marché secondaire des trois « petits » Etats « périphériques » de la zone euro (Grèce, Irlande, Portugal) ont atteint des niveaux élevés, voire très élevés, désormais de l'ordre de 35 % pour la Grèce, 12 % pour le Portugal et 7 % pour l'Irlande.

La crise a en outre gagné à la fin de l'année dernière l'Italie et l'Espagne, dont les taux d'intérêt à dix ans atteignent désormais environ 5 %.

Les taux d'intérêt à dix ans de la France et de l'Allemagne sont de l'ordre de respectivement 3 % et moins de 2 % (tout comme ceux des Etats-Unis).

Taux d'intérêt à dix ans sur les emprunts d'Etat



Source : Natixis

Si l'Italie et l'Espagne perdaient l'accès aux marchés, la situation deviendrait vraisemblablement incontrôlable.

C. LE RÔLE DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE DANS LE RETOUR DE LA CONFIANCE

1. Selon la BCE, il suffirait que les Etats s'en tiennent à ce qu'ils ont décidé

Selon une première analyse, qui est en particulier celle de la BCE – et que l'on peut également assimiler à celle de l'Allemagne, depuis qu'elle a renoncé à la participation systématique du secteur privé –, il suffirait pour sortir de la crise que les Etats s'en tiennent à ce qu'ils ont décidé.

a) Les augmentations « autoréalisatrices » des taux d'intérêt ne seraient pas totalement sans fondement

De fait, le relatif retour de la confiance que l'on constate sur les marchés boursiers et obligataires, en ce début d'année 2012, suggère que même en l'absence d'avancées institutionnelles supplémentaires, l'aggravation de la crise n'aurait rien d'inéluctable.

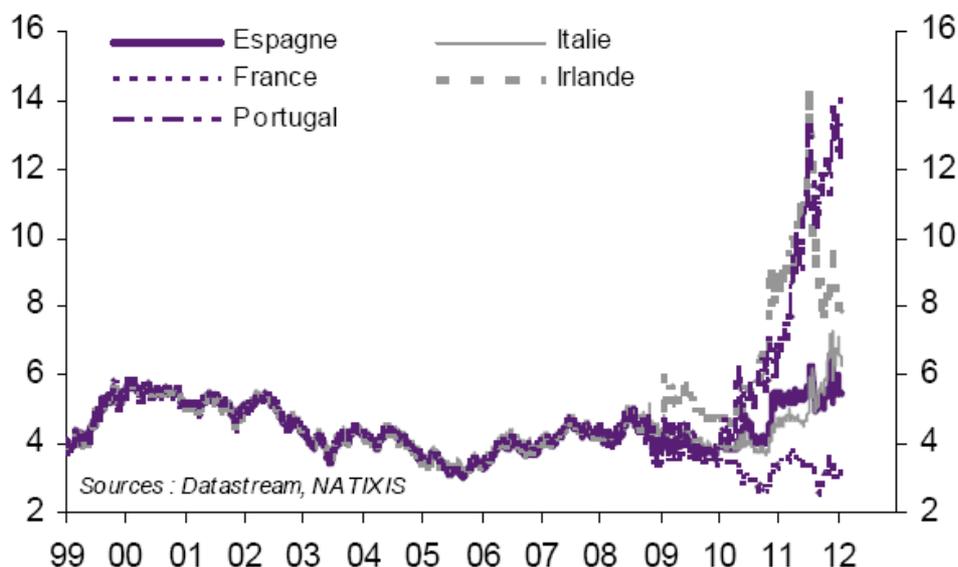
On rappelle que la crise du second semestre 2011 ne s'est pas produite par une « panique » auto-entretenu des marchés qui serait apparue spontanément, mais a été déclenchée par des phénomènes concrets : décision du Conseil européen de provoquer le défaut à la Grèce, volonté de l'Allemagne de faire systématiquement subir des pertes aux acteurs privés, absence de « pare-feu » suffisant, dégradation de la notation souveraine des Etats-Unis, cercle vicieux entre crise de la dette souveraine et difficultés de financement des banques.

Les aléas sont par nature imprévisibles, mais il ne paraît pas déraisonnable de supposer (bien que cela ne soit évidemment pas une certitude) que l'année 2012 sera marquée, sinon par la mise en place du dispositif institutionnel théoriquement « idéal » (engagement de la BCE de jouer un rôle de prêteur en dernier ressort ou transformation du FESF ou du MES en banque, voire eurobonds), du moins par des décisions « raisonnablement efficaces » de la part des Etats membres de la zone euro. De fait, une solution crédible à la crise grecque – impliquant que les acteurs publics et privés reconnaissent leurs pertes – et l'augmentation effective de la capacité de financement du FESF, du MES et du FMI ne semblent pas hors de portée.

Comme contre-exemple à l'idée que les marchés ne réaliseraient pas de discrimination entre les Etats, on peut avancer le cas de l'Irlande, qui a vu son taux d'intérêt à dix ans passer de 14 % début 2011 – la dégradation brutale de sa situation expliquant sa décision, fin 2010, de demander l'aide du FESF – à 7 % aujourd'hui, comme le montre le graphique ci-après.

Taux d'intérêt à dix ans sur les emprunts d'Etat

(en %)



Source : Natixis

Enfin, le début d'extension de la crise à l'Espagne et à l'Italie au second semestre 2012 peut paradoxalement favoriser un retour de la confiance. En effet, si jusqu'à la fin de l'année dernière on pouvait craindre que les Etats de la zone euro n'évitent pas la contagion de la crise (aux « petits » Etats périphériques, puis à l'Espagne et à l'Italie), il est désormais difficile d'imaginer concrètement ce que pourrait être une nouvelle dégradation de la situation, à moins d'imaginer un scénario tellement extrême qu'il paraît peu vraisemblable que les Etats et la BCE le laissent se réaliser sans réagir.

Sur ce dernier point, il semble que les marchés considèrent désormais que la BCE jouerait, en cas de nécessité, le rôle de « prêteur en dernier ressort » des Etats. Ainsi, lors de son audition par la commission des finances et la délégation à la prospective le 8 février 2012, Gilles Moëc, chef économiste à la Deutsche Bank, a déclaré : « *Que peut faire la BCE si tout échoue, c'est-à-dire si, après les premiers effets positifs de la LTRO à trois ans, on retombe dans certaines ornières politiques en Italie ou en Espagne ? Alors le SMP doit être l'arme de dernier ressort. Sans aucun doute la BCE n'a aucun intérêt à pré-annoncer une intervention massive pour acheter des obligations d'Etat, mais les marchés fonctionnent sur la conviction implicite que la BCE « ferait le métier » et relancerait le SMP, en cas de crise majeure* »¹.

¹ Bulletin des commissions, 8 février 2012.

b) La BCE a été très active depuis le début de la crise

Bien qu'elle soit très critiquée, la BCE est loin d'être restée inactive face à la crise, comme le montre l'encadré ci-après.

La politique de la BCE face à la crise

I. – La politique de taux

On rappelle que la BCE a **trois taux directeurs**, qui, du plus élevé au plus bas, sont :

- le taux du **prêt marginal** (*marginal lending facility*), ou taux au jour le jour ;

- le taux de **refinancement**, ou taux des **opérations principales de refinancement** (*main refinancing operations*, dit refi ou repo). Ce taux est celui utilisé pour les appels d'offre, ou **opérations d'open market**, par lesquelles les banques se financent habituellement auprès de la BCE. Les opérations d'open market peuvent être à l'horizon d'une semaine (opérations principales de refinancement – *main refinancing operations*, MRO) ou à plus long terme (*long term refinancing operations*, LTRO, normalement à échéance de trois mois) ;

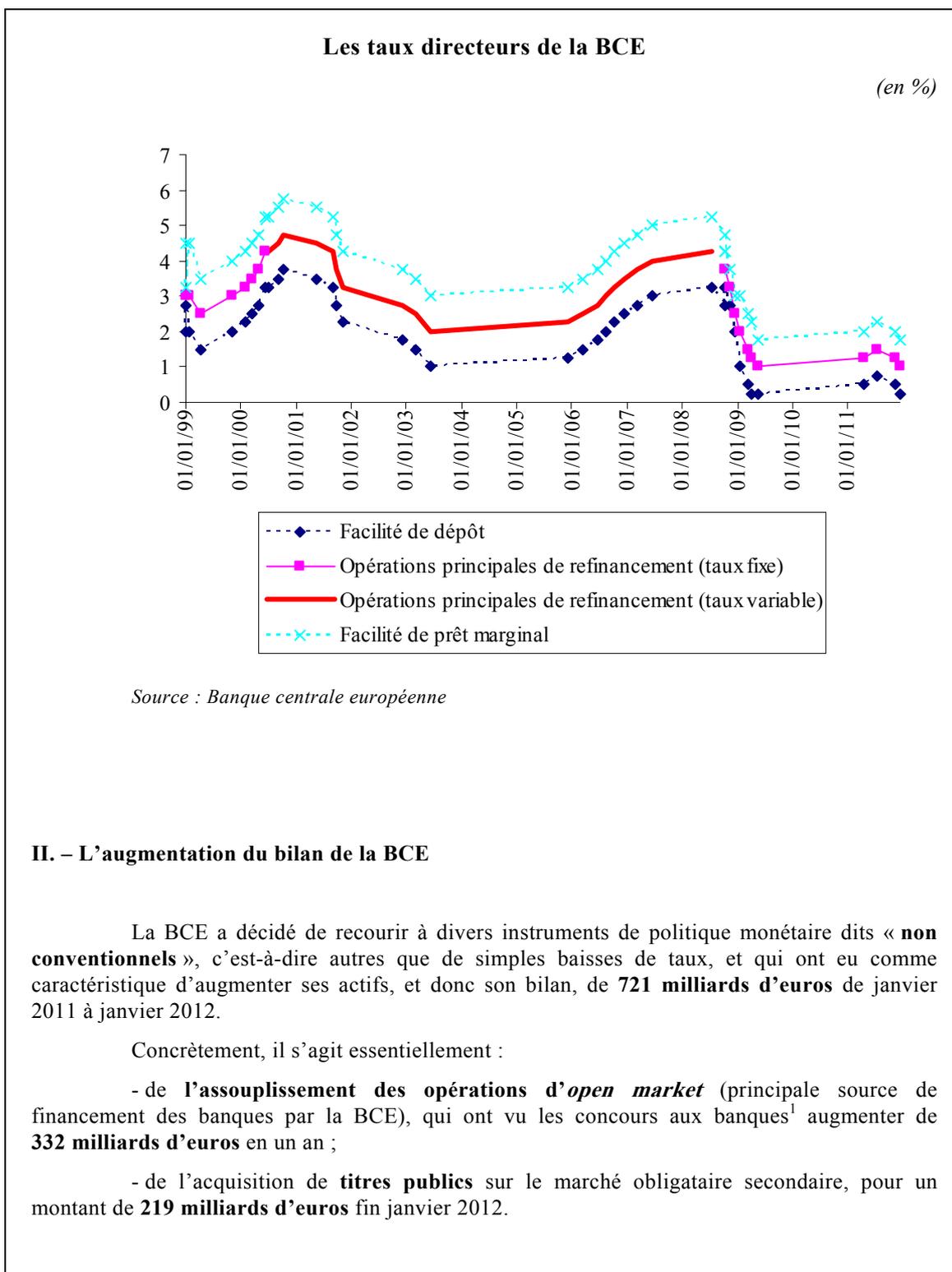
- le taux des **dépôts** auprès de la BCE (*deposit facility*).

Quand elles empruntent à la BCE (cas des deux premiers taux), les banques doivent lui apporter en garantie des titres, appelés « **collatéraux** ». Quand la valeur d'un titre se déprécie en-dessous d'un certain seuil alors qu'il est détenu par la BCE, celle-ci réalise un appel de marge (*margin call*) afin que la banque fournisse des actifs supplémentaires.

Le taux le plus important est celui des opérations principales de refinancement.

Les deux autres taux, les « facilités permanentes » (*standing facilities*), constituent respectivement le plafond et le plancher pour le taux d'intérêt du marché au jour le jour (*Euro overnight Index Average*, Eonia), utilisé par le marché interbancaire, c'est-à-dire pour les prêts des banques entre elles. En effet, une banque ne peut vouloir prêter à une autre banque à un taux plus bas que celui de rémunération de ses dépôts auprès de la BCE ; inversement, une banque ne peut vouloir emprunter à une autre banque à un taux plus élevé que celui auquel elle peut emprunter auprès de la BCE.

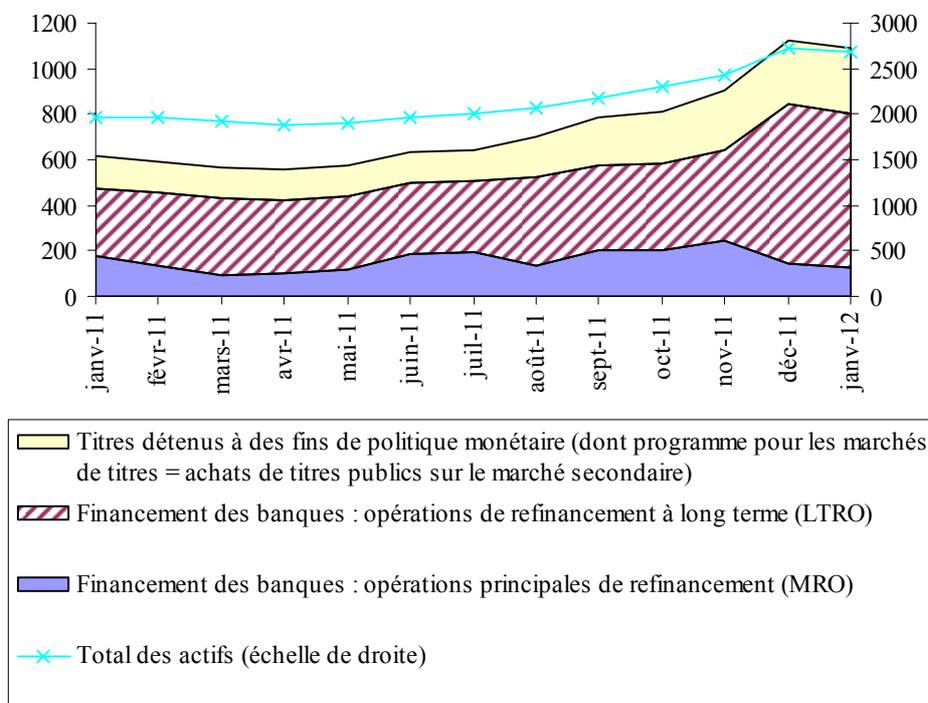
Ces trois taux ont été fortement réduits, principalement d'octobre 2008 à mai 2009. Ils sont désormais de respectivement **1,75 %**, **1 %** et **0,25 %**. Par ailleurs, la procédure utilisée pour les opérations principales de refinancement a été rendue plus favorable aux banques, puisque depuis le 8 octobre 2008 la BCE est revenue aux opérations à taux fixe, abandonnant le recours au taux variable (pour lequel le « taux des opérations principales de refinancement » est seulement le taux minimal utilisé pour l'appel d'offres).



¹ Plus précisément, les « concours en euros à des établissements de crédit de la zone euro liés aux opérations de politique monétaire ».

Le bilan de la banque centrale européenne : principaux agrégats liés à la politique monétaire

(en milliards d'euros, en fin de mois)



Source : d'après les bilans hebdomadaires de la Banque centrale européenne

A. – L'assouplissement des opérations d'open market

L'assouplissement des opérations d'open market a permis de porter de fin janvier 2011 à fin janvier 2012 les concours de la BCE aux banques¹ – en quasi-totalité MRO et LTRO – de 477 à 809 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de **332 milliards d'euros**.

Les principaux assouplissements ont été les suivants :

- le 8 octobre 2008, décision que les opérations principales de refinancement se feraient désormais au taux de refinancement (c'est-à-dire au principal taux directeur de la BCE), qui ne serait plus simplement le taux minimal utilisé pour l'appel d'offres ; et que les soumissions seraient intégralement servies (c'est-à-dire que les banques pourraient obtenir la totalité des financements demandés) ;

- le 15 octobre 2008, décision de la BCE de développer ses opérations de refinancement à plus long terme (*longer-term refinancing operations*, LTRO) jusqu'au premier trimestre 2009, et d'élargir le champ des actifs admis comme collatéral ;

¹ Plus précisément, les « concours en euros à des établissements de crédit de la zone euro liés aux opérations de politique monétaire ».

- le 5 mars 2009, indication que l'ensemble des décisions précitées seraient maintenues « *aussi longtemps que nécessaire* », en tout état de cause au moins jusqu'à la fin de 2009 ;

- le 7 mai 2009, décision de réaliser des LTRO à maturité **d'un an** (au lieu de **trois mois** habituellement), avec service intégral des soumissions ;

- le 4 août 2011, décision de réaliser une LTRO à maturité de **six mois**, avec service intégral des soumissions ;

- le 8 décembre 2011, décision de réaliser une LTRO à maturité de **trois ans**, avec service intégral des soumissions. Effectuée le 22 décembre 2011, cette opération s'est élevée à un total de **489 milliards d'euros**.

Cette dernière opération a fortement contribué à rassurer les marchés sur la solidité des banques et leur capacité à se financer à l'horizon de quelques années. Cependant, les **sommes en jeu** sont **moins importantes** qu'on pourrait le croire de prime abord. Comme le montre le graphique ci-avant, cette dernière opération n'a pas accru l'encours des LTRO, ni *a fortiori* des concours de la BCE aux banques, de 489 milliards d'euros. Ainsi, de la fin du mois de novembre 2011 à la fin du mois de janvier 2012, l'encours de LTRO n'a augmenté que de 284 milliards d'euros, et comme parallèlement l'encours de MRO diminuait de 117 milliards d'euros, l'encours total des concours aux banques n'a augmenté que de 168 milliards d'euros.

B. – Le programme pour les marchés de titres (*Securities Market Programme, SMP*)

La BCE mène depuis le 10 mai 2010 une politique d'**achat de titres publics** sur le marché obligataire secondaire : c'est le programme pour les marchés de titres (*Securities Market Programme, SMP*).

On rappelle que l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit à l'UE de reprendre à sa charge la dette des Etats membres, et son article 123 à la BCE de financer les Etats membres. Cela explique que la BCE ne puisse pas intervenir sur le marché primaire.

La BCE ne communique pas sur la répartition des titres concernés entre Etats. On sait cependant qu'il s'agit des Etats « sous programme » ainsi, depuis août 2011, que de l'Espagne et de l'Italie. Le 27 janvier 2012 les sommes en jeu étaient de **219 milliards d'euros**.

Contrairement à ce qui est le cas aux Etats-Unis, il ne s'agit **pas** d'« **assouplissement quantitatif** ». En effet, ces achats de titres sont « **stérilisés** », c'est-à-dire qu'ils ne créent pas de base monétaire¹, et ne contribuent donc pas à l'inflation. La BCE réalise pour cela des opérations dites de « **réglage fin** » (*fine tuning*), pour réabsorber les liquidités injectées dans l'économie par le SMP. Concrètement, elle réalise chaque semaine un appel d'offres afin de permettre aux banques qui le souhaitent de lui déposer, à un horizon d'une semaine, des liquidités pour un montant égal à celui de l'encours du SMP (à un taux dépendant de l'issue de l'appel d'offres, dans la limite de 1 %).

¹ La **base monétaire** est la « *monnaie banque centrale* », c'est-à-dire celle par laquelle la banque centrale finance les banques. Elle ne doit pas être confondue avec la **masse monétaire**, qui est la quantité de monnaie en circulation dans l'économie (après prise en compte de la création de monnaie résultant des prêts des banques à leurs clients).

c) La BCE craint que lui conférer le statut de prêteur en dernier ressort ne présente plus d'inconvénients que d'avantages

Dans ces conditions, la BCE considère que lui conférer le rôle de le prêteur en dernier ressort des Etats – que cela soit directement ou indirectement, par exemple par l'intermédiaire d'un FESF ou d'un MES transformé en banque – pourrait avoir plus d'inconvénients que d'avantages.

A l'appui de cette thèse, on peut considérer que l'exemple italien a montré qu'en l'absence de dispositif institutionnel crédible garantissant la discipline budgétaire des Etats de la zone euro, la BCE pourrait devoir jouer ce rôle de manière durable, au point de remettre en cause sa crédibilité dans sa mission de lutte contre l'inflation, et en ne faisant que repousser à plus tard le nécessaire ajustement.

La position de la BCE (et de l'Allemagne) n'est donc pas fondamentalement absurde. Pour autant, il faut prendre en compte l'existence d'importants aléas.

2. Une crise grecque toujours pas réglée

Tout d'abord, malgré le deuxième plan d'aide à la Grèce, la crise grecque est loin d'être résolue.

a) Une réduction de la dette publique de l'ordre de 150 milliards d'euros, et la couverture de la quasi-totalité des besoins de financement de 2010 à 2020

Les grandes lignes de ce deuxième plan – s'ajoutant aux prêts bilatéraux décidés par l'Eurogroupe le 2 mai 2010, et se substituant au plan annoncé le 21 juillet 2011 – ont été fixées par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro le 26 octobre 2011. Après avoir été discuté par l'Eurogroupe le 9 février 2012, ce plan **n'a été finalisé et adopté par l'Eurogroupe que le 20 février 2012¹**.

Ainsi, le dispositif d'aide à la Grèce comprend désormais trois volets :

- les prêts bilatéraux décidés en mai 2010 ;
- la participation du secteur privé ;
- la participation du FESF, qui finance en partie cette dernière.

¹ Les ministres des finances de la zone euro ont décidé le 9 février 2012 de reporter leur décision – initialement d'une semaine –, afin de donner à la Grèce le temps de se conformer à trois conditions : le Parlement grec devait entériner le programme ; 325 millions d'euros de mesures supplémentaires devaient être prises en 2012 ; et les dirigeants politiques du pays devaient s'engager à mettre le programme en œuvre.

La dette publique grecque est de l'ordre de 160 points de PIB¹, soit 350 milliards d'euros. Sur ce montant, la dette dite négociable (c'est-à-dire consistant en des obligations) est de l'ordre de « seulement » 250 milliards d'euros, dont 200 milliards d'euros pour le secteur privé (dont 50 milliards d'euros pour les banques grecques) et 50 milliards d'euros pour la BCE.

Toutefois le montant à retenir est non le stock actuel de dette, de peu d'intérêt en lui-même, mais le **besoin de financement total** (tombées de dette+déficit) prévu de 2010 à 2020. Ce montant dépend évidemment du niveau du déficit, mais on peut l'évaluer à environ **400 milliards d'euros**.

(1) La réduction de la dette publique par le plan de février 2012 : environ 150 milliards d'euros

Les deux mesures tendant à réduire le besoin de financement de la Grèce de 2010 à 2020, résultant du plan de février 2012, sont de l'ordre de **150 milliards d'euros**.

Il s'agit :

- de la décote de 53,5 % sur la dette négociable détenue par le secteur privé (soit 107 milliards d'euros sur un total de 200 milliards) ;

- du programme de rachat d'obligations publiques grecques détenues par la BCE, grâce à des financements du FESF.

(2) La couverture des 250 milliards d'euros de besoin de financement restants par les plans de mai 2010 et de février 2012

Les 250 milliards d'euros (environ) de besoin de financement restants de 2010 à 2020 doivent être couverts :

- pour 110 milliards d'euros, par les prêts bilatéraux décidés en mai 2010 et une participation du FMI ;

- pour une centaine de milliards d'euros, par l'échange par le secteur privé des titres existants contre des titres à très long terme ;

- pour un montant qui pourrait être de 13 milliards d'euros, par des prêts du FMI.

b) La contribution du FESF et du secteur privé au plan de février 2012

(1) Les financements publics : 130 milliards d'euros

Le communiqué de l'Eurogroupe du 20 février 2012 « *confirme que les Etats membres de la zone euro se tiennent prêts à fournir, par l'intermédiaire du FESF et en attendant du FMI une contribution*

¹ En 2011 (Commission européenne, prévisions économiques de l'automne 2011).

significative, un programme additionnel jusqu'à 130 milliards d'euros d'ici 2014 »¹.

La contribution du FMI n'est toujours pas arrêtée. Le montant de 13 milliards d'euros est toutefois évoqué.

Cette contribution permettrait, outre le rachat d'obligations à la BCE indiqué ci-avant, de financer deux types de financements ne tendant ni à réduire le besoin de financement de la Grèce, ni à le couvrir :

- le paiement de tout ou partie des intérêts des obligations devant faire l'objet d'un échange dans le cadre de la participation du secteur privé ;
- le financement de la recapitalisation des banques.

Par ailleurs, les taux des prêts bilatéraux décidés en mai 2010 ont été revus à la baisse, de manière rétroactive². Les plus-values éventuelles d'ici 2020 des banques centrales des Etats membres de la zone euro sur des titres de dette publique grecque doivent en outre contribuer au financement de la Grèce, l'objectif étant de réduire le ratio dette/PIB de 1,8 point en 2020, et de réduire les besoins de financement sur la période de 1,8 milliard d'euros.

(2) La participation du secteur privé

Dans le cas de la participation du secteur privé, il s'agit d'empêcher un défaut, sinon au sens des agences de notation, du moins au sens de l'ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*, Association internationale des swaps et dérivés), afin d'éviter le déclenchement des *credit-default swaps* (CDS). La restructuration de la dette doit donc être « volontaire ».

Concrètement, les obligations correspondantes doivent être échangées contre de nouveaux titres, de maturité très longue.

Il faut distinguer plusieurs notions.

En termes de **couverture des besoins de financement** initiaux de la Grèce, le secteur privé devait contribuer à la hauteur de son « stock » de **dette actuel de 200 milliards d'euros**, soit :

- environ 107 milliards d'euros sous la forme d'une décote de 53,5 % sur le principal des titres existants ;
- le solde, soit environ 93 milliards d'euros, sous la forme de l'échange des titres existants contre des titres à très long terme (de l'ordre de 30 ans).

¹ Traduction par la commission des finances.

² « Tous les Etats membres sont convenus d'un abaissement supplémentaire rétroactif des taux d'intérêt du dispositif de prêts bilatéraux [*Greek Loan Facility*] afin que la marge soit de 150 points de base. Il n'y aura pas de compensation additionnelle en cas de coûts de financement supérieurs. Ceci réduira le ratio dette/PIB en 2020 de 2,8 point et réduira les besoins de financement d'environ 1,4 milliard d'euros sur la période du programme » (*communiqué de l'Eurogroupe du 20 février 2012, traduction par la commission des finances*).

Le plan annoncé le 21 juillet 2011 aurait correspondu à une perte actualisée pour les banques évaluée à 21 % mais n'aurait réduit le montant de la dette que d'environ 10 %, soit, sur une « assiette » alors évaluée à 135 milliards d'euros, 13,5 milliards d'euros¹. Aussi, il a été décidé le 26 octobre 2011 de porter cette réduction de la dette publique détenue par le secteur privé à 50 % – soit, en retenant l'hypothèse d'une « assiette » de 200 milliards d'euros, 100 milliards d'euros –, taux finalement porté à 53,5 % le 20 février 2012.

La **perte pour les banques**, que celles-ci devront provisionner, correspond toutefois non au montant de la décote, mais à leurs **pertes actualisées**, qui dépendent notamment du taux d'intérêt retenu pour les nouveaux titres. De ce point de vue, le plan du 20 février 2012 va nettement plus loin que celui annoncé le 26 octobre 2011 : bien que la décote soit à peu près la même (53,5 % au lieu de 50 %), les taux d'intérêt retenus seraient désormais de seulement 2 % les trois premières années, 3 % les cinq années suivantes, et 4,2 % ensuite, ce qui correspondrait à **des pertes actualisées de plus de 70 %** (contre 21 % pour le plan annoncé en juillet 2011)².

c) Une réduction toujours insuffisante de la dette publique grecque

Ce plan ne suffira pas à rendre soutenables les finances publiques grecques.

Selon la déclaration des chefs d'Etat et de la zone euro du 26 octobre 2011, « *la participation du secteur privé devrait garantir la diminution du ratio de la dette grecque au PIB, l'objectif étant de parvenir à un taux de 120 % d'ici 2020* ». La déclaration de l'Eurogroupe du 20 février 2012 a maintenu cet objectif quasiment inchangé, à **120,5 points de PIB**.

Pour mémoire, un ratio dette/PIB de 120 % correspond à la situation actuelle de l'Italie. Il n'est pas évident qu'avec un tel taux d'endettement en 2020, la Grèce soit en mesure de se financer sur les marchés. Ce taux de 120,5 points de PIB suppose par ailleurs que tout se passe « comme prévu ».

On peut donc se demander dans quelle mesure la dette publique grecque pourra être ramenée à un niveau supportable sans impliquer des pertes supplémentaires pour les acteurs privés ou publics (FESF et Etats membres de la zone euro).

¹ Le plan du 21 juillet 2011 prévoyait quatre options, qui, en retenant une hypothèse de taux d'actualisation de 9 %, auraient correspondu à une perte de 21 % en valeur actualisée pour les banques. Comme par ailleurs seulement deux de ces trois options prévoyaient une décote, de 20 %, le montant de la dette ne s'en serait trouvé réduit que d'environ 10 %, soit, en supposant une participation des créanciers privés de 90 % (ramenant le stock de dette renouvelé de 150 milliards d'euros à 135 milliards d'euros), 13,5 milliards d'euros.

² Chiffres indiqués par le Financial Times (21 février 2012).

d) Vers une nouvelle réduction de la dette publique grecque ?

La Grèce se trouve enfermée dans un cercle vicieux, la politique de réduction du déficit suscitant une croissance fortement négative, ce qui réduit l'amélioration du déficit.

Ainsi, selon le consensus des conjoncturistes¹, elle connaîtrait une croissance du PIB de - 4,4 % en 2012 et -0,7 % en 2013 (après - 2,3 % en 2009, -3,5 % en 2010 et - 6,8 % en 2011).

Du fait de la croissance négative, le déficit demeurerait élevé. Ainsi, selon les prévisions économiques publiées à l'automne 2011 par la Commission européenne – donc avant le plan de février 2012 –, la Grèce aurait toujours un déficit public de 7 points de PIB en 2012 et 6,8 points de PIB en 2013.

Dans ces conditions, il pourrait être nécessaire de réduire à nouveau la dette publique de la Grèce quand ce pays aura suffisamment réduit son déficit structurel, soit au début de l'année 2013.

En effet, le niveau élevé du déficit public pour 2012 prévu à l'automne dernier par la Commission européenne vient du fait que la charge d'intérêt aurait alors été de 8 point de PIB, et que, le PIB devant alors être nettement inférieur à son potentiel, le déficit conjoncturel aurait été de 3,1 point de PIB. **Le solde primaire structurel, c'est-à-dire corrigé de ces deux phénomènes, aurait quant à lui été en 2012 de +5,1 points de PIB.**

Or, la charge d'intérêt est proportionnelle au stock de dette, et en l'absence de politique budgétaire restrictive le déficit public devrait converger vers son niveau structurel, alors que le PIB rejoindrait son potentiel.

Une manière de sortir de la crise grecque serait donc de réduire fortement la dette publique de ce pays au début de l'année 2013, tout en lui permettant de renouer avec une politique budgétaire « neutre ».

Un tel scénario impliquerait toutefois que le système bancaire de la zone euro soit perçu comme solide, et qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant au fait que le cas Grèce ne constituerait pas un précédent.

3. Des aléas multiples

a) Le Portugal sera-t-il « la Grèce de 2012 », à cause de son déficit extérieur courant ?

Il est peut-être optimiste de considérer que la baisse spectaculaire des taux d'intérêt à dix ans de l'Irlande, qui ont chuté de 14 % début 2011 à 7 % aujourd'hui, est nécessairement représentative de l'avenir des autres Etats en difficulté.

¹ *Consensus Forecasts, février 2012.*

En effet, la crise des dettes souveraines est en grande partie une crise des soldes extérieurs courants. Ainsi, la Grèce, le Portugal et l'Espagne avaient avant la crise un déficit extérieur courant de l'ordre de 10 points de PIB, ce qui était nettement supérieur à celui de leurs partenaires, et compte tenu de leurs perspectives de croissance, n'était pas soutenable sur le long terme¹. C'est d'ailleurs ce phénomène qui explique que le Portugal ait été frappé par la crise de la dette, alors qu'en 2008 son déficit public et sa dette publique étaient analogues à ceux de la France (de l'ordre de respectivement 3,5 et 70 points de PIB).

Ces trois Etats sont donc dans une situation fondamentalement différente de celle de l'Irlande, dont le solde extérieur courant était légèrement déficitaire avant la crise et, selon les prévisions de la Commission européenne, devrait être légèrement excédentaire chaque année de 2010 à 2013. L'Italie est elle aussi dans une situation beaucoup moins dégradée, avec un déficit extérieur courant de l'ordre de 2 ou 3 points de PIB par an (comme la France), qui est tout à fait soutenable.

Au total, si l'on prend en compte l'ensemble des principaux facteurs de risque, **le Portugal paraît dans une situation plus dangereuse que celle des autres Etats en difficulté** (Grèce exceptée), comme le montre le tableau ci-après.

Les principaux facteurs de risque des Etats de la zone euro en difficulté (2011)

(en points de PIB)

	Principaux facteurs de risque		Facteurs de risque de moindre importance	
	Dette publique	Solde extérieur courant	Solde public	Croissance du PIB
Etats sous programme				
Grèce	162,8	-9,9	-8,9	-5,5
Portugal	101,6	-7,6	-5,8	-1,9
Irlande	108,1	0,7	-10,3	1,1
Autres Etats				
Italie	120,5	-3,6	-4,0	0,5
Espagne	69,6	-3,4	-6,6	0,7

Les cases en grisé indiquent les principaux facteurs de risque.

Source : d'après les prévisions de la Commission européenne de l'automne 2011

Le Portugal sera ainsi vraisemblablement sous la pression des marchés tant que son solde extérieur courant ne se sera pas « normalisé ».

¹ Si cette situation se maintenait, ces pays seraient tellement endettés vis-à-vis de l'extérieur que tôt ou tard leurs administrations publiques feraient défaut, soit directement, soit après s'être portées au secours d'agents privés en difficulté.

La situation semble cependant s'améliorer. Ainsi, selon les prévisions de l'automne 2011 de la Commission européenne, le déficit de son solde extérieur courant serait de seulement 3,8 points de PIB en 2013.

b) D'autres aléas

A cela s'ajoutent d'autres aléas. On peut évoquer, en particulier :

- un échec des tentatives de doter la zone euro de « pare-feux » (MES, FMI) de taille suffisante ;

- un risque que le conditionnement du bénéfice du MES au fait d'avoir ratifié le traité intergouvernemental et de s'y conformer (comme le prévoit le préambule du traité relatif au MES) fasse anticiper une impossibilité du MES d'aider certains Etats ;

- un risque de crise entre la Commission et le Conseil, voire entre Etats, si, comme cela est vraisemblable, un ou plusieurs Etats de la zone euro ne parviennent pas à mettre fin à leur déficit excessif dans les délais impartis (soit généralement en 2013).

4. Peut-on sortir de la crise sans engagement explicite de la BCE de jouer un rôle de prêteur en dernier ressort ?

Au total, une augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt en 2012 ou en 2013, qui rendrait insoutenable la dette de l'Espagne ou de l'Italie, résultant d'une gestion politique de la crise de la zone euro toujours chaotique, ne peut donc être exclue. Ce serait alors potentiellement une crise économique d'une gravité sans précédent depuis la crise de 1929.

C'est pourquoi de nombreux observateurs estiment que la BCE devrait s'engager à jouer un rôle de prêteur en dernier ressort vis-à-vis des Etats, ou qu'il faudrait mettre en place un dispositif équivalent, par exemple en transformant le FESF ou le MES en banque. Cette dernière solution, préconisée par le Sénat dès le début du mois de septembre 2011¹, a été défendue par le Gouvernement lors des négociations avec nos partenaires européens. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2012², votre rapporteure générale se déclarait également favorable à une solution de ce type.

Cependant, les résultats décevants du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 26 octobre 2011, qui se sont contentés d'annoncer la future mise en place d'un dispositif devant donner au FESF un « effet de levier » sans la moindre implication de la BCE, incitent à un certain pessimisme à cet égard.

¹ Rapport n° 787 (2010-2011) de M. Philippe Marini sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011, 8 septembre 2011.

² Rapport général n° 107 (2011-2012), 17 novembre 2011.

Aussi, la commission des finances et la délégation du Sénat à la prospective ont-elles organisé, le 8 février 2012, une **table ronde** sur les perspectives d'évolution du rôle de la BCE. Les économistes participant à cette table ronde étaient Patrick Artus, directeur de la recherche et des études économiques de Natixis, Pierre Jaillet, directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France, et Gilles Moëc, chef économiste à la Deutsche Bank.

Le compte-rendu de cette table ronde figure en **annexe** au présent rapport.

Les intervenants ont exprimé **des points de vue contrastés** :

- Pierre Jaillet a souligné que la BCE jouait déjà un rôle de prêteur en dernier ressort, sinon vis-à-vis des Etats, du moins vis-à-vis des banques ;

- Gilles Moëc a considéré que depuis la LTRO à trois ans de décembre 2011, les marchés estimaient que la BCE jouerait le rôle de prêteur en dernier ressort vis-à-vis des Etats, si la situation l'exigeait ;

- Patrick Artus a jugé qu'en cas d'impossibilité de l'Italie de se financer sur les marchés, le FESF ou le MES seraient probablement eux-mêmes dans l'incapacité d'émettre, ce qui impliquait de leur donner la possibilité de se financer auprès de la BCE.

II. LE « SIX-PACK » DE NOVEMBRE 2011 : UN RENFORCEMENT DU PACTE DE STABILITÉ QUI DEVRA ÊTRE CONCILIÉ AVEC LA NÉCESSITÉ DE LA CROISSANCE

La Commission européenne a rendu publiques le 29 septembre 2010 cinq propositions de règlements et une proposition de directive, qu'elle présentait comme « *le plus important renforcement de la gouvernance économique de l'UE et de la zone euro depuis le lancement de l'union économique et monétaire* ».

La procédure a duré plus longtemps que prévu : alors qu'elle devait être achevée en juin 2011, les textes n'ont été adoptés qu'en novembre 2011.

Les six textes concernés sont fréquemment désignés sous l'appellation de « Six-Pack ».

Le « Six-Pack »

Réforme du pacte de stabilité

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

Autres sujets

Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

A. LE PACTE DE STABILITÉ : QUELQUES RAPPELS

1. Un volet préventif et un volet correctif

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) prévoit, dans le protocole n° 12 au traité sur l'Union européenne (TUE) relatif aux déficits excessifs, que les États de l'Union européenne ne doivent pas avoir de déficit public supérieur à 3 points de PIB et une dette publique supérieure à 60 points de PIB.

Il comprend deux volets :

- un volet dit « **préventif** » ;
- un volet dit « **correctif** ».

La pratique de désigner ainsi ces deux volets, courante depuis l'institution du pacte de stabilité, a été juridiquement consacrée par le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

Le volet préventif a pour base juridique l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif à la coordination des politiques économiques, et le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997¹. Ce règlement concerne l'ensemble des Etats, que leur déficit soit ou non supérieur à 3 points de PIB. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait essentiellement que les Etats, qui devaient poursuivre un « *objectif budgétaire à moyen terme* » conforme aux « *grandes orientations économiques* » définies par le Conseil, transmettaient chaque année à la Commission européenne un programme de stabilité (un programme de convergence pour ceux n'appartenant pas à la zone euro). Il ne prévoyait aucune sanction.

Le volet correctif a pour base juridique l'article 126 du TFUE, relatif aux déficits excessifs, et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997². Il prévoit, pour les Etats ayant un déficit public supérieur au seuil de 3 points de PIB, diverses procédures pouvant, le cas échéant, déboucher sur des sanctions. Dans la rédaction initiale de ce règlement, le seuil de dette de 60 points de PIB n'était pas pris en compte pour l'imposition éventuelle de sanctions.

2. La crise de 2003

En 2003 s'est produite une crise, la France et l'Allemagne ayant décidé, sinon de véritablement s'émanciper du pacte de stabilité, du moins de l'appliquer dans un cadre intergouvernemental non prévu par les textes.

Paradoxalement, il n'existait pas de véritable divergence sur le fond entre le Conseil et la Commission européenne. Certes, dans ses « conclusions » du 25 novembre 2003, le Conseil a rejeté les recommandations de la Commission européenne, tendant à ce qu'il mette en demeure la France et l'Allemagne de réduire leur déficit excessif dans un certain délai. Toutefois, les conclusions du 25 novembre 2003 demandaient à la France et à l'Allemagne de mettre fin à leur déficit excessif. La seule différence sur le fond était que le Conseil prévoyait que l'ajustement, qui aurait dû être réalisé sur la seule année 2004 selon la Commission, devait l'être sur les années 2004 et 2005.

La crise de 2003 vient du fait que le Conseil a décidé de s'émanciper de la procédure prévue par le pacte de stabilité pour adopter des « conclusions » non prévues par les textes, suspendant la procédure d'une manière également juridiquement non prévue. Autrement dit, il s'agissait d'appliquer le pacte de stabilité dans un cadre intergouvernemental.

¹ Règlement relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

² Règlement visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

La Commission européenne a, le 27 janvier 2004, introduit un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne, portant sur les seuls éléments de procédure. Celle-ci, dans un arrêt le 13 juillet 2004, a donné raison au Conseil sur le fait qu'il n'avait pas compétence liée pour mettre un pays en demeure de réduire son déficit, et à la Commission sur celui que le Conseil ne pouvait pas adopter de conclusions prévues par aucun texte.

Cette crise a considérablement affaibli le pacte de stabilité. Certes, il n'y avait pas de véritable divergence sur le fond entre le Conseil et la Commission quant à la situation de la France et de l'Allemagne, et d'un point de vue juridique l'interprétation du pacte qui prévalait jusqu'alors (selon laquelle le Conseil n'avait pas compétence liée) a été confirmée par la Cour de justice. Toutefois, en adoptant des conclusions non prévues par les textes, le Conseil a rappelé que l'Union européenne n'était pas une fédération et que rien n'empêchait en pratique les Etats de décider d'appliquer ou non le pacte de stabilité.

3. Le léger assouplissement du pacte de stabilité en 2005

Le pacte de stabilité, déjà bien peu contraignant, a ensuite été assoupli en 2005, d'une manière largement formelle.

En effet, conformément aux propositions faites par le Conseil le 20 mars 2005, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a décidé d'une réforme de la procédure concernant les déficits excessifs. Cette réforme a été mise en œuvre par les règlements (CE) n° 1055/2005 et (CE) n° 1056/2005, et le rapport adopté par le Conseil le 20 mars 2005 et intitulé *Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance*.

Il s'agissait d'une réforme *a minima*, portant essentiellement sur deux points.

Tout d'abord, cette réforme rendait la limite de 3 points de PIB légèrement plus floue, à travers une redéfinition de la notion de « *circonstances exceptionnelles* », et la prise en compte, selon les termes du rapport du 20 mars 2005, de « *tous les autres facteurs pertinents* », dès lors que « *le dépassement de la valeur de référence est temporaire et le déficit reste proche de la valeur de référence* ».

Ensuite, la réforme de 2005 allongeait légèrement certains délais, conformément au tableau ci-après. Il en résultait notamment que si la durée de déficit excessif autorisée était toujours en principe de deux ans, elle pouvait être fixée initialement de manière plus élevée, ainsi qu'être prolongée.

Le tableau indique également la modification apportée par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011, qui prévoit que la prolongation du délai n'est plus nécessairement d'un an, mais seulement « *en principe* » d'un an.

La réforme de 2005 : l'allongement des délais dans le cadre de la procédure relative aux déficits excessifs

Etape de la procédure	Paragraphe concerné de l'article 126 du TFUE (1)	Délai actuellement prévu par le règlement (CE) n° 1467/97	Délai prévu par le règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005	Délai prévu par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011
Délai dans lequel le Conseil doit décider s'il y a ou non un déficit excessif (à compter des dates de notification du déficit public)	6	<i>« dans un délai de trois mois »</i>	<i>« en règle générale dans un délai de quatre mois »</i>	
Délai fixé par le Conseil pour que l'Etat membre prenne une « action suivie d'effets »	7	<i>« quatre mois au maximum »</i>	Six mois au maximum	
Délai dans lequel le Conseil doit adopter une mise en demeure (à compter de sa décision constatant qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise)	9	<i>« dans un délai d'un mois »</i>	<i>« dans un délai de deux mois »</i>	
Nombre d'années de déficit excessif consécutif autorisé		2 ans (2)	1) 2 ans, sauf circonstances particulières (3) 2) Mais des « recommandations révisées » ou une « mise en demeure révisée » peuvent :	
			<i>« prolonger d'un an le délai prévu pour la correction du déficit excessif »</i>	<i>« prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif »</i>
Sanctions par le Conseil (4)	11	<i>« dans un délai de dix mois à compter des dates de notification »</i> du déficit	<i>« En règle générale dans un délai de seize mois à compter des dates »</i> de notification du déficit	
		<i>« au plus tard deux mois »</i> après la décision de mise en demeure	au plus tard quatre mois après la décision de mise en demeure	

(1) Ex-article 104 C du traité CE, devenu article 104 du traité CE avec la renumérotation par le traité d'Amsterdam de 1997.

(2) Le déficit excessif devait initialement être corrigé l'année suivant la date à laquelle il avait été constaté, c'est-à-dire, normalement, la deuxième année suivant son apparition.

(3) Le déficit excessif doit disparaître *« dans l'année suivant la constatation de son existence, sauf circonstances particulières »*.

(4) La période pendant laquelle la procédure est suspendue n'est pas prise en considération pour ces deux délais.

Source : d'après les textes indiqués

B. LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ PAR LE « SIX-PACK »

La réforme par le « Six-Pack » des volets préventif et correctif du pacte de stabilité a été réalisée conformément aux tableaux ci-après, explicités et commentés dans les développements qui suivent.

Le volet préventif du pacte de stabilité

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	« Six-Pack »	
Article 121 ³⁰		Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997	Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005	Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011	Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (seuls Etats de la zone euro)
2	« <i>Grandes orientations de politiques économiques</i> » (GOPE).		Les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.		
3	« <i>Surveillance multilatérale</i> » par le Conseil	Programmes de stabilité (ou de convergence)	L'Etat membre qui n'a pas atteint son objectif à moyen terme doit en principe réduire son déficit structurel hors mesures exceptionnelles d'au moins 0,5 point de PIB par an.	Idem + « <i>semestre européen</i> »	
4	Recommandations adressées par le Conseil « <i>lorsqu'il est constaté (...) que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux [GOPE] ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de [l'UEM]</i> »				Lorsque le Conseil constate qu'un Etat n'a pas pris de mesures à la suite de sa recommandation, décision à la majorité qualifiée inversée de lui imposer un dépôt portant intérêt de 0,2 point de PIB.

Source : d'après les textes indiqués

³⁰ Ex-article 103 du traité CE, devenu article 99 avec la renumérotation par le traité d'Amsterdam de 1997.

Le volet correctif du pacte de stabilité

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	« Six-Pack »	
Article 126 ³¹		Règlement (CE) 1467/97	Règlement (CE) 1056/2005	Règlement (UE) 1177/2011	Règlement (UE) 1173/2011
2	Seuils de 3 points de PIB pour le déficit et 60 points de PIB pour la dette + possibilité de dépasser ces seuils, si :				
	- le déficit a « <i>diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence</i> » ou le dépassement est « <i>exceptionnel et temporaire</i> » ;	Définition du dépassement « <i>exceptionnel</i> » du seuil de 3 points de PIB			
		« <i>s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou s'il est consécutif à une grave récession économique</i> » ³² .	« <i>lorsque le dépassement de la valeur de référence résulte d'un taux de croissance annuel négatif du PIB ou d'une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance.</i> »	« <i>s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique.</i> »	
- la dette publique « <i>s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant</i> ».					
3	Rapport de la commission		La Commission tient compte de « <i>tous les facteurs pertinents</i> »		

³¹ Ex-article 104 C du traité CE, revenu article 104 avec la renumérotation par le traité d'Amsterdam de 1997.

³² Toutefois « lorsque le Conseil décide, conformément à l'article 104 C paragraphe 6, s'il y a ou non un déficit excessif, il tient compte, dans son évaluation globale, des observations éventuelles de l'État membre montrant qu'une baisse annuelle du PIB en termes réels de moins de 2 % est néanmoins exceptionnelle eu égard à d'autres éléments d'information allant dans le même sens, en particulier le caractère soudain de la récession ou la baisse cumulative de la production par rapport à l'évolution constatée dans le passé ».

Le TFUE		Les règlements successifs			
Articles et paragraphes	Objet	1997	2005	« Six-Pack »	
Article 126 ³¹		Règlement (CE) 1467/97	Règlement (CE) 1056/2005	Règlement (UE) 1177/2011	Règlement (UE) 1173/2011
6	Décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif		Prise en compte des « <i>facteurs pertinents</i> » ³³ pour les étapes suivantes		Décision à la majorité qualifiée inversée d'imposer un dépôt ne portant pas intérêt de 0,2 point de PIB ³⁴ .
7	Recommandations du Conseil à l'Etat membre				
8	Constatation par le Conseil qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise				Décision à la majorité qualifiée inversée d'imposer une amende de 0,2 point de PIB.
9	Mise en demeure de l'Etat membre par le Conseil de prendre des mesures dans un délai déterminé		Amélioration du solde structurel hors mesures exceptionnelles d'au moins 0,5 point de PIB « <i>à titre de référence</i> »		
11	Sanctions ³⁵	Dépôt ne portant pas intérêt (0,2 à 0,5 point de PIB), le cas échéant transformé en amende 2 ans après l'exigence du dépôt		Amende, affectée au FESF ou au MES.	

Source : d'après les textes indiqués

³³ « S'il est pleinement satisfait à la double condition (...) que (...) le déficit des administrations publiques reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire ».

³⁴ Si le Conseil décide qu'il existe un déficit excessif dans un État membre qui a constitué, auprès de la Commission, un dépôt portant intérêt, ou si la Commission « a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire ».

³⁵ « Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes : - exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ; - inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné ; - exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ; - imposer des amendes d'un montant approprié. »

1. Les articles 121 et 126 du TFUE

Le « Six-Pack », qui consiste exclusivement en des textes de droit dérivé, n'a par nature pas modifié les articles 121 et 126 du TFUE, relatifs respectivement aux volets préventif et correctif du pacte. L'architecture globale des deux procédures demeure donc inchangée.

- Dans le cas du volet préventif, le Conseil définit les « *grandes orientations de politiques économiques* » (GOPE), et effectue une « *surveillance multilatérale* », qui s'appuie sur les programmes de stabilité adressés par les Etats membres de la zone euro (lesquels s'appellent programmes de convergence dans le cas des autres Etats). Le TFUE se borne à prévoir que le Conseil peut adresser aux Etats des recommandations, sans évoquer la possibilité de sanctions.

- Dans le cas du volet correctif, le protocole n° 12 annexé au TFUE définit les seuils de déficit et de dette public maximaux, de respectivement 3 et 60 points de PIB. L'article 126 du TFUE précise toutefois que le seuil de 3 points de PIB peut être dépassé sans qu'il y ait déficit excessif, dès lors que le déficit a « *diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence* » ou que le dépassement est « *exceptionnel et temporaire* ».

L'article 126 du TFUE prévoit des **sanctions**, dans le seul cas d'un dépassement du critère de déficit. **La procédure est la suivante :**

- rapport de la commission ;
- décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif ;
- « **recommandation** » du Conseil à l'Etat membre, qui doit alors prendre une « **action suivie d'effets** » (dans un délai maximal actuellement fixé à six mois) ;
- « **mise en demeure** » de l'Etat membre par le Conseil de prendre des mesures dans un délai déterminé ;
- **sanctions** (dépôt ne portant pas intérêt et amendes en particulier).

2. Le renforcement des sanctions par le seul droit dérivé en novembre 2011

Afin de renforcer le pacte de stabilité par le seul droit dérivé, le législateur communautaire a recouru à trois règlements adoptés en novembre 2011.

- Dans le cas de l'ensemble des Etats de l'Union, deux nouveaux règlements s'appliquent, concernant respectivement les volets préventif (n° 1175/2011) et répressif (n° 1177/2011).

Dans le cas du volet **préventif**, la principale modification, qui ne constitue pas une véritable innovation, est l'inscription dans le droit du « **semestre européen** », défini comme comprenant non seulement les GOPE et la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence, mais aussi les « *lignes directrices pour l'emploi* » prévues par l'article 148 du TFUE, la présentation et l'évaluation des « *programmes de réforme nationaux* » des États membres accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi, et la surveillance et la correction des déséquilibres macroéconomiques en vertu du règlement (UE) n° 1176/2011 du 16 novembre 2011.

La transmission des programmes de stabilité en avril

Depuis 2011, les programmes de stabilité sont transmis à la Commission européenne non en décembre-janvier, c'est-à-dire après la discussion budgétaire, mais **au plus tard à la fin du mois d'avril**.

Le régime des programmes de stabilité est défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Avant l'instauration du « semestre européen », l'article 4 du règlement précité prévoyait que « *des programmes actualisés sont présentés annuellement* ». Le code de conduite sur le format et le contenu des programmes de stabilité prévoyait que les États membres devaient présenter leurs programmes de stabilité avant le 1er décembre de chaque année.

Dans un premier temps, le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a modifié le code de conduite de manière à ce que les programmes de stabilité soient transmis à la Commission européenne en amont de la discussion budgétaire, dès le mois d'avril. Cette initiative est issue des travaux du groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par Herman Van Rompuy. Cette modification de calendrier est entrée en vigueur dès 2011.

Le code de conduite n'a toutefois pas de valeur contraignante. Ainsi, le règlement n° 1175/2011 précité a modifié l'article 4 précité du règlement n° 1466/97, qui prévoit désormais que « *les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois* ».

Dans le cas du volet **correctif**, la principale modification est **l'introduction d'un critère de dette publique**. Il ne s'agit pas en tant que tel d'un véritable apport par rapport au droit antérieur, mais simplement d'une précision de la disposition de l'article 126 du TFUE selon laquelle la dette publique peut être supérieure à 60 points de PIB si elle « *s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* ». Concrètement, selon le règlement ce critère est satisfait « *si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique fondée sur les changements survenus au cours des trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles* ». Toutefois, dans le cas des États soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011, il ne

jouera pas tant qu'ils n'auront pas mis fin à leur déficit excessif (ce qui est généralement censé être le cas en 2013), et au cours des trois premières années le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants³⁶.

• **Les principales innovations concernent les dispositions prises sur la base de l'article 136 du TFUE³⁷, dans le cas des seuls Etats de la zone euro, par le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011, avec la mise en place de nouvelles sanctions, qui seraient imposées dans le cadre d'une nouvelle procédure, dite de « majorité qualifiée inversée ».**

Le principe de la majorité qualifiée inversée est que la proposition de sanction proposée par la Commission est adoptée, sauf si le Conseil décide du contraire à la majorité qualifiée. Comme on le verra plus loin, **les Etats disposent en pratique de diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée « ordinaire ».**

Le tableau ci-après synthétise les différentes étapes du processus de sanction. On observe que la phase ultime, celle d'une amende supérieure à 0,2 point de PIB (mais « plafonnée » à 0,5 point de PIB³⁸), serait toujours décidée à la majorité qualifiée « ordinaire ». On verra toutefois ci-après que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (dit « traité SCG ») prévoit que les Etats de la zone euro qui le ratifieront s'engageront à appliquer le principe de majorité qualifiée inversée, dans le cas des propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en situation de déficit excessif.

Un Etat ne respectant pas le critère de dette, et donc en situation de déficit excessif, pourrait être sanctionné au même titre qu'un Etat ayant un déficit supérieur à 3 points de PIB.

Les Etats hors zone euro ne peuvent se voir infliger ces sanctions. Cependant, il est prévu que dans le cas des Etats bénéficiaires des fonds de cohésion, ne pas se conformer aux recommandations adressée dans le cadre de la procédure pour déficit excessif peut conduire à la suspension des financements de ces fonds.

³⁶ « Pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'Etat membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence ».

³⁷ *On rappelle que selon l'article 136 du TFUE*, « afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et conformément aux dispositions pertinentes des traités, le Conseil adopte (...) des mesures concernant les Etats membres dont la monnaie est l'euro pour (...) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire (...) ».

³⁸ *Conformément au règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.*

Les sanctions prévues par le « Six-Pack » de novembre 2011, dans le cas des seuls Etats de la zone euro (règlement (UE) n° 1173/2011)

Déclenchement de la sanction	Sanction	Adoption
Volet préventif		
Décision du Conseil établissant l'absence d'action en réponse à une recommandation du Conseil sur la base de l'article 121(4) du TFUE ³⁹	Dépôt portant intérêt (en principe 0,2% du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Volet correctif		
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(6) du TFUE (existence d'un déficit excessif) ⁴⁰ , seulement si les Etats membres ont déjà versé un dépôt portant intérêt (en cas de non-conformité avec les dispositions du volet préventif) ou en cas de violation particulièrement grave des règles	Dépôt ne portant pas intérêt (en principe 0,2% du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(8) ⁴¹ du TFUE (absence d'action suivie d'effet en réponse à la recommandation de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(7) ⁴²)	Amende (en principe 0,2% du PIB)	
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(11) ⁴³ du TFUE (absence d'action effective en réponse à la mise en demeure de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(9) ⁴⁴)	Amende (0,2% du PIB+composante variable)	Vote à la majorité qualifiée « ordinaire »

Source : d'après les textes indiqués

³⁹ « 4. Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un État membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement à l'État membre concerné. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'État membre concerné. Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations. »

⁴⁰ « 6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif. »

⁴¹ « 8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations. »

⁴² « 7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sans délai injustifié, sur recommandation de la Commission, les recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques. »

⁴³ « 11. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes : — exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ; — inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné ; — exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ; — imposer des amendes d'un montant approprié. Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises. »

⁴⁴ « 9. Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation. En pareil cas, le Conseil peut demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre. »

Les Etats en situation de déficit excessif sont donc désormais sous une « épée de Damoclès ». En effet, si le Conseil décide (à la majorité qualifiée « ordinaire ») qu'ils n'ont pas adopté d'« *action suivie d'effet* » pour se conformer à ses recommandations, ils se voient en principe imposer une amende de 0,2 point de PIB à la majorité qualifiée inversée.

3. Un solde public qui devra être compris entre – 1 point de PIB et un excédent

a) Le volet préventif : comme aujourd'hui, un objectif budgétaire à moyen terme compris, selon les Etats, entre un déficit d'1 point de PIB et l'excédent

Dans le cas du volet **préventif**, la Commission et le Conseil disposent d'une certaine **faculté d'appréciation** pour la détermination de **l'objectif budgétaire à moyen terme**, défini en termes de **solde structurel**.

Selon le nouvel article 2 *bis* du règlement n° 1466/97⁴⁵, « *chaque Etat membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. (...) Compte tenu de ces facteurs, pour les États membres participants et pour les États membres participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* ».

Le traité intergouvernemental prévoit toutefois une règle plus contraignante, puisqu'il tend à interdire pour les Etats dont la dette est supérieure à 60 points de PIB un déficit structurel de plus de 0,5 point de PIB.

Cet objectif à moyen terme d'un déficit de 1 point de PIB au maximum **n'est pas une nouveauté**. Il était en effet déjà prévu par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005, qui modifiait le volet préventif du pacte de stabilité⁴⁶. Concrètement, chaque Etat fixe son propre objectif à moyen terme dans son programme de stabilité. La Commission européenne, s'appuyant sur une méthodologie connue, porte ensuite son appréciation.

⁴⁵ Résultant du règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011.

⁴⁶ « Pour les États membres qui ont adopté l'euro et pour les États membres participant au MTC 2, les objectifs à moyen terme spécifiques se situent — en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires — entre – 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire ».

b) Les « progrès » vers l'objectif à moyen terme pourront-ils faire l'objet d'une approche en termes de seul solde structurel ?

La Commission et le Conseil disposent en outre d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si des **progrès suffisants** ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

Il en découle d'importantes incertitudes quant à la signification réelle de la règle. En particulier, dans sa nouvelle rédaction, l'article 5 du règlement n° 1466/97⁴⁷ leur permet de s'appuyer sur une analyse en termes de **solde structurel** ou d'**effort structurel**, **sans qu'il soit précisé si ces deux critères sont ou non cumulatifs.**

En ce qui concerne la référence à l'effort structurel, bien qu'il n'utilise pas le terme, le règlement exige, dans le cas des Etats n'ayant pas atteint leur objectif à moyen terme, que « *l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme* », ce dernier taux correspondant à l'évaluation de la croissance potentielle par la Commission européenne, « *sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ». L'effort structurel se définissant comme la somme de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures nouvelles sur les recettes, il s'agit bien d'une règle d'effort structurel.

L'article 5 du règlement 1466/7 prévoit donc désormais que « ***pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse d'effort structurel.*** Cette rédaction ne précise pas si les deux critères d'évolution du solde structurel et d'effort structurel sont ou non **cumulatifs**.

Cette ambiguïté pose un problème, alors que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (SCG) prévoit que les Etats l'ayant ratifié devront transposer cette règle dans leur droit interne. Comme on le verra ci-après, le **Gouvernement** considère que ces deux critères sont **cumulatifs**, et que le traité SCG implique donc de mettre en place une règle supra-législative définie non seulement en termes d'effort structurel (comme celle discutée en 2011), mais aussi de **solde structurel**.

⁴⁷ Résultant du règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011.

**Article 5 du règlement n° 1466/97 résultant du règlement (UE) n° 1175/2011
du 16 novembre 2011**

« Pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. À cette fin, le Conseil et la Commission évaluent si la trajectoire d'accroissement des dépenses publiques, combinée avec les effets des mesures prises ou prévues en matière de recettes, respecte les conditions suivantes:

« a) pour les États membres qui ont atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de référence [=estimation de la croissance potentielle à MT : cf. plus bas] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes;

« b) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est telle qu'elle garantit une progression appropriée en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme;

« c) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, les réductions discrétionnaires des éléments de recettes publiques sont compensées, soit par des réductions des dépenses, soit par des augmentations discrétionnaires d'autres recettes publiques, soit par les deux à la fois.

« Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.

« Le surcroît de hausse des dépenses par rapport au taux de référence à moyen terme n'est pas considéré comme un dépassement de la référence dans la mesure où il est intégralement compensé par une augmentation des recettes imposée par des mesures législatives.

« Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétrospective. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte. »

c) Le volet correctif : une règle de dette qui implique en pratique un solde public compris entre - 1,8 et + 1 point de PIB, selon le niveau de dette

La règle de dette prévue par le règlement 1177/2011 du 8 novembre 2011, qui impose, dans le cadre du volet **correctif** du pacte, de réduire le ratio dette/PIB d'un vingtième de la part au-dessus de 60 points de PIB implique en pratique, en retenant une hypothèse de croissance du PIB en valeur de 3 %, **un solde public compris entre -1,8 et + 1 points de PIB (dans ce dernier cas**

pour un Etat ayant une dette de 200 points de PIB), comme le montre le tableau ci-après.

Il s'agit donc d'une règle plus contraignante que celle existant actuellement dans le cas du volet correctif, qui fixe le déficit maximum autorisé à 3 points de PIB. Toutefois – à condition de ne pas se trouver, comme aujourd'hui, dans une situation de déficit structurel élevé –, elle n'est pas significativement différente de celle prévue par le « Six-Pack » dans le cas du volet préventif.

**Solde public nécessaire pour réduire le ratio dette/PIB d'un 20^e par an,
selon différentes hypothèses de dette publique**

(en points de PIB)

A	Dette →	60	70	80	90	100	110	120	130	140	150	200
B	Ecart par rapport à 60 points de PIB [A-60]	0,0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	140
C	Réduction annuelle du ratio dette/PIB exigée [B/20]	0,0	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,5	7,0
D	Solde stabilisant le ratio dette/PIB [A × croissance du PIB de 3 % en valeur × -1]	-1,8	-2,1	-2,4	-2,7	-3,0	-3,3	-3,6	-3,9	-4,2	-4,5	-6,0
E	Exigence de solde public en résultant [C+D]	-1,8	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2	0,0	1,0

On suppose que la croissance du PIB en valeur est de 3 %.

Source : calculs de la commission des finances

En particulier, cette règle n'implique **pas** de réduire la dette, exprimée en **milliards d'euros**, d'un vingtième du différentiel par rapport à 60 points de PIB.

Si tel était le cas, la règle serait effectivement inapplicable : avec une dette de 100 points de PIB, cela obligerait à réduire la dette de 2 points de PIB, soit, dans le cas de la France, environ 40 milliards d'euros. Comme la dette d'une année donnée est la somme de la dette de l'année précédente et du déficit de l'année concernée, cela impliquerait de dégager un excédent de 40 milliards d'euros, ce qui ne sera évidemment pas possible avant de nombreuses années.

Tel n'est pas le cas, parce que la règle s'applique à la dette exprimée en **points de PIB**, c'est-à-dire au ratio dette/PIB, qui tend spontanément à diminuer alors que le PIB augmente en valeur. Il en découle un niveau de solde public stabilisant le ratio dette/PIB. Par exemple, avec une croissance de 3 % en valeur, le ratio dette/PIB est stabilisé à 100 points de PIB avec un déficit de 3 points de PIB.

Par ailleurs, on rappelle que dans le cas des Etats soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011, cette règle ne jouera pas tant qu'ils n'auront pas mis fin à leur déficit excessif (ce

qui est généralement censé être le cas en 2013), et au cours des trois premières années le Conseil pourra fixer des objectifs moins contraignants⁴⁸.

4. Quelles conséquences concrètes pour le « Six-Pack » ?

a) La Commission européenne dispose d'un pouvoir de pression accru vis-à-vis des Etats

La conséquence immédiate du « Six-Pack », déjà visible, est que la Commission dispose d'un pouvoir de pression accru vis-à-vis des Etats.

Certes, la décision à la majorité inversée d'imposer un dépôt ne portant pas intérêt aux Etats en déficit excessif ne concerne que les **nouveaux** Etats en déficit excessif. Cependant, comme on l'a indiqué, **les Etats actuellement en déficit excessif sont désormais passibles d'une amende s'ils ne se conforment pas aux recommandations du Conseil**. En effet, si le Conseil décide (à la majorité qualifiée ordinaire) qu'ils n'ont pas adopté d'« *action suivie d'effet* » pour se conformer à ses recommandations, ils se voient en principe imposer une amende de 0,2 point de PIB à la majorité qualifiée inversée.

Ainsi, le 11 novembre 2011, la Commission européenne, anticipant l'entrée en vigueur du « Six-Pack » le 13 décembre 2011, a examiné dans quelle mesure les Etats de l'Union européenne en situation de déficit excessif autres que ceux bénéficiant d'une aide financière⁴⁹ se conformaient à la recommandation qui leur avait été adressée par le Conseil sur la base de l'article 126(7) du TFUE. Elle a considéré que tel n'était pas le cas de cinq d'entre eux : trois de la zone euro (Belgique, Chypre, Malte) et deux hors zone euro (Pologne, Hongrie).

Le 11 janvier 2012, elle a considéré que depuis lors, les cinq Etats concernés avaient pris les mesures nécessaires, à l'exception de la Hongrie. En particulier, la Belgique a dû prendre des mesures pour ramener comme prévu son déficit sous 3 points de PIB en 2012, alors que la Commission européenne prévoyait à l'automne 2011 un déficit de 4,6 points de PIB.

b) Malgré le vote à la majorité qualifiée inversée, le Conseil conserve diverses possibilités de blocage

En pratique toutefois, **les Etats disposent de diverses possibilités de blocage à la majorité qualifiée « ordinaire »**.

En effet, le vote à la majorité qualifiée inversée ne s'applique que si le Conseil le décide préalablement à la majorité qualifiée « ordinaire ».

⁴⁸ « Pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'Etat membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence ».

⁴⁹ Grèce, Irlande, Portugal, Roumanie et Lettonie.

Concrètement, dans le cas particulier des Etats actuellement en situation de déficit excessif, l'amende de 0,2 point de PIB ne peut être décidée à la majorité qualifiée inversée que si le Conseil a auparavant décidé à la majorité qualifiée ordinaire que l'Etat n'a pas pris d'« *action suivie d'effets* » pour se conformer à sa recommandation. Il existe certes une exception dans le cas du dépôt ne portant pas intérêt, mais il n'est alors possible de se passer d'une telle décision du Conseil que si la Commission « *a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire* ».

Par ailleurs, dans tous les cas, « *le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut modifier la recommandation de la Commission et adopter le texte ainsi modifié comme décision du Conseil* ». Or, le montant de 0,2 point de PIB pour les dépôts et amendes « de base » concerne uniquement la recommandation de la Commission. Rien n'empêcherait donc le Conseil de « sanctionner » un Etat en décidant, à la majorité qualifiée « ordinaire », de lui imposer une sanction moins élevée.

Au total, il faut donc relativiser la portée des modifications obtenues par le Parlement européen⁵⁰, qui se félicite d'avoir imposé au Conseil le recours à la majorité qualifiée inversée dans le cadre du volet « préventif ».

Par ailleurs, le texte adopté s'écarte de celui proposé par la Commission. En effet, dans le texte initial, il n'était pas prévu que le Conseil décide à la majorité qualifiée « ordinaire » d'entrer dans la phase de chacune des quatre procédures prévoyant le recours à la majorité qualifiée inversée.

⁵⁰ Commission des affaires économiques et monétaires, « Foire aux questions sur le « paquet de six » sur la gouvernance économique », 21 septembre 2011.

La majorité qualifiée inversée : le texte exact du règlement (UE) n° 1173/2011

	Volet préventif		Volet correctif	
	1. Dépôt portant intérêt	2. Dépôt ne portant pas intérêt	3. Amende « de base » de 0,2 point de PIB (1)	
Etape préalable, impliquant un vote du Conseil à la majorité qualifiée « ordinaire » (pouvoir de blocage du Conseil dans les cas 1 et 3)	Le Conseil arrête une décision constatant qu'un État membre n'a pas pris de mesures à la suite d'une de ses recommandations.	Le Conseil décide qu'il existe un déficit excessif dans un État membre qui a constitué, auprès de la Commission, un dépôt portant intérêt, ou la Commission « a identifié des cas particulièrement graves de non-respect des obligations en matière de politique budgétaire ».	Le Conseil décide qu'un État membre n'a pris aucune action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif, à la suite d'une recommandation.	
Procédure de vote à la majorité qualifiée inversée	« La Commission recommande au Conseil, dans un délai de vingt jours à compter de l'adoption de la décision du Conseil, d'imposer » à l'État membre, au moyen d'une « décision ultérieure », la sanction prévue.			
	La décision « est réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci ne décide, statuant à la majorité qualifiée, de rejeter la recommandation de la Commission dans un délai de dix jours à compter de son adoption par la Commission ».			
Pouvoir de modification du texte à la majorité qualifiée « ordinaire »	« Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut modifier la recommandation de la Commission et adopter le texte ainsi modifié comme décision du Conseil. »			

(1) En cas d'absence d'action effective en réponse à une mise en demeure (et non d'une simple recommandation), le montant de l'amende est de 0,2 point du PIB + une composante variable, et le vote a lieu à la majorité qualifiée « ordinaire ».

Source : d'après les textes indiqués

c) Des marges de manœuvre des Etats qui seraient considérablement réduites par le projet de « traité SCG »

Cependant, comme on le verra ci-après, **les Etats de la zone euro qui ratifieront le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (« traité SCG ») s'engageraient à appliquer le principe de majorité qualifiée inversée** pour toutes les propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif.

Le traité SCG irait donc considérablement plus loin que le « Six-Pack » en matière de majorité qualifiée inversée.

d) *Que faire s'il apparaît que de nombreux Etats de la zone euro ne pourront pas ramener leur déficit sous le seuil des 3 points de PIB dans le délai imparti ?*

Tous les Etats ne pourront pas respecter leurs engagements en matière de solde public. Il est même possible que tel ne soit le cas que d'une minorité d'entre eux.

A titre illustratif, le tableau ci-après indique les Etats en situation de déficit excessif, ainsi que la prévision de solde public publiée par la Commission européenne à l'automne 2011 pour l'année lors de laquelle ils doivent avoir supprimé celui-ci.

Les Etats en déficit excessif : prévision de solde public de la Commission européenne pour l'année prévue pour la fin du déficit excessif

(en points de PIB)

	Date du rapport de la Commission (Art.104.3/126.3)	Décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif (Art.104.6/126.6)	Date limite fixée pour la correction du déficit excessif	Solde public prévu par la Commission européenne l'année où le déficit excessif est censé être corrigé
Etats appartenant à la zone euro				
Malte	13-mai-09	07-juil-09	2011	-3,0
Chypre	12-mai-10	13-juil-10	2012	-4,9
Belgique	07-oct-09	02-déc-09	2012	-4,6
Italie	07-oct-09	02-déc-09	2012	-2,3
Autriche	07-oct-09	02-déc-09	2013	-2,9
Allemagne	07-oct-09	02-déc-09	2013	-0,7
Pays-Bas	07-oct-09	02-déc-09	2013	-2,7
Portugal*	07-oct-09	02-déc-09	2013	-3,2
Slovénie	07-oct-09	02-déc-09	2013	-5,7
Slovaquie	07-oct-09	02-déc-09	2013	-5
France	18-févr-09	27-avr-09	2013	-5,1
Espagne	18-févr-09	27-avr-09	2013	-5,3
Grèce*	18-févr-09	27-avr-09	2014	ND (2013 : -6,8)
Irlande*	18-févr-09	27-avr-09	2015	ND (2013 : -7,8)
Etats n'appartenant pas à la zone euro				
Bulgarie	12-mai-10	13-juil-10	2011	-2,5
Hongrie	12-mai-04	05-juil-04	2011	3,6
Pologne	13-mai-09	07-juil-09	2012	-4,0
Roumanie*	13-mai-09	07-juil-09	2012	-3,7
Lituanie	13-mai-09	07-juil-09	2012	-3,0
Lettonie*	18-févr-09	07-juil-09	2012	-3,3
Danemark	12-mai-10	13-juil-10	2013	-2,1
République tchèque	07-oct-09	02-déc-09	2013	-4,0
Royaume-Uni	11-juin-08	08-juil-08	2014/15	ND (2013 : -5,8)

* Etat bénéficiant d'un programme d'aide.

Source : d'après la Commission européenne (procédures actuellement en cours et prévisions économiques de l'automne 2011)

On observe que selon les prévisions de l'automne 2011 de la Commission européenne, seule une minorité d'Etats respecteraient leurs engagements. Parmi les Etats de la zone euro, tel serait seulement le cas des Etats du « nord » (Allemagne, Autriche, Pays-Bas) et de l'Italie.

Dans le cas de l'Espagne, les perspectives sont devenues encore plus préoccupantes puisqu'en 2011 le déficit public aurait été de 8 points de PIB, contre une prévision de 6,6 points de PIB par la Commission européenne à l'automne 2011.

Comme on l'a indiqué, le 11 novembre 2011, la Commission européenne, s'appuyant sur ces prévisions, a considéré que parmi les Etats ne bénéficiant pas d'un programme d'aide et devant mettre fin à leur déficit excessif en **2011** ou en **2012**, cinq (Belgique, Chypre, Malte, Pologne, Hongrie) ne se conformaient pas aux recommandations du Conseil. Depuis, ces Etats ont dû prendre des mesures supplémentaires, pour ne pas risquer de se voir imposer par le Conseil – à la majorité qualifiée ordinaire, puis à la majorité qualifiée inversée – une amende de 0,2 point de PIB.

La question se posera donc rapidement du traitement à réserver aux Etats qui, selon la Commission européenne, ne seront pas en mesure d'atteindre leur objectif de mettre fin à leur déficit excessif en 2013. La situation sera alors particulièrement sensible, puisque, selon les prévisions de l'automne 2011 de la Commission européenne, pourraient alors être concernés, notamment, le Portugal, l'Espagne et la France.

La Commission européenne a indiqué le 11 janvier 2012 qu'elle procéderait à un nouvel examen de la situation de l'ensemble des Etats dans le cadre de ses prévisions du printemps, qui doivent être publiées en mai 2012. Il s'agira d'un rendez-vous important.

e) Interpréter le volet « correctif » du pacte en termes de trajectoire de solde structurel plutôt que de trajectoire de solde effectif

Il faut également prendre en compte qu'il ne sera pas possible de sortir de la crise sans retour de la croissance.

Ce point est reconnu par l'ensemble des observateurs, y compris les agences de notation. Ainsi, dans son communiqué de presse du 14 janvier 2012 relatif à la dégradation de la notation de la France, Standard & Poor's estime, dans le cas des Etats de la zone euro, « *qu'un processus de réformes basé sur le seul pilier de l'austérité budgétaire risque d'aller à l'encontre du but recherché, à mesure que la demande intérieure diminue en écho aux inquiétudes croissantes des consommateurs en matière de sécurité de l'emploi et de pouvoir d'achat, entraînant l'érosion des recettes fiscales* ».

Or, sauf dans le cas de l'Irlande, selon les prévisions de la Commission européenne, les Etats de la zone euro auront ramené en 2013 leur déficit public structurel à un niveau soutenable (hors éventuelle augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt). En effet, selon l'hypothèse

d'une croissance du PIB en valeur de 4 %, un déficit de 4 points de PIB stabilise sur le long terme la dette à 100 points de PIB.

La rationalité économique impliquerait donc que le Conseil fixe aux Etats en déficit excessif des exigences définies en termes de réduction du déficit public structurel, afin de permettre le redémarrage de la croissance, qui contribuera elle-même à l'amélioration du solde, et au retour de la confiance des investisseurs.

Ainsi, dans un article publié le 5 février 2012 dans le *Financial Times*, Jean Pisani-Ferry écrit : « *La Commission européenne devrait indiquer clairement que les Etats doivent s'engager sur des **efforts** budgétaires, pas sur le résultat. Quand la croissance ralentit, la bonne approche est de s'en tenir à un sentier de correction à moyen terme, pas d'empiler des mesures successives pour atteindre une cible donnée à court terme* »⁵¹.

⁵¹ Jean Pisani-Ferry, « *Europe's fiscal strategy is self-defeating* » (traduction par la commission des finances).

Le solde public effectif et structurel, selon la Commission européenne

(en points de PIB)

	Solde structurel		Solde effectif		Solde conjoncturel	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Etats appartenant à la zone euro						
Irlande	-9,1	-8,1	-10,3	-7,8	-1,2	0,3
Chypre	-6,3	-4,2	-6,7	-4,7	-0,4	-0,5
Slovaquie	-5,7	-4,6	-5,8	-5,0	-0,1	-0,4
Grèce	-5,3	-3,4	-8,9	-6,8	-3,6	-3,4
France	-4,7	-3,9	-5,8	-5,1	-1,1	-1,2
Portugal	-4,7	-1,8	-5,8	-3,2	-1,1	-1,4
Espagne	-4,5	-4,3	-6,6	-5,3	-2,1	-1,0
Slovénie	-4,1	-4,7	-5,7	-5,7	-1,6	-1,0
Pays-Bas	-3,3	-1,4	-4,3	-2,7	-1,0	-1,3
Autriche	-3,3	-2,8	-3,4	-2,9	-0,1	-0,1
Belgique	-3,2	-4,0	-3,6	-4,5	-0,4	-0,5
Malte	-3,0	-3,8	-3,0	-3,6	0	0,2
Italie	-2,8	-0,4	-4,0	-1,2	-1,2	-0,8
Allemagne	-1,3	-0,4	-1,3	-0,7	0,0	-0,3
Finlande	0,1	0,1	-1,0	-0,7	-1,1	-0,8
Luxembourg	0,5	-0,2	-0,6	-0,9	-1,1	-0,7
Estonie	1,3	-1,1	0,8	-0,8	-0,5	0,3
Zone euro	-3,2	-2,1	-4,1	-3,0	-0,9	-0,9
Etats hors zone euro						
Bulgarie	-1,2	-0,7	-2,5	-1,3	-1,3	-0,6
République tchèque	-3,8	-3,2	-4,1	-4,0	-0,3	-0,8
Danemark	-2,1	-1,4	-4,0	-2,1	-1,9	-0,7
Lettonie	-2,9	-3,1	-4,2	-3,2	-1,3	-0,1
Lituanie	-4,2	-3,5	-5	-3,4	-0,8	0,1
Hongrie	4,8	-3,2	3,6	-3,7	-1,2	-0,5
Pologne	-5,5	-2,5	-5,6	-3,1	-0,1	-0,6
Roumanie	-3,7	-2,2	-4,9	-2,9	-1,2	-0,7
Suède	0,9	1,0	0,9	0,9	0,0	-0,1
Royaume-Uni	-8,0	-4,5	-9,4	-5,8	-1,4	-1,3
Union européenne						
Union européenne	-3,7	-2,4	-4,7	-3,2	-1	-0,8

Source : Commission européenne, prévisions économiques de l'automne 2011

Certes, le **seuil de 3 points de PIB** prévu par le volet correctif du pacte de stabilité est défini en termes de solde **effectif** (contrairement à l'objectif à moyen terme du volet préventif, défini en termes de solde structurel).

Cependant, il est juridiquement possible de repousser le délai des Etats qui en 2013 auraient réalisé un effort structurel important, mais n'auraient pas respecté le délai fixé pour ramener leur déficit sous les 3 points de PIB.

Le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 prévoit que le Conseil peut, par une recommandation révisée, « *prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif* » si l'Etat a engagé une action suivie d'effets mais ne peut atteindre son objectif de solde effectif en raison d'une croissance plus faible que prévu⁵². Cette faculté a notamment été utilisée, avant l'adoption du « Six-Pack », dans le cas de l'Espagne⁵³.

Toutefois le règlement précité précise que le Conseil ne peut prendre une telle décision que « ***sur recommandation de la Commission*** ».

Il faut néanmoins au Conseil la majorité qualifiée « ordinaire » pour adopter une recommandation de la Commission constatant que l'Etat n'a pas pris d'action suivie d'effets. Si tel est le cas, il n'a ensuite d'autre possibilité que d'adopter (éventuellement modifiée à la majorité qualifiée) ou de rejeter (à la majorité qualifiée, dans le cadre de la procédure de majorité qualifiée inversée) la recommandation de la Commission selon laquelle l'Etat n'a pas pris d'action suivie d'effets.

La Commission dispose en pratique d'un large pouvoir d'appréciation. Ainsi, elle a laissé entendre en janvier 2012 qu'elle était ouverte à la discussion dans le cas de l'Espagne.

⁵² Article 3 du règlement 1467/97, tel que modifié par le règlement 1177/2011 : « Si l'Etat membre concerné a engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de ces recommandations, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette recommandation révisée, qui tient compte des facteurs pertinents visés à l'article 2, paragraphe 3, du présent règlement, peuvent notamment prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif. Le Conseil évalue l'existence d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques en se fondant sur les prévisions économiques figurant dans sa recommandation. En cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à condition que cela ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme. »

⁵³ L'Espagne a bénéficié d'un report d'un an de sa date de retour sous le seuil de 3 points de PIB (2012 dans la recommandation du 6 avril 2009, reporté à 2013 dans la recommandation révisée du Conseil du 2 décembre 2009, actuellement toujours en vigueur).

C. LES ASPECTS DU « SIX-PACK » AUTRES QUE LA RÉFORME DU PACTE DE STABILITÉ

Le « Six-Pack » comprend également trois règlements ne concernant pas le pacte de stabilité au sens strict :

- deux règlements sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ;
- une directive sur les cadres budgétaires nationaux.

1. La prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

a) Un dispositif prévoyant la possibilité de sanctions

Les deux règlements relatifs aux déséquilibres macroéconomiques sont :

- le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ;

- le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

Là encore, il faut distinguer un règlement « de droit commun » et un règlement applicable aux seuls Etats de la zone euro, qui est le seul à prévoir des sanctions (à la majorité qualifiée inversée).

**La prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques
résultant du « Six-Pack »**

Article 121 du TFUE		Règlements du « Six-Pack »	
Paragraphe	Objet	Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (ensemble des Etats de l'UE)	Règlement (UE) n° 1174/2011 du 16 novembre 2011 (seuls Etats de la zone euro)
2	« <i>Grandes orientations de politiques économiques</i> » (GOPE).	« <i>Détection des déséquilibres</i> »	
		Adoption de recommandations par le Conseil	
3	« <i>Surveillance multilatérale</i> » par le Conseil	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport annuel de la Commission (mécanisme d'alerte) • « <i>La Commission procède à un bilan approfondi pour chaque Etat membre dont elle considère qu'il peut être touché par un déséquilibre ou risque de l'être.</i> » 	
4	Recommandations adressées par le Conseil « <i>lorsqu'il est constaté (...) que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux [GOPE] ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de [l'UEM]</i> »	« <i>Procédure concernant les déséquilibres excessifs</i> »	
		Le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, adopter une recommandation constatant l'existence d'un déséquilibre excessif et recommander à l'Etat membre concerné de prendre des mesures correctives	
		L'Etat soumet un plan de mesures correctives sur la base de cette recommandation, et le Conseil, s'il le juge insuffisant, peut adopter une recommandation lui demandant d'en présenter un nouveau	Si deux recommandations successives jugeant le plan insuffisant : amende de 0,1 point de PIB imposée à la majorité qualifiée inversée
		Le Conseil peut adopter, à la majorité qualifiée inversée, une décision constatant le « non-respect » de la recommandation recommandant des mesures correctives	En cas de non-respect : dépôt portant intérêt de 0,1 point de PIB (1 ^{re} décision), converti en amende annuelle (si 2 ^e décision), imposés par le Conseil à la majorité qualifiée inversée

Source : d'après les textes indiqués

- Le premier règlement, applicable à l'ensemble des Etats de l'UE, n'apporte rien de significativement nouveau. Il s'appuie en effet sur l'article 121 précité du TFUE, relatif au volet préventif du pacte de stabilité, et plus généralement à la coordination des politiques économiques.

Cet article prévoit, on l'a vu, une « *surveillance multilatérale* » (paragraphe 3) des politiques économiques, permettant à la Commission européenne d'adresser un « *avertissement* » à l'Etat concerné, le Conseil pouvant lui adresser des « *recommandations* ». Aucune sanction n'est prévue.

Compte tenu de cette base juridique assez faible, le règlement se contente de prévoir la procédure suivante.

Une première phase concerne la « *détection des déséquilibres* » :

- dans le cadre de la procédure dite « d'alerte », la Commission européenne « *élabore un rapport annuel comportant une évaluation économique et financière qualitative fondée sur un tableau de bord comprenant un ensemble d'indicateurs dont les valeurs sont comparées à leurs seuils indicatifs* » ;

- dans le cadre de la « *surveillance multilatérale* », le Conseil examine le rapport annuel de la Commission ;

- la Commission « *procède à un bilan approfondi pour chaque Etat membre dont elle considère qu'il peut être touché par un déséquilibre ou risque de l'être* » ;

- le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, adresser à l'Etat membre concerné des recommandations.

Ensuite peut, le cas échéant, être ouverte la « *procédure concernant les déséquilibres excessifs* » :

- le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut, conformément à l'article 121 précité, adopter une « *recommandation* » constatant l'existence d'un déséquilibre excessif et « *recommander* » à l'Etat membre concerné de prendre des mesures correctives ;

- l'Etat concerné doit alors présenter « *un plan de mesures correctives* » sur lequel se prononce le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission. Le Conseil peut alors, le cas échéant, adopter plusieurs recommandations, afin que l'Etat présente un nouveau plan, ou prenne les mesures correctives recommandées ;

- la « sanction » ultime, symbolique, est que le Conseil peut adopter, à la majorité qualifiée inversée, une décision constatant le « *non-respect* » de la recommandation recommandant des mesures correctives.

- **La véritable innovation est celle du règlement (UE) n° 1174/2011 du 16 novembre 2011, relatif aux seuls Etats membres de la zone euro, qui prévoit pour ceux-ci la possibilité de sanctions, imposées à la majorité qualifiée inversée.**

Ces sanctions consisteraient en un dépôt portant intérêt ou en une amende (il n'y aurait donc pas, contrairement à ce qui est le cas pour le pacte de stabilité, de phase intermédiaire correspondant à un dépôt ne portant pas intérêt). Ce dépôt ou cette amende serait en principe de 0,1 point de PIB (et non de 0,2 à 0,5 point de PIB comme dans le cas de la procédure relative aux déficits excessifs).

Le dépôt portant intérêt serait exigé (par une décision à la majorité qualifiée inversée) en cas de première décision (également à la majorité qualifiée inversée) constatant le « non-respect » de la recommandation recommandant des mesures correctives.

L'amende (versée au FESF ou à son successeur, le MES) serait quant à elle exigée dans deux cas de figure :

- si le Conseil adopte deux recommandations successives jugeant le plan insuffisant (à la majorité qualifiée « normale ») ;
- ou si le Conseil adopte (à la majorité qualifiée inversée) une seconde décision constatant le « non-respect » de la recommandation recommandant des mesures correctives.

b) Le rapport de la Commission européenne du 14 février 2012, et la perspective de « bilan approfondi » dans le cas de la France

Le **14 février 2012**, la **Commission européenne** a publié son **rapport annuel**, dans le cadre du mécanisme dit « d'**alerte** », s'appuyant sur la surveillance d'un **tableau de bord**.

La Commission européenne indique dans son rapport que ce tableau de bord « *a été établi par la Commission après consultation du Conseil, du Parlement européen et du Conseil européen des risques systémiques* »⁵⁴.

Comme on l'a indiqué ci-avant, les Etats ne satisfaisant pas aux critères du tableau de bord sont encore loin d'une éventuelle sanction, l'étape suivante de la procédure étant un « *bilan approfondi* » de la Commission.

Selon la Commission européenne, **douze Etats** doivent faire l'objet d'un tel « *bilan approfondi* ». Au sein de la zone euro, il s'agit de la **France**, ainsi que de la Belgique, de l'Espagne, de l'Italie, de Chypre et de la Finlande. Hors zone euro, il s'agit de la Bulgarie, du Danemark, de la Hongrie, de la Slovaquie, de la Suède et du Royaume-Uni.

Le tableau ci-après synthétise les indicateurs du tableau de bord. On voit que **la France ne satisfait pas à deux critères** : celui de **dette publique** – fixé, conformément au pacte de stabilité, à 60 points de PIB – et celui d'évolution des **parts de marché mondiales à l'exportation**, qui ont diminué de 19,4 % en cinq ans, le seuil indicatif retenu étant de 6 %. Par ailleurs, la France se situe juste au seuil indicatif relatif à **l'endettement du secteur privé**, de **160 points de PIB**.

⁵⁴ Traduction par la commission des finances.

De manière *a priori* paradoxale, **l'Allemagne ne fait pas partie** des Etats devant, du point de vue de la Commission européenne, faire l'objet d'un « *bilan approfondi* ». Pourtant, elle **ne satisfait pas aux deux mêmes critères que la France** (en particulier, ses parts de marché mondiales à l'exportation ont diminué de 8,3 % en cinq ans).

Par ailleurs, un **problème fondamental** pour la viabilité de la zone euro est que certains Etats, comme l'Allemagne, ont un **fort excédent** courant, alors que ceux du sud (Grèce, Portugal, Espagne) ont un **fort déficit**. Les excédents des uns étant les déficits des autres, on aurait pu s'attendre à ce que la Commission juge l'excédent de l'Allemagne trop élevé. Aussi, le fait que le **seuil indicatif** qu'elle retienne pour l'excédent maximal du compte courant (**6 points** de PIB) se trouve **juste au-dessus** du niveau constaté dans le cas de l'Allemagne (**5,9 points** de PIB) a pu susciter **une certaine incompréhension**⁵⁵.

On peut par ailleurs **se demander pourquoi** la Commission européenne **ne juge pas nécessaire** de réaliser un « *bilan approfondi* » pour des Etats ne satisfaisant pas à plus de deux critères : au sein de la zone euro, l'Autriche, l'Estonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, et surtout la Slovaquie (qui ne satisfait pas à cinq critères) ; en-dehors de la zone euro, la Pologne. On pourrait avoir l'impression que le caractère qualitatif de l'appréciation de la Commission permet un certain **arbitraire**.

⁵⁵ Selon le journaliste Jean Quatremer : « Bruxelles n'a pas osé (...) affronter [l'Allemagne] sur le sujet : la Commission a concocté dix indicateurs qui, comme par hasard, permettent à l'Allemagne de passer à travers les mailles du filet. Ainsi, la balance des comptes courants est censée être comprise entre - 4 % et + 6 % du PIB au cours des trois dernières années. Et, miracle, celle de l'Allemagne est de + 5,9 % ! On se demande pourquoi « l'équilibre » de la balance courante est ainsi défini... Olli Rehn, le commissaire européen chargé des Affaires économiques, s'est mollement défendu : « Nous avons d'abord examiné les cas les plus urgents. Nous examinerons dans les mois qui viennent l'excédent persistant des comptes courants ». » (Jean Quatremer, « Le parti pris allemand de la Commission », <http://bruxelles.blogs.liberation.fr>, 16 février 2012).

Les déséquilibres macroéconomiques des Etats de la zone euro, selon la Commission européenne (chiffres 2010)

	Déséquilibres externes et compétitivité					Déséquilibres internes					Nombre de critères non respectés*	Etats devant faire l'objet d'un « bilan approfondi » selon la Commission européenne*
	Moyenne sur 3 ans du solde du compte courant (en points de PIB)	Position extérieure nette (en points de PIB)	Evolution en trois ans du taux de change effectif réel (en %)	Evolution en cinq ans des parts de marché mondiales à l'exportation (en %)	Evolution en trois ans des coûts salariaux unitaires (en %)	Evolution annuelle du prix réel des logements (en %)	Flux de crédit au secteur privé (en points de PIB)	Dette du secteur privé (en points de PIB)	Dette publique (en points de PIB)	Taux de chômage moyen sur trois ans		
Seuils indicatifs	de + 6 à - 4 %	- 35 %	Etats de la zone euro : +/- 5 % Autres Etats : +/- 11 %	- 6 %	Etats de la zone euro : 9 % Autres Etats : 12 %	6 %	15 %	160 %	60 %	10 %		
Zone euro												
Allemagne	5,9	38,4	-2,9	-8,3	6,6	-1	3,1	128	83	7,5	2	
Autriche	3,5	-9,8	-1,3	-14,8	8,9	-1,5	6,4	166	72	4,3	3	
Belgique	-0,6	77,8	1,3	-15,4	8,5	0,4	13,1	233	96	7,7	3	oui
Chypre	-12,1	-43,4	0,8	-19,4	7,2	-6,6	30,5	289	62	5,1	6	oui
Espagne	-6,5	-89,5	0,6	-11,6	3,3	-3,8	1,4	227	61	16,5	6	oui
Estonie	-0,8	-72,8	5,9	-0,9	9,3	-2,1	-8,6	176	7	12	3	
Finlande	2,1	9,9	0,3	-18,7	12,3	6,8	6,8	178	48	7,7	4	oui
France	-1,7	-10	-1,4	-19,4	7,2	5,1	2,4	160	82	9	2	oui
Grèce	-12,1	-92,5	3,9	-20	12,8	-6,8	-0,7	124	145	9,9	5	**
Irlande	-2,7	-90,9	-5	-12,8	-2,3	-10,5	-4,5	341	93	10,6	5	**
Italie	-2,8	-23,9	-1	-19	7,8	-1,4	3,6	126	118	7,6	2	oui
Luxembourg	6,4	96,5	1,9	3,2	17,3	3	-41,8	254	19	4,9	3	
Malte	-5,4	9,2	-0,6	6,9	7,7	-1,6	6,9	212	69	6,6	3	
Pays-Bas	5	28	-1	-8,1	7,4	-3	-0,7	223	63	3,8	3	
Portugal	-11,2	-107,5	-2,4	-8,6	5,1	0,1	3,3	249	93	10,4	6	**
Slovaquie	-4,1	-66,2	12,1	32,6	10,1	-4,9	3,3	69	41	12	5	
Slovénie	-3	-35,7	2,3	-5,9	15,7	0,7	1,8	129	39	5,9	2	oui

	Déséquilibres externes et compétitivité					Déséquilibres internes					Nombre de critères non respectés*	Etats devant faire l'objet d'un « bilan approfondi » selon la Commission européenne*
	Moyenne sur 3 ans du solde du compte courant (en points de PIB)	Position extérieure nette (en points de PIB)	Evolution en trois ans du taux de change effectif réel (en %)	Evolution en cinq ans des parts de marché mondiales à l'exportation (en %)	Evolution en trois ans des coûts salariaux unitaires (en %)	Evolution annuelle du prix réel des logements (en %)	Flux de crédit au secteur privé (en points de PIB)	Dette du secteur privé (en points de PIB)	Dette publique (en points de PIB)	Taux de chômage moyen sur trois ans		
Seuils indicatifs	de + 6 à - 4 %	- 35 %	Etats de la zone euro : +/- 5 % Autres Etats : +/- 11 %	- 6 %	Etats de la zone euro : 9 % Autres Etats : 12 %	6 %	15 %	160 %	60 %	10 %		
Hors zone euro												
Bulgarie	-11,1	-97,7	10,4	15,8	27,8	-11,1	-0,2	169	16	7,5	4	oui
Danemark	3,9	10,3	0,9	-15,3	11	0,5	5,8	244	43	5,6	2	oui
Hongrie	-2,1	-112,5	-0,5	1,4	3,9	-6,7	-18,7	155	81	9,7	2	oui
Lettonie	-0,5	-80,2	8,5	14	-0,1	-3,9	-8,8	141	45	14,3	2	
Lituanie	-2,3	-55,9	9,1	13,9	0,8	-8,7	-5,3	81	38	12,5	2	
Pologne	-5	-64	-0,5	20,1	12,3	-6,1	3,8	74	55	8,3	3	
République tchèque	-2,5	-49	12,7	12,3	5,1	-3,4	1,7	77	38	6,1	2	
Roumanie	-6,6	-64,2	-10,4	21,4	22,1	-12,1	1,7	78	31	6,6	3	**
Royaume-Uni	-2,1	-23,8	-19,7	-24,3	11,3	3,4	3,3	212	80	7	4	oui
Suède	7,5	-6,7	-2,5	-11,1	6	6,3	2,6	237	40	7,6	4	oui
Nombre d'Etats concernés*	11	15	3	15	8	2	1	15	14	7		12

* Ligne et colonnes ajoutées par la commission des finances. ** Etats faisant actuellement l'objet d'un programme d'aide.

Rappels et précisions : Le compte courant comprend le solde des biens et services et le solde des revenus courants (comme les revenus de capitaux placés à l'étranger) et le solde des transferts courants (comme l'aide internationale). La position extérieure nette correspond aux créances et aux autres actifs d'un pays, diminués de sa dette brute et de ses autres passifs. Le taux de change effectif réel est le taux de change réel (corrige pour prendre en compte le différentiel d'inflation), pondéré en fonction de la part dans les exportations de l'Etat concerné de ses différents partenaires. Les coûts salariaux unitaires sont les coûts salariaux divisés par la production.

Source : d'après Commission européenne, rapport du mécanisme d'alerte sur la base des articles 4 et 5 du règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres excessifs, 14 février 2012 (COM(2012) 68 final)

c) *Une mise en œuvre problématique*

Les **perspectives de mise en œuvre** des dispositions du « Six-Pack » relatives à la surveillance macroéconomique suscitent **d'importantes interrogations**.

- Tout d'abord, les principaux déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro correspondent concrètement au fait que certains pays du « sud » (Grèce, Portugal, Espagne) ont un déficit de leur compte courant important vis-à-vis du « nord » (en particulier l'Allemagne). Ce sont ces déséquilibres qui, selon de nombreux économistes, constituent la principale menace à long terme pour la zone euro.

Cette année l'excédent de l'Allemagne (de 5,9 points de PIB) se situe juste en dessous du seuil maximal fixé par la Commission européenne à 6 points de PIB, mais cette situation est susceptible d'évoluer. On peut par ailleurs remarquer que la Suède a eu au cours des trois dernières années un compte courant excédentaire de 7,5 points de PIB en moyenne, soit nettement au-dessus du seuil de 6 points de PIB, ce qui est souligné par la Commission européenne dans son rapport⁵⁶, qui juge nécessaire de réaliser dans son cas un « *bilan approfondi* ».

Dans ces conditions, il ne semble pas invraisemblable qu'un accord tacite soit trouvé entre Etats excédentaires et Etats déficitaires pour laisser la procédure en « sommeil ».

Par ailleurs, on peut s'interroger sur les conséquences politiques d'éventuelles sanctions. Serait-il politiquement envisageable de sanctionner les Etats du « sud » pour la faible compétitivité de leur économie, ou au contraire l'Allemagne pour sa forte compétitivité ?

- Il faut également prendre en compte le fait que le règlement n° 1176/2011 (celui applicable à l'ensemble des Etats de l'UE) comprend des dispositions précisant qu'il ne remet pas en cause diverses pratiques sociales nationales, concernant notamment « *les systèmes de formation des salaires* »⁵⁷. Dans ces conditions, les recommandations (adoptées sur la base du règlement n° 1176/2011) risquent de demeurer essentiellement formelles, privant de

⁵⁶ « Il y a un historique d'excédents du compte courant importants de manière persistante, au-dessus du seuil indicatif. Cela reflète d'une part les positions d'épargne positives des secteurs public et privé, mais aussi, dans une certaine mesure, un investissement domestique contraint, en particulier dans le secteur de la construction » (*traduction par la commission des finances*).

⁵⁷ Le règlement n° 1176/2011 précise que son application « respecte pleinement » l'article 152 du TFUE (« L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie. Le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi contribue au dialogue social. »), que les recommandations formulées sur son fondement « respectent les pratiques nationales et les systèmes de formation des salaires », et qu'il « tient compte de l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, dès lors, n'affecte pas le droit de négocier, de conclure ou de mettre en œuvre des conventions collectives ou de recourir à des actions collectives, conformément au droit et pratiques nationales ».

toute portée le mécanisme de sanctions prévu pour les Etats de la zone euro (résultant du règlement n° 1174/2011).

2. La directive sur les cadres budgétaires des Etats membres

Enfin, le « Six-Pack » comprend la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Ce texte est rédigé de manière globalement assez vague. En particulier, il n'impose pas aux Etats membres de se doter d'une « règle d'or » contraignante⁵⁸.

Toutefois, il prévoit que « *la programmation budgétaire repose sur le scénario macrobudgétaire le plus probable ou sur un scénario plus prudent* » et demande d'inclure des scénarios alternatifs⁵⁹.

Cette directive sera cependant dépassée, si les deux propositions de règlements⁶⁰ du « Two-Pack » ou le projet de traité intergouvernemental étaient adoptés sous leur forme actuelle. Ces textes imposent en effet aux Etats de se doter d'une « règle d'or » contraignante.

III. DES TEXTES TENDANT À OBLIGER LES ETATS À SE DOTER D'UNE « RÈGLE D'OR » CONTRAIGNANTE

Dans leur déclaration du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont rappelé l'attachement des Etats à des règles inscrites au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, mais pas nécessairement dans la Constitution. Ainsi, il s'engagent à l'« *adoption, par chaque État membre de la zone euro, de règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance, et ce avant la fin de 2012* ».

Ces règles sont désignées dans le débat politique européen par l'appellation de « règle d'or ». Bien qu'il ne s'agisse pas d'une « règle d'or » au sens que l'on donne généralement à ce terme dans le domaine des finances

⁵⁸ Son article 5 prévoit seulement que « chaque Etat membre dispose de règles budgétaires chiffrées qui lui sont propres et qui favorisent effectivement le respect de ses obligations découlant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans le domaine de la politique budgétaire à un horizon pluriannuel, pour les administrations publiques dans leur ensemble ».

⁵⁹ « Les prévisions macroéconomiques et budgétaires comportent une étude des trajectoires des principales variables budgétaires en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt ».

⁶⁰ Plus précisément, la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (2011/0386 (COD)).

publiques⁶¹, on se conformera ci-après à ce qui est devenu depuis peu l'usage courant.

Ces orientations seraient mises en œuvre par deux textes, toujours en cours de discussion :

- l'une des deux propositions de règlement du « Two-Pack » proposé par la Commission européenne le 30 novembre 2011, actuellement en cours de discussion ;

- le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (dit « *traité SCG* »), arrêté le 30 janvier 2012, et qui pour entrer en vigueur doit encore être signé par les chefs d'Etat et de Gouvernement – à l'exception de ceux du Royaume-Uni et de la République tchèque – en marge du Conseil européen des 1^{er} et 2 mars 2012, puis ratifié.

A. LE « TWO-PACK » PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE EN DÉCEMBRE 2011 POUR LES ETATS DE LA ZONE EURO

La Commission européenne a présenté, lors du Conseil Ecofin du 30 novembre 2011, deux propositions de règlement, tendant à renforcer la surveillance budgétaire des Etats de la zone euro :

- une proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) ;

- une proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final).

1. La proposition de règlement « de droit commun » pour les Etats de la zone euro

La première de ces propositions de règlement comprend **deux types** de dispositions :

- des dispositions tendant à modifier les **règles budgétaires** des Etats membres ;

- des dispositions tendant à modifier la **procédure de déficit excessif**, afin notamment de renforcer leurs obligations d'information sur leur politique budgétaire.

Le tableau ci-après indique l'objet des différents articles.

⁶¹ En matière de finances publiques, la règle d'or désigne normalement une règle selon laquelle le solde courant (donc hors investissement) doit être équilibré sur la durée du cycle économique.

**La proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) :
présentation synthétique**

Article	Intitulé	Présentation sommaire
1	Objet et champ d'application	Seuls sont concernés les États membres de la zone euro.
2	Définitions	-
3	Calendrier budgétaire commun	Publication au plus tard le 15 avril, en même temps que le programme de stabilité, d'un « <i>plan budgétaire à moyen terme</i> » ⁶² . Projets de lois budgétaires (en pratique PLF et PLFSS) rendus publics au plus tard le 15 octobre. Ces deux types de documents doivent s'appuyer sur « <i>des prévisions macroéconomiques indépendantes</i> ».
4	Règles relatives au solde budgétaire et institution d'un conseil budgétaire national indépendant	Règles budgétaires chiffrées pour l'ensemble des administrations publiques. « <i>caractère contraignant, de préférence constitutionnel</i> ». Mise en place d'un « <i>conseil budgétaire indépendant</i> », chargé d'évaluer la mise en œuvre de ces règles.
5	Obligations liées au suivi	Présentation au plus tard le 15 octobre d'un « <i>projet de plan budgétaire pour l'année suivante</i> » qui doit notamment comprendre des projections de dépenses et de recettes à politiques inchangées.
6	Évaluation du projet de plan budgétaire	Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire le 30 novembre au plus tard. L'eurogroupe examine les avis de la Commission.
7	Surveillance plus étroite des États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif	Les États en déficit excessif sont soumis à des obligations d'information détaillées. En particulier, « <i>l'État membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier, ou à tout sous-comité désigné par celui-ci à cette fin, un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes</i> ».
8	Risque qu'un État membre ne se conforme pas à ses obligations dans le cadre de la procédure de déficit excessif	La Commission adresse une recommandation, l'État membre répond par un rapport, auquel répond la Commission.
9	Incidence sur la procédure de déficit excessif	« <i>Le degré de mise en conformité de l'État membre concerné avec l'avis visé à l'article 6, paragraphe 1, est pris en considération</i> » par la Commission quand elle recommande l'imposition d'un dépôt ne portant pas intérêt, et par le conseil, lorsqu'il décide s'il y a ou non un déficit excessif.

⁶² La différence entre les plans budgétaires à moyen terme et les programmes de stabilité n'apparaît pas clairement à la lecture du texte.

Article	Intitulé	Présentation sommaire
10	Cohérence avec le règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro	Les articles 5 et 7 du présent règlement ne s'appliquent pas aux États membres soumis à un programme d'ajustement macroéconomique.
11	Réexamen	Rapport de la Commission tous les 5 ans sur le présent règlement.
12	Dispositions transitoires	Le règlement s'applique aux États qui font déjà l'objet d'une procédure de déficit excessif (sauf ceux pour lesquels le Conseil a déjà décidé qu'ils avaient entrepris une « <i>action suivie d'effets</i> »). Les États membres se conforment à l'article 4 au plus tard six mois après l'adoption du règlement.
13	Entrée en vigueur	Le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

a) *L'obligation pour les Etats de la zone euro de se doter d'une « règle d'or » contraignante*

(1) La règle proposée

La disposition la plus importante de la proposition de règlement est le **premier alinéa de l'article 4**, qui prévoit : « ***les États membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel*** ».

Cette rédaction va considérablement plus loin que la récente directive du « Six-Pack » relative aux cadres budgétaires nationaux⁶³, qui prévoit seulement que les « *règles budgétaires chiffrées* » « ***favorisent effectivement le respect*** » des obligations des Etats dans le domaine de la politique budgétaire.

La proposition de règlement prévoit, dans son article 12, que « *les États membres se conforment à l'article 4 au plus tard [six mois après l'adoption du présent règlement]* ». On remarque que dans la proposition de règlement, ce délai figure entre crochets, ce délai étant susceptible d'évoluer au cours de la discussion. En particulier, le traité intergouvernemental (cf. B ci-après) n'entrerait en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2013, et les Etats auraient encore une année pour se doter de « *dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles* ». Toutefois, en l'état actuel de la proposition de règlement, la France aurait six mois pour se doter d'une règle

⁶³ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

contraignante. Si, dans un scénario « optimiste », le règlement entrerait en vigueur à la mi-septembre 2012, **la France aurait donc jusqu'à la mi-mars 2013 pour se doter d'une règle contraignante.**

(2) Une obligation dont le non respect pourrait être sanctionné selon les procédures habituelles d'infraction

On rappelle que la Commission est responsable de la bonne application du droit de l'Union, que ce soit le droit primaire ou le droit dérivé, ce qui peut la conduire à ouvrir une **procédure d'infraction** si elle considère qu'un Etat membre n'applique pas correctement le droit de l'Union (ou ne l'applique pas du tout).

Cette procédure d'infraction peut conduire la Commission à saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 258 du TFUE afin que la Cour prononce le **manquement** de cet Etat membre à l'égard du droit de l'Union.

Si la Commission estime que cet Etat membre n'a pas tiré les conséquences nécessaires de l'arrêt de la Cour elle peut à nouveau saisir celle-ci – c'est le fameux « **manquement sur manquement** » prévu par les dispositions de l'article 260 § 2 du TFUE – et lui demander de prononcer une **sanction financière** contre cet Etat membre. Cette sanction financière, qui a pour objectif de contraindre l'Etat membre à se conformer à ses obligations vis-à-vis du droit de l'Union, peut se composer d'une astreinte et d'une somme forfaitaire.

b) Un texte susceptible d'évoluer sur ce point par coordination avec le « traité SCG »

Lors de leur conférence de presse commune du 5 décembre 2011, le Président de la République et la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne ont annoncé leur intention d'adopter d'ici mars 2012 un **nouveau traité** impliquant, selon les termes du Président de la République, « *une règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une **disposition constitutionnelle** qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre* ».

La proposition de règlement pourrait donc être modifiée, en cours de discussion, par coordination avec le traité intergouvernemental, en particulier en ce qui concerne la « règle d'or ». Selon les informations obtenues par votre commission des finances, il serait même actuellement envisagé par certains Etats de **supprimer du règlement** la disposition relative

à la règle d'or, son inscription parallèle dans le traité lui faisant perdre son utilité⁶⁴.

S'agissant des autres dispositions du règlement, **la procédure irait jusqu'à son terme, l'objectif étant que le texte soit adopté d'ici la fin de l'année.**

c) La soumission, au plus tard le 15 octobre, d'un « projet de plan budgétaire pour l'année suivante »

La proposition de règlement précitée⁶⁵ prévoit en outre, dans son article 5, que « *les États membres soumettent à la Commission et à l'Eurogroupe chaque année, et au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire pour l'année suivante* ».

• Ces projets de plans budgétaires doivent concerner, comme les programmes de stabilité, **l'ensemble des administrations publiques.**

La différence par rapport à ceux-ci est qu'ils concerneraient seulement une année, et, surtout, qu'ils obligeraient le Gouvernement à indiquer explicitement :

- d'une part, « *les projections, sur la base de politiques inchangées, relatives aux dépenses et aux recettes des administrations publiques, en pourcentage du PIB, ainsi que leurs principales composantes* » ;

- d'autre part, « *une description détaillée et un chiffrage solidement étayé des mesures à inclure dans le budget de l'année suivante afin de combler l'écart entre les objectifs (...) et les projections établies sur la base de politiques inchangées (...)* ».

En France, cela serait une nouveauté utile dans le cas des dépenses (sinon des recettes⁶⁶). En effet, le Gouvernement se contente habituellement d'indiquer, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, des objectifs d'évolution des dépenses publiques, sans indiquer précisément comment il entend les atteindre. Si dans le cas de l'Etat la norme de dépenses est habituellement respectée, il en va tout autrement dans celui des autres administrations publiques. La proposition de règlement améliorerait donc, sur ce point, la **sincérité** des lois financières annuelles.

⁶⁴ Sur ce point, voir le rapport n° 271 (2011-2012) de Nicole Bricq au nom de la commission des finances, sur la proposition de résolution européenne de M. Richard YUNG portant avis motivé présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (E 6903).

⁶⁵ Proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011) 821 final).

⁶⁶ Les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires sont indiquées dans le rapport relatif aux prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances.

- Les institutions communautaires pourraient demander à un Etat de **modifier** son projet de plan budgétaire :

- selon l'article 5 de la proposition de règlement, « *lorsqu'elle constate, dans un projet de plan budgétaire, un **manquement particulièrement grave** aux obligations de politique budgétaire prévues dans le pacte de stabilité et de croissance, la **Commission** demande à l'État membre concerné, dans les **deux semaines** qui suivent la présentation de ce projet, de le réviser* » ;

- selon l'article 6, « *la **Commission** adopte, si nécessaire, un avis sur le projet de plan budgétaire le **30 novembre au plus tard**. (...) L'**Eurogroupe** examine les avis de la Commission concernant les plans budgétaires nationaux (...), en se fondant sur l'évaluation globale réalisée par la Commission (...)* ».

Dans le **premier cas de figure**, il faudrait vraisemblablement prendre de nouvelles mesures **en cours de discussion budgétaire**. En effet, dès lors que la Commission aurait demandé à l'Etat concerné de modifier son projet de plan budgétaire au plus tard fin octobre, on imagine mal cet Etat poursuivre sa discussion budgétaire comme si de rien n'était. La discussion budgétaire en France a connu une « interférence » de ce type lorsque, en 2011, le Premier ministre a annoncé le 7 novembre un plan supplémentaire de réduction du déficit public, mis en œuvre par le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances pour 2012 (modifiés par amendements du Gouvernement) et par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Dans le **second cas de figure**, on observe que ni l'Eurogroupe, ni l'Etat concerné, ne se voient imposer de contraintes de délai.

La proposition de règlement prévoit par ailleurs, diverses dispositions relatives aux calendriers budgétaires nationaux, **sans conséquences** pour la France⁶⁷.

⁶⁷ La proposition de règlement prévoit, dans son article 3, que « les projets de lois budgétaires relatives aux administrations publiques » – ce qui en France concerne le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale – « sont rendus publics chaque année, et au plus tard le 15 octobre (...) ». Selon son article 5, « les lois budgétaires relatives aux administrations publiques sont adoptées et rendues publiques chaque année, et au plus tard le 31 décembre ». On rappelle qu'en France, l'article 39 de la LOLF prévoit que le projet de loi de finances est déposé au plus tard le premier mardi d'octobre, reprenant en cela les stipulations de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. En pratique toutefois, le dépôt est intervenu le 29 septembre en 2011 et en 2010, le 30 septembre en 2009 ou encore le 26 septembre en 2006 et 2007. Par ailleurs, jusqu'au projet de loi de finances pour 2002, les projets de loi de finances étaient généralement déposés autour du 20 septembre, parfois encore plus tôt (le 15 septembre en 1999 et même le 9 septembre en 1998).

d) La présentation de « plans budgétaires à moyen terme » mal définis

L'article 3 de la proposition de règlement prévoit que « *les États membres rendent publics chaque année, et au plus tard le 15 avril, en même temps que leur programme de stabilité, un plan budgétaire à moyen terme conforme à leur cadre budgétaire à moyen terme et fondé sur des prévisions macroéconomiques indépendantes* ».

Le contenu de ces plans budgétaires à moyen terme, et leur différence avec les programmes de stabilité, ne sont toutefois **pas précisés**.

2. La proposition de règlement pour les Etats de la zone euro en difficulté

La proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final) prévoit que la Commission européenne peut décider de mettre sous « *surveillance renforcée* » un Etat connaissant de sérieuses difficultés du point de vue de sa stabilité financière ou bénéficiant d'une assistance financière internationale.

Ces Etats seraient soumis à des obligations d'information supplémentaires, et devraient faire adopter un « *programme d'ajustement* » par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée.

B. LE TRAITÉ INTERGOUVERNEMENTAL DONT LE TEXTE A ÉTÉ ARRÊTÉ LE 30 JANVIER 2012 (« TRAITÉ SCG »)

L'ensemble des Etats de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la république tchèque, ont arrêté le 30 janvier 2012 le texte d'un traité intergouvernemental (c'est-à-dire ne relevant pas du droit communautaire). Ce traité, qui doit être signé par les chefs d'Etat et de Gouvernement en marge du Conseil européen des 1^{er} et 2 mars 2012, s'intitule « **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire** », ce que l'on abrège désormais par la formule « **traité SCG** ».

Ce traité prévoit notamment l'obligation pour les Etats signataires d'adopter une « règle d'or » contraignante.

Toutefois il comprend de nombreuses autres dispositions tendant à renforcer la discipline budgétaire, voire la coopération économique, comme le montre le tableau ci-après.

**Le traité intergouvernemental dont le texte a été arrêté le 30 janvier 2012
(Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et
monétaire, dit « traité SCG »)**

Article	Objet de l'article*	Apport par rapport au droit existant (comme le « Six-Pack ») ou envisagé (« Two-Pack »)**
I. – Objet et champ d'application		
1	Le traité ne s'applique totalement qu'aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro (cf. article 14).	-
II. – Cohérence et relation avec le droit de l'Union		
2	Valeur inférieure au droit communautaire, y compris dérivé.	-
III. – Pacte budgétaire		
3	Règle de solde (objectif à moyen terme compris entre - 0,5 point et un excédent) et obligation de transposition interne par une règle contraignante.	Seul apport par rapport au « Six-Pack » : obligation de règle contraignante (comme le « Two-Pack »), avec la précision qu'elle doit comprendre un mécanisme de correction automatique.
4	Si la dette est supérieure à 60 points de PIB, réduction de l'écart en principe d'un vingtième par an.	Aucun apport par rapport au « Six-Pack ».
5	Obligation des Etats en déficit excessif de mettre en place un « <i>programme de partenariat budgétaire et économique</i> » décrivant les mesures prévues.	Apport véritable (le traité renvoie d'ailleurs à de futures dispositions de droit communautaire dérivé).
6	Transmission des programmes d'émission de dette.	Apport véritable.
7	Règle de majorité qualifiée inversée pour toutes les propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif.	Apport véritable (qui supprime certains « points de fuite » du « Six-Pack »).
8	Possibilité pour un Etat partie de saisir la Cour de justice de l'UE si un Etat ne respecte pas ses obligations de transposition prévues par l'article 3.	Apport par rapport au « Six-Pack » mais pas par rapport au « Two-Pack ».
IV. – Coordination des politiques économiques et convergence		
9	« <i>Les parties contractantes entreprennent les actions et adoptent les mesures nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro</i> ».	Pas de valeur juridique évidente.
10	Les parties au traité « <i>sont prêtes à recourir activement, chaque fois que cela est indiqué et nécessaire</i> », à l'article 136 du TFUE (mesures spécifiques aux Etats de la zone euro) et aux coopérations renforcées « <i>pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro</i> ».	Pas de valeur juridique évidente.
11	Obligation de discuter en amont les réformes économiques majeures.	Pas de valeur juridique évidente.
V. – Gouvernance de la zone euro		
12	Sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro au moins deux fois par an.	Apport véritable.
13	Mise en place d'une conférence réunissant des représentants des commissions concernées des parlements nationaux (sorte de « COSAC finances publiques »).	Apport véritable.

Article	Objet de l'article*	Apport par rapport au droit existant (comme le « Six-Pack ») ou envisagé (« Two-Pack »)**
14	Entrée en vigueur du traité le 1 ^{er} janvier 2013 si 12 Etats de la zone euro l'ont ratifié (sinon dès que 12 Etats de la zone euro l'auront fait).	-
15	Traité ouvert à tous les membres de l'UE.	
VI. – Dispositions générales et finales		
16	Engagement d'intégrer le traité dans le droit communautaire dans les 5 ans suivant son entrée en vigueur.	Pas de valeur juridique évidente.

* Tel que synthétisé par la commission des finances.

** Selon la commission des finances.

Source : *commission des finances*

Les principaux articles du traité SCG sont :

- les articles 3 (définition de la « **règle d'or** » et obligation des Etats membres la transposer par une règle contraignante) et 8 (possibilité pour un Etat partie de **saisir la Cour de justice de l'UE** si, selon la Commission, un Etat ne respecte pas ses obligations de transposition) ;

- l'article 7, largement passé inaperçu, par lequel les Etats s'engagent à appliquer la règle de **majorité qualifiée inversée** pour **toutes** les propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en déficit excessif, ce qui supprime en principe certains « points de fuite » du « Six-Pack » indiqués ci-avant.

La commission des finances est directement concernée par son article 13, qui prévoit la mise en place d'une conférence réunissant des représentants des commissions concernées des parlements nationaux (sorte de « COSAC finances publiques »).

Ce traité doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013 si douze Etats de la zone euro l'ont ratifié (sinon dès que douze Etats de la zone euro l'auront fait). Bien entendu, il ne s'appliquera qu'aux Etats qui l'auront ratifié, conformément à un principe de base du droit international.

1. Un traité qui ne s'applique que partiellement aux Etats hors zone euro

Une des principales différences du traité par rapport à la proposition de règlement précitée sur les plans budgétaires et la correction des déficits excessifs dans la zone euro⁶⁸, qui oblige également les Etats à se doter d'une « règle d'or » contraignante, est qu'il ne concerne pas les seuls Etats de la zone euro, mais bien l'ensemble des Etats signataires.

⁶⁸ COM(2011) 821 final.

Cependant, son article 1^{er} prévoit que si « *le présent traité s'applique intégralement aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro* », elles ne s'appliqueront aux autres parties contractantes que « *dans la mesure et selon les conditions prévues à l'article 14* ».

Ainsi, l'article 14 du traité prévoit que les Etats n'ayant pas adopté l'euro⁶⁹ ne doivent pas seulement ratifier le traité pour qu'il s'applique à eux, mais aussi soit entrer dans la zone euro, soit annoncer leur intention d'être liés par « *tout ou partie des dispositions des titres III et IV* » du traité.

Autrement dit, **les Etats hors zone euro peuvent « faire leur marché »** parmi le « **pacte budgétaire** » (titre III), qui comprend notamment les obligations liées à la « règle d'or », et les dispositions, assez vagues, figurant sous le titre IV « *Coordination des politiques économiques et convergence* ». Ces Etats ne pourraient en revanche bien entendu pas décider d'appliquer les dispositions du titre V, relatives à la gouvernance de la zone euro.

Dans ces conditions, le refus du Royaume-Uni, puis de la République tchèque, de signer le traité, peut *a priori* sembler étonnant. Il est vrai que le traité demeure « ouvert » à tous les membres de l'Union européenne, comme le prévoit explicitement son article 15. Le choix de ne pas signer le traité pouvait ainsi sembler politiquement plus clair qu'une ratification purement formelle.

2. La différence par rapport au « six pack » : l'obligation d'adopter une « règle d'or » contraignante

L'obligation d'adopter une « règle d'or » contraignante – qui s'appliquerait non seulement aux Etats de la zone euro ayant ratifié le traité, mais aussi aux Etats hors zone euro ayant ratifié le traité et décidant d'être liés par ces dispositions – consiste en un dispositif juridique relativement complexe, qui fait intervenir trois textes en cascade :

- le traité, dans ses articles 3 (définition de la règle et obligation de transposition en droit interne) et 8 (possibilité pour un Etat partie de saisir la Cour de justice de l'UE si un Etat ne respecte pas ses obligations de transposition) ;

- l'article 4 de la proposition de règlement sur les plans budgétaires et la correction des déficits excessifs dans la zone euro⁷⁰ (faisant partie du « Two-Pack ») ;

⁶⁹ L'article 14 du traité se réfère séparément aux Etats au sujet desquels le Conseil n'a pas décidé qu'ils remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption de l'euro (ceux bénéficiant d'une dérogation au titre de l'article 139 paragraphe 1 du TFUE), de même que le Danemark (qui tant qu'il le souhaite dispose d'une dérogation spécifique prévue par le protocole n°16 au traité TUE).

⁷⁰ COM(2011) 821 final.

- l'article 2 *bis* du règlement n° 1466/97, inséré par le règlement 1175/2011 du 16 novembre 2011 (faisant partie du « Six-Pack »).

L'obligation de se doter d'une « règle d'or » contraignante résultant des différents textes prévus ou en vigueur

	La règle d'or selon la proposition de règlement du « Two-Pack »*	La règle d'or selon le traité intergouvernemental dont le texte a été arrêté le 30 janvier 2012
La règle et l'obligation de transposition	<p>Article 4</p> <p>1. Les États membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel.</p> <p>Article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 (tel que modifié par le « Six-Pack ») :</p> <p>«Article 2 <i>bis</i></p> <p>Chaque État membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. Les objectifs budgétaires à moyen terme garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manoeuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics.</p> <p>Compte tenu de ces facteurs, pour les États membres participants et pour les États membres</p>	<p>Article 3</p> <p>1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe :</p> <p>a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;</p> <p>b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ;</p> <p>c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que</p>

	<p align="center">La règle d'or selon la proposition de règlement du « Two-Pack »*</p>	<p align="center">La règle d'or selon le traité intergouvernemental dont le texte a été arrêté le 30 janvier 2012</p>
	<p>participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.</p> <p>L'objectif budgétaire à moyen terme est revu tous les trois ans. L'objectif budgétaire à moyen terme d'un État membre peut être revu à nouveau en cas de mise en oeuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques.</p> <p>Le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme fait partie intégrante des cadres budgétaires nationaux à moyen terme, conformément au chapitre IV de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.</p>	<p>définies au paragraphe 3, point b) ;</p> <p>d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché ;</p> <p>e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en oeuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.</p> <p>2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en oeuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.</p> <p>(...)</p>

	<p align="center">La règle d'or selon la proposition de règlement du « Two-Pack »*</p>	<p align="center">La règle d'or selon le traité intergouvernemental dont le texte a été arrêté le 30 janvier 2012</p>
<p>Le contrôle de la Cour de justice de l'UE sur la transposition nationale de la « règle d'or »</p>	<p><i>[Procédure d'infraction de droit commun, avec le cas échéant :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>saisine par la Commission ou un Etat membre de la Cour de justice de l'Union européenne (sur le fondement respectivement des articles 258 ou 259 du TFUE) afin que la Cour prononce le manquement de l'Etat ;</i> - <i>puis, si la Commission estime que cet Etat n'a pas tiré les conséquences nécessaires de l'arrêt de la Cour, nouvelle saisine de la Cour – « manquement sur manquement » prévu par l'article 260 § 2 du TFUE , pouvant conduire à une sanction financière, qui peut se composer d'une astreinte et d'une somme forfaitaire.]</i> 	<p>Article 8</p> <p>1. La Commission européenne est invitée à présenter en temps utile aux parties contractantes un rapport concernant les dispositions adoptées par chacune d'entre elles conformément à l'article 3, paragraphe 2. Si, après avoir donné à la partie contractante concernée la possibilité de présenter ses observations, la Commission européenne conclut dans son rapport que ladite partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, la Cour de justice de l'Union européenne sera saisie de la question par une ou plusieurs parties contractantes. Lorsqu'une partie contractante estime, indépendamment du rapport de la Commission, qu'une autre partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, elle peut également saisir la Cour de justice de cette question. Dans les deux cas, l'arrêt de la Cour de justice est contraignant à l'égard des parties à la procédure, lesquelles prennent les mesures nécessaires pour se conformer audit arrêt dans un délai à déterminer par la Cour de justice.</p> <p>2. Lorsque, sur la base de sa propre évaluation ou de celle de la Commission européenne, une partie contractante considère qu'une autre partie contractante n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice visé au paragraphe 1, elle peut saisir la Cour de justice de l'affaire et demander que des sanctions financières soient infligées selon les critères établis par la Commission européenne dans le cadre de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si la Cour de justice conclut que la partie contractante concernée ne s'est pas conformée à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte adaptée aux circonstances et ne dépassant pas 0,1 % de son produit intérieur brut. Les montants dont le paiement est infligé à une partie contractante dont la monnaie est l'euro</p>

	La règle d'or selon la proposition de règlement du « Two-Pack »*	La règle d'or selon le traité intergouvernemental dont le texte a été arrêté le 30 janvier 2012
		sont à verser au mécanisme européen de stabilité. Dans les autres cas, les paiements sont versés au budget général de l'Union européenne.

* Proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011) 821 final).

Source : textes indiqués

a) Le traité ne comprend rien de nouveau par rapport au « Six-Pack » en ce qui concerne l'objectif à moyen terme

Dans le cas de la définition de l'objectif à moyen terme et de la trajectoire pour y parvenir, le traité n'apporte rien de nouveau non seulement par rapport au « Two-Pack », mais même par rapport au « Six-Pack ».

Certes, le traité prévoit que « *la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent* ». On pourrait donc croire *a priori* qu'il oblige les Etats à l'équilibre, voire à un excédent permanent, ce qui serait économiquement absurde, en entraînant à terme la disparition du marché de la dette publique européenne.

Il ne s'agit toutefois que d'une disposition formelle. En effet, cette règle « *est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché* ». Autrement dit, il s'agit de se conformer aux règles du pacte de stabilité révisé par le « Six-Pack ».

La disposition selon laquelle le déficit structurel devrait être de 0,5 point de PIB au maximum n'est en réalité **pas significativement différente** de celle du règlement n° 1466/97 précité, qui prévoit que l'objectif à moyen terme doit être, selon les Etats, « *entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent* ». En effet, l'article 3 du traité prévoit également que « *lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme (...) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché* ».

De même, la trajectoire pour parvenir à l'objectif à moyen terme sera définie selon les modalités prévues par le « Six-Pack ». En effet, selon l'article 3 du traité, « *le calendrier de cette convergence sera proposé par*

la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ».

b) La nature précise de la « règle d'or » : se conformer au volet « préventif » du pacte de stabilité

La principale nouveauté du traité par rapport au « Six-Pack » est qu'il prévoit d'**obliger les Etats à se doter de dispositions contraignantes destinées à respecter leurs obligations résultant du pacte de stabilité en ce qui concerne la convergence vers leur objectif de solde structurel à moyen terme.**

Ainsi, l'article 3 du traité prévoit que les règles qu'il fixe et que l'on a présentées ci-avant *« prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».*

c) L'obligation d'un mécanisme de correction automatique interne si le solde structurel s'écarte de la trajectoire

L'article 3 du traité précise qu'« un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée ».

On rappelle que la « trajectoire de correction » ne concerne pas le solde public effectif, mais, tout comme l'objectif de solde à moyen terme, le solde public structurel.

Ce mécanisme de correction n'a donc pas pour objet d'obliger les Etats à être plus rigoureux en période de ralentissement économique, mais simplement de prendre les mesures sur les recettes et sur les dépenses auxquelles ils se sont engagés.

d) Le maintien d'une possibilité de dérogation en cas de circonstances exceptionnelles, définies de manière assez larges

L'article 3 du traité prévoit que « les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la

trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles ».

La définition, assez large, de la notion de « circonstances exceptionnelles » – il suffit par exemple d'une grave crise économique, dès lors que la déviation par rapport à la trajectoire ne met pas en cause « *la soutenabilité à moyen terme* »⁷¹ –, a été critiquée par la BCE, dans une lettre de Jörg Asmussen publiée dans le *Financial Times Deutschland* le 12 janvier 2012. De fait, elle pourrait priver le traité d'une partie de sa portée.

3. Un point essentiel : le recours à la majorité qualifiée inversée pour toutes les décisions relatives aux Etats en déficit excessif

Comme on l'a indiqué ci-avant, le « Six-Pack » adopté en novembre 2011 prévoit que si, dans le cadre du pacte de stabilité, les sanctions financières imposées aux Etats de la zone euro sont prises à la majorité qualifiée inversée, cette règle ne concerne pas les amendes de plus de 0,2 point de PIB. Par ailleurs, la décision d'imposer ces sanctions doit être précédée d'une décision à la majorité qualifiée « ordinaire » (constatant l'absence de mesure, l'existence d'un déficit excessif ou l'absence d'action suivie d'effets).

Le projet de traité SCG propose de supprimer ces diverses possibilités de « blocage » à la majorité qualifiée ordinaire.

En effet, son article 7 dispose :

« Les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée. »

Autrement dit, les Etats de la zone euro qui ratifieront le traité SCG s'engageront à appliquer le principe de majorité qualifiée inversée, dans le cas des propositions ou recommandations de la Commission relatives à un Etat en situation de déficit excessif.

⁷¹ L'article 3 du traité précise, dans son 3 : « Aux fins du présent article, (...) les « circonstances exceptionnelles » font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visée dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme ».

C. QUEL JUGEMENT PORTER SUR L'OBLIGATION DE RÈGLE CONTRAIGNANTE ?

1. Une obligation inutile dans le cas de la France

a) La « règle d'or » proposée par le projet de révision constitutionnelle était virtuelle

Avant le changement de majorité au Sénat en 2011, le Gouvernement instrumentalisait le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, adopté dans des termes identiques par le Sénat et l'Assemblée nationale le 11 juillet 2011, pour marquer sa crédibilité face à une opposition qui le serait moins.

Ce discours est d'autant plus paradoxal que le projet de texte constitutionnel n'apportait en pratique rien de significatif par rapport aux actuelles lois de programmation des finances.

On rappelle que le texte prévoit que **le Gouvernement s'engagerait à réaliser chaque année un certain effort sur les dépenses et les recettes, qu'il se fixerait lui-même, et dont le respect serait soumis au contrôle du Conseil constitutionnel**. Plus précisément, il s'engagerait à ne pas dépasser un « plafond » de dépenses pour l'Etat et les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, et à prendre des **mesures nouvelles** sur les recettes (c'est-à-dire des mesures d'augmentation des recettes) au moins égales à un certain « **plancher** ».

Ainsi, rien n'empêcherait le Gouvernement de s'engager à un effort volontairement trop faible, en retenant **une hypothèse de croissance volontairement trop élevée**. C'est d'ailleurs ce que l'actuel Gouvernement a fait dans les deux lois de programmations des finances publiques, couvrant respectivement les périodes 2009-2012 et 2011-2014⁷², qui reposaient sur une hypothèse de croissance irréaliste de 2,5 % par an.

En fait, de deux choses l'une :

- ou un Gouvernement veut réellement réduire le déficit public, et il le fait ;

- ou il ne le veut pas, et il trouvera toujours des échappatoires pour en faire moins qu'il ne le faudrait. Même si la règle était précisée pour empêcher de retenir des hypothèses de croissance irréalistes, il pourrait toujours recourir à d'autres procédés. Par exemple, il pourrait délibérément surestimer l'impact des mesures nouvelles sur les recettes. Il pourrait aussi procéder à des modifications de périmètre.

⁷² Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

b) La France n'a pas besoin de « règle d'or » constitutionnelle, mais d'une loi de programmation des finances publiques enfin sincère

Dès lors que nul ne peut contraindre à la vertu budgétaire un Gouvernement décidé à n'être vertueux qu'en apparence, la question de la réduction du déficit est donc une question non pas de technique juridique, mais de **sincérité** et de **responsabilité politique**.

La majorité élue en mai 2012 devra donc adopter une loi de programmation des finances publiques.

Votre rapporteure générale souscrit à l'engagement pris par François Hollande de faire voter au lendemain de l'élection présidentielle une loi de programmation qui respectera nos objectifs européens de réduction de déficits⁷³.

2. Des textes qui ne peuvent être adoptés en l'état

Le « Two-Pack » et le traité intergouvernemental ne peuvent pas être adoptés en l'état. En effet, il leur manque la prise en compte d'un point essentiel, qui est la nécessité de renouer avec la croissance, sans laquelle aucune réduction durable du taux d'endettement ne sera possible.

Le traité – qui, on le rappelle, n'est pas encore signé, ni *a fortiori* ratifié, et en France ne pourra l'être qu'après l'élection présidentielle – devra donc être **renégocié**, afin de prendre en compte, notamment :

- la réorientation des instruments existants de la Banque européenne d'investissement et du budget européen ;
- le financement de projets spécifiques grâce à des ressources communautaires nouvelles, comme la taxe sur les transactions financières ou la taxe carbone, ou à des eurobonds ;
- le renforcement de la supervision bancaire et financière ;
- la renforcement des capacités d'intervention du Mécanisme européen de stabilité.

⁷³ « L'élection présidentielle doit permettre à chaque prétendant de prendre un engagement clair pour rééquilibrer nos finances publiques avec un calendrier précis et des instruments pour y parvenir. Je veux croire que nous poursuivons tous le même but, celui de maîtriser la dette publique, mais nous ne proposons pas le même chemin pour l'atteindre. Ce sera aux Français de juger ! Ma démarche, c'est de faire voter au lendemain de la présidentielle une loi de programmation qui respectera nos objectifs européens de réduction de déficits. Les fameuses et si contestables agences de notation ne réclament pas une règle d'or, mais des actes concrets susceptibles de donner durablement confiance » (*entretien au Journal du Dimanche, 21 août 2011*).

3. La France devra-t-elle vraiment inscrire la règle de solde dans sa Constitution ?

Il serait souhaitable que ni le traité SCG, ni le « double pack » de la Commission européenne ne contiennent, dans leur version définitive, l'obligation pour les Etats de se doter en droit interne d'une règle contraignante destinée à assurer le respect de l'objectif de moyen terme des finances publiques.

Cependant, pour mesurer l'absence d'intérêt d'une telle entreprise, il importe d'imaginer les conséquences juridiques et pratiques qui découleraient de sa mise en œuvre.

a) Une révision de la Constitution serait nécessaire pour transposer la règle de solde

- (1) Une règle juridiquement contraignante implique une révision constitutionnelle

Selon la lecture semble-t-il actuellement unanime du projet de règlement concerné du « Two-Pack » et du traité intergouvernemental, la règle que les Etats doivent adopter doit être **juridiquement** contraignante (bien que l'adverbe ne figure pas dans le texte). Dès lors, il serait nécessaire en France de réviser la Constitution.

Tel est en particulier le point de vue – qui est également celui du Gouvernement – exprimé par notre collègue Richard Yung au nom de la commission des affaires européennes du Sénat dans l'exposé des motifs de sa proposition de résolution⁷⁴ du 21 décembre 2011 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du « Six-Pack » obligeant les Etats à se doter d'une « règle d'or » : *« quand bien même nous déciderions de ne transposer ce principe qu'à un niveau législatif (en fait, celui d'une loi organique) et non constitutionnel, nous n'échapperions quand même pas à la nécessité de modifier notre Constitution. En effet, pour que le principe acquière une force véritablement contraignante, comme l'article 4 le demande, il faudrait que le Conseil constitutionnel puisse opérer un contrôle systématique sur nos lois de finances, afin de vérifier que nos objectifs de moyen terme sont correctement respectés. Or, seule la Constitution peut prévoir un contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel ».*

- (2) Une révision constitutionnelle au plus tard en 2013

Le traité devant normalement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013, les Etats auraient l'année 2013 pour se doter d'une règle contraignante. En effet,

⁷⁴ Proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (E 6903). Ce texte est devenu résolution du Sénat trois jours après son adoption avec modifications par la commission des finances le 18 janvier 2012.

il prévoit que les Etats ont un an pour se conformer à ses dispositions, à partir de son entrée en vigueur.

La France devrait donc, dans cette hypothèse, inscrire la règle de solde dans sa Constitution en 2012 ou en 2013.

b) Quel contenu donner à une éventuelle révision constitutionnelle ?

La nature exacte de la révision constitutionnelle éventuelle demeure à déterminer.

L'encadré ci-après reproduit les principales dispositions du traité SCG relatives à l'obligation de transposition de la « règle d'or ».

Les dispositions du « traité SCG » relatives à l'obligation de transposition de la règle d'or

« Article 3

« 1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe:

« a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;

« b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ;

« (...)

« e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

« 2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux. »

Ces dispositions, ainsi que celles du règlement n° 1466/97⁷⁵ auquel elles renvoient, sont rédigées d'une manière peu claire, qui ne permet pas de déterminer avec certitude ce que la France devrait inscrire dans sa Constitution.

En effet, en pratique un Etat sera jugé non sur le **niveau** de son déficit structurel, mais sur les **efforts** qu'il fait pour s'approcher de son objectif à moyen terme de solde structurel. L'article 3 du traité prévoit à cet égard que « *les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé* ». Ces dispositions synthétisent celles de l'article 5 du règlement n° 1466/97.

Comme on l'a indiqué, la référence à l'« *analyse des dépenses* » correspond en réalité à une analyse en termes d'**effort structurel**.

Le règlement 1466/97 auquel il renvoie est toutefois, on l'a vu, **rédigé de manière peu claire**. En effet, on ne sait pas si pour que les « *progrès* » soient jugés suffisants, il faut que ce soit **à la fois** en termes d'évolution du solde structurel et d'effort structurel, ou si cela pourrait ne concerner que l'un des deux critères.

- (1) Première interprétation : la possibilité d'une règle d'effort structurel, comme le projet de révision constitutionnelle discuté au Parlement en 2011

Selon une première interprétation, **il serait possible de retenir une règle d'effort structurel**. On rappelle que telle était la nature de la règle prévue par le projet de loi constitutionnelle voté par les deux assemblées du Parlement en termes identiques le 13 juillet 2011.

Toutefois, pour qu'il soit envisageable qu'une telle règle soit opérationnelle, de nombreuses conditions devraient être remplies :

⁷⁵ Résultant du règlement (UE) n° 1175/2011 du 16 novembre 2011.

- que la programmation retienne comme objectif de solde structurel à moyen terme celui fixé à la France par le Conseil ;

- que l'hypothèse de croissance annuelle retenue pour la programmation soit la « *croissance potentielle du PIB à moyen terme* » telle qu'évaluée par la Commission européenne, auquel se réfère l'article 5 précité du règlement n° 1466/97 ;

- que les plafonds de dépenses et planchers de mesures nouvelles sur les recettes des lois-cadres d'équilibre des finances publiques ne puissent pas être rendus moins contraignants en cours d'exécution, sous réserve des circonstances exceptionnelles prévues par le traité ;

- qu'ils s'entendent de manière cumulée depuis le début de la période (ce qui constituerait *de facto* un mécanisme correctif automatique pour la trajectoire de solde), tout en prévoyant la nécessité de réaliser un effort supplémentaire pour corriger le supplément de dette découlant d'éventuels dérapages, comme le préambule du traité le prévoit explicitement⁷⁶ ;

- que les engagements relatifs aux dépenses et aux mesures nouvelles sur les recettes portent non seulement sur l'Etat et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, mais sur l'ensemble des administrations publiques (ce qui pourrait d'ailleurs poser un problème au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales).

L'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (voté par les deux assemblées du Parlement en termes identiques le 13 juillet 2011)

Alinéa devant être inséré dans l'article 34 de la Constitution :

« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut déterminer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. »

⁷⁶ « Notant que le mécanisme de correction à instaurer par les parties contractantes devrait viser à corriger les écarts par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement, y compris leurs effets cumulés sur la dynamique de la dette publique (...) ».

En tout état de cause, le principal avantage d'une règle en termes d'effort structurel est qu'une règle définie en termes de **solde structurel** pourrait en France **manquer de légitimité**. En effet, il n'est pas possible de définir ce solde de manière fiable (puisqu'il implique en particulier d'évaluer le PIB potentiel, exercice par nature en grande partie conventionnel), comme le montre le tableau ci-après. Aussi serait-il nécessaire de prévoir, dans un tel cas de figure, que l'on s'appuie pour le calcul sur une méthodologie commune à tous les Etats, par exemple celle de la Commission européenne, ainsi que sur son estimation du PIB potentiel.

Le solde public structurel de la France, selon le Gouvernement et selon la Commission européenne

(en points de PIB)

	2009	2010
Gouvernement*	-5,7	-5,1
Commission européenne**	-6,2	-5,8

Sources : pacte de stabilité 2011-2014 (*) ; prévisions économiques de la Commission européenne de l'automne 2011 (**)

(2) Deuxième interprétation (privilégiée par le Gouvernement) : la nécessité d'une règle définie en termes de solde structurel

Le **Gouvernement** estime toutefois que les deux critères de solde structurel et d'effort structurel sont **cumulatifs**.

Il en découle que, selon lui, il faudra « **définir une règle d'objectif de solde structurel et de mesure des déviations significatives mesurées en solde structurel et en effort structurel** ».

La nécessité de retenir une règle constitutionnelle définie en termes de solde structurel, selon le Gouvernement

« La Commission et le Conseil, à l'occasion de l'examen des programmes de stabilité dans le cadre du semestre européen, examinent s'il y a « déviation significative » par rapport à cette trajectoire d'ajustement vers l'OMT (ou, pour les Etats qui l'ont atteint, par rapport à l'objectif lui-même). Cette déviation significative est mesurée de deux façons :

« + soit un écart du solde structurel par rapport à la trajectoire d'amélioration vers l'OMT représentant 0.5% PIB (annuel) ou 0.25% PIB en moyenne sur 2 ans ;

« + soit une déviation de l'effort structurel (évolution des dépenses nettes des mesures nouvelles en recettes, comparée à un taux de croissance potentiel de moyen terme de l'économie) représentant au moins 0,5 point de PIB par an (ou cumulativement sur deux ans). Ce dernier critère a été ajouté lors de la réforme de 2011, alors que le principe d'un OMT et d'une trajectoire définis en solde structurels figurent dans le règlement initial de 1997.

« Ces deux critères d'absence de déviation significative par rapport à l'OMT ou de la trajectoire de convergence vers celui-ci doivent être vérifiés pour éviter que la Commission n'adresse à l'Etat membre concerné un avertissement au titre de l'article 121.4 TFUE, susceptible de conduire à une recommandation du Conseil sur l'adoption de mesures de correction dans un délai prescrit, et une éventuelle décision du Conseil constatant l'insuffisance de ces mesures (qui serait alors assortie d'une décision de sanction financière adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée au titre du règlement n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011, sous la forme d'un dépôt rémunéré représentant au maximum 0.2 % du PIB).

« Le mécanisme mis en place par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (SCG) prévoit l'inscription des éléments de ce « volet préventif » du Pacte de stabilité et de croissance dans le droit national. Cette transcription prévoit que la règle, couvrant l'ensemble des administrations publiques, reposera sur les mêmes critères que ceux qui sont décrits ci-dessus, comprendra un mécanisme de correction déclenché automatiquement en cas de déviation significative et des institutions indépendantes (ou fonctionnellement autonome) chargées de surveiller au plan interne comment ces règles sont observées. L'application de ces principes conduira à définir une règle d'objectif de solde structurel et de mesure des déviations significatives mesurées en solde structurel et en effort structurel.

« Il est donc probable que la règle adoptée par les deux Chambres en juillet 2011 ne suffise pas à se conformer aux nouvelles prescriptions du Traité SCG, puisqu'il est nécessaire de transcrire dans le droit national l'objectif en termes de solde structurel (OMT) – l'effort structurel n'étant utilisé que pour vérifier l'ajustement vis-à-vis de cette cible. »

Source : réponse du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi à une question de votre rapporteure générale

c) Le traité intergouvernemental entrera-t-il un jour en vigueur ?

• Le traité intergouvernemental doit entrer en vigueur le **1^{er} janvier 2013** si **douze Etats** de la zone euro l'ont ratifié (sinon dès que douze Etats de la zone euro l'auront fait). Dans ces conditions, si moins de douze Etats de la zone euro le ratifient, il n'entrera pas en vigueur, même pour ceux l'ayant ratifié.

Or, par définition ce seuil de douze Etats ne sera atteint que si, sur les dix-sept Etats membres de la zone euro, il ne s'en trouve pas au moins six pour refuser de le ratifier. Le seuil de douze Etats est relativement bas, mais on pourrait imaginer qu'il ne soit pas atteint.

• Par ailleurs, l'historique de la crise de la dette montre qu'une solution présentée comme « définitive » peut être remise en cause au bout de seulement quelques mois.

Ce qui est présenté aujourd'hui comme une urgence absolue ne sera peut-être plus considéré comme tel à la fin de l'année 2012. Par ailleurs, l'un des principaux candidats à l'élection présidentielle de 2012 a fait part de son intention de renégocier le traité une fois élu.

d) Même si le traité entrerait en vigueur, aurait-il encore une existence réelle début 2014 ?

Une deuxième question qu'on peut se poser est de savoir **si le traité ne sera pas explicitement remis en cause entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2014**, qui on l'a vu doivent être normalement la date de son entrée en vigueur et la date limite fixée aux Etats pour transposer la règle de solde en droit interne.

- On peut espérer que la situation économique de la zone euro se sera améliorée fin 2013. Dans ces conditions, le traité intergouvernemental pourrait paraître un anachronisme, dès lors que les Etats auraient montré leur capacité à mener une politique budgétaire crédible sans règle budgétaire contraignante.

- Tel est d'autant plus le cas qu'il n'est pas évident que tous les Etats de la zone euro ayant ratifié le traité modifient effectivement leur Constitution.

Ainsi, dans un entretien au journaliste Jean Quatremer publié le 23 janvier 2012, Daniel Cohn-Bendit a pu déclarer : *« il y aura d'une part des Etats qui ne le ratifieront et, d'autre part, des Etats qui ne pourront pas transcrire ce frein à l'endettement dans leur droit interne. Par exemple, en Finlande, il faut une majorité des quatre cinquièmes pour modifier la Constitution... Même chose aux Pays-Bas ou en Grèce. En France, il n'existe tout simplement pas de majorité politique pour voter une telle règle »*⁷⁷.

- Il faut également prendre en compte le fait que l'importance actuellement accordée au traité provient de la configuration politique présente de la zone euro, et en particulier de la situation politique interne de l'Allemagne.

Il n'est pas impossible que les élections prévues en 2013 en Allemagne conduisent à revenir sur certaines orientations.

- Par ailleurs, on observe que le traité se réfère à des *« dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles »*, sans préciser que ces règles doivent être **juridiquement** contraignantes. Dans ces conditions, un Etat pourrait considérer qu'une règle **politiquement** contraignante, par exemple une **loi de programmation des finances publiques** adoptée en début de mandat, constitue un engagement suffisant.

e) Un contrôle de la Cour de justice de la conformité au traité des règles nationales avec des sanctions analogues à celles prévues dans la procédure dite du « manquement sur manquement »

- L'article 8 du traité prévoit que les Etats peuvent saisir la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la transposition de la « règle d'or ».

⁷⁷ Entretien publié sur le blog de Jean Quatremer (<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2012/01/cohn-bendit-leurope-n%C3%A9gocie-un-trait%C3%A9-dont-elle-na-pas-besoin.html#more>).

La procédure est analogue à celle prévue par le TFUE pour l'application du droit communautaire :

- comme dans le cas de l'article 259 du TFUE⁷⁸, la Cour de justice rend alors un jugement obligeant l'Etat concerné à prendre des mesures nécessaires dans un certain délai ;

- si un Etat considère que l'Etat concerné ne se conforme toujours pas à ses obligations, il peut saisir à nouveau la Cour de justice, qui impose des sanctions financières (n'excédant pas 0,1 point de PIB), versées au MES s'il fait partie de la zone euro, au budget communautaire dans le cas contraire.

• Cependant, la procédure prévue par le traité pourrait être interprétée comme étant **moins contraignante** pour les Etats que la procédure « de droit commun », qui s'appliquerait en cas d'adoption sous sa forme actuelle de la proposition de règlement⁷⁹ du « Two-Pack » imposant elle aussi de transposer la « règle d'or ».

En effet, la procédure de « droit commun » prévoit que la Cour de justice peut être saisie non seulement par les Etats, mais aussi par la Commission.

• Par ailleurs, contrairement aux apparences, **l'amende éventuelle, d'un montant maximal de 0,1 point de PIB, serait moins élevée que dans le droit commun.**

Le montant maximal de 0,1 point de PIB est en réalité moins contraignant que le droit commun. En effet, comme le Gouvernement l'a confirmé à votre rapporteure générale, « *ce plafond est spécifique au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et n'existe pas dans le cadre de l'article 260 TFUE* ».

Surtout, le traité précise que les sanctions que la Cour de justice est susceptible d'imposer doivent se conformer aux « *critères établis par la Commission européenne dans le cadre de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». Ainsi, **la Cour de justice se conformera au barème fixé par la Commission européenne dans sa communication de 2005⁸⁰**, qui prévoit une sanction forfaitaire assortie, le cas échéant, d'une astreinte.

Le montant de la sanction totale dépendrait de la durée d'imposition de l'astreinte. En pratique, après la sanction forfaitaire initiale (de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros si l'infraction dure un an), l'astreinte annuelle serait de l'ordre de **quelques centaines de millions d'euros par an**,

⁷⁸ Qui prévoit que « chacun des États membres peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités ».

⁷⁹ Proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011) 821 final).

⁸⁰ SEC(2005) 1658.

ce qui est certes considérable mais **bien moins significatif** que les sanctions imposées aux États en déficit excessif dans le cadre du pacte de stabilité révisé. Par ailleurs, le plafond de 0,1 point de PIB (soit en France 2 milliards d'euros) ne serait atteint qu'au bout de plusieurs années.

DEUXIÈME PARTIE - LA RÉVISION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

La révision de l'équilibre budgétaire*

<u>Recettes fiscales nettes</u> :	-1,6 milliard d'euros (273,3 milliards d'euros)
<u>Recettes non fiscales</u> :	+0,1 milliard d'euros (15,9 milliards d'euros)
<u>Charges nettes du budget général</u> :	+4,8 milliards d'euros (295,5 milliards d'euros)
<i>Dont dotation au Mécanisme européen de stabilité : 6,5 milliards d'euros</i>	
<i>Dont dotation de la Banque de l'industrie : 0,4 milliard d'euros</i>	
<i>Dont annulations de crédits : -2,1 milliards d'euros</i>	
<u>Solde des comptes spéciaux</u> :	+0,2 milliard d'euros (-4,2 milliards d'euros)
<u>Solde général de l'Etat</u> :	-6,2 milliards d'euros (-84,9 milliards d'euros)

* Données du projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 8 février 2012

Source : commission des finances

I. LES NOUVELLES DONNÉES DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, telles qu'elles sont redessinées par le présent projet de loi, **reflètent le contexte économique morose et les risques qui continuent de peser sur la croissance et la stabilité financière de la zone euro**. Alors que les recettes de l'Etat pâtissent d'une croissance inférieure aux prévisions du Gouvernement, ses charges s'alourdissent dans des proportions significatives, afin de doter le Mécanisme européen de stabilité (MES).

A. LES RECETTES : DE BONNES NOUVELLES EN 2011, MAIS DE MAUVAISES EN 2012

Les recettes nettes de l'Etat sont révisées à la **baisse de 1,6 milliard d'euros** par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2012, à raison de - 1,7 milliard d'euros de recettes fiscales nettes et + 0,1 milliard d'euros de recettes non fiscales.

1. Les recettes fiscales enregistrent les effets de la baisse de la croissance

Attendues à 274,9 milliards d'euros en LFI 2012, les recettes fiscales sont revues à **273,3 milliards d'euros**, soit une diminution de 1,6 milliard d'euros et - 0,6 %.

Evolution des recettes fiscales nettes

(en millions d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	PLFR-1	Variation à l'exécution		Variation à la LFI	
				M€	%	M€	%
IR	51 417	59 650	59 999	8 582	16,7%	348	0,6%
IS	39 074	44 876	43 076	4 002	10,2%	-1 800	-4,0%
TIPP	14 261	13 973	14 073	-188	-1,3%	100	0,7%
TVA	131 880	137 829	137 029	5 149	3,9%	-800	-0,6%
Autres RFN*	18 328	18 618	19 077	749	4,1%	459	2,5%
<i>Dont TTF**</i>	0	0	367	367		367	
Total	254 960	274 947	273 254	18 294	7,2%	-1 693	-0,6%

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2012, situation budgétaire et financière de l'Etat arrêtée au 11 janvier 2012

La **révision de l'hypothèse de croissance** de 1 % à 0,5 % occasionne, à elle seule, une perte de recettes de 2,6 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés (- 4 %) et 0,8 milliard d'euros au titre de la TVA (- 0,6 %).

Par ailleurs, les recettes de 2012 pâtissent du **report, de 2011 vers 2012, des effets d'un contentieux fiscal lié au précompte mobilier, pour 0,9 milliard d'euros** (cf. encadré page suivante). De fait, en exécution **2011**, les recettes fiscales nettes totales de l'Etat atteignent 255 milliards d'euros, soit 1,5 milliard d'euros de plus que prévu dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative (253,5 milliards d'euros). Cette différence s'explique essentiellement par de moindres remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat (6,2 milliards d'euros exécutés contre 7,7 milliards d'euros attendus), dont +0,9 milliard d'euros au titre du précompte et +0,6 milliard d'euros au titre d'autres contentieux.

Ces « mauvaises nouvelles » pour 2012 sont partiellement compensées par la **reprise en base des dernières données de l'exécution 2011**, soit + 1,1 milliard d'euros, notamment au titre de l'impôt sur le revenu et des droits de succession.

0,3 milliard d'euros supplémentaires sont, par ailleurs, attendus des **mesures de lutte contre la fraude**, à raison de 75 millions d'euros sur l'impôt sur le revenu, 180 millions d'euros sur l'impôt de solidarité sur la fortune et 45 millions d'euros sur les droits de succession.

Les conséquences budgétaires du contentieux relatif au précompte mobilier

Suite à l'arrêt « Manninen » rendu par la Cour de justice de l'Union européenne en 2004, qui a condamné le dispositif de l'avoir fiscal finlandais et a conduit la France à modifier en 2005 le régime fiscal des distributions, plusieurs recours contentieux ont été introduits. Les demandes visaient soit à obtenir un avoir fiscal à raison de dividendes reçus de sociétés résidentes d'un Etat membre de l'Union européenne (cas où la société française n'est pas la société mère), soit à demander le remboursement du précompte mobilier payé lors de la redistribution de dividendes reçus de filiales établies dans l'un de ces États (cas où la société française est la société mère).

En juillet 2009, ces recours ont fait l'objet d'un renvoi préjudiciel à la CJUE par le Conseil d'Etat. La Cour a fait connaître sa position le 15 septembre 2011 et l'instance est encore pendante au Conseil d'Etat.

En l'absence de jugements, aucune somme n'a été décaissée par l'Etat en 2011 au titre de ces contentieux. Néanmoins, afin de faire face à une éventuelle décision défavorable, la LFI 2011 avait « provisionné » 900 millions d'euros de remboursements et dégrèvements.

En prévision d'un éventuel arrêt du Conseil d'Etat en 2012, cette « provision » de 900 millions d'euros a été reportée dans le présent projet de loi de finances rectificative. Pour autant, à ce jour, il n'est pas possible de prévoir ni la date de jugement, ni l'issue de ces contentieux, ni, en cas de jugement défavorable, les modalités précises d'établissement du montant de la condamnation de l'Etat.

Source : réponses au questionnaire

Enfin, les **mesures nouvelles** prévues par le présent projet de loi majorent les recettes fiscales nettes de 0,4 milliard d'euros en 2012 (puis de 1,1 milliard d'euros à compter de 2013). Ce produit est entièrement imputable à la création de la **taxe sur les transactions financières** prévue à l'article 2. En effet, le rendement supplémentaire tiré de la hausse de 1,6 point du taux normal de TVA étant entièrement affecté aux administrations de sécurité sociale *via* la création d'un compte d'avances, la mesure est sans impact sur le solde de l'Etat⁸¹.

2. Des recettes non fiscales quasiment stables

Les recettes non fiscales exécutées en 2011 s'élèvent à **16,4 milliards d'euros**, en léger recul (- 0,1 milliard d'euros) par rapport à la prévision du dernier collectif pour 2011. Attendues à 15,9 milliards d'euros en LFI pour 2012, elles sont révisées de +60 millions d'euros, soit une quasi stabilité.

⁸¹ Par ailleurs, les mesures de renforcement de la lutte contre la fraude sont susceptibles d'améliorer les recettes de l'Etat, soit en dissuadant les contribuables de frauder, soit en majorant les pénalités et amendes encaissées par l'Etat. Aucune recette supplémentaire n'est cependant attendue de ces mesures, dont le chiffrage est éminemment incertain.

La situation dégradée des marchés au second semestre 2011 pèse sur les résultats de la **Caisse des dépôts et consignations** et sur les revenus que l'Etat en tire, qui diminuent de **0,5 milliard d'euros**, à raison de 0,3 milliard d'euros de moindre dividende, de 0,1 milliard d'euros de moindre contribution représentative de l'IS et de 0,1 milliard d'euros de moindre prélèvements sur le Fonds d'épargne.

Cette baisse est compensée par une série de **recettes exceptionnelles** liées :

1) à l'attribution des bandes de fréquences 4G, qui ont procuré des recettes supérieures de 0,8 milliard d'euros aux attentes⁸² (soit 2 milliards d'euros au total) ;

2) au prononcé, par l'Autorité de la concurrence, d'une amende à l'encontre du « cartel des lessives » (+0,2 milliard d'euros).

B. DES CHARGES GREVÉES PAR LA DOTATION DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ

1. Des charges nettes en hausse de 4,8 milliards d'euros pour le budget général

L'article d'équilibre du présent projet de loi de finances rectificative enregistre un **accroissement des charges nettes du budget général de 4,8 milliards d'euros**.

Ce montant est significatif mais ne résulte que de **deux d'opérations** que sont la dotation en capital du **Mécanisme européen de stabilité** (6,5 milliards d'euros) et le financement de la **Banque de l'industrie** (350 millions d'euros). Comme il sera analysé ci-après, cette seconde opération sera, *in fine*, **neutre** pour le budget de l'Etat, dans la mesure où les dépenses correspondantes seront compensées par des rétablissements de crédits issus des fonds des opérateurs des Investissements d'avenir.

Ces ouvertures sont partiellement compensées par des **annulations d'un montant total de 2,1 milliards d'euros**, dont 0,7 milliard d'euros au titre d'une charge de la dette inférieure aux anticipations, 0,2 milliard d'euros gageant les ouvertures au bénéfice de la Banque de l'industrie et 1,2 milliard d'euros d'annulations sèches, essentiellement opérées dans la **réserve de précaution** (*cf. infra*).

⁸² Dont 0,5 milliard d'euros sont affectés au CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

2. Quelle portée pour la norme de dépense ?

Dans le cadre du présent projet de loi, le Gouvernement comptabilise les dépenses du budget général afférentes à la dotation en capital du MES et de la Banque de l'industrie **hors norme de dépense** et justifie cette exception :

1) par l'absence d'impact de ces versements sur le **déficit public**, s'agissant de dépenses d'opérations financières en comptabilité nationale ;

2) par la nature et le volume particuliers de ces opérations, qui revêtent « un caractère **tout à fait exceptionnel**, dont la prise en compte dans la norme conduirait à réduire la lisibilité de cet instrument de programmation et de suivi budgétaire ».

De fait, si les dépenses associées à ces dotations étaient réintégrées dans la norme, les dépenses de l'Etat au périmètre zéro valeur **augmenteraient de 1,7 %, et de 0,8 % au périmètre zéro volume** (soit 2,5 % en valeur – 1,7 % d'inflation) entre la LFI 2011 et le présent collectif.

Evolution des dépenses de l'Etat en norme élargie

(en millions d'euros)

	LFI 2011	LFI 2012	PLFR-1 2012	Variation en valeur	
				LFI/LFI	PLFR/LFI
Budget général	286 390	290 715	295 488	1,5%	3,2%
Charge de la dette	45 382	48 773	48 073	7,5%	5,9%
Pensions	35 992	37 643	37 643	4,6%	4,6%
Personnel	81 131	80 425	80 425	-0,9%	-0,9%
Provisions	34	33	33	-2,9%	-2,9%
Autres sous norme	123 851	123 841	122 641	0,0%	-1,0%
Autres hors norme	0	0	6 673		
Prélèvements sur recettes	73 578	74 458	74 458	1,2%	1,2%
Collectivités territoriales sous norme	52 394	51 746	51 746	-1,2%	-1,2%
Collectivités territoriales hors norme	2 949	3 834	3 834	30,0%	30,0%
Union européenne	18 235	18 878	18 878	3,5%	3,5%
TOTAL	359 968	365 173	369 946	1,4%	2,8%
Périmètre zéro valeur (Gouvernement)	275 645	274 923	273 723	-0,3%	-0,7%
Périmètre zéro volume (Gouvernement)	357 019	361 339	359 439	1,2%	0,7%
Périmètre zéro valeur (avec MES et BI)	275 645	274 923	280 396	-0,3%	1,7%
Périmètre zéro volume (avec MES et BI)	357 019	361 339	366 112	1,2%	2,5%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Par le passé, le caractère « exceptionnel » des dépenses a également été mis en avant pour soustraire à l'application de la norme les dépenses liées aux **Investissements d'avenir**, au **Plan de relance** ou les dotations aux collectivités territoriales mises en œuvre dans le cadre de la suppression de la **taxe professionnelle**. Pour justifier ces exclusions, le Gouvernement rappelle que la norme de dépense est un instrument « de programmation et de suivi » budgétaire, plutôt qu'une règle à caractère absolu.

De fait, les exceptions successives qu'elle a connues indiquent que la norme doit moins être regardée comme un engagement politique contraignant de maîtrise de la dépense de l'Etat que comme un instrument technique de construction et de pilotage des budgets annuels, à destination des gestionnaires. Elle est, au fond, une « **norme de la dépense ordinaire** ».

Au reste, la Cour des comptes ne disait pas autre chose lorsqu'elle affirmait, en mai 2011 : « *Si la norme telle que définie par le Gouvernement a exercé une contrainte sur les gestionnaires et a pu contribuer, ainsi, à limiter l'augmentation des dépenses, elle n'aura pas été suffisante pour assurer la pleine maîtrise des dépenses de l'Etat* »⁸³.

C. UN RÉTABLISSEMENT CIRCONSTANCIEL DU SOLDE FIN 2011, UNE NOUVELLE DÉTÉRIORATION DÉBUT 2012

1. Le solde général de l'Etat se dégrade de 6,2 milliards d'euros

L'exécution 2011 s'est soldée par une **amélioration significative** du déficit budgétaire, ce dernier étant inférieur de **4,5 milliards d'euros** à la prévision de la dernière loi de finances rectificative pour 2011 (-90,8 milliards d'euros constatés contre -95,3 milliards d'euros attendus).

Outre une plus-value de 0,6 milliard d'euros sur les rattachements de fonds de concours, l'amélioration du solde du budget général en fin d'exercice a résulté, pour 1,5 milliard d'euros, de l'amélioration des recettes fiscales nettes explicitée *supra*, et notamment du report vers 2012 de 0,9 milliard d'euros de probables restitutions résultant d'un contentieux sur le précompte mobilier.

Le solde des comptes spéciaux s'est, quant à lui, redressé de **2,8 milliards d'euros**, soit :

1) + 1,7 milliard d'euros au titre des comptes d'affectation spéciale, à raison de 0,8 milliard d'euros tirés de l'attribution, en septembre 2011, des fréquences hertziennes dans la bande 2,6 GHz, de 0,6 milliard d'euros d'amélioration technique⁸⁴ du solde du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et de 0,3 milliard d'euros de surplus résiduels de taxe professionnelle améliorant le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales ;

2) + 1,1 milliard d'euros au titre des comptes de concours financiers, dont 0,9 milliard d'euros de report en 2012 de prêts à la Grèce.

⁸³ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat (exercice 2010).

⁸⁴ Ce solde excédentaire est lié à la première année de fonctionnement du CAS. Ainsi, en 2011, le CAS a enregistré les recettes d'amendes radars sans supporter la dépense correspondant au transfert d'une partie de ces recettes aux collectivités territoriales. Ces dépenses ont pris, pour la dernière fois, la forme d'un prélèvement sur recettes.

Votre rapporteure générale en déduit que l'amélioration du solde constatée fin 2011 résulte, en grande partie, soit du **report de certaines charges sur 2012** (ainsi des dépenses liées au contentieux sur le précompte mobilier ou des prêts à la Grèce), soit de **surplus circonstanciels ou techniques ne contribuant pas à une résorption pérenne du déficit** (ainsi des reliquats de TP, des attributions de fréquences ou des amendes de la circulation).

Le rétablissement du solde budgétaire en fin d'exercice 2011

(en millions d'euros)

	LFI+LFR	Exécution	Variation
Dépenses nettes du BG	-291 018	-291 285	-267
Recettes fiscales nettes	253 478	254 960	1 482
Recettes non fiscales	16 517	16 378	-139
PSR	-74 131	-74 067	64
FDC	3 226	3 829	603
Solde du budget général	-91 928	-90 185	1 743
Solde des comptes d'affectation spéciale	-200	1 537	1 737
Solde des comptes de concours financiers	-3 593	-2 458	1 135
Solde des comptes de commerce	311	217	-94
Solde des comptes d'opérations monétaires (hors FMI)	57	59	2
Solde des comptes spéciaux (hors FMI)	-3 425	-645	2 780
SOLDE BUDGÉTAIRE (hors FMI)	-95 353	-90 830	4 523

Source : commission des finances, d'après la situation budgétaire et financière de l'Etat arrêtée au 11 janvier 2012

Pour 2012, le solde de l'Etat **se dégrade de 6,2 milliards d'euros** par rapport à la prévision de LFI, à raison de :

1) - 6,4 milliards d'euros au titre du **budget général**, soit l'effet cumulé de la baisse des recettes (-1,6 milliard d'euros) et de l'augmentation des charges nettes (+4,8 milliards d'euros) analysées ci-avant ;

2) + 0,2 milliard d'euros au titre des **comptes spéciaux**. Le solde des comptes d'affectation spéciale s'améliore de 0,5 milliard d'euros correspondant au surcroît de recettes tirées de l'attribution des fréquences 4G. Le solde des comptes de concours financiers se dégrade en revanche de 0,3 milliard d'euros. Cette dégradation est principalement imputable au décalage précité, de décembre 2011 à mars 2012, du versement d'une tranche de prêt bilatéral à la Grèce.

Décomposition des principaux facteurs d'évolution du solde

(en milliards d'euros)

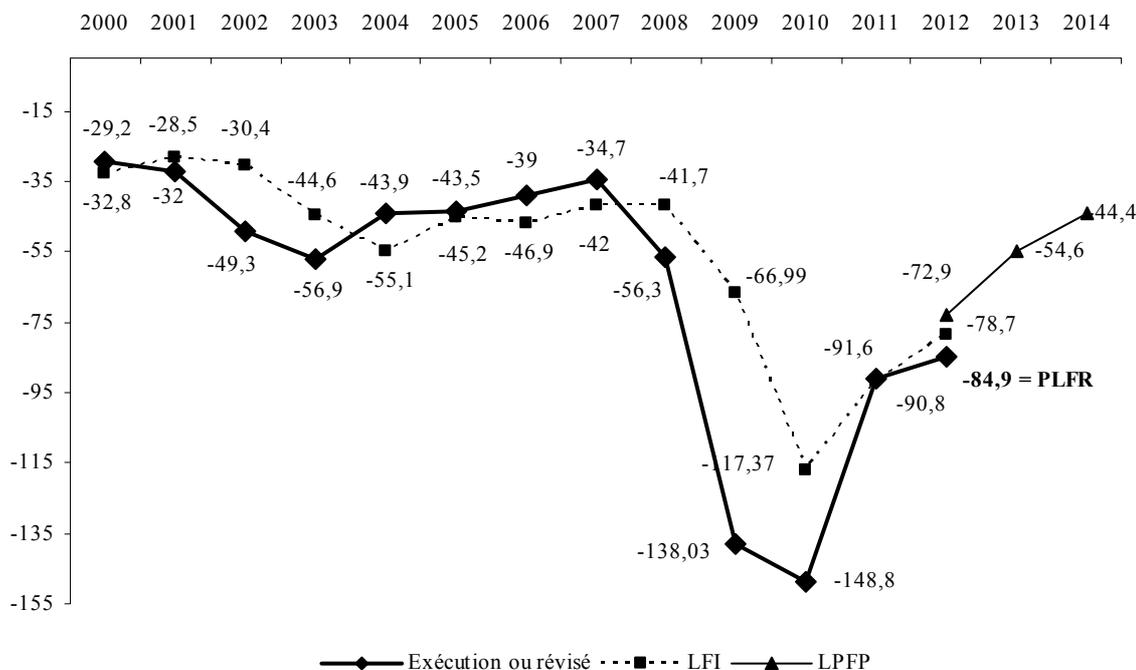
	Recettes	Dépenses	Solde
SOLDE GENERAL LFI 2012			-78,7
Evolution des recettes fiscales	-1,7		-1,7
Dont effet base exécution 2011	1,1		
Dont report contentieux fiscaux	-0,9		
Dont impact révision hypothèse de croissance	-2,6		
Dont lutte contre la fraude	0,3		
Dont taxe sur les transactions financières	0,4		
Evolution des recettes non fiscales	0,1		0,1
Evolution des charges du budget général		4,8	-4,8
Dont dotation du MES		6,5	
Dont dotation de la Banque de l'industrie*		0,2	
Dont révision de la charge de la dette		-0,7	
Dont annulations de crédits		-1,2	
Evolution du solde des comptes spéciaux			0,2
Dont attribution des fréquences 4G			0,5
Dont décalage tranche de prêt à la Grèce			-0,5
Dont autres			0,2
SOLDE GENERAL PLFR-1 2012			-84,9

* Impact consolidé sur les charges nettes du budget général (soit 350 millions d'euros d'ouvertures, diminuées de 200 millions d'euros d'annulations)

Source : commission des finances

L'évolution du solde budgétaire en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Le Gouvernement tempère cette dégradation en soulignant que, hors dotation au MES, le solde s'améliore de 0,3 milliard d'euros et que cette dotation constitue une opération à caractère patrimonial **sans effet sur le solde public au sens de la comptabilité nationale**. Le caractère prétendument « indolore » de cette dépense est renforcé par son absence de comptabilisation dans la norme de dépense et par le fait qu'aucune émission de dette à moyen ou long terme supplémentaire ne sera nécessaire pour la couvrir, en raison de l'abondance des ressources de trésorerie de l'Etat (*cf.* ci-après). Au total, ces considérations feraient presque oublier que **6,5 milliards d'euros sortiront bel et bien des caisses de l'Etat en 2012, aggraveront le déficit budgétaire, d'une part et la dette brute au sens de Maastricht, d'autre part ...**

En définitive, tout se passe comme si le Gouvernement cherchait à minimiser l'impact sur les finances publiques nationales des mécanismes mis en œuvre pour remédier à la crise que traverse la zone euro. **Or, quelle que soit l'idée que l'on se fait de la coopération budgétaire entre les Etats membres, il est de la responsabilité des élus d'en expliciter sans détour les coûts aux citoyens, coûts que l'on peut par ailleurs estimer justifiés au regard de la solidarité au sein de la zone euro.**

2. Un programme d'émissions inchangé, grâce à l'abondance des ressources de trésorerie

Malgré le creusement substantiel du déficit budgétaire, la révision du tableau de financement de l'Etat n'entraîne **aucune augmentation du plafond net de variation de la dette à moyen et long terme**, qui demeure fixé à 80,1 milliards d'euros, soit la différence entre 178 milliards d'euros d'émissions nouvelles et 97,9 milliards d'euros d'amortissements⁸⁵.

De fait, le surplus de déficit ne sera financé ni par un surcroît d'émissions d'OAT et de BTAN, ni par de nouvelles émissions de bons du Trésor, mais par les **ressources de trésorerie relativement abondantes dont bénéficie l'Etat, dont le montant supplémentaire escompté (6,2 milliards d'euros) couvre opportunément la détérioration du solde**. Ces ressources sont tirées :

1) des **dépôts des correspondants**, dont la variation est revue à - 0,3 milliard d'euros au lieu de - 4,4 milliards d'euros prévus en LFI (+ 4,1 milliards d'euros). Le Trésor, qui anticipe traditionnellement – et prudemment – une décollecte abondante au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale, révisé ici sa prévision en escomptant une quasi-stabilité des dépôts, notamment imputable à la **politique de mutualisation des trésoreries publiques**. En effet, selon les réponses au questionnaire, « *la poursuite de (cette) politique (...) devrait permettre, en 2012, d'augmenter le*

⁸⁵ L'AFT ayant procédé, fin 2011, au rachat anticipé de titres d'échéance 2012 pour 1 milliard d'euros, les amortissements de titres à moyen et long termes sont revus à 97,9 milliards d'euros au lieu de 98,9 milliards d'euros anticipés en LFI 2012. En conséquence, les émissions nouvelles passent de 179 à 178 milliards d'euros.

niveau des dépôts des correspondants sur le compte du Trésor. Deux nouvelles opérations sont en particulier prévues : le rapatriement d'une partie de la trésorerie excédentaire de l'UNEDIC ainsi que le dépôt de fonds gérés par Oséo. Ces nouveaux dépôts s'inscrivent dans la continuité des opérations réalisés en 2011 avec la Coface ou le Fonds stratégique d'investissement » ;

2) d'une révision à la hausse de la **variation du compte du Trésor** (+ 1,4 milliard d'euros), les rachats effectués en 2012 sur les titres d'échéance début 2013 permettant de lisser les amortissements et de diminuer l'encaisse de précaution du compte en fin d'année ;

3) d'une augmentation des autres ressources de trésorerie tirée des **primes et décote** à l'émission⁸⁶ enregistrées depuis le début de l'année (+ 0,7 milliard d'euros).

Evolution du tableau de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	PLFR-1 2012	Variation	
			Md€	%
Besoin de financement	178,9	184,1	5,2	2,9%
Amortissement de la dette à long terme	56,1	55,5	-0,6	-1,1%
Amortissement de la dette à moyen terme	42,8	42,4	-0,4	-0,9%
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	1,3	1,3	0	0,0%
Déficit budgétaire	78,7	84,9	6,2	7,9%
Ressources de financement	178,9	184,1	5,2	2,9%
Emissions à moyen et long terme nettes des rachats	179	178	-1	-0,6%
Annulations de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	4	4	0	0,0%
Variation nette des BTF	-4,2	-4,2	0	0,0%
Variation des dépôts des correspondants	-4,4	-0,3	4,1	-93,2%
Variation du compte du Trésor	1	2,4	1,4	140,0%
Autres ressources de trésorerie	3,5	4,2	0,7	20,0%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

⁸⁶ Dans le cadre de sa politique d'émission à moyen et long terme, l'Agence France Trésor complète les émissions sur lignes nouvelles par la réouverture d'anciennes « souches ». Emettre des titres sur des souches anciennes conduit en règle générale à l'apparition d'une différence entre le taux facial servi et le taux attendu par le souscripteur, le premier reflétant les conditions de marché au moment de la création de la ligne et le second celles prévalant lors de la réémission. Si le taux facial est inférieur à celui attendu par le souscripteur, ce dernier achètera les titres moins cher que leur valeur de remboursement afin que la rentabilité de son investissement soit conforme au rendement attendu. Si, à l'inverse, le taux facial est supérieur à celui attendu par le souscripteur, ce dernier achètera les titres plus cher que leur valeur de remboursement. Les primes et décotes sont la conséquence, en trésorerie, de cet écart entre prix d'achat d'un titre et valeur de remboursement. On parle de prime lorsque le prix d'achat est supérieur à la valeur de remboursement (l'Etat encaisse, en trésorerie, plus d'argent qu'il n'en versera lors du remboursement) et de décote dans le cas contraire (l'Etat encaisse, en trésorerie, moins d'argent qu'il n'en versera lors du remboursement). Dans un contexte où les taux d'intérêt de moyen et long terme demeurent inférieurs aux taux atteints les années précédentes, l'abondement des lignes anciennes engendre des primes à l'émission, qui constituent une ressource de trésorerie pour l'Etat.

A ce jour, les émissions de moyen long terme 2012 s'élèvent à 28,8 milliards d'euros, soit 16,2 % du programme et taux d'avancement comparable à celui de l'année 2011 à la même date (16,9 %).

Comme la presse s'en est abondamment fait l'écho, les premières adjudications de titres souverains de l'année 2012 ont bénéficié d'un **contexte favorable. Les taux courts demeurent très bas grâce à l'amélioration de la liquidité permise par les opérations de refinancement de la Banque centrale européenne.** Le taux moyen pondéré pour l'ensemble des BTF s'est ainsi établi, sur les cinq premières adjudications de l'année, à 0,22 %, contre 0,81 % sur l'année 2011 et 0,45 % en 2010⁸⁷.

Par ailleurs, selon l'Agence France Trésor, « *les adjudications de dette à moyen et long terme se sont bien déroulées car, malgré la dégradation de sa notation par Standard & Poor's, les investisseurs gardent confiance dans la signature française. Ainsi, les émissions réalisées l'ont été à un taux bas et dans un contexte de diminution du spread avec l'Allemagne* ». **La demande pour les titres français a, de fait, été soutenue**, le ratio de couverture s'établissant à 2,2 pour les OAT et à 2,4 pour les BTAN. En outre, les taux enregistrés lors des premières adjudications **ressortent à des niveaux historiquement faibles** : 2,53 % pour l'ensemble de la dette à moyen et long terme depuis le début de l'année 2012, soit un niveau inférieur au niveau moyen de l'année 2011 (2,8 %) ⁸⁸.

ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE FINANCEMENT

Taux moyens pondérés		moyenne 1998-2007	année 2010	année 2011	année 2012 *	T2 2011	T3 2011	T4 2011	T1 * 2012	déc. 2011	jan. 2012	fév. * 2012
COURT TERME	Ensemble des BTF	3,10%	0,45%	0,81%	0,22%	1,14%	0,82%	0,48%	0,22%	0,31%	0,21%	0,24%
	dont BTF à 3 mois	3,05%	0,37%	0,70%	0,14%	1,01%	0,77%	0,41%	0,14%	0,22%	0,13%	0,15%
MOYEN ET LONG TERME	Émissions à plus d'un an à taux fixe (hors titres indexés) **	4,15%	2,53%	2,80%	2,53%	3,11%	2,43%	2,57%	2,53%	3,41%	2,53%	-
	dont émissions à 10 ans à taux fixe (hors titres indexés)	4,45%	3,17%	3,38%	3,19%	3,63%	3,22%	2,99%	3,19%	3,18%	3,29%	3,13%
ENSEMBLE DE LA DETTE **		3,71%	1,49%	1,85%	1,43%	2,27%	1,55%	1,54%	1,43%	1,20%	1,43%	-

données à jour au 6 février 2012
* résultats partiels / ** mois pleins uniquement

Source : réponses au questionnaire

Ces éléments conduisent l'AFT à considérer que « *les dernières décisions des agences de notation concernant la dette souveraine française ne se sont pas traduites par une augmentation du coût du financement de l'Etat. Les adjudications ont été bien absorbées par le marché secondaire, comme en témoigne l'évolution du spread avec l'Allemagne qui, sur la maturité 10 ans,*

⁸⁷ Pour mémoire, l'hypothèse prise en LFI 2012 était un taux moyen du BTF 3 mois à 1,4%.

⁸⁸ Le taux des émissions à 10 ans ressort notamment à 3,19 %, à comparer à l'hypothèse de 3,7 % retenue en LFI 2012.

est repassé sous les 100 points de base, après avoir atteint 150 points de base au début du mois de janvier et 189 points de base à la mi-novembre. Cette détente, qui bénéficie également aux taux italiens et espagnols, est en particulier la conséquence des avancées enregistrées au cours des dernières semaines dans le règlement de la crise des dettes souveraines européennes ».

3. L'impact des votes intervenus à l'Assemblée nationale

Les votes de l'Assemblée nationale ont eu pour effet :

1) de **minorer de 100 millions d'euros les recettes de TVA** en conséquence du maintien du taux de 19,6 % pour les acquisitions immobilières pour lesquelles un accord sur le prix aurait été constaté avant la publication de la présente loi de finances ;

2) de minorer de 188 millions d'euros les recettes de TVA affectées à la Sécurité sociale- et par conséquent de **majorer à due concurrence les recettes affectées à l'Etat** – consécutivement à la révision du mode de calcul de l'annualisation des allègements généraux de charges.

Il en est résulté une **amélioration du solde de 88 millions d'euros**. Le déficit budgétaire prévisionnel est donc porté à **84,8 milliards d'euros** et la variation nette des bons du Trésor est diminuée de 0,1 milliard d'euros, à - 0,3 milliard d'euros.

II. L'EVOLUTION DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE

Les développements qui suivent analysent en détail les **ouvertures et annulations de crédits** opérées par le présent projet de loi sur le budget général et les comptes spéciaux.

A. L'IMPACT SUR LES CREDITS DES MESURES DU PRÉSENT PROJET DE LOI

Les ouvertures de crédits s'élèvent, hors remboursements et dégrèvements, à 16,65 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 6,86 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sur le budget général, à 7,52 milliards d'euros en AE et CP sur les comptes d'affectation spéciale et à 4,03 milliards d'euros en AE et CP sur les comptes de concours financiers.

**Ouvertures et annulations de crédits prévues
par le présent projet de loi sur les missions du budget général**

(en euros)

Missions	Ouvertures		Annulations	
	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'Etat	1 000	1 000	10 286 000	10 286 000
Administration générale et territoriale de l'État			10 300 000	10 300 000
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales			25 897 000	55 897 000
Aide publique au développement			11 700 000	11 700 000
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			10 478 000	10 478 000
Culture			34 160 500	36 160 500
Défense			321 577 000	321 577 000
Direction de l'action du Gouvernement			15 283 237	15 283 237
Écologie, développement et aménagement durables			187 830 837	187 830 837
Économie	337 101 000	337 101 000	4 095 000	4 095 000
Engagements financiers de l'État	16 310 000 000	6 523 488 000	820 000 000	820 000 000
<i>Dont charge de la dette</i>			<i>700 000 000</i>	<i>700 000 000</i>
<i>Hors charge de la dette</i>			<i>120 000 000</i>	<i>120 000 000</i>
Enseignement scolaire			18 096 000	18 096 000
Gestion des finances publiques et des ressources humaines			110 388 489	110 388 489
Immigration, asile et intégration			801 997	801 997
Justice			62 000 001	30 000 001
Médias, livre et industries culturelles			22 200 000	22 200 000
Outre-mer	30 000	30 000	25 000 000	25 000 000
Politique des territoires			14 100 000	14 100 000
Recherche et enseignement supérieur			226 846 703	226 846 703
<i>Dont impact création banque de l'industrie</i>			<i>200 000 000</i>	<i>200 000 000</i>
<i>Hors impact création banque de l'industrie</i>			<i>26 846 703</i>	<i>26 846 703</i>
Relations avec les collectivités territoriales			28 117 500	28 117 500
Remboursements et dégrèvements			342 053 000	342 053 000
Santé			19 719 943	19 719 943
Sécurité			24 161 148	24 161 148
Sécurité civile			3 117 743	3 117 743
Solidarité, insertion et égalité des chances			41 188 000	41 188 000
Sport, jeunesse et vie associative			13 397 000	13 397 000
Travail et emploi			7 400 000	7 400 000
Ville et logement	11 000	11 000	19 000 902	19 000 902
TOTAL	16 647 143 000	6 860 631 000	2 429 196 000	2 429 196 000
TOTAL NET	16 647 143 000	6 860 631 000	2 087 143 000	2 087 143 000

NB : le total net exclut les remboursements et dégrèvements.

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances rectificative

1. L'insatisfaisante traduction budgétaire de la dotation du MES

16,31 milliards d'euros en AE et 6,52 milliards d'euros en CP sont ouverts sur la mission « Engagements financiers de l'Etat », sur un **nouveau programme baptisé « Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité »**. Le montant en AE correspond à la quote-part totale de la France dans le capital appelé, soit 20,3859 % de 80 milliards d'euros. Le montant en CP est censé couvrir deux tranches de 3,26 milliards d'euros au cours de la seule année 2012, afin d'accélérer la montée en puissance du MES.

Ces crédits seront reversés au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » et *in fine* dépensés à partir de ce compte, en application de l'article 21 de la LOLF, qui dispose que « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* ». En conséquence, un montant identique de recettes et de crédits sont donc ouverts sur ce CAS.

Le nouveau programme créé pour les dotations en capital du MES est composé d'une action unique et doté de **crédits limitatifs**. Conformément à l'article 7 de la LOLF⁸⁹, il est assorti **d'un objectif unique et de deux indicateurs de performance**. L'objectif consistera à « *s'assurer que les conditionnalités des programmes mis en place par les Etats membres en difficulté en échange des prêts consentis par le MES sont respectées* ». De fait, les pays aidés s'engageront à prendre un certain nombre de mesures et à respecter un calendrier de mise en œuvre dans le cadre d'un *Memorandum of Understanding* (MoU) signé avec la Commission. L'atteinte de ces objectifs sera passée en revue et conditionnera l'octroi des aides. Les deux indicateurs de performance associés à cet objectif seront :

1) le **taux de revues positives** dans l'année pour chaque pays aidé, dont la cible sera de 100 % ;

2) le **taux de respect des objectifs fixés dans les revues**, dont la cible sera également de 100 % de conditions observées.

Sur le fond, il est surprenant que le Gouvernement propose de retenir comme critère de bonne utilisation de l'argent public de la France le respect de programmes d'ajustements dont on ne connaît pas le contenu à l'avance et qui pourraient s'avérer contestables.

Du point de vue du respect de la loi organique, relative aux lois de finances, **la performance sera davantage celle des pays sous revue que celle du responsable de programme, ce qui ne paraît guère conforme à l'esprit**

⁸⁹ Article 7 : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

de la loi organique. En effet, les indicateurs proposés évalueront le respect, par les pays aidés, des conditions d'octroi des aides du MES, et **non les diligences accomplies par le directeur général du Trésor dans le cadre de sa mission de gestionnaire des crédits.** Plus fondamentalement, on peut s'interroger sur l'opportunité même d'assigner au responsable de programme l'objectif de s'assurer du respect de la conditionnalité des aides, dans la mesure où **cette mission de vérification ne lui incombera pas en propre** et sera, si l'on en croit le traité, dévolue à la Commission européenne⁹⁰...

2. Une information renforcée du Parlement sur la situation financière du MES qui ne doit pas masquer le fait que le traité instituant le MES accorde de fait la garantie de l'Etat en dehors des lois de finances

a) Un nouveau dispositif d'information du Parlement (article 10)

A l'initiative de son rapporteur général, l'Assemblée nationale a prévu une information du Parlement sur la situation financière du MES et sur les décisions prises par son conseil des gouverneurs :

« Le Gouvernement transmet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances la synthèse trimestrielle de la situation financière du mécanisme européen de stabilité ainsi que le compte de profits et pertes faisant ressortir les résultats de ses opérations, prévus à l'article 27 du traité instituant le mécanisme européen de stabilité signé le 2 février 2012.

« Lorsque le conseil des gouverneurs du mécanisme européen de stabilité adopte une décision relevant des d, f, h et i du 6 de l'article 5 du traité mentionné au premier alinéa du présent article, le ministre chargé de l'économie en informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. »

b) La LOLF prévoit que l'octroi de la garantie de l'Etat doit être autorisé par une loi de finances

D'après l'article 34 de la LOLF, *« dans la seconde partie, la loi de finances de l'année (...) autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime »*. Par ailleurs, selon son article 61, *« dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation »*.

⁹⁰ *Le 7 de l'article 13 du traité instituant le MES dispose ainsi que « La Commission européenne – en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – est chargée de veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière »*.

Ainsi, l'Etat a été autorisé à accorder sa garantie au FESF par l'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010.

c) Le traité relatif au MES implique l'octroi de sa garantie par la France

Le Gouvernement considère en revanche que le capital callable du MES ne peut être assimilé à une garantie, et n'a donc pas besoin d'être autorisé en loi de finances.

Pourtant, **le traité prévoit bien que la France, par sa ratification, engage de fait sa garantie.** En effet :

- l'article 9 du traité sur le MES prévoit explicitement le cas où le capital serait appelé – son directeur général ayant d'ailleurs pour cela compétence liée (« *le directeur général appelle* », etc.) –, pour permettre au MES de faire face à ses obligations envers ses créanciers⁹¹. **La souscription au capital callable du MES constitue donc de facto une garantie** analogue à celle accordée au FESF (même si on peut également envisager des cas où le capital serait appelé pour d'autres raisons) ;

- de manière moins « flagrante », l'article 9 précité prévoit également que le conseil d'administration appellerait le capital non libéré pour faire face à des pertes, si le capital libéré/ratio émissions du MES passait sous le seuil de 15 %⁹², ce qui ressemble beaucoup à une garantie des dettes des Etats aidés vis-à-vis du FESF (même si le conseil d'administration n'aurait alors pas compétence liée) ;

- considérer, de manière générale, qu'il suffirait de prévoir, plutôt qu'une garantie désignée par ce terme, un capital appelé automatiquement en cas d'empêchement d'une entité de faire face à ses obligations, viderait de son sens l'article 61 de la LOLF.

Dans le cas des augmentations récentes du capital callable des banques de développement, le Gouvernement a fait le choix de prévoir une autorisation explicite en loi de finances (cf. l'article 103 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010⁹³ et l'article 84 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances

⁹¹ « Le directeur général appelle en temps utile le capital autorisé non libéré si cela est nécessaire pour éviter que le MES ne puisse honorer ses obligations de paiement, programmées ou autres, envers ses créanciers. »

⁹² « Le conseil d'administration peut décider à la majorité simple d'appeler le capital autorisé non libéré pour rétablir le niveau du capital libéré si, du fait de l'absorption de pertes, son montant est inférieur au niveau établi à l'article 8, paragraphe 2, qui peut être modifié par le conseil des gouverneurs suivant la procédure prévue à l'article 10, et fixer un délai de paiement approprié aux membres du MES ».

⁹³ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque africaine de développement, Banque interaméricaine de développement, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque asiatique de développement, Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale, Banque ouest-africaine de développement.

rectificative pour 2011⁹⁴), ce qui peut expliquer que le Conseil constitutionnel ne se soit semble-t-il jamais prononcé sur la question. Le précédent du FESF rend toutefois difficile de ne pas se la poser dans le cas du MES.

d) La nécessité constitutionnelle d'autoriser, dans une loi de finances, l'Etat à souscrire au capital du MES ?

Si le présent projet de loi de finances rectificative pour 2012 ne comportait pas d'article autorisant le Gouvernement à engager la garantie de la France vis-à-vis du MES, on se trouverait dans la situation paradoxale où une loi ordinaire autoriserait la ratification d'un traité comprenant des dispositions dont la LOLF prévoit explicitement qu'elles sont du domaine exclusif de la loi de finances. La conformité à la Constitution, non du traité instituant le MES, mais de la loi autorisant sa ratification, pourrait s'en trouver mise en cause.

Il faut par ailleurs être cohérent. Considérer que la loi autorisant la ratification du traité relatif au MES n'impliquerait pas préalablement l'autorisation en loi de finances d'engager la garantie de l'Etat impliquerait que les dispositions de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 autorisant l'Etat à engager sa garantie dans le cas du FESF n'étaient pas constitutionnellement nécessaires. Cette interprétation viderait de sa portée l'article 61 de la LOLF, dès lors qu'il suffirait d'inscrire l'octroi d'une garantie dans un texte de droit international pour le contourner.

3. La dotation de la Banque de l'industrie

a) Le retour dans le budget de l'Etat de crédits issus de l'emprunt national

337,1 millions d'euros en AE et CP sont ouverts sur la mission « Economie », correspondant à une ouverture brute de 350 millions d'euros pour le financement de la **Banque de l'industrie**, minorée de 12,9 millions d'euros d'annulations au titre de la participation du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » aux mesures générales d'économies. Cette ouverture est **neutre pour le budget de l'Etat**, dans la mesure où son financement est, *in fine*, assuré par les ressources du **Programme d'Investissements d'avenir (PIA)**.

• Le circuit budgétaire dans lequel s'inscrit cette ouverture est le suivant :

a) les 350 millions d'euros ouverts sur la mission « Economie » sont gagés par 200 millions d'euros d'annulations sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »⁹⁵. L'impact net pour le budget général est donc de + 150 millions d'euros, compensés par une annulation de même montant sur

⁹⁴ Banque de développement du Conseil de l'Europe.

⁹⁵ Ces 200 millions d'euros annulés seront reconstitués par rétablissement de crédits en provenance de l'ADEME.

le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » ;

b) ces mêmes 350 millions d'euros seront abondés de 120 millions d'euros supplémentaires par **rétablissement de crédits**⁹⁶ en provenance d'Oséo (50 millions d'euros) et de la Caisse des dépôts et consignations (70 millions d'euros), soit 470 millions d'euros au total ;

c) ces 470 millions d'euros viendront en recettes du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », auxquels seront ajoutés 530 millions d'euros de reversements de dotations en capital issus de la CDC, soit un total d'**un milliard d'euros correspondant à la dotation en fonds propres de la « Banque de l'industrie » - c'est-à-dire de la filiale (à 100 %) à créer d'OSEO SA qui sera dénommée OSEO Industrie.** En pratique, il sera procédé à une augmentation de capital d'un milliard d'euros d'OSEO SA par ses actuels actionnaires, que cette société utilisera intégralement en apports de capitaux propres à OSEO Industrie.

Selon les éléments recueillis par votre rapporteure générale, l'Etat poursuit actuellement ses discussions avec les autres actionnaires d'OSEO SA afin de déterminer lesquels pourraient l'accompagner dans l'augmentation de capital de cette société, tout en se donnant les moyens, par le présent projet de loi de finances rectificatives, d'y procéder seul. Néanmoins, **dans l'hypothèse où d'autres actionnaires participeraient à l'opération, le gel des programmes d'investissements d'avenir excéderait le besoin de financement par l'Etat.** L'utilisation de l'éventuel surplus n'a pas encore été déterminée à ce stade.

D'autre part, il faut souligner que **les fonds libérés immédiatement dans le cadre de cette augmentation de capital ne s'élèveront qu'à 500 millions d'euros**⁹⁷. Il s'agit de respecter les dispositions de l'article L. 225-3 du code de commerce selon lesquelles, à la constitution d'une société anonyme (en l'espèce, OSEO Industrie), la moitié au moins du capital est versée par les actionnaires, la libération du surplus devant intervenir dans les cinq ans suivant son immatriculation au registre du commerce et des sociétés. Tant le Gouvernement qu'OSEO précisent qu'au vu de la nature des activités de la nouvelle filiale, celles-ci ne seront pas entravées par ce versement fractionné.

Selon les informations transmises à votre rapporteure générale, l'Etat (via l'Agence des participations de l'Etat) placerait un milliard d'euros⁹⁸ au

⁹⁶ L'article 17 de la LOLF prévoit que « peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances : 1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ; 2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires ».

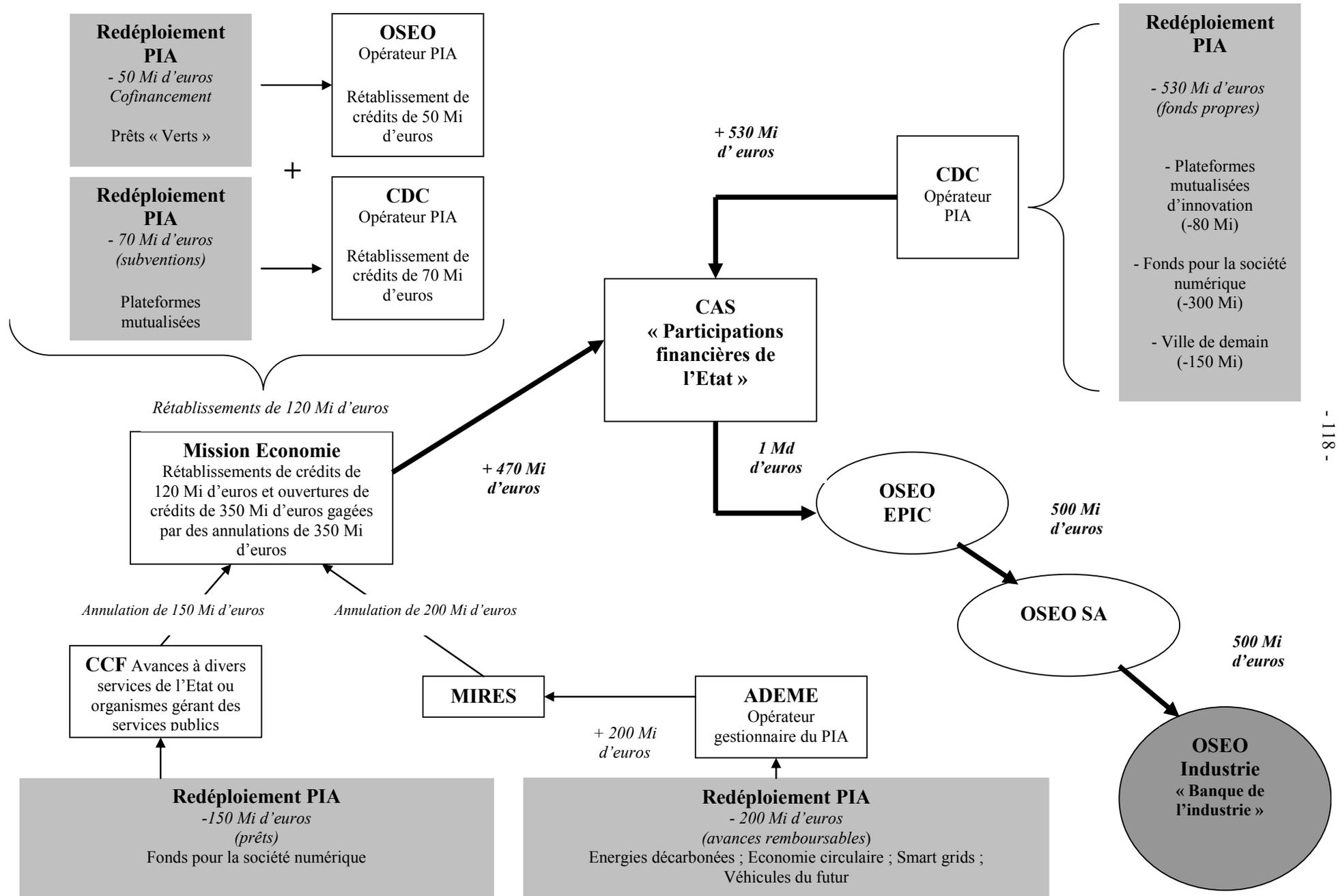
⁹⁷ Aux termes de l'article L. 225-129 du code de commerce, l'augmentation de capital doit être entièrement réalisée dans le délai de cinq ans à compter de cette décision.

⁹⁸ Cette somme sera diminuée, le cas échéant, en fonction des apports des autres actionnaires d'OSEO SA.

sein de l'EPIC OSEO, qui porte sa participation au sein d'OSEO SA, lequel apporterait 500 millions d'euros à OSEO SA. **Le rythme des décaissements ultérieurs permettant, *in fine*, de doter réellement OSEO Industrie du milliard d'euros annoncé n'est pas encore connu.**

Le schéma ci-après retrace ces différents circuits de financement – dans l'hypothèse où l'Etat assumerait seul l'augmentation de capital d'un milliard d'euros.

Schéma de financement de la « Banque de l'industrie »



Du côté du PIA, les redéploiements proviennent de **huit actions différentes**. D'après les données recueillies auprès du Commissariat général à l'investissement (CGI), il s'agit d'actions sur lesquelles **les enveloppes initiales sont apparues surcalibrées** par rapport aux besoins recensés auprès des acteurs ou révélés par les réponses aux appels à projets.

Les redéploiements sur le PIA porteront ainsi sur :

- **le fonds pour la société numérique FSN⁹⁹** (à hauteur de 300 millions d'euros de fonds propres et 150 millions d'euros de prêts). Dotée initialement de 1,4 milliard d'euros pour ce type d'interventions, cette enveloppe est apparue, selon le CGI, « *très importante* » par rapport aux projets déjà soumissionnés ou en cours de dépôt.

Pour rappel, le FSN est un fonds d'investissement dans les projets de développement des usages, services et contenus numériques innovants. Il intervient par le biais de deux instruments : d'une part, des investissements en fonds propres, quasi fonds propres ou prêts dans des entités économiques qui portent des projets d'investissement éligibles (c'est cette enveloppe de 1,4 milliard d'euros qui est concernée par les redéploiements) et, d'autre part, des aides à la recherche et développement ou au développement de démonstrateurs de nouveaux usages sous formes de subventions ou d'avances remboursables (cette enveloppe de 850 millions d'euros n'est pas concernée par le dispositif proposé) ;

- **l'action « plateformes mutualisées d'innovation »** (à hauteur de 80 millions d'euros de fonds propres et 70 millions d'euros de subventions). Ces plateformes sont destinées à offrir des ressources (équipements, personnels et services associés) aux membres des pôles de compétitivité et notamment les PME, afin de mener à bien des projets de recherche et développement et d'innovation à fortes retombées économiques.

Selon le CGI, les conditions de montage des projets sur cette action sont apparues particulièrement complexes, notamment du fait de l'articulation entre la partie « fonds propres » et la partie « subventions ». Il a ainsi été décidé de conserver 50 millions d'euros sur cette action afin d'achever l'instruction des projets déjà déposés et de redéployer 150 millions d'euros (80 millions d'euros de fonds propres et 70 millions d'euros de subventions) en faveur de la banque de l'industrie ;

- **l'action « ville de demain »** (à hauteur de 150 millions d'euros de fonds propres). Toujours selon la même source, les projets proposés dans ce cadre par les collectivités locales nécessiteraient un besoin de financement à

⁹⁹ Action « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants ».

moyen terme de 250 millions d'euros, ce qui permet de libérer 150 millions d'euros sur l'enveloppe initiale de fonds propres de 400 millions d'euros¹⁰⁰.

L'action « Ville de demain » a vocation à financer des « *projets innovants de ce que sera la ville de demain en s'appuyant sur une approche intégrée des questions de transports et de mobilité, d'énergie et de ressources, d'organisation urbaine et d'habitat* »¹⁰¹ ;

- **l'action « prêts verts » d'OSEO** (à hauteur de 50 millions d'euros). Les prêts verts sont destinés aux PME qui investissent pour améliorer leur compétitivité *via* l'amélioration de la performance environnementale de leur « process » industriel. Au vu des plans de financement observés sur les dix-huit premiers mois de distribution de ce produit bancaire, il apparaîtrait, selon le CGI, que 50 millions d'euros de garanties de cofinancement bancaires ne seront pas utilisés.

Il est à noter que cette action avait déjà fait l'objet d'un redéploiement en mars 2011 à hauteur de 70 millions d'euros vers l'action relative aux « contrats de développement participatifs », cet ajustement ayant déjà été justifié par le niveau moins élevé que prévu du cofinancement des prêts « verts » par les entreprises ;

- enfin, **les quatre actions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** dédiées aux véhicules du futur, aux énergies décarbonées, aux réseaux électriques intelligents et à l'économie circulaire (à hauteur de 200 millions d'euros d'avances remboursables).

Sur un total initial de 1,9 milliard d'euros d'avances remboursables¹⁰², ce redéploiement serait « soutenable » compte tenu des besoins de financement qui peuvent être estimés après analyse de la première vague d'appels à projets. La répartition de ces redéploiements entre ces quatre actions n'a cependant pas été précisée, à ce stade, à votre commission.

¹⁰⁰ Le montant total de l'enveloppe consacrée à l'action « Ville de demain » est de 1 milliard d'euros. Sur ce montant, 400 millions d'euros sont des fonds propres.

¹⁰¹ Annexe au PLF pour 2012 « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir ».

¹⁰² Le montant total des dotations consacrées aux quatre actions de l'ADEME est de 2,85 milliards d'euros. Sur ce montant, 1,9 milliard d'euros prend la forme d'avances remboursables.

Tableau récapitulatif des redéploiements au sein du PIA par nature de fonds

Action	opérateur	CAS PFE (fonds propres)	CCF (prêts)	Autres	Total	% de l'enveloppe initiale totale de l'action
Fonds pour la société numérique	CDC	300	150		450	20 %
Plateformes mutualisés d'innovation	CDC	80		70	150	75 %
Ville de demain	CDC	150			150	15 %
Prêts verts	OSEO			50	50	10 %
Energies décarbonées	ADEME			200	200	7 %
Economie circulaire	ADEME					
Smart grids	ADEME					
Véhicules du futur	ADEME					
TOTAL		530	150	320	1 000	

Source : commission des finances, d'après les données du CGI

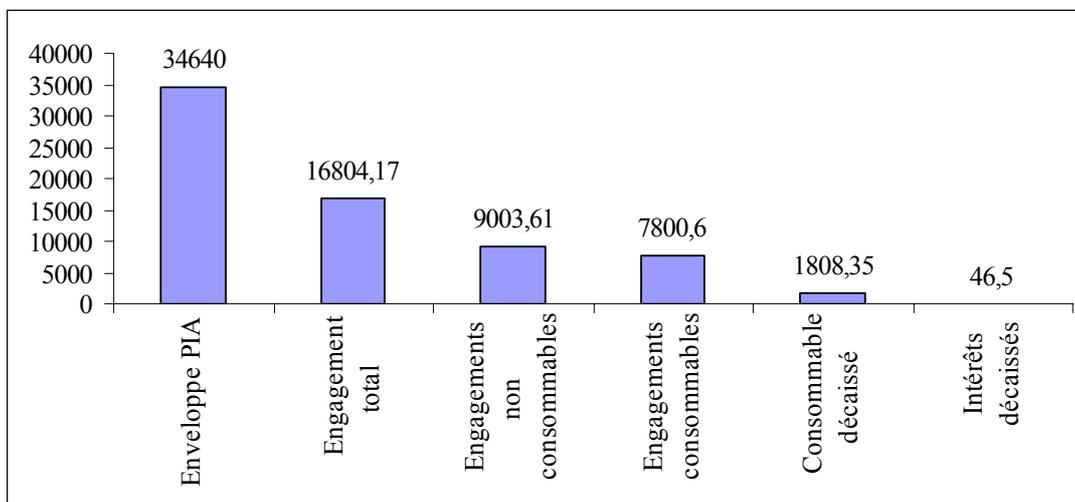
De façon générale, ces redéploiements au sein du PIA sont opérés sur les **actions parmi les moins avancées en termes d'engagements et de décaissements**, ce qui tend à venir à l'appui des observations de votre commission des finances sur le retard pris dans le cadre de l'emprunt national.

Par ailleurs, les **secteurs impliqués** dans ces redéploiements sont, avant tout, **ceux du numérique et de l'économie verte**, les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche étant épargnés. Selon les données du CGI, ces secteurs du numérique et de l'économie verte figureront parmi les secteurs prioritaires de la banque de l'industrie en matière de financement.

Les redéploiements portent donc vraiment sur les secteurs essentiels à la compétitivité de l'économie et la « machinerie » du programme des investissements d'avenir ne répond pas au défi que constitue le financement de projets de moyen et long terme dans ces domaines. Il eût mieux valu que ces sommes restent dans le budget de l'Etat, pour les concentrer sur les pôles de compétitivité avec un partenariat efficace avec les régions.

Etat global d'avancement des engagements et décaissements du PIA

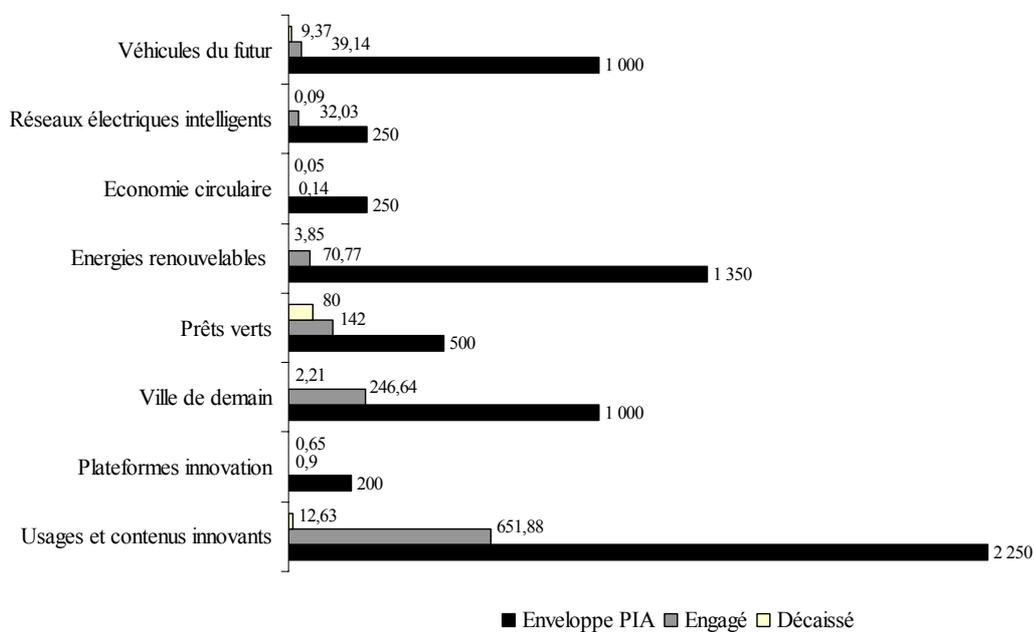
(en milliards d'euros)



Source : d'après les données du CGI au 31 décembre 2011

Etat d'avancement des engagements et décaissements des actions concernées par les redéploiements

(en milliards d'euros)



Source : d'après les données du CGI au 31 décembre 2011

b) Un schéma en trompe l'œil

Au-delà de la simple analyse des mouvements budgétaires nécessaires à la création d'Oséo Industrie, le projet du Gouvernement mérite un éclairage particulier sur le fond, tant pour le schéma proposé que pour les moyens dégagés par l'Etat.

(1) En termes de structure, un simple changement de façade

La création d'une « banque de l'industrie » figurait parmi les recommandations des Etats généraux de l'industrie, clos en mars 2010. Enterré depuis par le Gouvernement, ce dossier a subitement ressurgi à partir de l'entretien télévisé du Président de la République du 29 janvier dernier.

Encore faut-il savoir ce que l'on met derrière cette formule.

Le rapport¹⁰³ rédigé par les acteurs des Etats généraux de l'industrie préconisait de « *mettre en cohérence les dispositifs pour aller vers un concept global de « banque de l'industrie »* ». Le rapport précisait que « *pour répondre le plus efficacement possible de façon globale et stratégique aux problématiques de financement de l'industrie en France, la mise en cohérence des mécanismes existants, au sein d'un ensemble associant notamment les acteurs du financement et les représentants industriels, serait une évolution particulièrement souhaitée* ».

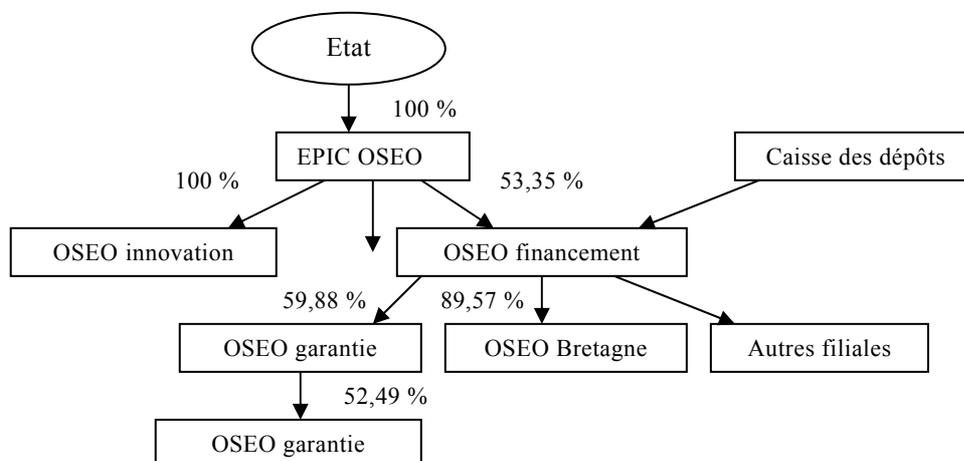
Les acteurs industriels réclamaient donc bien une **réforme de structure**, seule à même de receler une **véritable valeur ajoutée**, notamment du fait de la simplification du paysage du soutien public aux PME industrielles qui en résulterait. Alors qu'actuellement, Oséo ne regroupe en son sein qu'une fraction de ce soutien (aides à l'innovation, prêts et garanties), et apparaît, par exemple, incapable d'entrer au capital de PME, **un regroupement des circuits de financement** (Oséo, mais aussi Fonds stratégique d'investissement et certaines entités d'investissement de la Caisse des dépôts et consignations), d'ailleurs déjà un peu engagé avec la régionalisation par les « plate-formes », aurait du sens et pourrait à la fois en **renforcer l'efficacité** et **faciliter les démarches** des entreprises concernées.

Or tel n'est pas, loin s'en faut, le projet du Gouvernement, qui n'aboutirait qu'à **complexifier les structures existantes en rescindant Oséo**, moins de deux ans après avoir fusionné ses anciennes filiales¹⁰⁴ – opération résumée par les schémas ci-après.

¹⁰³ Publié à la Document française (février 2010).

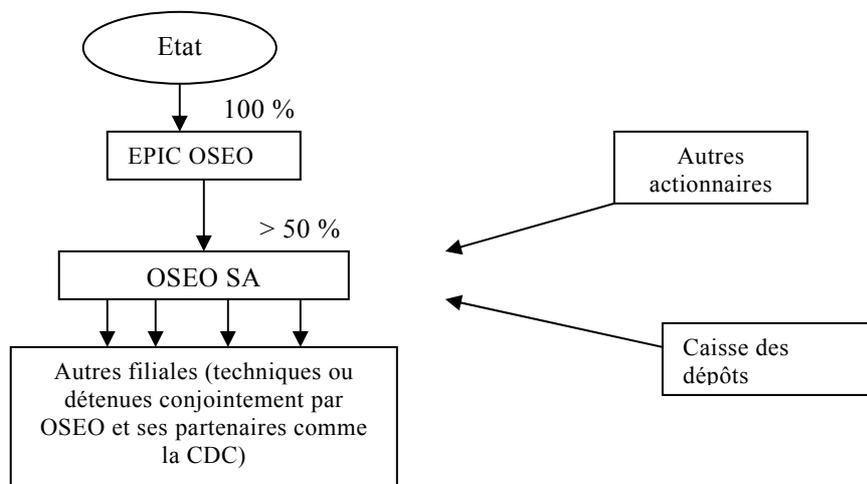
¹⁰⁴ Articles 60 à 64 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

Organigramme simplifié du groupe OSEO avant fusion



Source : OSEO

Organigramme simplifié du groupe OSEO après fusion



Source : direction générale du Trésor

La proposition du Gouvernement vise donc à recréer, sous Oséo SA, une nouvelle filiale, baptisée Oséo industrie, sur une logique de clientèle (sociétés industrielles) au lieu de la logique de métiers qui prévalait auparavant. D'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, Oséo industrie ne proposerait ni plus ni moins que la gamme de produits actuellement servis par Oséo SA, ce qui montre la vacuité de la soi-disant création d'une « banque de l'industrie » dans ces conditions.

La seule particularité de cette filiale au sein de l'univers Oséo devrait résider dans la **composition de son comité d'investissements**, le Président de

la République ayant déclaré, lors de son interview précitée, qu'il proposerait « *aux syndicalistes d'en faire partie* ». Votre rapporteure générale n'a pas pu obtenir d'éléments plus précis quant à la composition de ce comité. Cependant, au-delà de l'effet d'annonce, il est, là encore, **difficile de discerner la portée et le sens** d'un tel schéma. En effet :

- soit l'on considère qu'actuellement Oséo fait mal son travail d'apporteur de fonds aux PME, et alors c'est au niveau du comité d'investissements d'Oséo SA qu'il convient d'agir, toutes les PME méritant d'être financées de manière adéquate ;

- soit l'on admet la compétence des équipes d'Oséo, auquel cas on ne ferait, encore une fois, que des effets de manches sur un sujet pourtant essentiel compte tenu des pertes de parts de marché et d'emplois dans l'industrie¹.

(2) En termes de moyens, le simple rattrapage de l'insuffisante augmentation de capital de 2010

Conformément aux déclarations du Président de la République et comme cela a été détaillé plus haut, il est proposé de recapitaliser Oséo SA à hauteur d'un milliard d'euros, afin de doter du même montant la nouvelle société Oséo Industrie.

Là encore, l'effort de l'Etat mérite d'être relativisé à la lumière des besoins de capitaux d'Oséo pour simplement assurer dans de bonnes conditions ses activités actuelles.

A cet égard, lors de son audition² par votre commission des finances, le 29 juin 2010, François Drouin avait rappelé les exigences de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) relatives au capital d'Oséo. Pour reprendre les termes de son président, à l'époque, les fonds propres du groupe s'élevaient à 1,5 milliard d'euros, ce qui ne lui permettait même pas de respecter les normes « Bâle I ». Il a observé qu'au vu du montant d'augmentation de capital prévu, soit 440 millions, Oséo « *atteindrait vite le seuil de 8 %* ». Il avait ajouté que si l'on exigeait d'Oséo un taux de fonds propres de 10 % - ce qui pourrait être légitime étant donné que cet établissement n'intervient que sur un seul marché, qui plus est risqué, celui des PME -, l'Etat devrait plutôt apporter un milliard d'euros.

Entendu de nouveau par votre commission des finances³ le 19 janvier 2011, M. Drouin a déclaré qu'au total, **l'augmentation de capital d'Oséo de 2010, n'avait finalement représenté que 438 millions d'euros, ce qui,**

¹ Comme le montre, par exemple, le déclin de l'emploi salarié industriel passé, selon le tableau de bord de l'emploi de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) du 3^{ème} trimestre 2011, d'un indice 100 en décembre 1999 à un indice 82,4 en septembre 2011.

² Le compte-rendu de cette audition est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100628/finances.html#toc2>

³ Le compte-rendu de cette audition est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110117/fin.html#toc2>

ce qui, certes, suffisait pour respecter le ratio de 8 %, mais ce qui impliquait probablement à ses yeux la nécessité d'une nouvelle augmentation de capital en 2012.

Le milliard d'euros d'augmentation de capital (dont 500 millions d'euros d'apport immédiat) que permet le présent projet de loi de finances rectificative apparaît donc, dans une large mesure, comme le simple rattrapage de l'insuffisante recapitalisation d'Oséo à laquelle l'Etat a procédé il y a deux ans. Cela va, certes, dans le bon sens, mais **ne saurait donc constituer une avancée majeure en termes de financement des PME industrielles, contrairement à ce que prétend le Gouvernement.**

4. Un dégel au bénéfice du plan pour l'emploi et la formation professionnelle

430 millions d'euros sont rendus disponibles au sein de la mission « Travail et emploi » afin de financer les annonces faites par le Président de la République à l'issue du **sommet social** du 18 janvier 2012. Cette opération ne donne lieu à **aucune écriture budgétaire** dans la mesure où elle consiste en un **dégel** des crédits hors personnel des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », inclus en début de gestion dans la réserve de précaution¹.

a) Le détail des mesures annoncées à l'issue du sommet social du 18 janvier 2012

Les 430 millions d'euros de crédits budgétaires au titre de mesures d'urgence pour l'emploi et la formation sont ainsi répartis :

- 100 millions d'euros pour le développement de l'activité partielle ;
- 100 millions d'euros pour la reconduction pendant six mois du dispositif « zéro charge » pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans dans une TPE ;
- 150 millions d'euros pour la formation des demandeurs d'emploi au chômage de longue durée ;
- 40 millions d'euros au profit d'actions « former plutôt que licencier » ;
- et environ 40 millions d'euros pour permettre à Pôle emploi de recruter 1 000 contrats à durée déterminée.

Ces mesures, annoncées seulement 20 jours après la publication de la loi de finances pour 2012 (loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 parue au JO n° 301 du 29 décembre 2011), seront **financées par le dégel de dotations budgétaires d'ores et déjà ouvertes en loi de finances initiale pour 2012**

¹ La réserve résiduelle hors titre 2 serait de 80 millions d'euros sur ces deux programmes.

qui prévoit, on le rappelle, une réduction de 11 % des crédits de la politique de l'emploi (10,2 milliards d'euros pour 2012 au lieu de 11,6 milliards en 2011).

b) Un budget du travail et de l'emploi pour 2012 notoirement insincère

Dès l'examen, en novembre 2011, des crédits affectés au travail et à l'emploi dans le projet de loi de finances pour 2012, il apparaissait déjà que **le Gouvernement avait réduit de 1,4 milliard d'euros les dépenses d'intervention de l'Etat pour soutenir l'emploi et lutter contre le chômage**, dont notamment :

- la baisse du montant de la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité (906 millions d'euros en 2012 au lieu de 1,15 milliard en 2011) ;

- la disparition progressive des mesures issues du Plan de relance (107 millions d'euros en 2012 au lieu de 570 millions en 2011) ;

- la diminution de la participation de l'Etat au financement des maisons de l'emploi (moins 30 millions d'euros par rapport à 2011) en partie seulement compensée par un abondement de 15 millions d'euros adopté par l'Assemblée nationale ;

- la réduction de l'enveloppe allouée au paiement du marché de l'AFPA pour les « Publics fragiles » (15 millions d'euros en 2012 au lieu de 51 millions en 2011) ;

- la baisse des crédits destinés au financement des contrats aidés (1,906 milliard d'euros en 2012 au lieu de 2,023 milliards en 2011).

A cet égard, notre collègue François Patriat, rapporteur spécial des crédits affectés à la politique de l'emploi et de l'apprentissage au sein de la mission « Travail et emploi », avait déjà pointé **les incohérences du budget 2012**, le qualifiant de « *symptomatique d'une politique de l'emploi à contretemps* ». Dès le 22 septembre 2011, l'Insee comme l'assurance chômage tablaient sur une progression du chômage pendant l'année 2012 ; à cet égard l'Unedic a revu à la hausse les dépenses d'indemnisation des chômeurs dans la dernière situation financière qu'elle a établie en janvier 2012. Malgré cette situation, le Gouvernement avait fait le choix de relâcher l'effort de l'Etat au moment même où les tensions sur le marché de l'emploi sont critiques.

Ces éléments mettaient en évidence le fait que **le Gouvernement se placerait de lui-même dans l'obligation de redéployer massivement des crédits en cours d'année comme cela avait été le cas en 2009 et en 2010 pour faire face à la crise**.

Le revirement opéré par le chef de l'Etat si peu de temps après le vote du budget 2012 et à moins de trois mois des élections présidentielles vient confirmer la thèse défendue par notre collègue François Patriat selon laquelle **ce budget 2012 était insincère**. En tout état de cause, le présent projet de loi de finances rectificative n'ouvre donc aucun crédit supplémentaire.

5. Les autres mouvements de crédits

On relève enfin, au titre des ouvertures de crédits :

1) l'ouverture de 3,57 milliards d'euros (AE=CP) sur le nouveau compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale », qui constituent la traduction budgétaire du mécanisme d'avances à l'ACOSS du produit de **TVA affecté aux administrations de sécurité sociale**. Cette ouverture est **neutre** pour le solde du budget général, dans la mesure où les ressources supplémentaires tirées du relèvement du taux de TVA sont inscrites en recettes du compte. Ces ressources correspondent à la TVA à percevoir en novembre et décembre 2012, la période d'affaires étant ouverte à compter du 1^{er} octobre 2012, date d'entrée en vigueur du dispositif ;

2) l'ouverture de 461 millions d'euros (AE=CP) sur le programme « Prêts à des Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro » de la mission « Prêts à des Etats étrangers ». Cette inscription, qui aggrave le déficit budgétaire, correspond au décalage, de 2011 vers 2012, du versement d'une **nouvelle tranche de prêt bilatéral coordonné accordé par la France à la Grèce**.

B. 1,2 MILLIARD D'EUROS D'ANNULATIONS « SÈCHES » QUI HYPOTHÈQUENT LA FIN DE GESTION

1. Des annulations significatives, concentrées... et soutenables ?

Les annulations de crédits sur le budget général atteignent **2,1 milliards d'euros** hors remboursements et dégrèvements¹. Deux annulations spécifiques doivent être retranchées de ce montant global :

1) **0,7 milliard d'euros** sont annulés sur la mission « Engagements financiers de l'Etat » en conséquence d'une charge de la dette moindre que prévu. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, la **baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne** intervenue fin 2011 (50 points de base au total) a porté les taux courts à des niveaux inférieurs aux hypothèses retenues pour l'élaboration du PLF². Le Gouvernement tire donc les conséquences de cette détente, **sans toutefois en engranger la totalité des bénéfices**, estimés à 1,3 milliard d'euros d'économies potentielles. Cette attitude prudente est justifiée par la forte volatilité des taux constatée ces derniers mois et les incertitudes affectant toujours les marchés, qui ne permettent pas d'exclure totalement l'éventualité d'une remontée des taux ;

¹ Ce montant n'inclut pas le redéploiement de 432 millions d'euros au sein de la mission « Travail et emploi », qui ne donne lieu à aucune écriture budgétaire ».

² 0,2 % début 2012 contre une hypothèse de 1 % en début d'année et 1,4 % en moyenne annuelle.

2) 0,2 milliard d'euros sont annulés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », afin de **gager** partiellement les ouvertures de crédits de la mission « Economie », correspondant à la création de la Banque de l'industrie (*cf. supra*).

Retraitées de ces deux mouvements, les annulations au titre du budget général atteignent donc **1,2 milliard d'euros**, soit, selon le Gouvernement, un « *effort très significatif de réduction des dépenses de l'Etat* ». Elles sont réparties sur vingt-sept missions du budget général et **pèsent plus lourdement sur trois d'entre elles** : les missions « Défense » (321,6 millions d'euros), « Ecologie, développement et aménagement durables » (187,8 millions d'euros) et « Engagements financiers de l'Etat » (120 millions d'euros) concentrent ainsi **plus de la moitié** des annulations totales (53 %). La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines contribue également de manière significative, avec 110,4 millions d'euros de crédits annulés, soit 9 % du total.

La quasi-totalité des 1,2 milliard d'euros de crédits annulés relève de la **réserve de précaution** constituée en début d'année, à l'exception :

1) des 120 millions d'euros annulés sur la mission « Engagements financiers de l'Etat », **rendus disponibles par une révision à la baisse des dépenses de primes d'épargne-logement** ;

2) de 38 millions d'euros annulés sur le programme « **Entretien des bâtiments de l'Etat** » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Cette marge de manœuvre semble résulter de la décorrélation habituellement observée entre les crédits du programme (tirés des loyers budgétaires) et ses dépenses effectives¹.

Ainsi que l'avait annoncé le Gouvernement, la réserve de précaution a été majorée en 2012. **Les crédits hors personnel ont été gelés à hauteur de 6 % au lieu de 5 % en 2011**, le gel demeurant fixé à 0,5 % sur les crédits de titre 2. En application de ces taux, la **réserve dite « théorique »** atteignait 8,2 milliards d'euros en AE et 7,9 milliards d'euros en CP en début de gestion. Ce montant a été augmenté de 125 millions d'euros au titre de deux mises en réserves spécifiques destinées au « Fonds Etat exemplaire » et à des mesures en faveur de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, puis diminué de 969 millions d'euros correspondant aux parts des subventions aux opérateurs rémunérant leurs charges de personnel.

La **réserve dite « initiale »** était donc de 7,3 milliards d'euros en AE et 6,8 milliards d'euros en CP début 2012 (*cf. tableau*). **Sur ce montant, 1,055 milliard d'euros fait l'objet d'une annulation « sèche » dans le cadre du présent collectif.**

¹ La dotation du programme est constituée des contributions des administrations occupant des immeubles appartenant à l'Etat, calculées sur la base des loyers budgétaires dont elles sont redevables. Les ressources du programme sont, par conséquent, constantes d'une année à l'autre, alors que les opérations d'entretien des bâtiments de l'Etat s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle.

La réserve de précaution en 2012

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2		T2+HT2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	590	7 583	7 326	8 173	7 916
<i>Surgel FEE et handicap</i>	<i>0</i>	<i>125</i>	<i>125</i>	<i>125</i>	<i>125</i>
<i>Réduction de la réserve au titre de la masse salariale opérateurs</i>	<i>0</i>	<i>-969</i>	<i>-969</i>	<i>-969</i>	<i>-969</i>
<i>Autres ajustements</i>	<i>0</i>	<i>-26</i>	<i>-253</i>		
Mise en réserve initiale	590	6 713	6 229	7 304	6 819
<i>Mouvements intervenus sur la mise en réserve</i>	<i>-3</i>	<i>-14</i>	<i>-7</i>	<i>-17</i>	<i>-9</i>
<i>Dégel prévu pour financement du sommet social (P102 P103)</i>	<i>0</i>	<i>-430</i>	<i>-430</i>	<i>-430</i>	<i>-430</i>
<i>Annulations prévues dans le PLFR I</i>	<i>0</i>	<i>-1 064</i>	<i>-1 055</i>	<i>-1 064</i>	<i>-1 055</i>
Mise en réserve actuelle (ou prévue)	588	5 205	4 736	5 793	5 324

Source : réponses au questionnaire

Une annulation d'une telle ampleur et opérée dès le début de l'exercice est inédite et suscite des interrogations. En effet, la réserve de précaution est traditionnellement utilisée comme un stock de crédits rendus indisponibles pour les gestionnaires et ayant vocation à être **redéployés** pour faire face à d'éventuels aléas au cours de l'exécution. C'est donc prioritairement au sein de cette réserve que le Gouvernement « puise » pour compenser les ouvertures de crédits supplémentaires opérées en décret d'avance ou en loi de finances rectificative.

La réserve de précaution en 2010 et 2011

(en millions d'euros)

Exécution 2010	Titre 2	Hors titre 2		T2+HT2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	586	6 090	5 930	6 676	6 516
<i>surgel FEE</i>		100	100	100	100
<i>réduction de la réserve au titre de la masse salariale opérateurs</i>	0	-689	-689	-689	-689
<i>autres ajustements</i>		-259	-522	-259	-522
Mise en réserve initiale	586	5 243	4 819	5 828	5 405
<i>Annulations réalisées en LFR I (grand empunt)</i>		-166	-168	-166	-168
<i>Annulations réalisées dans la LFR II (Xynthia)</i>	-5	-105	-75	-110	-80
<i>Annulations réalisées en DA</i>		-171	-171	-171	-171
<i>Annulations réalisées en DA (fin de gestion)</i>	-61	-687	-621	-748	-682
<i>Annulations réalisées en LFR IV (fin de gestion)</i>	-6	-94	-82	-100	-88
<i>Autres dégels (yc 99M€ FEE)</i>	-506	-4 287	-3 597	-4 792	-4 102
Réserve résiduelle (y c. 0,5M€ de malus FEE)	8	-267	105	-258	114
Exécution 2011	Titre 2	Hors titre 2		T2+HT2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	585	6 475	5 984	7 084	6 380
<i>surgel FEE</i>	0	100	100	100	100
<i>réduction de la réserve au titre de la masse salariale opérateurs</i>	0	-793	-793	-793	-793
<i>autres ajustements</i>	0	-77	-289	-77	-289
Mise en réserve initiale	585	5 705	5 001	6 290	5 587
<i>Annulations réalisées dans la LFR I</i>	0	-113	-113	-113	-113
<i>Annulations réalisées dans la LFR II</i>	0	-428	-428	-428	-428
<i>Annulations réalisées en DA</i>	-17	-569	-465	-585	-482
<i>Annulations réalisées en LFR IV</i>	-8	-153	-182	-161	-190
<i>Autres dégels (yc dégel FEE)</i>	-552	-3 925	-3 595	-4 477	-4 147
Mise en réserve résiduelle	9	518	219	527	228

Source : réponses au questionnaire

Le tableau qui précède indique que l'immense majorité des crédits de la réserve de précaution ont, en 2010 comme en 2011, été mobilisés **à des fins de redéploiement en décret d'avance et en LFR, et non pour réaliser des économies nettes**. En conséquence, la réserve résiduelle – dans laquelle on peut supposer qu'ont été opérées des annulations sèches – n'a atteint que 114 millions d'euros en CP en 2010 et 228 millions d'euros en 2011, soit **un montant très inférieur aux annulations proposées par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi**.

Ces observations conduisent naturellement à **s'interroger sur la soutenabilité des annulations proposées**. Dans la mesure où la norme zéro

valeur a déjà vocation à mettre les dépenses de l'Etat sous tension et à inciter à calibrer au plus juste les crédits des programmes, il n'est pas exclu que le coup de rabet supplémentaire proposé par le Gouvernement **conduise à des impasses** en fin de gestion et contraigne soit à des réouvertures de crédits en collectif de fin d'année, soit à des reports de charges sur l'exercice suivant. Cette crainte apparaît d'autant plus fondée que les missions du budget général ont **déjà subi, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, des réductions de crédits de l'ordre de 1,1 milliard d'euros**, dans le cadre des mesures dites « de redressement ».

Le Gouvernement fait valoir que les annulations ont été réparties en concertation avec les gestionnaires et modulées en fonction de la capacité contributive des programmes. Auraient ainsi été exonérés les programmes relevant de politiques prioritaires du Gouvernement (recherche) ou porteurs de dépenses inéluctables. Cette répartition s'accommode paradoxalement d'explications très laconiques sur la ventilation précise des annulations, qui **empêchent le Parlement de statuer en toute connaissance de cause**. Au reste, il semble que certains responsables de programme n'aient pas, à ce stade, une connaissance exacte des enveloppes qui supporteront les annulations.

Certes, les crédits gelés sont considérés comme indisponibles par les gestionnaires dès la programmation initiale et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels sont censés veiller à ce qu'aucune dépense obligatoire ne soit intégrée au périmètre faisant l'objet du gel. Ces précautions ne semblent toutefois pas avoir suffi à empêcher, par le passé, que certains gestionnaires **organisent l'insoutenabilité** du gel de leurs crédits en y incluant des dépenses inéluctables, contraignant ainsi le ministère du budget à leur octroyer des « rallonges » en fin d'exercice...

En tout état de cause, le fait de vider la réserve d'une partie de sa substance dès le début de l'année **hypothèque la fin de gestion en réduisant les marges de manœuvre futures du Gouvernement pour faire face à d'éventuels aléas**, tels que des dérapages sur les dépenses de guichet ou les dépenses de rémunération, comme il a pu en être constaté au cours des derniers exercices. **Les annulations proposées par le Gouvernement relèvent, en somme, d'un pari sur l'avenir, avenir qui – il est vrai – ne paraît jamais aussi lointain et incertain que quand des échéances électorales nationales s'intercalent entre le début et la fin de l'exécution budgétaire...**

2. La réserve de précaution, « voile pudique » sur un nouveau plan de rigueur ?

Au-delà des interrogations relatives à la soutenabilité des annulations proposées, le recours à la réserve de précaution proposé par le Gouvernement **donne à réfléchir sur la vocation de cet instrument**.

Selon l'article 51 de la LOLF, la mise en réserve figure parmi les outils destinés à « *assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement* ».

Or, aux dires du Gouvernement, les 1,2 milliard d'euros d'annulations proposées dans le cadre du présent collectif prennent place dans un ensemble de « *2 milliards d'euros de mesures complémentaires* » incluant également l'intensification de la fraude fiscale (0,3 milliard d'euros) et la mise en œuvre de la taxe sur les transactions financières (0,5 milliard d'euros), et devant permettre de « *garantir le respect de l'objectif de 4,5 % de déficit public pour 2012, en dépit du ralentissement de la croissance* ». **La réserve est donc ici mobilisée, non pour absorber un aléa à la hausse sur les dépenses du budget général, mais pour diminuer ces dépenses dans le cadre d'un plan de rigueur qui ne dit pas son nom.**

De fait, le Gouvernement semble considérer qu'annuler dans la réserve de précaution est **neutre, voire indolore**, puisque la mesure vise des crédits d'ores et déjà indisponibles pour les gestionnaires. Ainsi la ministre chargée du budget a-t-elle estimé, lors de son audition par votre commission des finances, que l'impact de la révision des hypothèses sur le solde des administrations publiques serait « *intégralement compensé, sans un troisième plan de rigueur* ». C'est oublier que les crédits de la réserve étaient, jusqu'alors, **libérés ou redéployés en gestion pour pourvoir à des dépenses inéluctables ou pour absorber des « dérapages », ce qui ne sera pas le cas du milliard d'euros ici annulé.**

C. LE RELÈVEMENT DU PLAFOND DES PRÊTS ACCORDÉS PAR LA FRANCE AU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (ARTICLE 9)

1. La participation de la France aux ressources du FMI

Le Fonds monétaire international (FMI) a pour mission principale d'assurer la stabilité du système monétaire international. Dans ce cadre, il intervient notamment en accordant une assistance financière, sous forme de prêts, à certains de ses Etats membres rencontrant des difficultés de financement de leur balance des paiements. Ses interventions concernent actuellement 52 Etats, dont trois Etats membres de l'Union européenne (Grèce, Irlande, Portugal).

Le financement des prêts du FMI mobilise deux types de ressources :

- les « quotes-parts » des Etats membres, c'est-à-dire leur contribution au « capital » du FMI (dont le montant s'élève actuellement à 12,8 milliards d'euros pour la France, sous forme de droits de tirage spéciaux, ou DTS¹) ;

¹ Les DTS sont l'unité de compte utilisée par le FMI, basée sur un panier de quatre monnaies (le dollar, l'euro, le yen et la livre sterling).

- des emprunts contractés auprès des banques centrales des Etats membres, sous forme de lignes de crédits, et mobilisés en tant que de besoin par le FMI ; pour la France, il s'agit actuellement d'une participation aux nouveaux accords d'emprunt (NAE) du FMI, à hauteur de 22,2 milliards d'euros de DTS, ainsi que de prêts accordés par la Banque de France et l'Agence française de développement (AFD) au Fonds pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, à hauteur respectivement de 1,6 milliard d'euros et 0,8 milliard d'euros de DTS.

Au total, la participation de la France aux ressources du FMI s'élève actuellement à 37,4 milliards d'euros.

Le plafond des prêts que la Banque de France accorde au FMI est fixé par l'article 2 de la loi n° 45-138 du 26 décembre 1945 relative à la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

Conformément à l'article 4 de la convention du 20 décembre 2010 entre l'Etat et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'Etat, publiée au Journal officiel du 2 février 2011, « *les créances sur le FMI et les avoirs en DTS sont inscrits au bilan de la Banque de France* », dont l'une des missions fondamentales est de détenir et gérer les réserves de change de l'Etat et de les inscrire à l'actif de son bilan.

Constituant des créances sur l'étranger, les prêts accordés par la France au FMI font ainsi partie des réserves officielles de change.

En cas de sollicitation de la France pour le financement par le FMI d'un prêt accordé à un Etat étranger, les sommes correspondantes sont prélevées sur le compte bancaire de l'Etat à la Banque de France, la créance sur le FMI qui en résulte étant simultanément rachetée à l'Etat par la Banque, afin de compenser ces deux opérations.

2. Une modification pour tenir compte de la décision des Etats de la zone euro de décembre 2011

Au 5° de l'article 2 de la loi du 26 décembre 1945 précitée, l'article 9 propose de **majorer de 31,41 milliards d'euros le plafond des prêts que la France peut accorder au FMI**. Cette somme correspondra à des **prêts remboursables**, permettant de **répondre aux besoins d'assistance financière d'Etats membres de l'Union européenne**.

Il s'agit de la traduction d'un **engagement** de 17 Etats membres de la zone euro, dans un communiqué **annoncé le 19 décembre 2011, visant à accorder 150 milliards d'euros de prêts bilatéraux nouveaux au FMI**, pour répondre aux tensions et aux attaques sur les dettes souveraines de certaines économies européennes.

Le montant de 31,41 milliards d'euros correspond à la **quote-part de la contribution de la France** au FMI parmi les Etats membres de l'Union

européenne participant à l'augmentation à hauteur de 150 milliards d'euros. Les autres principaux contributeurs sont **l'Allemagne (41,5 milliards d'euros), l'Italie (23,48 milliards d'euros), l'Espagne (14,86 milliards d'euros), les Pays-Bas (13,86 milliards d'euros) et la Belgique (9,99 milliards d'euros)**. Les trois pays de la zone euro bénéficiant déjà de prêts du FMI ne contribuent pas à ce dispositif.

Il s'agit d'une **nouvelle ligne de crédit ouverte** auprès de la Banque de France au bénéfice du FMI, mais qui ne sera mobilisée qu'autant que de besoin. Elle bénéficie de la qualité de crédit la plus élevée.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

3. Une faculté de prêt sans incidence sur le solde budgétaire de l'Etat

Il convient tout d'abord de souligner que le dispositif proposé prévoit seulement la **faculté** d'utiliser des sommes inscrites à une ligne de crédit nouvelle, et dont les mouvements éventuels seront retracés sur le compte d'opérations monétaires « Opérations avec le Fonds monétaire international ».

La dépense, correspondant au tirage du FMI, est comptabilisée en dépense dans la section « Relations avec le FMI », et en recettes dans la section « Relations avec la Banque de France ».

Une telle opération n'a pas d'incidence sur l'équilibre budgétaire de l'Etat, étant neutre sur sa trésorerie.

4. Une implication du FMI traduisant un effort insuffisamment partagé en dehors des Etats de l'Union européenne membres de la zone euro

Ce dispositif marque une implication du FMI dans un programme de soutien aux économies européennes. Elle traduit une volonté concertée, au sein de plusieurs Etats membres de l'Union européenne, pour appuyer la capacité du FMI à intervenir, dans son rôle de prévention et de lutte contre la contagion des crises, en limitant les effets économiques, y compris en France. Ce rôle est complémentaire de ceux des mécanismes régionaux prévus au sein de l'Union européenne, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui seront étudiés lors de l'examen par votre commission des finances du projet de loi autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en ce qui concerne un

mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro, et du projet de loi autorisant la ratification du traité instituant le MES¹.

Toutefois, à ce stade, non seulement les engagements des Etats européens envers le FMI, s'ils sont confirmés par les Parlements des Etats membres, ne modifient pas fondamentalement la gestion de la crise de la dette européenne principalement par le FESF, mais **les sommes envisagées** (soit 150 milliards d'euros) **sont nettement inférieures à la capacité de financement prévue par le FESF et le MES** (soit 1 000 milliards d'euros) et l'effort envisagé est aujourd'hui très largement concentré sur les Etats de l'Union européenne membres de la zone euro.

Plus généralement, cette augmentation des capacités de prêt du FMI s'inscrit dans le cadre d'une **évaluation par le FMI d'un besoin de ressources additionnelles**, estimées à 600 milliards de dollars (soit 466 milliards d'euros) au regard de la nouvelle dégradation de la situation économique, après la crise intervenue en 2008-2009. Hormis ces ressources additionnelles, le FMI disposait, à la fin de l'année 2011, d'une capacité de prêt d'environ 390 milliards de dollars (soit 303 milliards d'euros), compte tenu des prêts déjà accordés.

Au regard de ces besoins, le **sommet du G20 à Cannes** a prévu, les 3 et 4 novembre 2011, une augmentation des ressources du FMI qui devait encore être discutée lors des réunions des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20 en février et avril 2012. Suite au sommet de Cannes, les Etats membres de la zone euro ont annoncé une contribution au FMI à hauteur de 150 milliards d'euros, soit un tiers des besoins (évalués à 466 milliards d'euros) estimés par le FMI.

La mise en œuvre de ces mesures est, dans de nombreux pays européens, d'ordre législatif. Les processus d'adoption législative sont en cours : l'Italie a adopté un décret-loi dès la fin de l'année 2011, les dispositions législatives sont en « navette » parlementaire aux Pays-Bas.

Mais le dispositif est fragilisé par le petit nombre de contributions d'Etats extérieurs à la zone euro, rendant improbable d'atteindre l'objectif de financement fixé par le FMI.

En plus des 150 milliards d'euros, la Suède, la Pologne, le Danemark et la République tchèque ont annoncé des contributions pour un montant attendu de plus de 21 milliards d'euros², sur les 50 milliards d'euros escomptés s'agissant des Etats européens situés en dehors de la zone euro, suivant l'objectif fixé au sommet européen des 8 et 9 décembre 2011. Une contribution norvégienne est également attendue.

¹ L'examen de ces projets de loi en séance publique est prévu le 28 février 2012.

² La répartition entre ces Etats serait la suivante : Suède 6,78 milliards d'euros ; Pologne 6,27 milliards d'euros ; Danemark 5,27 milliards d'euros ; République tchèque 3,34 milliards d'euros (sous réserve, toutefois, de négociations internes pour une partie de cette somme).

Le Royaume-Uni a fait savoir qu'il ne participerait pas à une contribution additionnelle qui ne résulterait pas d'un large effort international¹, en jugeant que la prise de mesures pour enrayer la crise dans la zone euro relevait déjà de la responsabilité des Etats membres de la zone euro. Il ne semble toutefois pas exclu qu'une partie de la contribution attendue du Royaume-Uni puisse être versée, sans modification législative.

D'autres Etats situés en dehors de la zone euro, la Bulgarie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Roumanie, n'ont pas l'intention, non plus, à ce stade, de participer au dispositif.

En dehors de l'Union européenne, à l'occasion des prochaines réunions des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20 (les 25 et 26 février 2012, avant une réunion à Washington le 20 avril 2012 en marge des réunions du FMI et de la Banque mondiale), une contribution américaine semble actuellement hypothétique, compte tenu de la nécessité de recueillir une majorité parlementaire dans un contexte électoral incertain.

En revanche, la Russie et le Brésil, de même que d'autres Etats non européens ayant des capacités contributives (comme Singapour), ont annoncé des contributions, dont les montants restent à déterminer. Des participations de la Chine et du Japon sont possibles.

¹ L'application de la quote-part du FMI correspondrait à une contribution britannique pour un montant identique à celui de la France, soit 31,41 milliards d'euros.

TROISIÈME PARTIE - LA TVA SOCIALE

I. L'AFFECTATION DE FRACTIONS DE TVA À LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR COMPENSER DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES N'EST PAS UNE NOUVEAUTÉ

A. LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN LIEN AVEC LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : DES EFFETS VARIABLES SELON LES DISPOSITIFS

Depuis plusieurs années, le débat est lancé sur la nature des prélèvements sociaux, leur rendement et leur impact économique.

Au sein de ces prélèvements, les cotisations sociales, assises sur les seuls salaires et qui représentent aujourd'hui près de 65 % des ressources de la protection sociale¹, sont critiquées en raison de deux de leurs principaux effets :

- d'une part, elles accroîtraient **les coûts de production**, renchérissant ainsi le prix des produits domestiques, ce qui nuit à la compétitivité ;

- d'autre part, elles inciteraient à la **substitution du capital au travail**, tout particulièrement pour le travail peu qualifié.

Afin de pallier ces effets, les cotisations de sécurité sociale ont fait l'objet de plusieurs mesures de réduction.

1. Une relative stabilité des taux de droit commun des cotisations de sécurité sociale

Le **taux de cotisations patronales de sécurité sociale** au sens strict – c'est-à-dire participant au financement des seuls risques maladie, vieillesse, famille et accidents du travail-maladies professionnelles – s'élève aujourd'hui à environ **31 %**.

¹ *Etudes et résultats n° 755, « Les comptes de la protection sociale en 2009 » - février 2011.*

Taux de cotisations sociales en 2011

(en % du salaire brut)

	Employeurs	Salariés	Total
Cotisations de sécurité sociale			
Maladie	13,10*	0,75	13,85
Retraite	9,90	6,75	16,65
Famille	5,40	-	5,40
Accidents du travail – Maladies professionnelles	2,40	-	2,40
Total	30,8	7,5	38,3
Autres			
Chômage	4,40	2,40	6,80
Retraite complémentaire	5,70	3,80	9,50
Apprentissage, formation, logement et construction	2,85	-	2,85
TOTAL			
	43,75	13,70	57,45
+ CSG – CRDS		8,00	8,00

(*) Montant représentant le taux de cotisation maladie (12,8 %) et celui de la CSA (0,3 %).

Source : d'après les données de l'étude d'impact relative à l'article 1^{er} du présent projet de loi

Si la mise en place de la CSG et, par la suite, certaines hausses de cette contribution ont été compensées par des diminutions de cotisations sociales – essentiellement salariales – (*cf. infra*), **le taux de cotisations patronales de sécurité sociale de droit commun a connu depuis lors une certaine stabilité.**

C'est donc essentiellement par le **développement de mesures dérogatoires** – et non par une réduction stricte des taux – qu'une baisse des cotisations patronales a été réalisée.

La contribution sociale généralisée (CSG) a été plusieurs fois augmentée pour compenser des baisses de cotisations

- **A l'origine d'un taux de 1,1 % et affectée à la branche famille, la CSG s'est tout d'abord substituée à des cotisations patronales.**

Selon un dispositif complexe, la CSG s'est substituée à 1,6 point de cotisations sociales patronales d'allocations familiales qui ont, elles-mêmes, été compensées par une hausse de 1,6 point de cotisations patronales d'assurance vieillesse, qui a permis une baisse à due concurrence des cotisations d'assurance vieillesse à la charge des salariés.

- En 1993, la CSG a cependant perdu sa neutralité puisque sa hausse (à 2,4 %) n'a pas été contrebalancée par une baisse de cotisations, mais a représenté une ressource supplémentaire pour la branche famille et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

- **Le plan Juppé de 1996 a, quant à lui, basculé 1,3 point de cotisations salariales maladie sur 1 point de CSG, dont le taux a été porté à 3,4 %.**

- **En 1997, une nouvelle substitution a été décidée.**

Le taux de cotisations salariales « maladie » a été diminué de 4,75 points contre une augmentation de CSG sur les revenus d'activité et du patrimoine de 4,1 points.

La cotisation maladie sur les revenus de remplacement a été, quant à elle, supprimée en contrepartie d'une hausse du taux de CSG sur ces revenus de 2,8 points.

- En 2004, certains taux de la CSG ont été de nouveau augmentés sans réduction par ailleurs de cotisations sociales, accroissant la différence avec le taux de droit commun à 7,5 % : pensions de retraite (6,6 %), revenus du capital (8,2 %), revenus des jeux (9,5 %).

La CSG sur les revenus des jeux a été révisée à 6,9 % dans le cadre de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, afin notamment de tenir compte de la modification de son assiette, ainsi que de la mise en place de nouveaux prélèvements sociaux sur les jeux en ligne.

2. Des allègements généraux et des exonérations sectorielles de près de 30 milliards d'euros

Le développement des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales est un fait majeur de l'évolution du mode de financement de la sécurité sociale au cours des dernières années.

Ces dispositifs recouvrent :

- d'une part, les **mesures à vocation générale** : les **allègements généraux** de cotisations sociales sur les bas salaires, dits « allègements Fillon » – que l'article 1^{er} du présent projet de loi propose de revoir par coordination –, et les exonérations de **cotisations sociales sur les heures supplémentaires** introduites par la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) ;

- d'autre part, les **mesures ciblées** sur certains publics (apprentissage), territoires (départements d'outre-mer, quartiers prioritaires) ou des secteurs d'activité particuliers (restauration, jeunes entreprises).

3. Des dispositifs aux effets mitigés au regard de leur coût

a) Des mesures à l'efficacité variable selon les dispositifs

L'impact en termes d'emploi des allègements généraux sur les bas salaires est relativement consensuel. Le chiffre de 800 000 emplois créés grâce à ce dispositif ressort d'une quinzaine d'études qui ont été faites sur le sujet en France, comme le montre un article publié en janvier 2006 par Yannick L'Horty¹. Il est également mentionné par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son étude relative aux « Prélèvements obligatoires dans une économie globalisée », demandée par la commission des finances en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, qui lui a été remise le 7 octobre 2009.

Il est plus difficile d'apprécier les dispositifs ciblés. La Cour des comptes et le Conseil des prélèvements obligatoires² ont régulièrement dressé un bilan mitigé de ces mesures, et notamment des exonérations en faveur des zones rurales ou des DOM, qui n'ont pas permis de réduire les difficultés économiques de ces territoires.

Quant aux exonérations sur les heures supplémentaires, leur efficacité au regard de leur coût est très controversée. Sur ce point, votre rapporteure générale renvoie à la discussion budgétaire de cet automne et aux développements consacrés à cette question dans son rapport sur les prélèvements obligatoires³.

Il est à noter que le Gouvernement a remis au Parlement, en application de l'article 13 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, **un rapport d'évaluation de l'ensemble des niches fiscales et sociales en vigueur à la date de publication de la première loi de programmation des finances publiques** (soit le 11 février 2009). Ce rapport dit « Guillaume », du nom de l'inspecteur des finances qui en a supervisé l'élaboration, attribue à chaque niche une note allant de 0 (la plus mauvaise) à 3 (la meilleure).

Dans ce cadre, les allègements généraux sur les bas salaires ont reçu une note de 3 et les exonérations sur les heures supplémentaires, un score de 1. La plupart des exonérations ciblées obtiennent, quant à elles, une note de 1, comme le rappelle le tableau suivant.

¹ « Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », in « Connaissance de l'emploi », n° 24, janvier 2006.

² Conseil des prélèvements obligatoires, « Entreprises et niches fiscales et sociales », octobre 2010.

³ Rapport d'information n° 64 (2011-2012), « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices » - 26 octobre 2011.

Note attribuée par le rapport « Guillaume » aux dispositifs d'exonérations de cotisations sociales

Libellé de la mesure	Chiffrage 2011 (PLFSS ou source DSS) (en millions d'euros)	Type de bénéficiaires	Score attribué
Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale (dite "réduction Fillon")	21 180	Employeurs seuls	3
Heures supplémentaires et complémentaires	3 228	Employeurs et salariés	1
Contrat d'apprentissage	951	Employeurs seuls	2
Contrat de professionnalisation	18	Employeurs seuls	3
Stagiaires en entreprises	84	Employeurs et salariés	Non évalué
Service civique (ex volontariat associatif)	22	Employeurs et salariés	Non évalué
Contrat unique d'insertion sous forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi	784	Employeurs seuls	Non évalué
Associations intermédiaires	80	Employeurs et salariés	3
Aide à domicile employée par un particulier fragile	862	Employeurs seuls	1
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	761	Employeurs et salariés	1
Accueillants familiaux	34	Employeurs et salariés	1
Exonérations en faveur des particuliers employeurs	250	Employeurs seuls	1
Contrat "vendanges" et Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles	14	Salariés seuls	1
Contrat "vendanges" et Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles	486	Employeurs seuls	1
Exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole	52	Employeurs seuls	Non évalué
Exploitants agricoles exerçant leur activité dans les DOM	17	Employeurs seuls	0
Création d'emplois en zones de revitalisation rurale (ZRR) ou de redynamisation urbaine (ZRU)	18	Employeurs seuls	0
Organismes d'intérêt général et associations en ZRR	61	Employeurs seuls	0
Zones franches urbaines (ZFU)	193	Employeurs seuls	1
Associations en ZFU et en ZRU	nc	Salariés seuls	1
Bassin d'emploi à redynamiser	6	Employeurs seuls	1
Contrat d'insertion par l'activité en outre-mer	2	Employeurs seuls	1
Contrat d'accès à l'emploi en outre-mer	13	Employeurs seuls	1
Entreprises implantées en outre-mer	935	Employeurs seuls	1
Zones de restructuration de la défense (ZRD)	42	Employeurs seuls	Non évalué
Jeunes entreprises innovantes et jeunes entreprises universitaires	85	Employeurs seuls	Non évalué
Arbitres et juges sportifs	34	Employeurs seuls	0
Porteurs de presse	14	Employeurs seuls	Non évalué
Régime micro-social simplifié dans le cadre du dispositif de "l'auto-entrepreneur"	246	Employeurs seuls	2
Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE)	327	Employeurs seuls	Non évalué
Exonération pour les travailleurs indépendants en ZFU et en ZRU	6	Employeurs seuls	1
Exonération pour les travailleurs indépendants en outre-mer	122	Employeurs seuls	0
Correspondants locaux de presse	nc	Employeurs seuls	Non évalué

Source : commission des finances, d'après les données du rapport « Guillaume »

b) Un coût de près de 30 milliards d'euros partiellement compensé par l'Etat

Le coût de l'ensemble de ces mesures est estimé à **29,9 milliards d'euros en 2012**, répartis comme suit :

Coût des exonérations de cotisations de sécurité sociale en 2012

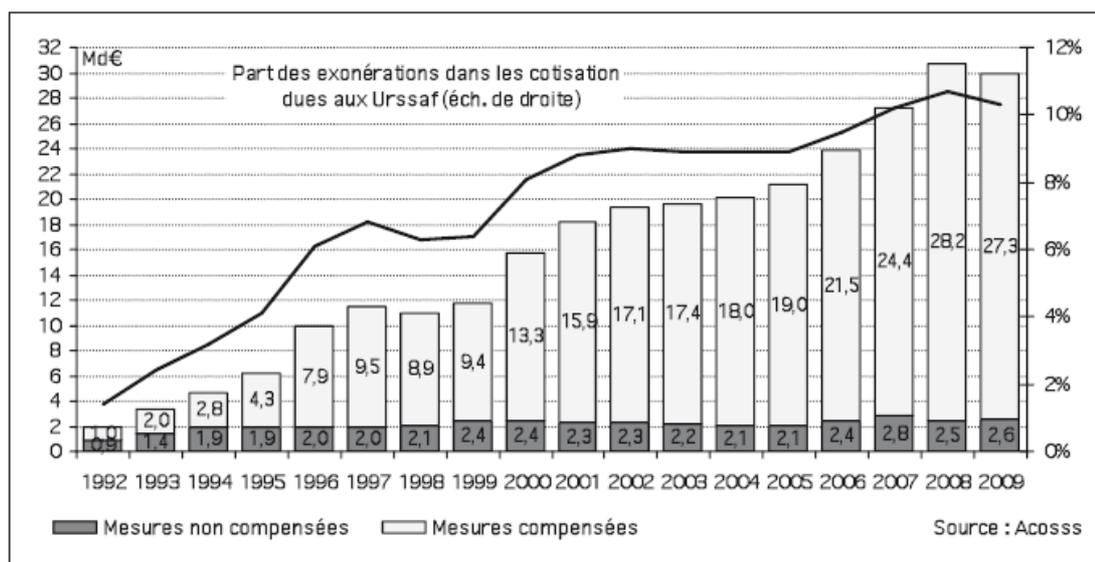
(en millions d'euros)

	2010	2011	2012
Allègements généraux	21 950	21 381	20 104
Exonérations sur les heures supplémentaires	3 189	3 361	3 462
Exonérations ciblées sur des publics particuliers compensées	1 118	1 193	1 210
Exonérations ciblées sur des secteurs économiques compensées	1 399	733	583
Exonérations ciblées sur des secteurs géographiques	1 441	1 423	1 445
Exonérations ciblées non compensées	3 061	3 032	3 171
Total	32 158	31 123	29 975

Source : annexe 5 au PLFSS pour 2012

A l'exception de l'année 2009, marquée par la crise économique, le **montant de ces exonérations a crû à un rythme élevé depuis les années 1990 pour atteindre aujourd'hui 10 % environ des cotisations dues aux URSSAF**, comme en témoigne le graphique suivant.

Part des exonérations dans les cotisations dues aux URSSAF



source : Acoss (données régime général)

Source : annexe 5 au PLFSS pour 2011

La perte de recettes résultant de ces dispositifs pour la sécurité sociale est **pour l'essentiel (à hauteur de 90 % environ) compensée par l'Etat**. Cette obligation résulte de l'articulation de deux articles du code de la sécurité sociale : l'article L. 131-7, tel que modifié par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, et l'article LO. 111-3, introduit par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

L'article L.131-7 du code de la sécurité sociale prévoit en effet que : « **Toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application** [...] ».

Quant à l'article LO. 111-3, il confie à la loi de financement de la sécurité sociale le monopole des dérogations au principe de compensation.

Cette compensation peut s'effectuer par **l'affectation, soit de crédits budgétaires, soit de recettes fiscales**. On parle communément, dans ce dernier cas, de « paniers fiscaux », dont la TVA est l'une des composantes majeures (*cf. infra*).

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, le mécanisme de compensation des allègements généraux sur les bas salaires a été supprimé. Les recettes destinées à leur compensation ont été définitivement affectées à la sécurité sociale pour solde de tout compte.

B. LA TVA, L'UNE DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'affectation d'une part du produit de la TVA au financement de la protection sociale n'est pas une nouveauté. La TVA participe notamment, pour partie, à la compensation des allègements de charges sociales.

1. Plusieurs précédents d'affectations de TVA, notamment pour compenser des exonérations de cotisations sociales

a) Une composante des « paniers fiscaux »

A titre liminaire, il convient de rappeler que déjà le **budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)** a bénéficié, jusqu'en 2003, d'une part du produit de cet impôt. L'article 1609 *septdecies* du code général des impôts prévoyait en effet l'institution, au profit du BAPSA, d'une cotisation de 0,70 % incluse dans les taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Le BAPSA a été supprimé en 2005.

Aujourd'hui, le produit de la **TVA brute sur les produits pharmaceutiques** et celui de la **TVA brute sur les tabacs** sont affectés aux

régimes de sécurité sociale en **compensation pour solde de tout compte des allègements généraux** de cotisations sociales patronales sur les bas salaires.

De même, le produit de la **TVA sur les producteurs de boissons alcoolisées** fait partie du « panier fiscal » affecté aux régimes de sécurité sociale en **compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires introduites par la loi TEPA**.

b) Le « convertisseur » des recettes fiscales affectées à la réforme des retraites de 2010

Plus récemment, la TVA a joué le rôle de « **convertisseur** » des recettes fiscales devant être affectées à la sécurité sociale dans le cadre du financement de la réforme des retraites.

En effet, le **panier de recettes** destiné à une partie de son financement était composé, à la fois :

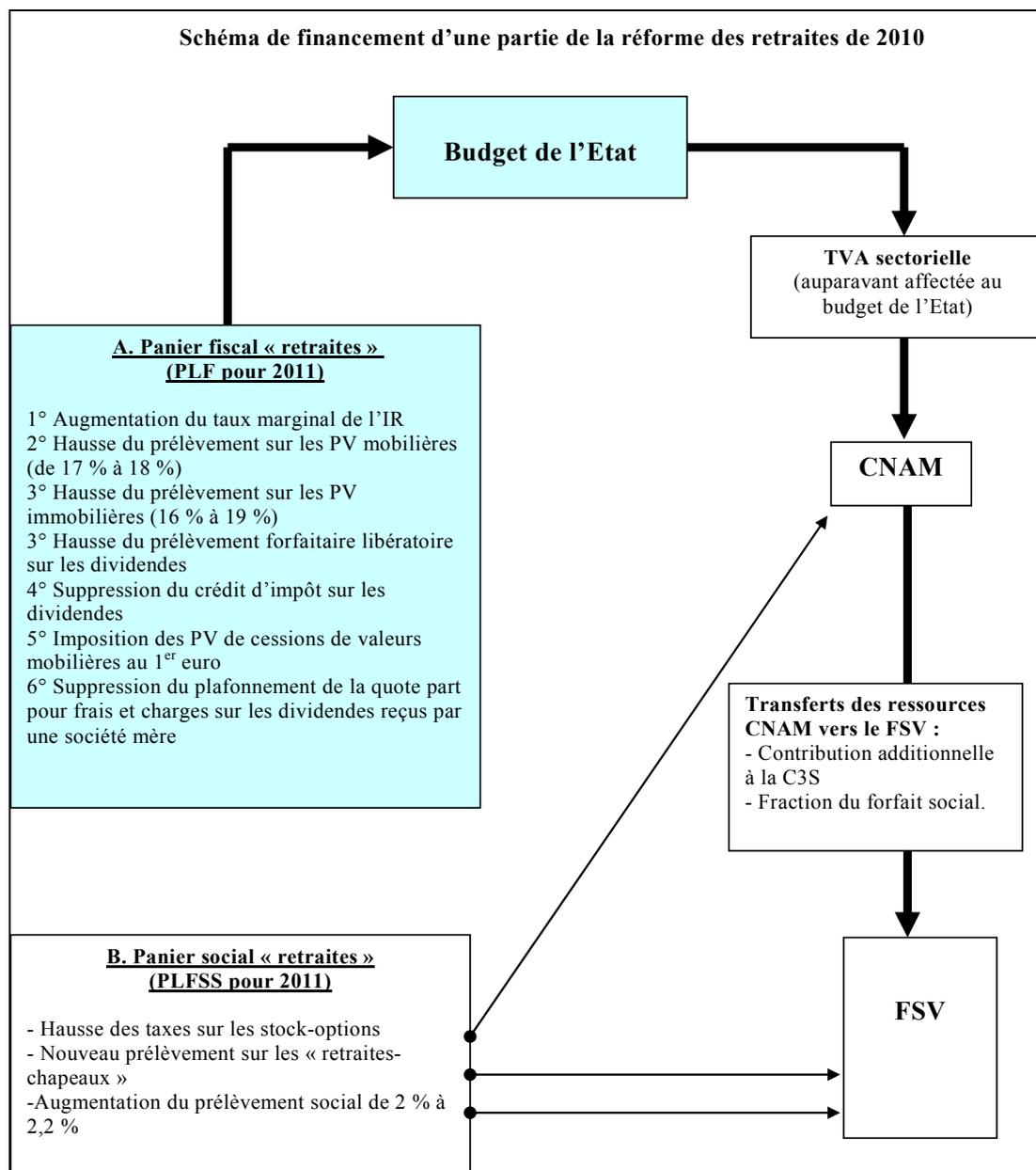
- de « **ressources sociales** », discutées en loi de financement de la sécurité sociale : la hausse des contributions patronales et salariales sur les stock-options, l'aménagement du régime d'imposition des retraites chapeaux, l'augmentation du prélèvement social de 2 % à 2,2 % ;

- mais aussi de **recettes fiscales exclusivement affectées au budget de l'Etat** et donc présentées dans le cadre du projet de loi de finances : l'augmentation du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu, la hausse des prélèvements proportionnels sur les cessions mobilières et immobilières, la hausse du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes, la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes, l'imposition des plus values de cessions de valeurs mobilières au premier euro, la suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes reçus par une société mère de ses filiales.

Outre la composition mixte (sociale et fiscale) de ce panier, se posait la question de l'affectation à la sécurité sociale de fractions d'impositions relevant exclusivement du budget général de l'Etat. Celle-ci étant délicate, **le Gouvernement a proposé une affectation en deux temps de ces ressources à la branche vieillesse**, donnant lieu à des dispositions « miroirs » en PLF et en PLFSS :

- l'article 72 de la loi de finances pour 2011 propose ainsi un fléchage, dans un premier temps, **vers la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS) d'une partie de la TVA brute collectée sur certains secteurs médicaux** correspondant au montant du produit du panier fiscal « retraites » ;

- l'article 19 de la loi de financement de la sécurité sociale prévoit, quant à lui, **le reversement de cette somme, par la CNAMTS au Fonds de solidarité vieillesse**, via l'affectation à ce fonds de deux recettes de la branche maladie : le produit de la contribution additionnelle à la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS) et une partie du forfait social.



Source : commission des finances

2. Un montant total de 10 milliards d'euros de TVA brute « sectorielle » affectée à la sécurité sociale

Au total, en 2011, un peu plus de 10 milliards d'euros de TVA ont ainsi été affectés au financement de la sécurité sociale, comme le rappelle le tableau suivant :

TVA affectée à la sécurité sociale avant le PLFR 2012

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	Prévision 2011	Prévision 2012
Ancien « panier fiscal » dédié à la compensation des allègements généraux			
TVA brute sur les produits pharmaceutiques (commerce de gros)	3 325	3 491	3 596
TVA brute collectée par les fournisseurs de tabacs	3 249	3 405	3 439
« Panier fiscal » dédié à la compensation des exonérations sociales sur les heures supplémentaires			
TVA brute collectée sur les producteurs de boissons alcoolisées	1 970	2 048	2 048
Réforme des retraites			
TVA brute collectée par les fabricants de lunettes	-	222	276
TVA brute collectée par les fabricants d'équipements d'irradiation médicale, d'équipements électromédicaux et électrothérapeutiques	-	170	212
TVA brute collectée par les médecins généralistes	-	224	279
TVA brute collectée par les établissements et services hospitaliers	-	220	274
TVA brute collectée par les établissements et services médicalisé pour personnes âgées	-	196	244
TVA brute collectée par les sociétés d'ambulance	-	78	97
TOTAL	8 544	10 054	10 465

Source : d'après les données de l'annexe au PLF 2012 « Voies et moyens » - tome 1

La TVA affectée jusqu'à présent aux régimes de sécurité sociale est issue de plusieurs secteurs d'activité en lien avec la sphère sociale : **TVA collectée par des acteurs de la sphère sociale ou taxation des comportements pouvant induire des dépenses de santé** (TVA sur les fournisseurs de tabac, TVA collectée sur les producteurs de boissons alcoolisées).

C. LES MÉCANISMES D'AJUSTEMENT ACTUELS POUR RÉGULER LES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT-SÉCURITÉ SOCIALE

1. L'ampleur de l'affectation des recettes fiscales à la sécurité sociale

L'affectation de ressources fiscales – dont une part du produit de la TVA – à la sécurité sociale participe à la **complexité des relations financières Etat - sécurité sociale**. Celles-ci vont cependant bien au-delà des seuls mécanismes de compensation par l'Etat des exonérations de charges sociales, comme le rappelle l'encadré suivant.

La nature des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale

Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale peuvent être regroupées en cinq grandes catégories, qui enregistrent des flux financiers de nature fiscale ou de nature budgétaire.

1) Le versement par l'Etat de « cotisations » pour ses personnels et de subventions à certains régimes spéciaux

L' « Etat-employeur » ou « l'Etat-gestionnaire », tout d'abord, verse aux organismes de sécurité sociale des « cotisations » pour la protection sociale de ses personnels civils, militaires et ouvriers, ainsi que des subventions d'équilibre à divers régimes spéciaux de retraites.

Selon l'annexe au PLF pour 2012 sur le bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale, ces montants devraient atteindre respectivement en 2012 : 49 milliards d'euros et 6,2 milliards d'euros en 2012.

2) Le financement de prestations sociales gérées par la sécurité sociale

L'Etat finance, ensuite, par des contributions publiques, différentes prestations sociales dont la gestion est assurée par la sécurité sociale : l'allocation adulte handicapé (AAH) ou l'aide médicale de l'Etat (AME), par exemple.

En 2012, les concours de l'Etat à ce titre devraient atteindre, selon la même source, 19,7 milliards d'euros.

3) Le financement de politiques sociales

A ces dépenses, s'ajoute également la participation de l'Etat à des politiques publiques qui bénéficient, par ailleurs, d'un financement de la sécurité sociale.

Tel est le cas de la sécurité sanitaire qui donne lieu notamment à un co-financement Etat/sécurité sociale de nombreuses agences de sécurité sanitaire (l'Agence de la biomédecine, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, la Haute autorité de santé, l'Etablissement de préparation et de réponses aux urgences sanitaires,...).

En 2012, les crédits inscrits dans le cadre de la mission « Santé » au titre de la prévention, de la sécurité sanitaire et de l'offre de soins s'élevaient à 738,5 millions d'euros.

4) L'affectation de recettes fiscales pour faire face aux besoins de financement de la sécurité sociale

Du côté des recettes, de nombreux impôts ou taxes affectées viennent compléter les recettes « naturelles » de la sécurité sociale que sont les cotisations sociales.

Si certaines taxes sont affectées à la sécurité sociale selon le principe du « pollueur-payeur » (les droits sur les tabacs et les alcools, par exemple), la fiscalisation du financement de la sécurité sociale résulte d'autres facteurs :

- l'universalisation de la protection sociale : la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 répond notamment à cette évolution de notre système de protection sociale ;

- la fiscalisation du financement de la dette sociale : la résorption de la dette de la sécurité sociale qui incombe à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) est financée, non pas par des cotisations sociales, mais par l'impôt, en l'espèce la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et, depuis 2009, par une fraction de la CSG ;

- l'accroissement, enfin, des besoins de financement de notre système de protection sociale ou la nécessité de financer de nouveaux risques. Ainsi, le financement de la réforme des retraites de 2010 repose sur la renonciation par l'Etat à une fraction du produit de la TVA, s'élevant à 1,5 milliard d'euros environ, compensée par l'accroissement d'autres impositions (qualifié de « panier »).

En 2012, les impôts et taxes affectées aux différents régimes obligatoires de base devraient atteindre, selon l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, 126,6 milliards d'euros (dont 72,4 milliards d'euros au titre de la seule CSG), soit 28,7 % des produits de ces régimes.

5) La compensation des allègements de cotisations sociales

Enfin, l'« Etat-financier de la politique de l'emploi » assure, comme cela a été précédemment indiqué, la compensation aux régimes de sécurité sociale des allègements et des exonérations de cotisations sociales décidés par l'Etat en vue de soutenir la politique de l'emploi.

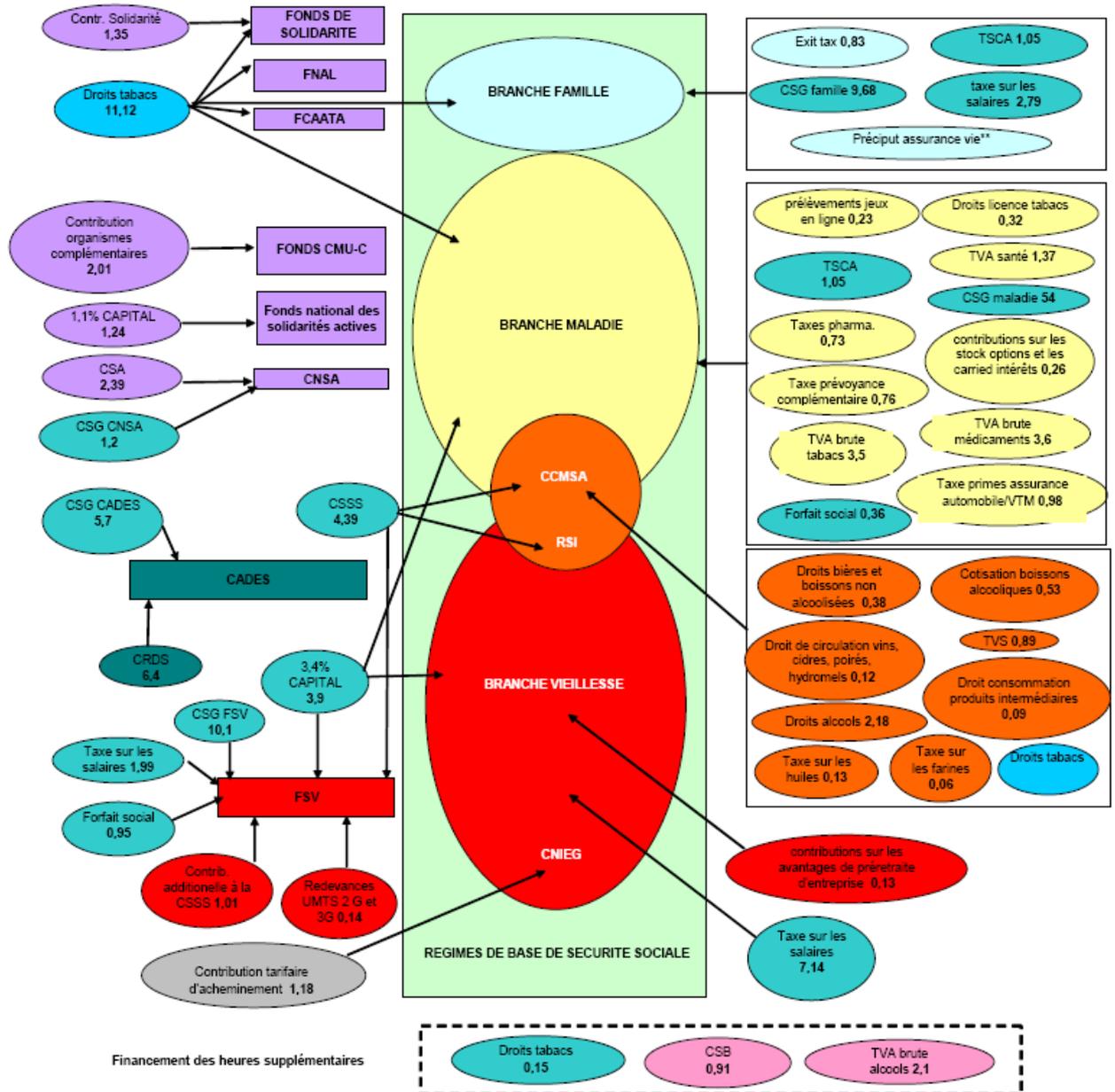
Si les exonérations ciblées donnent lieu à compensation par crédits budgétaires (3,2 milliards d'euros en 2012)¹, les allègements généraux de charges sociales et les exonérations sur les heures supplémentaires sont compensés à la sécurité sociale par des recettes fiscales. Leur coût prévisionnel pour 2012 s'élève respectivement à 20,1 milliards d'euros et 3,46 milliards d'euros.

Source : commission des finances d'après les données chiffrées de l'annexe au PLF pour 2012 relative aux relations financières Etat-protection sociale et des annexes 4 et 5 au PLFSS pour 2012.

Le schéma ci-après présente les cinquante-neuf ressources fiscales affectées à la protection sociale (avant mesures du PLF et PLFSS pour 2012).

¹ Pour 2012, les crédits budgétaires destinés à la compensation d'exonérations de charges sociales sont les suivants : mission « Travail » (1 396,5 millions d'euros) ; mission « Recherche et enseignement supérieur » (80 millions d'euros) ; mission « Outre-mer » (1 116,9 millions d'euros) ; mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » (432,6 millions d'euros) ; mission « Transports » (55,3 millions d'euros) ; mission « Ville et logement » (110,1 millions d'euros) ; mission « Sport, jeunesse et vie associative » (31,9 millions d'euros) ; mission « Médias » (15,5 millions d'euros).

PRINCIPAUX FLUX FINANCIERS ETAT-REGIMES DE PROTECTION SOCIALE EN 2012
montants 2012 avant mesures PLF/PLFSS 2012 (en milliards d'euros)*



Source : annexe au PLF pour 2012 – Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale

Outre l'**annexe au projet de loi de finances dressant le bilan des relations entre l'Etat et la protection sociale**, deux mécanismes de « régularisation » ont été mis en place :

- d'une part, le principe de compensation donne lieu à des ajustements régulier des « paniers fiscaux » affectés à la sécurité sociale ;

- d'autre part, une « clause de rendez-vous » a été instituée dans le cadre de la réforme des retraites.

2. Les ajustements des « paniers fiscaux » via les droits tabacs

L'article précité L. 131-7 du code de la sécurité sociale garantissant une compensation intégrale du coût des exonérations de charges sociales, les « **paniers fiscaux** » affectés à la sécurité sociale à cet effet ont été modifiés régulièrement pour ajuster leur rendement global au plus près du montant des allègements à compenser.

Les droits tabac ont constitué, à cet égard, la variable d'ajustement la plus courante. Ainsi en 2009, des droits tabacs du panier destiné à la compensation des allègements généraux ont été mobilisés pour contribuer à la compensation des exonérations portant sur les heures supplémentaires et complémentaires.

Depuis 2011, les recettes fiscales qui composaient le panier relatif aux allègements généraux sont affectées définitivement et pour solde de tout compte à la sécurité sociale. Les droits tabacs qui faisaient précédemment partie du panier sont donc désormais répartis entre les différents régimes de sécurité sociale concernés par les allègements généraux.

3. La « clause de rendez-vous » mise en place dans le cadre de la réforme des retraites

S'agissant du schéma de financement de la réforme des retraites, l'article 72 de la loi de finances initiale pour 2011 a prévu un dispositif particulier :

« Avant le dépôt des projets de loi de finances pour 2012 et 2013, le Gouvernement informe le Parlement de l'éventuel écart constaté entre le produit de la taxe mentionnée au douzième alinéa de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale [TVA] et les recettes prévues aux articles 6 à 10 de la présente loi [recettes fiscales destinées au financement de la réforme des retraites] ».

En l'absence de mécanisme de compensation à l'euro près, il était en effet nécessaire de **s'assurer que les « opérations de conversion » décidées**

pour permettre la circulation des crédits entre les différents acteurs soient calibrées de manière satisfaisante.

La commission des finances a été informée, par courrier en date du 5 décembre 2011 – soit après et non avant l'examen de la LFI pour 2012 – de l'écart constaté pour 2011. Celui-ci était de 82 millions d'euros au profit de la CNAMTS.

Aucune mesure d'ajustement en conséquence n'a été prise.

II. LE RÉAMÉNAGEMENT DES RESSOURCES DE LA BRANCHE FAMILLE

L'article 1^{er} du présent projet de loi propose, de façon schématique, trois éléments :

- un **allègement des cotisations patronales familiales** *via* une modification de leur mode de calcul ;
- une **compensation des pertes de recettes** résultant de cette opération **pour la CNAF** par l'affectation d'une **fraction de TVA** et d'une part supplémentaire de **CSG sur les revenus du capital** ;
- deux **mécanismes destinés à réguler les flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale**, en partie consécutifs à cette réforme.

A. LES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS PATRONALES FAMILIALES

1. Le nouveau mode de calcul des cotisations patronales familiales

a) Un nouveau barème

• Les cotisations sociales affectées à la branche « Famille », comme celles de la branche « Accidents du travail-maladies professionnelles », ne comprennent **que des cotisations patronales**. Les prestations familiales étaient en effet payées à l'origine par les employeurs¹.

En vertu de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale, ces cotisations sont aujourd'hui **proportionnelles à l'ensemble des rémunérations** ou gains perçus par les salariés. Le taux de cotisation de droit commun est de **5,4 %**.

• L'article 1^{er} du présent projet de loi **supprime ce principe de proportionnalité** (1^o du A du II) et le remplace par **un barème comprenant deux seuils** (B du II de l'article 1^{er} qui introduit un nouvel article L. 241-6-1

¹ Le risque « Accidents du travail-maladies professionnelles » est également financé par des cotisations uniquement patronales afin de faire supporter à l'employeur les risques générés par une activité économique qui lui profite et créer une incitation à la prévention.

introduit dans la section 3 du chapitre 1^{er} du titre IV du livre deuxième du code de la sécurité sociale).

Ce nouvel article prévoit ainsi désormais que :

- **aucune cotisation « Famille »** n'est due sur les rémunérations ou gains perçus sur l'année dont le montant est **inférieur à un premier seuil** ;

- le **taux des cotisations croît en fonction du montant annuel des rémunérations ou gains lorsque celui-ci est compris entre ce premier seuil et un second seuil** ;

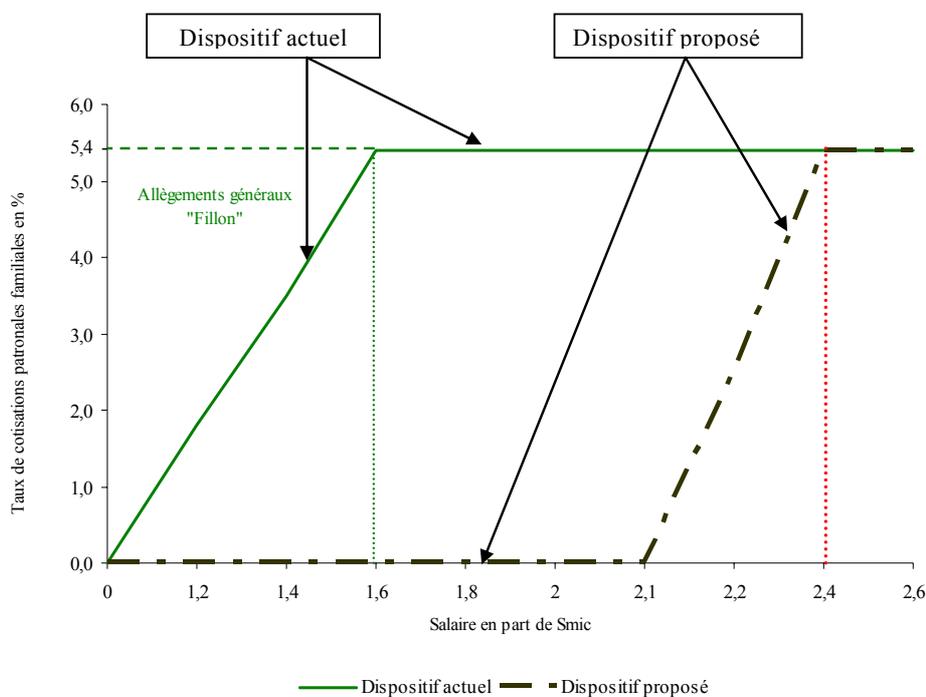
- leur **taux est constant** lorsque le montant annuel des rémunérations ou gains excède ce second seuil.

Les nouvelles modalités de calcul de ces cotisations, notamment les différents seuils et taux, seront fixées **par décret**. En effet, à la différence de l'impôt, seule la définition de l'assiette et non la fixation du taux des cotisations sociales relève du domaine de la loi.

Selon les données du ministère chargé du budget, les deux seuils retenus seront respectivement 2,1 SMIC et 2,4 SMIC. Quant au taux maximal de cotisation constant à partir de 2,4 SMIC, il correspondra au taux de droit commun actuel, soit 5,4 %.

Ainsi, comme l'indique le graphique suivant, **pour les rémunérations inférieures à 2,1 SMIC**, le taux de cotisation sera **nul**. A partir de 2,1 SMIC, le **taux de cotisation augmentera pour atteindre 5,4 % au niveau de 2,4 SMIC**. Pour les rémunérations supérieures à 2,4 SMIC, le taux de cotisations demeurera **constant** et égal à **5,4 %**.

Taux de cotisations familiales par niveau de rémunération



Source : commission des finances

b) Les employeurs concernés

- Les employeurs bénéficiant des allègements généraux dits « Fillon »

En application du nouvel article précité L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale, **seront concernés par le nouveau calcul des cotisations familiales les employeurs entrant dans le champ du II de l'article L. 241-13, soit celui des allègements généraux sur les bas salaires.**

L'article L. 241-13 vise et exclut explicitement les publics suivants :

- sont concernés les **employeurs du secteur privé** soumis à l'obligation de cotiser au régime d'assurance chômage, ceux des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires, ainsi que certains employeurs du secteur parapublic ;

- en revanche, **n'en bénéficieront pas les particuliers employeurs, l'Etat, les collectivités territoriales**, les établissements publics administratifs, les employeurs relevant d'autres régimes spéciaux que ceux précités.

- **Les salariés agricoles**

Par la combinaison des dispositions du 1° et 2° du A du II et de celles du III de l'article 1^{er} du présent projet de loi, seront également concernés par le nouveau barème des cotisations familiales les **salariés agricoles**.

L'article 1^{er} du présent projet de loi modifie ainsi l'article L. 741-3 du code rural et de la pêche maritime afin de rendre applicable aux salariés agricoles, par renvoi à l'article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale, le nouveau barème de cotisations sociales.

- **Les salariés n'entrant pas dans le champ des allègements généraux**

Le nouvel article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale prévoit explicitement que, pour les salariés qui n'entrent pas dans le champ des allègements Fillon, leurs cotisations familiales **demeurent**, comme aujourd'hui, **proportionnelles** à leurs rémunérations ou gains perçus.

Le taux de ces cotisations demeurera égal au taux le plus élevé du barème, soit le taux actuel de droit commun : **5,4 %**.

- **Le maintien de cotisations forfaitaires**

Le nouvel article L. 241-6-1 maintient également le **principe de cotisations forfaitaires** pour certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés (personnel rémunéré au pourboire, par exemple).

- **Les employeurs et travailleurs indépendants des professions non-agricoles et les exploitants agricoles ne seront pas concernés par le nouveau dispositif**

Le dispositif de calcul des cotisations « Famille » pour les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles demeurera, quant à lui, inchangé par rapport au droit actuel.

**Récapitulatif des publics concernés par le nouveau barème
des cotisations sociales familiales**

Concernés par le nouveau dispositif	Maintien du dispositif actuel
<i>Employeurs concernés par les allègements Fillon</i> - Employeurs du secteur privé soumis à l'obligation de cotiser au régime d'assurance chômage ; - Employeurs des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires ; - Certains employeurs du secteur parapublic.	<i>Employeurs exclus du dispositif Fillon</i> - Particuliers employeurs ; - Etat ; - Collectivités territoriales ; - Etablissements publics administratifs ; - Employeurs relevant des autres régimes spéciaux.
Salariés agricoles	Autres salariés n'entrant pas dans le champ des allègements généraux
	Travailleurs indépendants
	Exploitants agricoles
	Travailleurs salariés ou assimilés dont le calcul des cotisations familiales est forfaitaire

2. Les mesures de coordination avec les allègements « Fillon »

Les emplois rémunérés à moins de 1,6 SMIC bénéficient aujourd'hui des allègements dits « Fillon » et sont donc déjà exonérés en partie de cotisations patronales familiales, comme le précise le tableau suivant :

Réduction des cotisations patronales « Famille » dans le cadre du dispositif actuel dit « Fillon »¹

Part de SMIC	Taux de cotisations exonérées	Taux de cotisations effectives
1,0	5,4 %	0,0 %
1,1	4,1 %	1,3 %
1,2	3,0 %	2,4 %
1,3	2,1 %	3,3 %
1,4	1,3 %	4,1 %
1,5	0,6 %	4,8 %
1,6	0,0 %	5,4 %

Source : ministère en charge du budget

¹ Pour l'entreprise, la réduction générale s'applique globalement aux cotisations maladie, famille et vieillesse sans distinction par risque. D'un point de vue comptable, une telle distinction est ensuite réalisée en tenant compte du poids des différentes cotisations exonérées. Le tableau ci-dessus présente le taux d'exonération de cotisations Famille calculé en application de ce principe et fait figurer également, par différence, le taux « effectif » de cotisations Famille restant dues.

Le nouveau mode de calcul des cotisations « Famille », introduit par le présent projet de loi, implique ainsi des **mesures de coordination** avec le dispositif actuel des allègements de charges sur les bas salaires, dont les principes actuels sont détaillés dans l'encadré suivant.

Les allègements dits « Fillon »

• La **réduction générale des cotisations patronales** de sécurité sociale, instaurée par la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi, s'est **substituée, à compter du 1^{er} juillet 2003, à deux exonérations dégressives** :

- d'une part, les **« allègements dits offensifs » destinés à abaisser le coût du travail peu qualifié** : une exonération de cotisations familiales sur les salaires inférieurs à 1,2 SMIC a été mise en place en 1993 (« Ristourne Balladur ») et complétée en 1995 par une réduction dégressive sur les bas salaires (« Ristourne Juppé »). Ces deux dispositifs ont été fusionnés en 1997 pour former un allègement dégressif compris entre 1 et 1,3 SMIC, dont le taux maximal était de 18,2 points ;

- d'autre part, les **« allègements dits défensifs » destinés à atténuer**, pour l'employeur, **le coût de la réduction du temps de travail**, d'abord dans le cadre d'accords collectifs (aide « Robien » en 1996), puis de la mise en place des 35 heures (loi Aubry I en 1998).

Ces deux dispositifs ont fusionné **au 1^{er} janvier 2003 dans un allègement unique dégressif égal à 26 points de cotisations au niveau du SMIC et diminuant progressivement pour s'annuler à 1,6 SMIC. Ce taux est porté à 28,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés.**

• Sont concernés par cette réduction générale **les employeurs du secteur privé** soumis à l'obligation de cotiser au régime d'assurance chômage, ceux des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires, ainsi que certains employeurs du secteur parapublic.

En revanche, n'en bénéficient pas les particuliers employeurs, l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs, les employeurs relevant des autres régimes spéciaux.

• **Les cotisations patronales familiales sont concernées aujourd'hui par ce dispositif.** En revanche, **n'entrent pas dans le champ de la réduction « Fillon »** : les cotisations accidents du travail - maladies professionnelles, la participation employeur au Fonds national d'aide au logement, le versement transport, la contribution solidarité autonomie, les cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO), les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage, les cotisations salariales de sécurité sociale, la CSG et la CRDS.

• La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a prévu de prendre en compte les heures supplémentaires pour le calcul des allègements généraux.

• Cette politique bénéficie aujourd'hui à **10 millions de salariés**¹.

¹ Annexe 5 du PLFSS pour 2012.

Le D du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi modifie ainsi l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale :

- **Il sort**, tout d'abord, **les cotisations patronales « Famille » du dispositif « Fillon »** (1^o du D du II ; le B du III fait de même s'agissant des salariés agricoles).

- Il procède ensuite à une **modification de la valeur maximale du coefficient** pris en compte pour la détermination de la réduction générale des cotisations sociales patronales.

Aujourd'hui, **la valeur maximale de ce coefficient est explicitement fixée dans le code de la sécurité sociale à 0,26 (et à 0,281 pour les employeurs de un à 19 salariés)**. Ces valeurs permettent ainsi, au niveau du SMIC, une exonération quasi totale des cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exception des cotisations AT-MP sortis du dispositif.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 241-13 ne fixe plus explicitement de valeur maximale du coefficient, mais indique que **celle-ci sera désormais égale à la somme des taux des cotisations dues au titre des assurances sociales** (soit les seules cotisations vieillesse et maladie, les cotisations AT-MP, et désormais « Famille », étant exclus du dispositif).

La réduction « Fillon » sera ainsi désormais automatiquement relevée en cas d'augmentation des taux des cotisations patronales concernées.

Cette valeur maximale du coefficient bénéficiera, comme actuellement, aux **employeurs de moins de vingt salariés** et aux groupements d'employeurs visés aux articles L. 1253-1 et L. 1253-2 du code du travail pour les salariés mis à la disposition des membres de ces groupements qui ont un effectif de dix-neuf salariés au plus.

Pour les autres employeurs, la valeur de ce coefficient sera fixée par décret, dans la limite de la valeur maximale destinée aux employeurs de un à dix-neuf salariés.

- **Le point de sortie de ces allègements n'est en revanche pas modifié et demeure fixé à 1,6 SMIC.**

- Le E du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi procède en outre à une mesure de coordination, afin de tenir compte de ces nouvelles mesures de calcul des allègements généraux qui entreront en vigueur au 1^{er} octobre 2012 : l'exception au principe de compensation en faveur des allègements généraux porte sur le dispositif tel que résultant de sa rédaction en vigueur, non plus au 1^{er} janvier 2011, mais au 1^{er} octobre 2012, soit la date d'entrée en application des modifications du régime des allègements généraux prévues par l'article 1^{er} du présent projet de loi.

3. Les mesures de coordination avec les exonérations outre-mer

Le F du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi propose, quant à lui, de **modifier les modalités de calcul des exonérations ciblées de cotisations patronales outre-mer**, rappelées dans l'encadré suivant.

Les exonérations de cotisations sociales en faveur des entreprises implantées en outre-mer

• Ce dispositif – que le présent projet de loi propose de modifier – a été introduit par l'article 4 de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Il a connu depuis des modifications substantielles.

• Pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les exonérations sont les suivantes :

- **s'agissant des employeurs de moins de 11 salariés** : pour les rémunérations inférieures à 2,2 SMIC, l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, sauf AT-MP, est totale sur la partie du salaire allant jusqu'à 1,4 SMIC ; pour les rémunérations égales ou supérieures à 2,2 SMIC, cette exonération est ensuite dégressive et s'annule à 3,8 SMIC ;

- **en ce qui concerne les employeurs de 11 salariés (droit commun)** : l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, sauf AT-MP, est totale jusqu'à 1,4 SMIC, puis dégressive et s'annule à 3,8 SMIC ;

- **pour les employeurs qui remplissent les critères de l'exonération renforcée** (employeurs respectant certaines conditions relatives au lieu d'implantation, au secteur d'activité, au montant du chiffre d'affaires...) : l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, sauf AT-MP, est totale sur la partie du salaire allant jusqu'à 1,6 SMIC pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC, puis dégressive et s'annulant à 4,5 SMIC.

Source : annexe 5 du PLFSS pour 2012

Selon l'exposé des motifs de l'article 1^{er} du présent projet de loi, « *le Gouvernement a choisi de faire évoluer la forme juridique de ces exonérations spécifiques afin que la présente réforme n'ait pas pour effet d'augmenter le coût du travail sur certaines catégories de salariés* ».

a) La hausse du coût du travail en outre-mer en l'absence de mesure de coordination

Le graphique suivant retrace, pour les entreprises d'au moins 11 salariés :

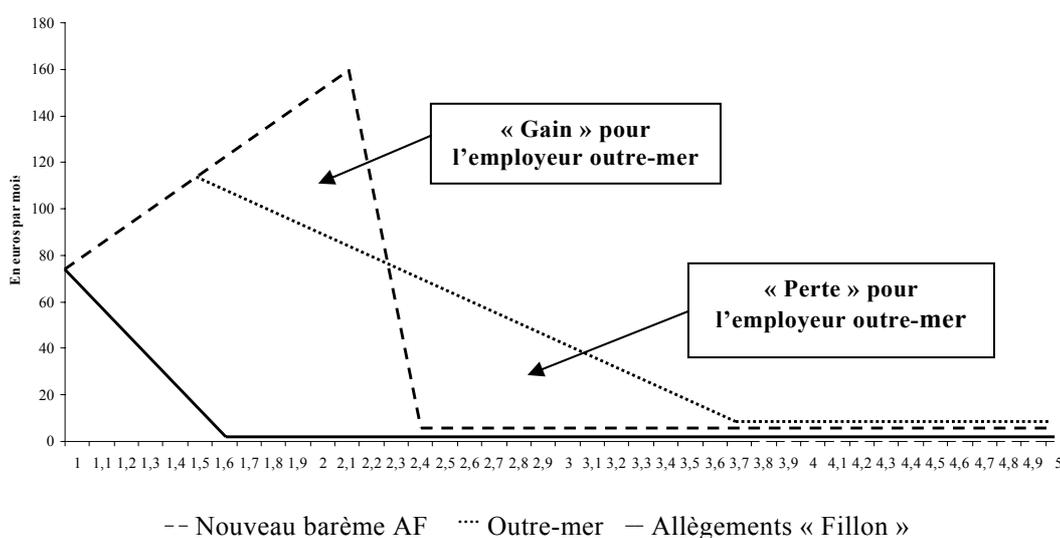
- **les exonérations actuelles de droit commun**, dits « allégements Fillon » (courbe en bas du graphique). Cet allégement est total au niveau du SMIC (soit 5,4 % du salaire), puis dégressif jusqu'à s'annuler à 1,6 SMIC ;

- **le barème de droit commun pour les cotisations familiales proposé par le présent PLFR**, c'est-à-dire une exonération totale jusqu'à

2,1 SMIC, puis dégressive jusqu'à s'annuler à 2,4 SMIC (courbe la plus haute) ;

- **le montant des exonérations applicables en outre-mer** rapporté aux seules cotisations « Famille ». Cette exonération est totale jusqu'à 1,4 SMIC, puis dégressive jusqu'à s'annuler à 3,8 SMIC (courbe au milieu du graphique).

Exonérations de cotisations sociales familiales : droit commun et outre-mer sans mesure de coordination



Source : ministère en charge du budget

En l'absence du dispositif de coordination proposé par l'article 1^{er} du présent projet de loi, le gain pour l'employeur outre-mer actuel (courbe du milieu) serait remplacé par le gain du régime de droit commun (courbe du haut). Ce gain serait supérieur au droit actuel pour les salaires compris entre 1,4 SMIC et 2,3 SMIC (courbe du haut pour sa part supérieure à la courbe du milieu), mais inférieur pour les salaires compris entre 2,3 SMIC et 3,8 SMIC (courbe du milieu pour sa part supérieure à la courbe du bas).

Ainsi, sans la modification proposée dans le cadre de l'article 1^{er} du présent projet de loi, **le coût du travail en outre-mer serait augmenté pour les salariés ayant un salaire compris entre 2,3 et 3,8 SMIC.**

b) Le dispositif proposé

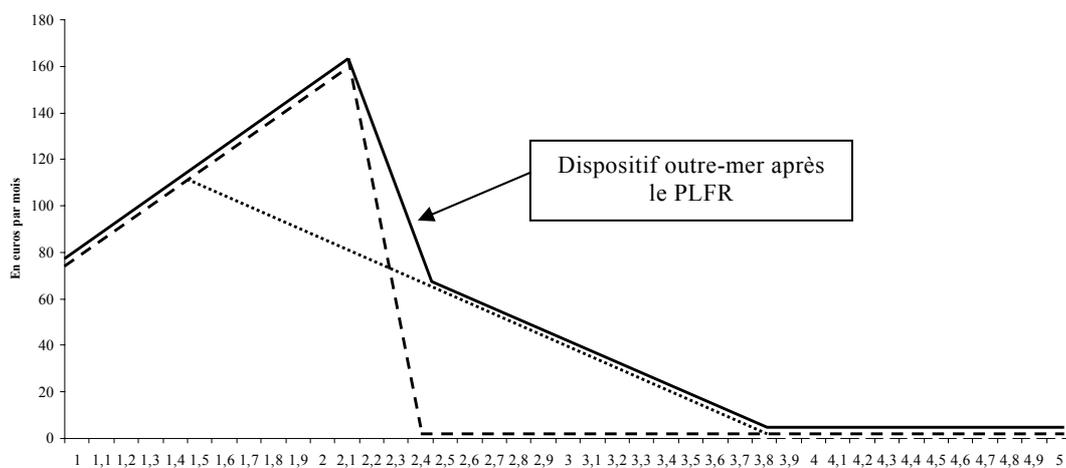
Le dispositif introduit permet de pallier cet effet. Les exonérations ciblées outre-mer seront désormais calculées ainsi :

« Lorsque la rémunération horaire est inférieure à un seuil égal au salaire minimum de croissance majoré de 40 %, le montant de l'exonération est égal au montant des cotisations à la charge de l'employeur au titre des

assurances sociales et des allocations familiales. A partir de ce seuil, la part de la rémunération sur laquelle est calculée l'exonération décroît et devient nulle lorsque la rémunération horaire est égale à 3,8 fois le salaire minimum de croissance. »

Le montant d'abaissement du coût du travail résultant de cette formule est donné par le graphique suivant.

Exonération de cotisations sociales familiales : droit commun et outre-mer avec la mesure de coordination proposée par le présent PLFR



-- Nouveau barème AF ---- Outre-mer (dispositif actuel) — Outre-mer (dispositif post-PLFR)

Source : ministère chargé du budget

Comme aujourd'hui, l'employeur outre-mer sera exonéré à 100 % de ses cotisations familiales pour un salaire de 1,4 SMIC et il ne le sera plus à partir de 3,8 SMIC. Entre les deux, le dispositif proposé sera quasi-équivalent au dispositif de droit commun avec un léger avantage supplémentaire pour les rémunérations comprises entre 2,1 et 2,4 SMIC, puis identique au dispositif outre-mer actuel jusqu'à 3,8 SMIC.

Selon le ministère en charge du budget, cette mesure aurait un **impact financier « très limité »** ; aucun chiffrage n'a néanmoins été apporté à votre commission.

4. Les pertes de recettes pour la CNAF

Les nouvelles modalités de calcul des cotisations d'allocations familiales entraîneront globalement une réduction du montant des cotisations patronales évaluée à 17,1 milliards d'euros (par rapport à une situation sans allègements « Fillon »).

L'exclusion du risque famille du champ des exonérations générales « Fillon » conduira, quant à elle, en année pleine à des recettes supplémentaires pour la branche de 3,9 milliards d'euros.

Au total, le nouveau dispositif se traduira donc par une perte de recettes pour la branche famille de **13,2 milliards d'euros** (17,1 - 3,9), soit une réduction équivalente du montant global des cotisations acquittées par les entreprises concernées.

B. LE RÉAMÉNAGEMENT DES RESSOURCES DE LA CNAF

1. Le principe de la compensation des pertes de recettes pour la CNAF

Le IV de l'article 1^{er} du présent projet de loi explicite les **deux ressources qui permettront de compenser à la branche famille les pertes de recettes** induites par le nouveau calcul des cotisations patronales « Famille » :

- d'une part, la ressource mentionnée au 9^o de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale (soit **une part de TVA**) ;

- d'autre part, la part correspondant à la **hausse de la CSG sur les revenus du capital**, introduite par le présent PLFR.

Votre rapporteure générale reviendra sur la portée de ce mécanisme de compensation dans la suite du présent rapport.

2. Une hausse de 1,6 point du taux normal de TVA

a) Un taux normal actuel de TVA à 19,6 %

L'article 97 de la **directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006** relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) autorise les Etats membres à appliquer un taux normal de TVA qui ne peut pas être inférieur à 15 %.

En application de l'article 278 du code général des impôts (CGI), ce taux normal est en **France métropolitaine** de **19,6 %** depuis le 1^{er} avril 2000.

L'article 297 du CGI prévoit plusieurs taux de TVA dérogatoires au taux normal dans les départements de **Corse**, en fonction des produits et services concernés. En particulier, un taux de TVA à 8 % s'applique pour les travaux immobiliers, les ventes de matériels agricoles livrés en Corse¹, des fournitures de logement en meublé, les ventes à consommer sur place (en dehors du cas des cantines d'entreprise) et les ventes d'électricité effectuées

¹ Leur liste est fixée par arrêté du ministre de l'économie et des finances.

en basse tension. De même, un taux de 13 % est appliqué aux ventes de produits pétroliers livrés en Corse.

Hormis ces cas particuliers visés par des dispositions spécifiques à l'article 297 du CGI, le taux normal de **19,6 %** prévu à l'article 278 du CGI s'applique dans les départements de Corse.

En application de l'article 296 du CGI, le taux normal de TVA est en revanche fixé à **8,5 %** dans les départements de **Guadeloupe**, de **La Martinique** et de **La Réunion**.

En application de l'article 294 du CGI, la TVA n'est provisoirement **pas applicable** dans le département de la **Guyane**. Elle n'est pas non plus applicable à **Mayotte**.

Il convient par ailleurs de souligner qu'au regard de la TVA les exploitants agricoles relèvent d'un régime particulier. En effet, en application de l'article 298 *bis* du CGI, les **exploitants agricoles** sont placés, pour leurs opérations agricoles, sous le régime du remboursement forfaitaire¹. Ils sont ainsi dispensés du paiement de la TVA et des obligations qui incombent aux assujettis. Dans ce cadre, le taux du remboursement forfaitaire est fixé pour les ventes faites à compter du 1^{er} janvier 2012 :

- à 4,63 % pour le lait, les animaux de basse-cour, les œufs, les animaux de boucherie et de charcuterie définis par décret, ainsi que les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux mentionnés à l'annexe I du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 ;

- à 3,68 % pour les autres produits.

b) Une augmentation de 1,6 point du taux normal de TVA, accompagnée d'aménagements sectoriels (figurant notamment à l'article 1er A)

• **Le IV** de l'article 1^{er} du présent projet de loi vise à **augmenter le taux normal de TVA** tout en accompagnant cette hausse de **dispositions spécifiques**.

Le 1° du A de ce paragraphe prévoit la hausse du taux normal de TVA de 19,6 % à **21,2 %** en modifiant l'article 278 du CGI.

• **Le 2° du A** du même paragraphe modifie l'article 297 du CGI relatif aux taux dérogatoires dans les départements de **Corse** :

- le taux de TVA à 8 % s'appliquant actuellement aux travaux immobiliers, aux ventes de matériels agricoles, aux fournitures de logement en meublé, aux ventes à consommer sur place et aux ventes d'électricité effectuées en basse tension (*Cf. supra*) passe à 8,7 % ;

- le taux de 13 % appliqué aux ventes de produits pétroliers (*cf. supra*) enregistre une hausse pour se fixer à 14,1 %.

¹ Ils peuvent cependant aussi opter pour une imposition d'après un régime simplifié.

- **Le 3° du A** concerne le régime des **exploitants agricoles**. A compter du 1^{er} octobre 2012, leurs taux de remboursement forfaitaire (*cf. supra*) passeront, respectivement, de 4,63 % à 4,73 % et de 3,68 % à 3,78 %. Ces taux seront ensuite relevés, à compter du 1^{er} janvier 2013, à 5,01 % et à 4,06 % (**B du IV**).

- **Le 4° du A** procède, pour sa part, à un **ajustement à la baisse du taux normal du droit de consommation sur les cigarettes et les tabacs**. Cet ajustement est décrit dans le tableau ci-dessous.

Le lien particulier entre la TVA et le prix des tabacs

Le lien entre les prix des tabacs manufacturés (homologués par arrêté) et la fiscalité est à double sens. En effet, tous les éléments du prix sont définis en pourcentage du prix de détail et sont donc interdépendants. S'agissant de la TVA en particulier, on parle ainsi d'un « taux en dedans » du prix de vente au détail : le taux normal de 19,6 % correspond à un taux de 16,3856 % « en dedans ».

Dans ces conditions, une modification du prix du fabricant entraîne une hausse du prix de détail et donc du montant des prélèvements et de la rémunération des buralistes. Inversement, une hausse du droit de consommation modifie l'assiette de la TVA et le montant de taxe collecté. Une modification du taux de TVA se répercute sur le prix de vente au détail et donc sur le droit de consommation pour maintenir le taux global de prélèvement. Enfin, une hausse de la remise des buralistes entraîne soit une hausse du prix de détail et des taxes, soit, sans modification du prix de détail, une baisse de la marge des fabricants.

A prix constant, une hausse de TVA entraîne soit une diminution de la remise brute allouée au débitant, alors que sa hausse progressive est prévue dans le cadre du troisième « Contrat d'avenir » passé avec la profession des buralistes, soit une diminution du prix du fabricant, soit enfin une diminution du droit de consommation.

Concrètement, la hausse de 1,6 point du taux normal de TVA appliqué au prix hors taxe correspond à une hausse de 1,1038 point de la TVA appliqué au prix TTC, qui est l'agrégat pertinent en matière de fiscalité des produits du tabac.

Pour maintenir en niveau le prix hors taxe et remise (PHTR) d'un paquet de cigarettes, les fabricants devraient augmenter de 11,3 % le prix de vente au public (PVP) pour compenser la hausse globale de prélèvement de 1,1038 point. Mais compte tenu de la baisse en volume du marché consécutive à une telle augmentation des prix (on retient en général une élasticité de l'ordre de -0,5 ce qui signifie que les volumes consommés diminueraient de 5,7 %), l'augmentation de prix nécessaire au maintien du PHTR global des fabricants pourrait atteindre jusqu'à 15 %.

Le choix retenu par le Gouvernement dans le cadre de l'article 1^{er} du présent projet de loi consiste donc à compenser la hausse de la TVA par une baisse du droit de consommation. Ce choix permet de maintenir une charge fiscale constante sur les produits de tabac.

La baisse du taux normal du droit de consommation sur les cigarettes et les tabacs

Groupe de produit	Taux normal actuel	Taux normal proposé
Cigarettes	64,25 %	63,28 %
Cigares	27,57 %	27,29 %
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	58,57 %	58,02 %
Autres tabacs à fumer	52,42 %	51,32 %
Tabacs à priser	45,57 %	44,47 %
Tabacs à mâcher	32,17 %	31,07 %

Cette même logique a conduit à l'adoption par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, de l'article 1^{er} A du présent projet de loi de finances rectificative, qui prévoit la **remise avant le 15 janvier 2013 d'un rapport sur les conséquences éventuelles pour les consommateurs de l'augmentation du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée sur les prix des carburants**. Ce rapport doit se prononcer sur les conditions dans lesquelles les tarifs de la taxe intérieure de consommation devraient, le cas échéant, être ajustés afin de compenser les effets de la hausse du taux de taxe sur la valeur ajoutée.

- Selon les données de l'étude d'impact, la hausse de 1,6 point du taux normal de TVA engendrerait des recettes supplémentaires de **10,6 milliards d'euros**.

Quant à la baisse des droits de consommation sur les tabacs, elle entraînerait une perte de recettes pour la sécurité sociale de **160 millions d'euros en année pleine**.

c) Son affectation à la CNAF

Afin de compenser une partie des pertes de recettes de la CNAF au titre du nouveau mode de calcul des cotisations familiales, une part du produit de la TVA – dont le montant correspond à la hausse de 1,6 point de cette taxe – lui est affectée.

Le 4^o du A du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi **complète ainsi les ressources de la CNAF en y ajoutant une fraction égale à 6,70 % du produit de la TVA nette** correspondant aux montants de cette taxe enregistrée au titre de l'année par les comptables publics, déduction faite des remboursements et restitutions effectuées pour la même période par les comptables assignataires.

3. La hausse de la CSG sur les revenus patrimoniaux

a) *Un taux global de prélèvements sociaux sur les revenus du capital porté à 15,5 %*

L'article 1^{er} du présent projet de loi procède, en outre, à une **augmentation de 2 points de la CSG sur les revenus du capital**, celle-ci passant de **8,2 % à 10,2 %** (1^o du C du II).

Les taux de CSG varient en fonction de la nature des revenus assujettis. Ainsi, ce taux est aujourd'hui de :

- 7,5 % sur les revenus d'activité ;
- 6,2 % pour les allocations chômage (3,8 % ou exonération totale pour les plus petites allocations) ;
- 6,6 % pour les pensions et retraites (3,8 % ou exonération totale pour les plus petites retraites) ;
- 8,2 % pour les revenus du capital ;
- 6,9 % pour les revenus issus de certains jeux d'argent et de hasard.

Le **taux global de prélèvements sociaux sur les revenus de placement et les revenus du patrimoine** s'élèvera ainsi désormais à **15,5 %**. Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital recouvrent, en effet, **cinq prélèvements et contributions différentes** (*cf. encadré*).

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital : deux types de revenus concernés (les revenus de placement et les revenus du patrimoine) et cinq prélèvements différents

• Les prélèvements sociaux dits sur les « revenus du patrimoine »

Aux termes de l'article 136-6 du code de la sécurité sociale relatif à la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du patrimoine, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France sont assujetties à une contribution sur les revenus du patrimoine, assise sur le montant net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu :

- des revenus fonciers ;
- des rentes viagères à titre onéreux ;
- des revenus des capitaux mobiliers qui ne sont pas soumis aux prélèvements sociaux sur les revenus d'activité au titre de l'article 136-3 du code de la sécurité sociale, et qui n'ont pas été soumis aux prélèvements sociaux au titre des produits de placement ;
- des plus-values, gains en capital et profits réalisés sur les marchés à terme d'instruments financiers et de marchandises ainsi que sur les marchés d'options négociables, soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel ;
- des plus-values mentionnées à l'article 167 *bis* du code général des impôts (plus-values latentes constatées sur les droits sociaux) ;

- de tous les types de revenus entrant, dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices non commerciaux ou des bénéfices agricoles, à l'exception de ceux qui sont assujettis à la contribution sur les revenus d'activité et de remplacement définie aux articles L. 136-1 à L. 136-5 du code de la sécurité sociale.

Sont également assujettis à la contribution les revenus taxés forfaitairement, en cas de disproportion marquée entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus, d'après certains éléments de train de vie et en cas de présomption de revenu et en fonction des éléments de train de vie.

Enfin, sont concernés par la contribution sociale sur les revenus du patrimoine tous les revenus dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions, et qui n'ont pas supporté la CSG au titre des revenus d'activité ou de remplacement.

• **Les prélèvements sociaux dits sur les « revenus de placement »**

Aux termes de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale relatif à la contribution sociale généralisée sur les produits de placement, l'assiette de ce prélèvement est essentiellement composée :

- des produits de placement entrant dans le champ du prélèvement libératoire (intérêts des comptes sur livrets, comptes courants, revenus obligataires) ;
- des plus-values immobilières ;
- des dividendes (depuis le 1er janvier 2008) ;
- des intérêts et primes d'épargne des comptes et plan d'épargne logement ;
- des produits d'assurance-vie ;
- des produits des plans d'épargne populaire ;
- des plans d'épargne en action (PEA).

• **Les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine recouvrent cinq prélèvements et contributions :**

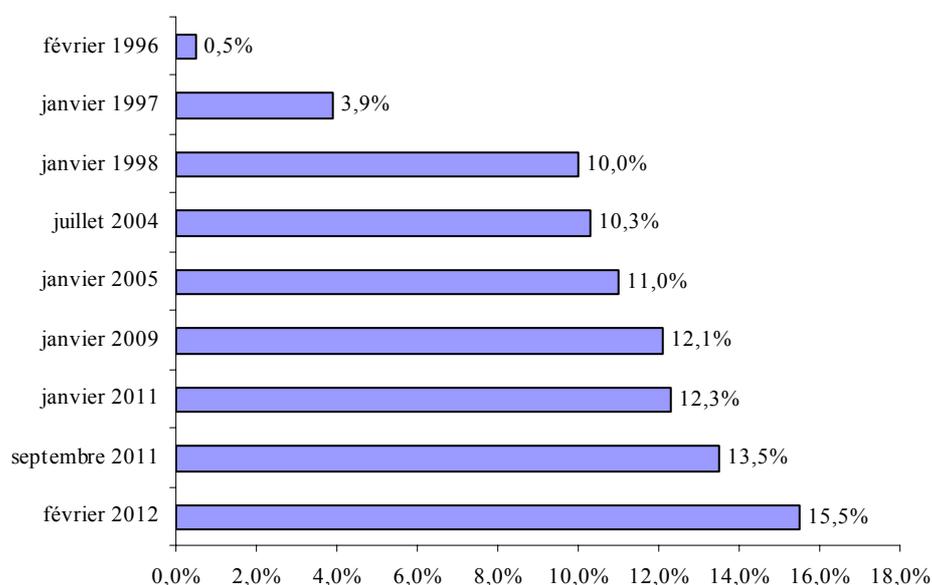
- la contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 8,2 % qu'il est proposé de porter à 10,2 % (art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale) ;
- la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 % (art. 15 et 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale) ;
- le prélèvement social au taux de 3,4 % (art. L. 245-16 du code de la sécurité sociale) – qui a été modifié par la loi de finances rectificative pour 2011) ;
- la contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 0,3 % (contribution solidarité-autonomie), codifiée à l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles ;
- la contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 1,1 % (contribution au financement du revenu de solidarité active), codifiée à l'article L. 262-24 du code précité.

b) Une accentuation des défauts de la fiscalité française sur les revenus patrimoniaux, qui n'est désormais ni compétitive ni juste

Cette nouvelle augmentation fait suite à deux hausses de prélèvements sociaux sur le patrimoine survenues en 2011 : l'une, de 0,2 point au début de l'année et l'autre de 1,2 point à la suite de l'entrée en vigueur du collectif budgétaire de septembre (loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011).

Le graphique ci-après retrace l'historique des taux des prélèvements sociaux sur les revenus patrimoniaux depuis l'origine, en 1996.

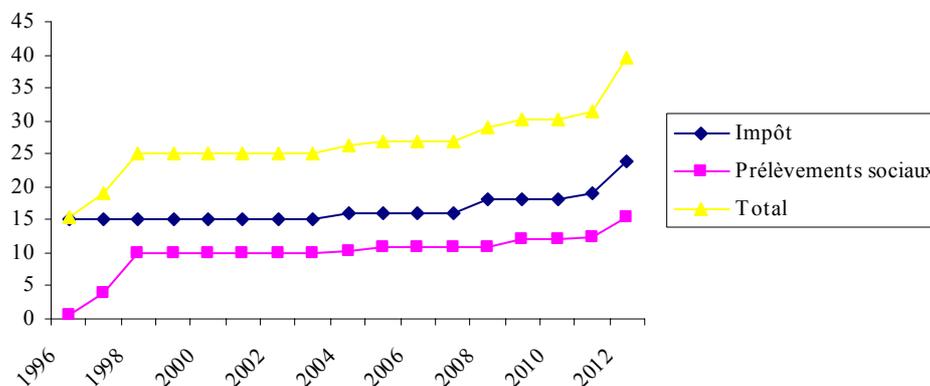
Historique des taux des prélèvements sociaux sur les revenus patrimoniaux



Source : commission des finances

En tenant compte de la fiscalité, dont le **taux « ordinaire »** est passé, depuis 1996, de 15 % à 19 % en 2011 et à **24 % depuis 2012**, on atteint un **taux global de prélèvement de 39,5 %**. Là encore, le graphique suivant rend compte de cette évolution au fil des ans.

Taux ordinaires d'imposition et de prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine



Source : commission des finances

Au total, le présent projet de loi de finances rectificative accentue les défauts de la fiscalité française sur les revenus patrimoniaux, qui n'est ni compétitive ni juste :

- elle n'est pas compétitive car l'affichage d'un taux de prélèvements de 39,5 % ne constitue pas un encouragement à l'investissement, même si les contribuables les mieux informés (ou les mieux conseillés) peuvent bénéficier de nombreuses possibilités de contournement de ce taux¹ ;

- et elle n'est pas juste en raison de l'absence de tout caractère progressif de ces prélèvements, qui concernent aussi bien les petits épargnants que les revenus les plus élevés et les grandes fortunes.

¹ Il peut être rappelé, en particulier, que les dividendes peuvent être taxés au barème de l'impôt sur le revenu après abattement de 40 %, que de nombreux produits permettant aux investisseurs, sous certaines conditions, de n'être frappés que de façon réduite – c'est par exemple le cas de la taxation de l'assurance-vie à 7,5 % au-delà de huit ans de détention – voire d'être exonérés d'impôt (livrets, PEA, certains PEL, etc.) et que la détention longue de valeurs mobilières permet de bénéficier d'un report d'imposition pouvant devenir définitif dans des conditions complexes de réinvestissement.

Le débat au Sénat sur la progressivité de l'impôt patrimonial lors de l'examen de la loi de finances rectificative de décembre 2011¹

Article 13² : augmentation des taux du prélèvement forfaitaire libératoire applicables aux revenus du capital (dividendes et intérêts)

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Cette proposition s'inscrit dans le prolongement de nos discussions sur la première partie du projet de loi de finances pour 2012 concernant le prélèvement forfaitaire libératoire.

L'article 13 porte le taux du prélèvement obligatoire sur les intérêts de 19 % à 24 % et celui du prélèvement libératoire sur les dividendes de 19 % à 21 %.

Selon le Gouvernement, ces mesures permettent de rapprocher la fiscalité sur les revenus du capital de celle qui est applicable sur les revenus du travail, voire de les aligner l'une sur l'autre. Nous revenons ici à un débat de fond. Or, non seulement l'affirmation du Gouvernement est fautive, mais elle l'est doublement. D'une part, pour les revenus élevés, le taux de 24 % reste très éloigné de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, qui est de 41 % ; d'autre part, pour les revenus plus faibles, par exemple ceux qui se sont situés dans les tranches à 5,5 % et 14 %, le taux de 24 % est encore plus défavorable que celui de 19 %. Il serait donc pertinent, du point de vue de la justice fiscale, d'intégrer les revenus du patrimoine dans le barème de l'impôt sur le revenu pour lui donner sa progressivité. Et la réforme que nous avons défendue en loi de finances initiale présente l'avantage de rapporter 1,6 milliard d'euros, tout en étant favorable à 5,6 millions de contribuables sur les 7,3 millions de foyers concernés. L'impact est tout de même considérable !

Cependant, réaliser cette réforme en une seule fois créerait pour l'État, en 2012, un décalage de trésorerie de 4 milliards d'euros. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de procéder par étapes, en commençant, dès à présent, par la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes. Tel est l'objet de cet amendement [...].

M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'Etat. – Le Gouvernement est également défavorable à l'amendement n° 7, qui vise à supprimer le prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux dividendes. Ces derniers seraient alors obligatoirement imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Cette mesure aurait pour effet – vous l'avez d'ailleurs dit, vous le revendiquez même, madame la rapporteure générale – de reporter la perception de l'impôt d'un an, à 2013, donc. [...]

Si nos deux mesures, la nôtre – en l'occurrence, la hausse de deux points du prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux dividendes –, et la vôtre – la suppression pure et simple du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes – ont pour effet d'augmenter l'imposition des dividendes perçus par les contribuables imposés dans la dernière tranche du barème, elles n'ont pas – loin de là ! – le même effet budgétaire. En effet, l'adoption de votre amendement se traduirait par une perte pour les recettes de l'État de 1,5 milliard d'euros.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. – Je me prononcerai contre l'amendement n° 7 et le sous-amendement n° 88. J'estime que, en la matière, aller plus loin que ce que prévoit le Gouvernement serait adresser un signal très négatif pour l'épargne et pour les investisseurs en actions sur un marché dont la visibilité est déjà très faible.

Dans un pays, on a besoin d'épargne, d'épargnants, d'investisseurs individuels, d'actionnaires individuels. Traiter ces derniers sur un mode qui serait perçu comme punitif ne pourrait qu'avoir des effets économiques très négatifs !

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Devenu l'article 20 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 précitée, dans la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, à la suite de la nouvelle lecture.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Ce débat, nous l'avons déjà eu avec Mme Péresse lors de l'examen de la première partie de la loi de finances. Je voudrais insister sur un point : les dispositions de l'amendement n° 7 participent d'une philosophie fiscale fondamentalement différente de celle du Gouvernement et du président de la commission des finances.

En effet, dans un cas, on est dans un système proportionnel libérateur de l'impôt sur le revenu et dans l'autre, celui qui est proposé par mon amendement, on est dans la défense de l'impôt sur le revenu et de sa progressivité.

Monsieur le secrétaire d'État, vous nous objectez le coût de notre proposition pour la première année. Je ne le conteste pas, tout en précisant qu'il s'agit bien d'un coût de trésorerie, et non d'un coût budgétaire. J'ajoute que, chaque année, à partir de 2013, cette mesure rapportera de 200 à 300 millions d'euros de revenus supplémentaires.

De plus, votre système pénalise les petits détenteurs de capital, les actionnaires qui auraient tout intérêt à entrer dans le barème. À l'inverse, ceux que vous avantez en maintenant le système du prélèvement libérateur, même en relevant le taux, sont les contribuables les plus fortunés. Ceux-là font appel aux services des meilleurs conseillers, qui savent se glisser entre les mailles de notre filet fiscal pour optimiser l'impôt de leurs clients !

Deux logiques différentes sont en présence. C'est la raison pour laquelle je maintiens, bien sûr, cet amendement n° 7. Nous sommes pour la suppression du prélèvement libérateur et la redynamisation de l'impôt sur le revenu, qui doit retrouver sa progressivité.

Source : compte-rendu intégral de la séance du 14 décembre 2011

c) Une affectation à la CNAF

• En vertu de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale, la CNAF est **déjà aujourd'hui destinataire d'une part de CSG**, correspondant :

- à un taux de 0,82 % (« droit commun ») ;

- et, par dérogation, à un taux de 0,8 % pour les revenus d'activité soumis à une CSG au taux de 7,5 %.

• Le 2° du C du II de l'article 1^{er} du présent projet de loi procède à **l'affectation supplémentaire de 2 points de CSG sur les revenus du capital**.

La CNAF devient ainsi bénéficiaire d'une fraction de CSG pour une part correspondant à :

- un taux de 0,8 % pour les revenus d'activité (comme aujourd'hui) ;

- un taux de 2,82 % pour les revenus du capital (soit une hausse de deux points correspondant à l'augmentation de la CSG sur les revenus du capital introduite par le présent PLFR) ;

- un taux de 0,82 % pour les autres revenus (« droit commun actuel »).

Selon les données de l'étude d'impact, cette hausse de deux points de la CSG sur les revenus de placement et du patrimoine générera **2,6 milliards d'euros**.

Au total, la CNAF recevra ainsi environ **13,2 milliards d'euros de recettes supplémentaires, 10,6 milliards d'euros via l'affectation de TVA et 2,6 milliards d'euros via l'affectation de CSG.**

4. Les mesures de coordination relatives aux autres fractions de TVA affectées à la sécurité sociale

Le VI de l'article 1^{er} du présent projet de loi **supprime, quant à lui, les différentes TVA brutes sectorielles aujourd'hui affectées à la sécurité sociale et les remplace par des fractions de TVA nette.**

- Ainsi, le **A** du VI supprime **l'affectation à la branche maladie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée brute** collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques et de celle collectée par les fournisseurs de tabacs qui venait **en compensation pour solde de tout compte des allègements généraux.**

- Le **B** du VI supprime, quant à lui, **les fractions de TVA brute affectée à la CNAM dans le cadre de la réforme des retraites** (la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes pour une fraction égale à 43 % du produit collecté ; les fabricants d'équipements d'irradiation médicale, d'équipements électromédicaux et électrothérapeutiques ; les médecins généralistes ; les établissements et services hospitaliers ; les établissements et services d'hébergement médicalisé pour personnes âgées ; les sociétés d'ambulance).

- **La suppression de ces deux blocs est compensée par l'affectation d'une fraction égale à 5,38 % du produit de la TVA nette à la branche maladie.**

- Le **C** du VI supprime, quant à lui, **du panier fiscal « TEPA », la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées.** Elle est remplacée par une fraction égale à 1,33 % du produit de la TVA nette.

Le tableau suivant synthétise ces opérations de conversion de TVA brute sectorielle en fractions de TVA nette.

« Conversion » des TVA brutes sectorielles affectées à la sécurité sociale en fractions de TVA nette

	Rendement attendu en milliards d'euros	% de TVA nette
TVA affectée en compensation pour solde de tout compte des allègements Fillon		
TVA brute collectée sur les produits pharmaceutiques	3,60	2,28
TVA brute collectée sur les tabacs	3,70	2,31
TVA affectée en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires		
TVA brute collectée sur les alcools	2,10	1,33
TVA affectée dans le cadre du financement de la réforme des retraites		
TVA brute collectée sur les secteurs de la santé (TVA « retraites »)	1,30	0,79
Total	10,61	6,70
<i>Pour rappel :</i>		
TVA affectée à la CNAF en compensation du nouveau mode de calcul des cotisations « Famille »		
Majoration de 1,2 point de la TVA à 19,6 %	10,60	6,70
Total de la TVA affectée à la sécurité sociale	21,21	13,40

Source : commission des finances, d'après les données chiffrées du ministère chargé du budget

5. Le bilan financier global de la réforme

Selon le Gouvernement, le bilan financier de la réforme – y compris les dépenses « connexes » – sera globalement équilibré.

Il est cependant à noter, pour 2012, une perte de recettes de l'ordre de 500 millions d'euros en raison de l'impact de la réforme sur l'annualisation des allègements généraux (ce point sera développé ci-après).

Bilan financier total de la réforme

(en milliards d'euros)

Pertes de recettes pour la sécurité sociale induites par le dispositif	
Coût « net » résultant du nouveau calcul des cotisations familiales : (Coût global du dispositif – coût actuel des allègements Fillon pour la branche famille)	- 13,20 (17,1-3,9)
Suppression des fractions de TVA aujourd'hui affectées à la sécurité sociale	- 10,47
TVA affectée en compensation des « Allègements généraux » :	7,04
-TVA sur les produits pharmaceutiques :	3,60
-TVA sur les fournisseurs de tabac :	3,44
TVA affectée en compensation des heures supplémentaires :	2,05
-TVA collectée sur les producteurs de boissons alcoolisées :	2,05
TVA affectée en compensation de la réforme des retraites :	1,38
-TVA brute collectée par les fabricants de lunettes :	0,28
-TVA brute collectée par les fabricants d'équipements d'irradiation médicale, d'équipements électromédicaux et électrothérapeutiques :	0,21
-TVA brute collectée par les médecins généralistes :	0,28
-TVA brute collectée par les établissements et services hospitaliers :	0,27
-TVA brute collectée par les établissements et services médicalisé pour personnes âgées :	0,24
-TVA brute collectée par les sociétés d'ambulance :	0,10
Pertes de recettes « connexes »	
Impact en 2012 de l'entrée en vigueur de la réforme sur l'annualisation des allègements généraux	- 0,50 ¹²⁹
Nouveau calcul des exonérations ciblées Outre-mer	Pas chiffré
Baisse des droits tabacs (afin de modérer l'effet cumulatif de la hausse récente des droits tabacs et de la hausse de la TVA)	- 0,16 ¹³⁰
Sous- TOTAL (1)	-24,33

Recettes affectées à la sécurité sociale induites par le dispositif	
TVA « Famille » (compensation partielle de la baisse des cotisations famille) Fraction égale à 6,70 % du produit de la TVA nette	+10,60
TVA « Maladie » Fraction égale à 5,38 % du produit de la TVA nette	+8,51
TVA affectée en compensation des heures supplémentaires Fraction égale à 1,33 % du produit de la TVA nette	+2,10
Hausse de la CSG sur les revenus du capital	+2,60
Sous- TOTAL (2)	+23,81

TOTAL (1-2)	- 520 millions d'euros
--------------------	-------------------------------

¹²⁹ S'agissant des allègements généraux, calculés depuis 2011 sur une base annuelle, la date d'entrée en vigueur de la réforme au dernier trimestre 2012 (1^{er} octobre 2012) oblige, à titre dérogatoire, à les calculer en deux temps : la réduction générale sera calculée pour une première période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre et du 1^{er} octobre au 31 décembre 2012. Compte tenu de la concentration sur la fin d'année des éléments de rémunération exceptionnelle (treizième mois, par exemple), il en résulte un coût correspondant à la différence entre la moindre minoration de la réduction par annualisation en première période et le supplément de minoration de la réduction en seconde période. Ce coût est évalué à environ 500 millions d'euros dans l'exposé des motifs d'un amendement tendant à pallier cet effet déposé par Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale (cf. infra).

¹³⁰ Selon le Gouvernement, la hausse du prix du tabac annoncé pour octobre prochain pourrait augmenter les droits de consommation.

C. LES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT-SÉCURITE SOCIALE : UN DISPOSITIF QUI DEMEURE COMPLEXE

L'article 1^{er} du présent projet de loi introduit, enfin, deux mécanismes destinés à réguler les flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale, résultant pour partie de la présente réforme.

1. Un compte de concours financiers qui ne concernera que les affectations de TVA

Le **I** de l'article 1^{er} du présent projet de loi ouvre, tout d'abord, un compte de concours financiers intitulé « **Avances aux organismes de sécurité sociale** » destiné à retracer respectivement en dépenses et en recettes, **les versements à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et les remboursements des avances sur le montant de TVA affectée à la sécurité sociale**, en application :

- du 3^o de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale (TVA affectée à la branche Maladie) ;

- du 9^o de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale (TVA affectée à la branche Famille) ;

- du 3^o du II de l'article 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 (TVA affectée en compensation des heures supplémentaires).

Selon les informations transmises par le ministère en charge du budget, les avances seront versées **mensuellement en fonction des prévisions d'encaissement de recettes**, suivant un échéancier fixé par convention entre les parties concernées. Une régularisation annuelle s'effectuera, le cas échéant, en mars N+1, au vu des données d'exécution de l'exercice clos.

A l'instar du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales », un décret en Conseil d'Etat précisera que **les avances du compte ne sont pas porteuses d'intérêt**.

Les comptes de concours financiers – article 21 de la LOLF

« Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

« Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

« Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

« Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

« Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

« - soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

« - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

« - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général. »

Les affectations de taxes à la sécurité sociale retracées dans le compte de concours financiers sont limitées à la seule TVA – soit 14 % des impôts et taxes affectées à la sécurité sociale. Ce choix est expliqué par le Gouvernement par deux raisons principales :

- les **volumes de TVA affectés à la sécurité sociale sont importants** : en année pleine, la hausse de 1,6 point est estimée à 10,6 milliards d'euros et s'ajoute aux 10,5 milliards d'euros de TVA déjà affectée à la sécurité sociale, soit un transfert annuel de 21,1 milliards d'euros au total ;

- la création d'un compte de concours financier **permet en outre de faire des avances de fiscalité** : compte tenu du volume de TVA transférée en contrepartie de la baisse des cotisations sociales à la branche famille, ce mécanisme devrait préserver l'équilibre en trésorerie de l'ACOSS, dans le respect des contraintes qui pèsent sur la trésorerie de l'Etat.

A contrario, les autres transferts de fiscalité aux organismes sociaux présentent des caractéristiques différentes :

- les recettes transférées sont généralement d'un volume moindre et ne nécessitent pas d'avances ;

- il s'agit souvent de recettes fiscales entièrement affectées aux organismes de sécurité sociale (par exemple la part de CSG recouvrée par la DGFIP). A ce titre, les recettes fiscales recouvrées par les services de l'Etat mais affectées à des tiers sont retracées dans des comptes de tiers.

2. Quelle garantie pour le financement de la branche Famille ?

Comme cela a été indiqué précédemment, l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale prévoit que, sauf exception explicitement mentionnée, **toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale**, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, **donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application.**

Le dispositif proposé dans le cadre de l'article 1^{er} du présent projet de loi semble donner lieu à **deux interprétations** :

- soit le nouveau mode de calcul des cotisations familiales est considéré comme une exonération ou une réduction de cotisations sociales par rapport au droit existant et entre alors dans le champ de la compensation à l'euro près de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale (thèse soutenue par le Gouvernement) ;

- soit le dispositif introduit est analysé comme un nouveau mode de calcul de l'assiette des cotisations patronales « Famille », destiné à devenir à son entrée en vigueur le « droit commun », auquel cas il ne constitue donc plus une exonération ou une réduction de cotisations sociales. Cette thèse semble, au vu de la rédaction de l'article 1^{er} du présent projet de loi, juridiquement la plus probable, même si elle n'est pas la plus protectrice des ressources de la sécurité sociale.

Si tel était le cas en effet, le **IV** de l'article 1^{er} du présent projet de loi ne prévoirait ainsi qu'une **compensation de la CNAF, non pas à l'euro près, mais en quelque sorte pour « solde de tout compte »**, *via* deux ressources pérennes : une part du produit de la TVA et la majoration de la CSG sur les revenus du capital.

Autrement dit, la compensation financière apportée par l'Etat grâce à la TVA et à la CSG n'aura pas vocation à être ajustée chaque année, comme l'était celui des allègements généraux ou le panier fiscal des heures supplémentaires.

En tout état de cause, le **VII** de l'article 1^{er} du présent projet de loi prévoit uniquement pour l'équilibre financier de la mesure que **le Gouvernement remette au Parlement**, au plus tard le 15 octobre 2013 puis le 15 octobre 2014, un **rapport retraçant les montants constatés**, au titre de l'année précédente :

- d'une part, **de la perte de recettes** résultant de la modification du barème des cotisations d'allocations familiales issue de la présente loi ;

- et, d'autre part, **de la ressource** mentionnée au 9° de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale (**TVA Famille**) ainsi que de la majoration prévue par la présente loi des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-6 et L. 136-7 du même code (**CSG sur les revenus du capital**).

Il est précisé que ce rapport **propose, le cas échéant, les mesures d'ajustement** permettant d'assurer l'équilibre financier de ces opérations. Il ne s'agit donc pas de mesures automatiques d'ajustement - contrairement aux dispositifs qui régissaient la compensation des allègements généraux et celle des exonérations sur les heures supplémentaires (*cf. encadré suivant*) - mais d'un simple « point de rendez-vous » pour les seules années 2013 et 2014, à l'occasion des débats sur le PLF et le PLFSS.

Mécanismes de compensation des allègements généraux et des exonérations sur les heures supplémentaires

- **Article 56 loi de finances pour 2006 – compensation des allègements généraux**

« IV. - En cas d'écart constaté entre le produit en 2006 des impôts et taxes affectés et le montant définitif de la perte de recettes liée aux allègements de cotisations sociales mentionnés au I pour cette même année, cet écart fait l'objet d'une régularisation, au titre de l'année 2006, par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte.

« Toute modification en 2006 du champ ou des modalités de calcul des mesures d'allègement général de cotisations sociales mentionnées au I donnera lieu, si besoin, à un ajustement de la liste des impôts et taxes affectés en application du présent article. »

- **Article 53 de la loi de finances pour 2008 – compensation des heures supplémentaires**

« IV.-En cas d'écart constaté entre le produit des impôts et taxes affectés en application du II et le montant définitif de la perte de recettes résultant des allègements de cotisations sociales mentionnés au I, cet écart fait l'objet d'une régularisation par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte. »

- **VII de l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative**

« Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 15 octobre 2013 puis le 15 octobre 2014, un rapport retraçant les montants constatés, au titre de l'année précédente, d'une part, de la perte de recettes résultant de la modification du barème des cotisations d'allocations familiales issue de la présente loi et, d'autre part, de la ressource mentionnée au 9° de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale ainsi que de la majoration prévue par la présente loi des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-6 et L. 136-7 du même code. Il propose le cas échéant les mesures d'ajustement permettant d'assurer l'équilibre financier de ces opérations. »

Ce mécanisme se rapproche **d'avantage de la « clause de rendez-vous » mise en place dans le cadre la réforme des retraites** (*cf. supra*) qui, rappelons-le, n'a pas donné lieu à la mise en œuvre de mesures de régulation malgré le déséquilibre – certes réduit par rapport au montant total en jeu – constaté.

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

1. Entrée en vigueur dans le temps

• **La réforme entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2012 pour la réduction des cotisations patronales et la hausse de la TVA**¹³¹. Selon le Gouvernement, six mois sont nécessaires pour adapter les logiciels de paye des entreprises et assurer une communication suffisante à l'attention des futurs bénéficiaires de la baisse des cotisations.

De même, entreront en vigueur à cette date :

- le compte de concours financier ;
- les nouvelles affectations de TVA à la sécurité sociale en remplacement des TVA sectorielles actuelles ;
- le nouveau calcul des allègements généraux et des exonérations ciblées outre-mer.

• S'agissant des **allègements généraux**, calculés depuis 2011 sur une base annuelle, la date d'entrée en vigueur de la réforme au dernier trimestre 2012 (1^{er} octobre 2012) oblige, à titre dérogatoire, à les **calculer en deux temps** : la réduction générale sera calculée pour une première période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre et du 1^{er} octobre au 31 décembre 2012 (*cf. encadré suivant*).

Le mécanisme d'annualisation des allègements « Fillon »

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a modifié la réduction générale de cotisations patronales sur les bas salaires. Depuis le 1^{er} janvier 2011, son calcul est effectué sur la base de la **rémunération annuelle, et non plus de la rémunération versée au cours de chaque mois civil**. L'objectif de cette mesure est d'assurer un montant identique d'exonération pour un même niveau de rémunération, quel que soit le mode de versement de cette rémunération tout au long de l'année.

De fait, le mode de calcul précédemment en vigueur se traduisait par une réduction de cotisations sociales plus importante pour les employeurs versant une partie de la rémunération sous forme de primes ponctuelles en fin d'année, les mois hors prime correspondant à un versement de salaire plus faible et donnant lieu à davantage d'exonérations que dans le cas d'un versement lissé de la rémunération tout au long de l'année.

¹³¹ Les mesures relatives à la TVA s'appliquent aux opérations dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} octobre 2012, à moins que l'exigibilité de la taxe ne soit intervenue à cette date.

Au final l'annualisation de la réduction « Fillon » modifie le montant annuel de la réduction dont bénéficie l'employeur d'autant plus que les pratiques de rémunérations exceptionnelles étaient développées.

- En ce qui concerne l'augmentation du taux de CSG sur les revenus du capital, la réforme entre en vigueur le **1^{er} janvier 2012 pour les revenus du patrimoine** et le **1^{er} juillet 2012 pour les produits de placement** mentionnés au I de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale et pour la part acquise ou, le cas échéant, constatée des produits de placement mentionnés au II du même article L. 136-7, ceci afin notamment de tenir compte des modalités de recouvrement de ces contributions.

2. Entrée en vigueur sur le territoire

- **Les taux de TVA appliqués dans l'ensemble des territoires d'outre-mer seront inchangés.** Selon les données du Gouvernement, une hausse de la TVA n'est pas justifiée car ces territoires bénéficient d'exonérations ciblées qui limiteront l'impact positif de la réforme du barème des cotisations familiales.

- A **Saint-Barthélemy** et à **Saint-Martin**, le mode de calcul des cotisations familiales, des allègements généraux et des exonérations ciblées demeurent **inchangés**.

Modalités d'application en outre-mer

	Baisses des cotisations familiales	Hausse de la TVA
Guadeloupe	OUI	NON
Guyane	OUI	NON
Martinique	OUI	NON
Réunion	OUI	NON
Mayotte	OUI	NON
Saint-Barthélemy	NON	NON
Saint-Martin	NON	NON

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre de nombreux amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté :

1) à l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à **substituer à l'augmentation de deux points de la CSG** sur les revenus du capital une hausse à due concurrence du **prélèvement social portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement**.

Assis sur la même assiette que la CSG, la hausse de deux points de ce prélèvement – qui a d'ailleurs été augmenté dans le cadre des dernières hausses de la fiscalité sur les revenus du patrimoine – devrait **générer le même produit** que la hausse de la CSG sur les revenus du capital.

Ce prélèvement social présenterait en revanche l'avantage, selon le rapporteur général de la commission des finances, d'**éviter le débat sur la déductibilité de la CSG**.

En effet, même s'il est à noter que le Gouvernement ne prévoyait pas de déductibilité dans le cadre du présent projet de loi, aujourd'hui 5,8 points de la CSG sur les revenus du patrimoine (sur les 8,2 actuels) sont déductibles du revenu imposable à l'impôt sur le revenu ;

2) à l'initiative du Gouvernement, un amendement tendant à **appliquer à Saint-Martin, la suppression des cotisations « Famille » et leur baisse pour les rémunérations comprises entre 2,1 et 2,4 SMIC**, ainsi qu'à faire bénéficier cette collectivité de l'ajustement des modalités de calcul des exonérations ciblées outre-mer.

L'impact financier de ce dispositif n'a pas été transmis, à ce stade, à votre commission des finances ;

3) à l'initiative de Yves Censi un amendement tendant à modifier les taux utilisés en 2012 pour le calcul du remboursement forfaitaire de TVA aux exploitants agricoles ;

4) à l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général, un amendement sous-amendé par le Gouvernement, prévoyant de **répercuter la modification du taux normal de TVA sur le taux de remboursement forfaitaire du FCTVA ;**

L'ajustement du taux du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) consécutif au relèvement du taux de TVA prévu par l'article 1^{er} du présent projet de loi

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement de sa commission des finances, modifié par un sous-amendement du Gouvernement qui avait recueilli l'accord de Gilles Carrez, rapporteur général, prévoyant l'ajustement du taux du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) consécutif au relèvement du taux de TVA prévu par l'article 1^{er} du présent projet de loi.**

Le FCTVA, créé en 1976, est un prélèvement sur les recettes de l'Etat ayant pour objet de compenser les versements de TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficiaires effectuent sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Le taux de remboursement du FCTVA est fixé de manière globale et forfaitaire et n'est pas ajusté au taux de TVA effectif acquitté par une collectivité sur chacun de ses investissements. Il est calculé « en dedans », de manière à ce qu'appliqué au prix toutes taxes comprises, il corresponde au taux normal de TVA ayant grevé le prix hors taxes.

Ainsi, avant 1997, lorsque le taux de TVA était de 18,6 %, le taux du remboursement au titre du FCTVA s'élevait à 15,682 %¹³². A compter de l'année 1997, une réfaction de 0,905 % a été imputée sur le taux du FCTVA, en application de la loi de finances pour 1994, afin d'exclure du remboursement de la TVA le montant correspondant à la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur la TVA.

Lors des deux dernières modifications du taux normal de TVA, le taux des attributions au titre du FCTVA a été ajusté en conséquence, traduisant le fait que le FCTVA constitue bien un outil de remboursement aux collectivités territoriales de la TVA acquittée sur leurs investissements.

Ainsi, en 1997, le passage du taux normal de TVA de 18,6 % à 20,6 % a conduit à un relèvement du taux du FCTVA de 15,682 % à 16,176 %¹³³, en prenant en compte l'introduction de la réfaction au titre du budget communautaire. De manière similaire, en 2000, la baisse de 20,6 % à 19,6 % avait conduit à une diminution du taux de remboursement du FCTVA de 16,176 % à 15,482 %¹³⁴, taux encore en vigueur actuellement.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui ne fait que reproduire les ajustements effectués par le passé, modifie l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales pour **porter le taux de remboursement au titre du FCTVA à 16,586 %**¹³⁵ pour « les dépenses éligibles réalisées à compter de 2013 ». Cette hausse correspond à l'augmentation de 1,2 point du taux normal de TVA prévu par le présent article. La référence à l'année de réalisation des dépenses permet de ne pas tenir compte du décalage entre l'année de l'investissement et l'année de perception des attributions du FCTVA, qui varie en fonction du statut de la collectivité territoriale ou de l'établissement concerné et de sa participation ou non au plan de relance de l'économie.

¹³² $18,6 / 118,6 = 15,682 \%$.

¹³³ $(20,6 / 120,6) - 0,905 \% = 16,176 \%$.

¹³⁴ $(19,6 / 119,6) - 0,905 \% = 15,482 \%$.

¹³⁵ $(21,2 / 121,2) - 0,905 \% = 16,586 \%$.

L'amendement initialement déposé par la commission des finances prévoyait également, de manière similaire à ce qui avait été prévu lors de la diminution du taux normal de TVA à compter du 1^{er} avril 2000, que pour les investissements réalisés dans le courant de l'année 2012, le taux du FCTVA soit déterminé *pro rata temporis*. Pour tenir compte du fait que la hausse du taux normal de TVA n'interviendra qu'au 1^{er} octobre 2012, le taux du FCTVA aurait été calculé sur la base d'une TVA à 19,6 % pendant neuf mois de l'année et à 21,2 % pendant les trois autres mois, soit un taux de 15,758 %¹³⁶. Le Gouvernement a supprimé cette disposition, en justifiant son sous-amendement par le faible impact supposé de la hausse du taux de TVA sur les investissements réalisés en 2012 et par souci de « simplification ».

5) à l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général, un amendement – sous-amendé par le Gouvernement – permettant d'**éviter l'impact négatif pour les recettes de la sécurité sociale de la « dé-annualisation » partielle du calcul des allègements généraux générée par la réforme**. Ce point a été décrit précédemment. Au final, le dispositif ainsi sous-amendé par le Gouvernement devrait permettre un gain de 300 millions d'euros (et non de 500 millions d'euros comme le permettait l'amendement initial du Rapporteur général) ;

6) à l'initiative de Gilles Carrez un amendement tendant à maintenir le bénéfice du taux de **TVA à 19,60 % pour les contrats de vente d'immeubles à construire** (ventes à terme et VEFA) ainsi que pour les contrats de construction de maisons individuelles conclus avant la présente réforme .

IV. LE DISPOSITIF DU GOUVERNEMENT : UNE « TVA SOCIALE » CONCENTRÉE SUR DES SALAIRES RELATIVEMENT ÉLEVÉS

Le projet du Gouvernement, annoncé le 29 janvier 2012 par le Président de la République, et mis en œuvre par l'article 1^{er} du présent projet de loi, consiste pour l'essentiel en une « TVA sociale » concentrée sur des salaires relativement élevés, compris entre 1,6 et 2,1 SMIC.

La possibilité, évoquée par la presse¹³⁷, de « recycler » tout ou partie de la prime pour l'emploi pour alléger les cotisations salariales au niveau du SMIC, n'a en revanche pas été retenue.

Le dispositif est précisément exposé dans le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi.

¹³⁶ $((19,6 / 119,6) \times (9 / 12)) + (21,2 / 121,2) \times (3 / 12) - 0,905 = 15,758 \%$.

¹³⁷ *Le Figaro*, 24 janvier 2012.

A. UNE DIMINUTION DES COTISATIONS PATRONALES POUR LES SALAIRES ENTRE 1,6 ET 2,1 SMIC (13,2 MILLIARDS D'EUROS)

La mesure consiste tout d'abord à réduire les cotisations patronales, essentiellement pour les salaires entre 1,6 et 2,1 SMIC, conformément au graphique ci-après :

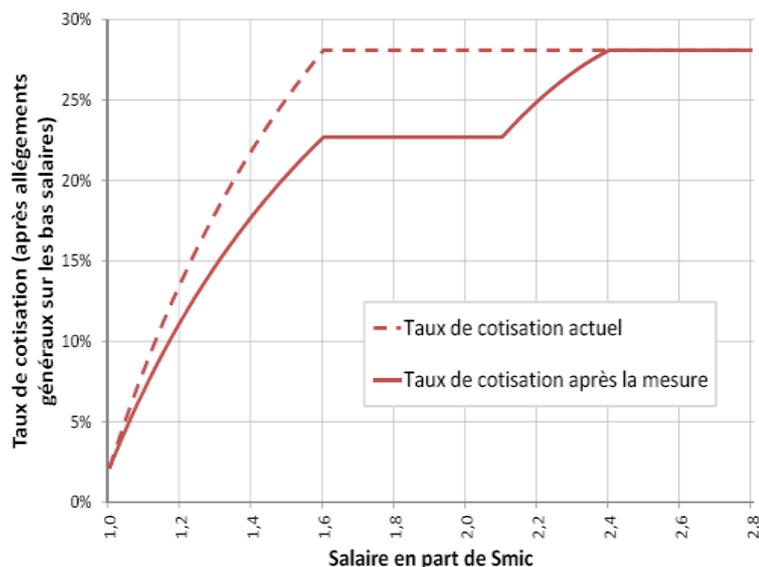
- l'allègement augmente progressivement du SMIC à 1,6 SMIC ;
- il est maximal de 1,6 à 2,1 SMIC ;
- il s'annule progressivement de 2,1 SMIC à 2,4 SMIC.

La mesure cible donc des salaires relativement élevés, le salaire médian ayant été, selon l'Insee, de 1,6 SMIC en 2008.

L'allègement correspondant est évalué par le Gouvernement à **13,2 milliards d'euros**. Ce chiffre correspond à l'ordre de grandeur des estimations de la commission des finances.

Concrètement, l'allègement porterait sur les cotisations patronales de la branche Famille.

Les allègements de cotisations sociales patronales proposées par l'article 1^{er} du présent projet de loi



Source : étude d'impact du présent projet de loi

Ce ciblage suscite, comme on le verra, de **fortes interrogations**.

B. UN FINANCEMENT PAR UNE AUGMENTATION DE LA TVA ET DE LA COTISATION SOCIALE GÉNÉRALISÉE

Cette diminution de 13,2 milliards d'euros des cotisations patronales serait **intégralement compensée** par une augmentation du taux normal de TVA et, dans une moindre mesure, du prélèvement social sur les revenus du capital.

1. Le passage du taux normal de TVA de 19,6 % à 21,2 % (10,6 milliards d'euros en année pleine)

Selon le chiffrage du Gouvernement, la diminution des cotisations patronales serait compensée, pour 80 %, par une augmentation du taux normal de TVA.

Celui-ci passerait en effet de 19,6 % à 21,2 %, augmentant ainsi de 1,6 point.

Le Gouvernement évalue le produit correspondant à 10,6 milliards d'euros en 2013. Il s'agit évidemment d'un ordre de grandeur, qui dépend de ce que sera alors le produit de la TVA, mais celui-ci est réaliste. Ainsi, une augmentation de 1,6 point du taux normal de TVA correspond à des recettes supplémentaires de 9,6 à 11,2 milliards d'euros selon que la valeur du point de taux normal est de 6 ou 7 milliards d'euros.

Certes, environ 10 % des recettes de TVA sont basées sur les consommations intermédiaires des administrations publiques¹³⁸. Toutefois cela demeure dans « l'épaisseur du trait ».

Un taux de 21,2 % aura pour effet de rapprocher la France de la moyenne de l'Union européenne, mais de faire passer son taux normal nettement au-dessus de celui de l'Allemagne (de 19 %), comme le montre le tableau ci-après.

Les taux de TVA dans l'Union européenne au 1^{er} janvier 2012

(en %)

	Taux super réduit	Taux réduit	Taux normal
Hongrie	-	5	27
Danemark	-	-	25
Suède	-	6-12	25
Roumanie	5	9	24
Grèce	6,5	13	23
Finlande	-	9-13	23
Irlande	4,8	9 -13,5	23
Pologne	5	8	23
Portugal	-	6-13	23
Lettonie	-	12	22
Italie	4	10	21 Projet : 23 à partir du 1/10/2012
Belgique	-	6-12	21
Lituanie	-	9	21
Autriche	-	10	20
Bulgarie	-	9	20
Estonie	-	9	20
Royaume-Uni	-	5	20
Slovaquie		10	20
Slovénie		8,5	20
République tchèque		14 (sera supprimé le 01/01/2013)	20 (17,5 à compter du 01/01/2013)
France	2,1	5,5- 7	19,6
Allemagne	-	7	19
Pays-Bas	-	6	19
Espagne	4	8	18
Malte	-	5-7	18
Chypre	-	5-8	15 17 (à compter du 01/03/2012)
Luxembourg	3	6-12	15

Source : évaluation préalable de l'article 1^{er} du présent projet de loi

¹³⁸ Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), contribution au « rapport Besson » (2007).

2. L'augmentation du prélèvement social sur les revenus du capital (2,6 milliards d'euros en année pleine)

A titre de complément, le prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement serait accru de 2,6 milliards d'euros.

Le texte initial prévoyait que la CSG sur les revenus du capital augmenterait de 2 point, passant de 8,2 % à 10,2 %, pour un produit également de 2,6 milliards d'euros.

La modification apportée par l'Assemblée nationale résulte d'un amendement adopté à l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement. L'assiette est la même que celle de la CSG.

3. Des baisses de cotisations patronales entièrement financées par l'augmentation de la CSG et de la TVA

a) Un dispositif financièrement équilibré, selon le Gouvernement

L'impact du dispositif sur les finances publiques serait neutre en régime de croisière, voire légèrement positif en 2012.

L'impact des mesures proposées sur le solde public, selon le Gouvernement

(en milliards d'euros)

	Année pleine (2013)	2012	%
Baisse des cotisations patronales au 1 ^{er} octobre 2012	-13,2	-3,6	27,3
Hausse de la TVA au 1 ^{er} octobre 2012	10,6	2,9	27,4
Augmentation de la CSG (1 ^{er} janvier 2012 pour les revenus du patrimoine et 1 ^{er} juillet 2012 pour les revenus des produits de placement)*	2,6	0,8	30,8
Solde	0,0	0,1**	

* Disposition remplacée par l'Assemblée nationale par une augmentation à due concurrence du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

** Solde positif résultant des montants indiqués dans l'évaluation préalable.

Source : d'après l'évaluation préalable de l'article 1^{er} du présent projet de loi

b) Une appréciation globalement vraisemblable

La mesure semble en effet financièrement équilibrée.

- On a vu ci-avant que les chiffrages de l'impact de la mesure en régime de croisière sur la TVA et les cotisations patronales sont réalistes.

Les différentes mesures entrant en quasi-totalité en vigueur le 1^{er} octobre 2012, on pourrait *a priori* s'attendre à ce que leur coût en 2012 soit égal au quart de leur coût en année pleine. Le fait que les chiffrages

retenus soient légèrement supérieurs (comme le montre la dernière colonne du tableau ci-avant) provient de divers facteurs techniques explicités dans l'évaluation préalable, et qui n'appellent pas de commentaire particulier.

- Raisonner *ex post*, c'est-à-dire après prise en compte de l'impact économique de la mesure, ne remet pas significativement en cause cette analyse.

Certes, **la mesure pourrait légèrement réduire les recettes de 2013**. En effet, selon les estimations usuelles, une augmentation et une diminution simultanées de la TVA et des cotisations patronales ne font pas sentir leurs **effets sur le PIB** au même moment. Si l'impact récessif de l'augmentation de la TVA est immédiat, le supplément d'activité résultant des allègements de cotisations patronales apparaît un peu plus lentement. Par exemple, selon un document de travail¹³⁹ de la DGTPE datant de 2010 et présentant des simulations de TVA sociale « classique » (c'est-à-dire réduisant les cotisations patronales d'un même nombre de points quel que soit le niveau de salaire), **au bout d'une année**, une diminution d'1 point de PIB des cotisations patronales augmente le PIB de 0,25 point, une augmentation d'1 point de PIB de la TVA le réduit de 0,33 point, et leur impact combiné le réduit de **0,08 point**.

Par ailleurs, le **supplément d'inflation**, qui comme on le verra ci-après devrait être de l'ordre de **0,5 point** en 2012, aura un impact sur **les dépenses de 2013**. En effet, diverses prestations sociales, comme les pensions de retraite et les prestations familiales, sont indexées sur l'inflation : elles évoluent l'année n comme la somme de la prévision d'inflation pour l'année n associée au projet de loi de finances pour l'année n , corrigée de l'écart de prévision pour $n-1$ entre celle associée au projet de loi de finances pour $n-1$ et celle associée au projet de loi de finances pour n . Ainsi, les pensions de retraite et les prestations familiales devraient être accrues de 0,5 point en 2013, soit, compte tenu de leur montant – environ 240 milliards d'euros –, de l'ordre de **1,2 milliard d'euros (soit 0,05 point de PIB)**.

Au total, après prise en compte des mécanismes économiques la mesure pourrait donc **dégrader le solde public de plus de 0,1 point de PIB en 2013**. Toutefois la marge d'erreur de l'évaluation *ex ante* (c'est-à-dire avant prise en compte des mécanismes économiques) est telle que l'on reste « dans l'épaisseur du trait ».

¹³⁹ Présentation du modèle Mésange par la DGTPE (Trésor-Eco 2010/02, mars 2010).

V. LE SEUL TYPE DE TVA SOCIALE QUI NE CRÉE PAS D'EMPLOIS

A. LES TERMES DU DÉBAT, AVANT LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT

Avant la « TVA anti-délocalisations », le débat sur la TVA sociale était schématiquement le suivant :

- pour un montant de 1,6 point de TVA, la **TVA sociale « classique »** créait **autour de 40 000 emplois** à moyen terme ;

- pour le même montant, une TVA sociale correspondant à des allègements de cotisations concentrés sur les **bas salaires** créait **de 100 000 à 300 000 emplois**, selon le dispositif retenu.

1. De multiples rapports

a) Six rapports de la commission des finances du Sénat

La TVA sociale a fait l'objet de développements importants dans six rapports de la commission des finances du Sénat :

- trois de notre collègue **Jean Arthuis**, dont deux en tant que président de la commission des finances (le premier, datant de 1993, ayant joué un **rôle moteur**) ;

- trois du président **Philippe Marini**, alors rapporteur général (les rapports préalable aux débats sur les prélèvements obligatoires pour 2005, 2007 et 2008).

Notre collègue Jean Arthuis a également préconisé la TVA sociale dans un ouvrage publié en 2007¹⁴⁰.

Ces rapports sont tous **favorables** à la TVA sociale. La position de la commission des finances a cependant **évolué** : alors que les premiers rapports envisageaient uniquement une TVA sociale « classique » (baisse uniforme des cotisations patronales pour l'ensemble des salariés), le rapport préalable au débat sur les prélèvements obligatoires pour 2008 envisage avec intérêt (sans trancher toutefois en ce sens) la piste consistant à concentrer les allègements de cotisations patronales sur les **bas salaires**, pour créer davantage d'emplois (c'est-à-dire **tout le contraire** de ce que propose le présent projet de loi).

¹⁴⁰ Jean Arthuis, « Mondialisation, la France à contre-emploi », Calmann-Lévy, 2007.

Les travaux de la commission des finances du Sénat sur la TVA sociale

Rapports de Jean Arthuis

► Jean Arthuis, « L'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service », rapport n° 337 (1992-1993), 4 juin 1993 ;

<http://www.senat.fr/rap/r92-337/r92-337.html>

► Jean Arthuis, « Délocalisations : rompre avec les modalités pour sauver le modèle français », rapport n° 416 (2004-2005), 22 juin 2005 ;

<http://www.senat.fr/rap/r04-416-1/r04-416-1.html>

► Jean Arthuis, « TVA sociale : comment redonner de la compétitivité à l'économie française », rapport n° 238 (2006-2007), 29 mars 2007.

<http://www.senat.fr/rap/r06-283/r06-283.html>

Ce rapport présente le compte-rendu des deux tables rondes organisées au Sénat le 14 mars 2007.

Rapports de Philippe Marini (rapports en vue du débat sur les prélèvements obligatoires)

► Philippe Marini, « Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : pour une fiscalité plus compétitive », rapport n° 52 (2004-2005), 3 novembre 2004 ;

<http://www.senat.fr/rap/r04-052/r04-052.html>

Ce rapport présente des simulations réalisées pour la commission des finances par le Centre d'observation économique (COE) et par le Gouvernement.

► Philippe Marini, « Quels prélèvements obligatoires pour quels besoins collectifs ? », rapport n° 41 (2006-2007), 25 octobre 2006.

<http://www.senat.fr/rap/r06-041/r06-041.html>

Ce rapport présente les travaux du groupe de travail sur l'élargissement des cotisations sociales employeurs mis en place par le Président de la République.

► Philippe Marini, « Quels changements d'assiette pour les prélèvements fiscaux et sociaux ? », rapport d'information n° 60 (2007-2008), 25 octobre 2007.

http://www.senat.fr/rap/r07-060-1/r07-060-1_mono.html#toc51

Ce rapport fait la synthèse de l'ensemble des simulations alors disponibles, et envisage favorablement (mais sans trancher) l'hypothèse d'une TVA sociale « centrée » sur les bas salaires.

b) Les autres rapports parlementaires

Parmi les autres rapports parlementaires, on peut notamment citer deux rapports faits par notre ancien collègue Alain Vasselle, alors rapporteur général de la commission des affaires sociales du Sénat, **hostiles à la TVA sociale, en raison notamment de ses effets économiques incertains** :

- « Protection sociale : trouver la ressource juste, promouvoir les bons usages », rapport d'information n° 66 (2007-2008), 31 octobre 2007 ;

- « Finances sociales : après la rechute, la guérison ? », rapport d'information n° 403 (2006-2007), 19 juillet 2007.

c) Le rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (2006)

A l'occasion de ses vœux aux forces vives pour 2006, Jacques Chirac, alors Président de la République, a souhaité que le financement de la protection sociale soit assuré par un prélèvement reposant sur une assiette plus juste et plus favorable à l'emploi.

Lors du comité interministériel sur l'assiette des cotisations sociales patronales du 31 janvier 2006, le Premier ministre a décidé la mise en place d'un groupe de travail.

Le rapport de ce groupe de travail comprend une annexe spécifique à la TVA sociale, comprenant diverses simulations.

d) Les deux rapports du Gouvernement portant spécifiquement sur la TVA sociale (2007)

Deux documents sur la TVA sociale ont été rendus publics en septembre 2007 par le gouvernement :

- le rapport au Premier ministre d'**Eric Besson**, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, intitulé *TVA sociale* ;

- la note d'étape réalisée pour la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Christine Lagarde, par **l'inspection générale des finances**, intitulée *Etude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail*.

Le rapport d'Eric Besson (157 pages + 159 pages d'annexes) est nettement plus long que la note de l'inspection générale des finances (19 pages).

Bien que la presse ait alors généralement considéré que le « rapport Besson » était favorable à la TVA sociale, alors que la note de l'inspection générale des finances y aurait été défavorable, **les analyses présentées étaient sur le fond très proches**.

Les deux documents confirment que, pour une augmentation du taux normal de TVA de 1,5 point, la TVA sociale « classique » créerait autour de quelques dizaines de milliers d'emplois à court et moyen termes¹⁴¹. Ils sont à l'origine de l'idée de **concentrer** les allègements de cotisations patronales sur les **bas salaires**, qui permettrait selon eux de **créer beaucoup plus d'emplois** (de 100 000 à 300 000, selon le dispositif retenu).

2. La TVA sociale « classique » : quelques dizaines de milliers d'emplois

La **TVA sociale « classique »** consiste à fiscaliser une certaine proportion des cotisations sociales **patronales**, **quel que soit niveau de rémunération du salarié** concerné (par exemple, 2 points de cotisation pour l'ensemble des salariés).

Comme les employeurs sont plus sensibles au coût des salariés au niveau du SMIC (peu qualifiés) que pour les niveaux de rémunérations plus élevés, de tels dispositifs créent, par construction, moins d'emplois que si les allègements étaient concentrés sur les bas salaires (*cf.* 3 ci-après).

Remarques importantes sur les simulations présentées dans le présent rapport

Sauf indication contraire, tous les résultats de simulations présentés dans le présent rapport ont été harmonisés¹⁴² pour correspondre à une augmentation de **1,5 point du taux normal de TVA** (hypothèse retenue par les simulations de la direction générale du Trésor de 2007), soit environ 2 points de cotisations patronales, 10 milliards d'euros ou 0,5 point de PIB.

Le nombre d'emplois indiqué est, sauf mention contraire, le nombre d'emplois à court ou moyen terme.

¹⁴¹ Le rapport Besson comprend des simulations de plusieurs organismes (OFCE et Ecole centrale en particulier) qui confirment globalement les analyses de la DGTPE (direction générale du trésor et de la politique économique).

¹⁴² De manière conventionnelle, on suppose que l'impact de la mesure est linéaire, c'est-à-dire proportionnel aux sommes en jeu.

a) A court terme, un nombre d'emplois créés d'autant plus élevé que les entreprises répercutent la baisse des cotisations sur les prix

Si l'on synthétise les principales simulations disponibles, il en ressort que **le nombre d'emplois créés à court terme (environ deux ans) est d'autant plus important que les entreprises répercutent la baisse des cotisations patronales dans leurs prix :**

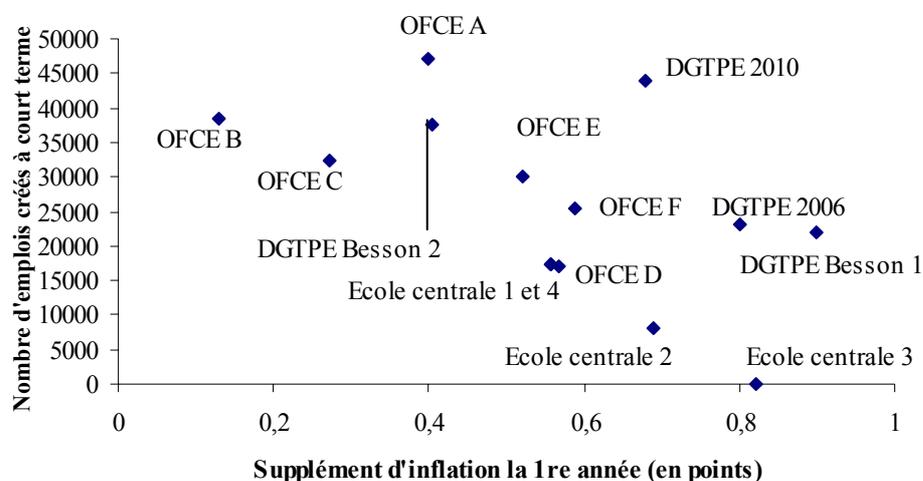
- si elles la répercutent totalement, le nombre d'emplois créés peut être (pour une augmentation du taux normal de TVA de 1,5 point) de l'ordre de **50 000** ;

- si elles ne le répercutent pas (susitant une augmentation de l'inflation la première année pouvant aller jusqu'à près de 1 point), le nombre d'emplois créés peut être **nul**.

En moyenne, le nombre d'emplois créés serait de **25 000**.

Cela apparaît nettement à la lecture du **graphique ci-après**.

**Les principales simulations sur la TVA sociale : impact à court terme
(augmentation de 1,5 point du taux normal de TVA)**



DGTPE 2006	Simulations réalisées pour le groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (modèle économétrique Mésange)
DGTPE Besson 1*	DGTPE, modèle économétrique Mésange
DGTPE Besson 2*	DGTPE, modèle dynamique d'équilibre général
OFCE A*	Scénario central
OFCE B*	Baisse des marges des importateurs
OFCE C*	Moindre élasticité des exportations
OFCE D*	Augmentation des marges
OFCE E*	Baisse des CS salariés et employeurs
OFCE F*	idem+hausse marge des entreprises
Ecole centrale 1*	indexation unitaire des salaires sur les prix à la consommation et répercussion intégrale de la baisse du coût dans les prix
Ecole centrale 2*	indexation unitaire des salaires et report de 75 % de la baisse du coût dans les prix
Ecole centrale 3*	indexation unitaire des salaires et report de 50 % de la baisse du coût dans les prix
Ecole centrale 4*	indexation à 0,8 des salaires et report intégral de la baisse du coût dans les prix
DGTPE 2010	DGTPE, modèle économétrique Mésange (Trésor-Eco 2010/02, mars 2010)

Le nombre d'emplois créés à court terme est celui de la 2^e année, sauf pour l'Ecole centrale (nombre d'années non spécifié).

Un astérisque (*) indique que l'étude se trouve dans le « rapport Besson » de 2007.

Sources : rapport Besson (2007) ; rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (2006) ; présentation du modèle Mésange par la DGTPE (Trésor-Eco 2010/02, mars 2010)

Les partisans de la TVA sociale mettent généralement en avant son impact sur la **compétitivité**. En effet, remplacer une partie des cotisations patronales par de la TVA a pour effet de réduire le coût des exportations (en

raison de la baisse des cotisations patronales), tout en augmentant celui des importations (qui se voient assujetties à un taux plus élevé de TVA).

Toutefois en pratique cette amélioration transitoire de la compétitivité n'a pas d'impact massif sur le PIB et l'emploi, compte tenu notamment du montant relativement faible des exportations dans le PIB (de l'ordre de 25 %).

Une manière plus simple et plus opérationnelle pour évaluer l'impact de la TVA sociale, souvent utilisée par les économistes, consiste à évaluer le différentiel entre **deux phénomènes jouant en sens inverse, et dont l'impact est relativement bien connu** :

- d'un côté, la **baisse des cotisations patronales** crée des emplois, parce que la diminution du coût du travail incite les entreprises à embaucher, soit immédiatement (en leur permettant d'accroître leur capacité de production pour un coût salarial donné, ou en les incitant à moins substituer du capital au travail), soit une fois que l'amélioration de leur compétitivité-prix a accru leur activité. Schématiquement, les économistes considèrent que si le coût du travail baisse de 1 % pour tous les salaires, le nombre d'emplois augmente d'environ 0,5 % à court-moyen terme ;

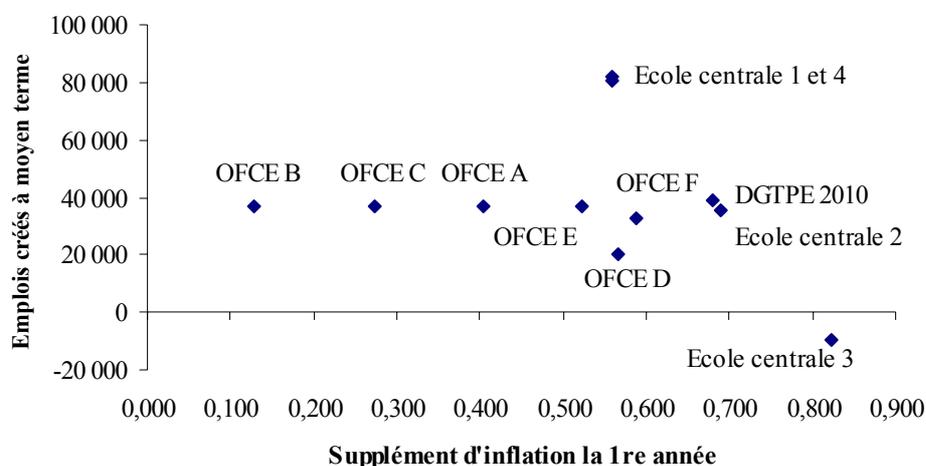
- de l'autre côté, **l'augmentation de la TVA** détruit des emplois, en raison de son effet dépressif sur l'activité. Selon les estimations usuelles, une augmentation de la TVA d'un montant donné réduit le PIB d'un montant quasiment égal à moyen terme (multiplicateur budgétaire de l'ordre de 1). **Cet impact peut toutefois être réduit de moitié** (multiplicateur budgétaire de l'ordre de 0,5) si on suppose que les entreprises utilisent la baisse des cotisations patronales pour réduire leurs prix hors taxes, la consommation des ménages étant alors moins impactée.

Il est donc possible d'évaluer simplement l'ordre de grandeur de l'impact à court terme de la TVA sociale « classique ». La masse salariale représentant environ la moitié du PIB, une diminution du coût du travail de 0,5 point de PIB correspond à une réduction d'environ 1 % du coût du travail, qui augmente le nombre d'emplois salariés de 0,5 %. En sens inverse, un alourdissement de la TVA de 0,5 point de PIB réduit le PIB d'un montant variable selon le scénario d'inflation retenu, entre 0,5 point en cas de scénario inflationniste et 0,25 point en cas de répercussion des baisses de cotisations dans les prix. L'impact net sur le PIB, et donc sur l'emploi, est donc compris entre 0 % et 0,25 %, ce qui, le nombre d'emplois salariés étant de l'ordre de 20 millions de personnes, correspond, selon ce calcul simple, à un nombre de créations d'emplois compris entre 0 et 50 000.

b) Un nombre d'emplois créés qui se maintiendrait à moyen terme

A **moyen terme** (cinq ans environ), selon les simulations disponibles le nombre d'emplois créés est de l'ordre de **40 000**, comme le montre le graphique ci-après.

**Les principales simulations sur la TVA sociale : impact à moyen terme
(augmentation de 1,5 point du taux normal de TVA)**



OFCE A*	Scénario central
OFCE B*	Baisse des marges des importateurs
OFCE C*	Moindre élasticité des exportations
OFCE D*	Augmentation des marges
OFCE E*	Baisse des CS salariés et employeurs
OFCE F*	Idem+hausse marge des entreprises
Ecole centrale 1*	Indexation unitaire des salaires sur les prix à la consommation et répercussion intégrale de la baisse du coût dans les prix
Ecole centrale 2*	Indexation unitaire des salaires et report de 75 % de la baisse du coût dans les prix
Ecole centrale 3*	Indexation unitaire des salaires et report de 50 % de la baisse du coût dans les prix
Ecole centrale 4*	Indexation à 0,8 des salaires et report intégral de la baisse du coût dans les prix
DGTPE 2010	DGTPE, modèle économétrique Mésange (Trésor-Eco 2010/02, mars 2010)

Le nombre d'emplois créés à moyen terme est celui de la 5^e année, sauf pour l'Ecole centrale (nombre d'années non spécifié).

Un astérisque (*) indique que l'étude se trouve dans le « rapport Besson » de 2007.

NB. Une modélisation à moyen-long terme de la DGTPE présentée dans le « rapport Besson » évalue le nombre d'emplois créés à 35 000 (sans préciser l'impact sur l'inflation).

Sources : rapport Besson (2007) ; rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (2006) ; présentation du modèle Mésange par la DGTPE (Trésor-Eco 2010/02, mars 2010)

Contrairement à ce qui est le cas pour les simulations à court terme, on n'observe **pas de corrélation** entre le supplément d'inflation la première année et le nombre d'emplois créés à moyen terme.

Cependant, dans le cas particulier des simulations de **l'école centrale**, le nombre d'emplois créés dépend fortement du comportement de prix des entreprises. En effet, selon ces simulations, si les entreprises répercutent intégralement la baisse des cotisations patronales dans les prix, le nombre d'emplois créés peut être de 80 000, mais si elles n'en répercutent que 50 %, la TVA sociale **détruit 10 000 emplois**.

c) Un impact sur l'emploi modeste par rapport à celui des fluctuations du taux de change de l'euro

A titre de comparaison, selon le Gouvernement, une appréciation de 10 % du taux de change de l'euro face aux autres devises détruit 149 000 emplois au bout de 3 ans¹⁴³.

L'impact sur l'emploi de la TVA sociale « classique » est donc modeste, et « noyé » dans les fluctuations habituelles de l'activité économique.

3. La TVA sociale avec concentration des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires : de 100 000 à 300 000 emplois

a) Un impact d'autant plus fort que les allègements sont concentrés sur les bas salaires

Le rapport Besson et la note de l'inspection générale des finances de 2007 sur la TVA sociale recommandent, afin de **créer davantage d'emplois (et donc, compte tenu de l'importance de la marge d'erreur des évaluations précitées, d'être sûr d'en créer)**, d'utiliser les recettes découlant de l'augmentation de la TVA pour financer des allègements de charges **concentrés sur les salariés les moins qualifiés**, dont l'emploi est le plus sensible à leur coût¹⁴⁴.

Certes, au niveau du SMIC le taux des cotisations patronales n'est que de 4,48 % après prise en compte des allègements Fillon. Cependant **il serait possible de réduire davantage le coût des salariés au SMIC**. On pourrait tout d'abord diminuer les taux des régimes complémentaires, de l'assurance chômage ou de diverses autres cotisations, comme le montre le tableau ci-après. On pourrait également envisager de mettre en places des « cotisations négatives », sur le modèle des crédits d'impôt.

¹⁴³ Source : programme de stabilité 2011-2014.

¹⁴⁴ En effet, selon les estimations habituellement retenues, toutes choses égales par ailleurs, si on diminue de 1 % le coût de l'ensemble des salaires, le nombre d'emplois augmente de seulement 0,5 %, mais si cette diminution de 1 % concerne seulement les salaires proches du SMIC, le nombre d'emplois proche du SMIC augmente de 1 %.

**Les cotisations patronales de sécurité sociale du régime général
(1^{er} janvier 2012)**

	Taux de salaire horaire						
	1 Smic	1,1 Smic	1,2 Smic	1,3 Smic	1,4 Smic	1,5 Smic	1,6 Smic
Maladie	12,80%	12,80%	12,80%	12,80%	12,80%	12,80%	12,80%
Vieillesse	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%
Famille	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%
Sous total cotis hors ATMP	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%
ATMP (1)	2,38%	2,38%	2,38%	2,38%	2,38%	2,38%	2,38%
Total des cotisations de SS	30,48%	30,48%	30,48%	30,48%	30,48%	30,48%	30,48%
Réduction Fillon (entreprise + 19)	26,00%	19,70%	14,40%	10,00%	6,20%	2,90%	0,00%
Total 1 Cotisations de SS après Fillon	4,48%	10,78%	16,08%	20,48%	24,28%	27,58%	30,48%
ARRCO	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
AGFF	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%
CET	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%
Sous total régimes complémentaires	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%
Assurance chômage	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
AGS	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%
Sous total assurance chômage	4,40%	4,40%	4,40%	4,40%	4,40%	4,40%	4,40%
CSA	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
FNAL	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Effort de construction	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%
Formation continue	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%
Taxe d'apprentissage (+CDA)	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%
Versement transport	*	*	*	*	*	*	*
Sous total autres cotisations	3,53%	3,53%	3,53%	3,53%	3,53%	3,53%	3,53%
Total 2 Autres cotisations et contributions	13,85%	13,85%	13,85%	13,85%	13,85%	13,85%	13,85%
TOTAL GENERAL	18,33%	24,63%	29,93%	34,33%	38,13%	41,43%	44,33%

(1) le taux AT-MP indiqué représente le taux moyen pour le régime général

* le taux de versement transport est variable selon la zone géographique d'implantation de l'employeur : il varie de 0,16 % à 2,60% (taux à Paris).

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Selon les simulations disponibles, concentrer sur les bas salaires les exonérations de charges permises sur la TVA sociale permettrait de créer (sur la base d'une augmentation du taux normal de TVA de 1,5 point) non quelques dizaines de milliers d'emplois comme dans le cas de la TVA sociale « ordinaire », mais **au moins 100 000 emplois**.

Ainsi, la note de l'inspection générale des finances et le rapport Besson reproduisent des simulations de la DGTPE suggérant qu'une TVA sociale ciblée sur les bas salaires pourrait créer **au moins 100 000 emplois**.

Selon les simulations de la DGTPE¹⁴⁵, le nombre d'emplois créés, de seulement 35 000 pour la TVA sociale « ordinaire », serait de l'ordre de **300 000**¹⁴⁶ si on concentrait les exonérations de charges sur l'ensemble des bas salaires, y compris les salariés au SMIC, et de **100 000** si on se contentait d'étendre jusqu'à 1,1 SMIC les exonérations totales de cotisations patronales actuellement en vigueur au niveau du SMIC. Ce tableau indique en revanche (dans sa dernière colonne) que le ciblage des baisses de charges sur les hauts salaires **détruirait des emplois**, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de la mesure proposée par le présent projet de loi.

¹⁴⁵ Il s'agit des simulations de « moyen-long terme », utilisées avec une « maquette statique à deux types de qualification ».

¹⁴⁶ Cet ordre de grandeur est tout à fait vraisemblable. Selon le consensus des économistes, les actuelles exonérations de cotisations sociales patronales, concentrées sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC et qui s'élèvent à environ 1 point de PIB (soit près de 20 milliards d'euros), ont permis de créer environ 800 000 emplois. On peut estimer, en première analyse, qu'une baisse de charges à hauteur de 1,5 point de taux normal de TVA, soit deux fois moindre, dans le cadre d'un dispositif de TVA sociale concentré sur les bas salaires, permettrait de créer environ 400 000 emplois. Après déduction des 100 000 emplois (environ) détruits par l'augmentation de la TVA, le nombre d'emplois créés à moyen terme est de l'ordre de 300 000, ce qui correspond à l'ordre de grandeur de la DGTPE.

**L'intérêt de concentrer les exonérations de cotisations sur les bas salaires,
selon la DGTPE (2007)**

*(Impact à moyen-long terme de la mise en place d'une TVA sociale
pour 1,5 point de taux normal de TVA)*

	Cotisations négatives ou allègements effectués dans d'autres régimes (UNEDIC, retraite complémentaire) (1)			Pas de cotisations négatives ou d'allègements effectués dans d'autres régimes (UNEDIC, retraite complémentaire) (2)		
	TVA sociale « classique » (3)	Extension Fillon (4)	Extension Fillon à pente inchangée, pour ne pas accroître le risque de trappe à bas salaires (5)	Exonération totale jusqu'à 1,1 SMIC (6)	Point de sortie augmenté (7)	Baisse ciblée hauts salaires (8)
Effet total	35 000	312 000	202 000	107 000	37 000	- 48 000
<i>Chiffres arrondis figurant dans la note de l'inspection générale des finances</i>	30 000	300 000	-	100 000	-	-
dont :						
Baisse des charges	128 000	405 000	295 000	200 000	130 000	45 000
Augmentation de la TVA	- 93 000	- 93 000	- 93 000	-93 000	-93 000	- 93 000

(1) Ces scénarios supposent une réduction du coût du travail au niveau du SMIC, et donc au niveau du SMIC des cotisations négatives ou des allègements effectués dans d'autres régimes (UNEDIC, retraite complémentaire). (2) Ces scénarios ne supposent pas une réduction du coût du travail au niveau du SMIC, et n'impliquent donc pas de cotisations négatives. (3) Pas de concentration des baisses de charges sur les bas salaires. (4) Augmentation des exonérations au niveau du SMIC, diminution linéaire jusqu'à 1,6 SMIC, comme actuellement. (5) Moindre augmentation des exonérations au niveau du SMIC, permettant une diminution linéaire jusqu'à 1,74 SMIC en préservant la dégressivité actuelle. (6) Exonération actuelle de 28 points sur le SMIC étendue de 1 à 1,1 SMIC, point de sortie à 1,78 SMIC. (7) Point de sortie des allègements Fillon porté à 2 SMIC. (8) Taux maximum de cotisations de sécurité sociale baissé de 3 points.

Source : d'après le rapport Besson et la note de l'inspection générale des finances sur la TVA sociale (2007)

b) Un choix qui dépend des objectifs poursuivis

Ces simulations montrent que, schématiquement, on peut opposer **deux conceptions de la TVA sociale**, impliquant un choix de nature politique :

- selon une **première conception**, la TVA sociale a pour seul objectif de créer **le plus d'emplois possible**. Il faut alors concentrer les exonérations de charges sur les **bas salaires**, dont la demande par les entreprises est la plus sensible à leur coût. Le problème est qu'alors les secteurs bénéficiant de la mesure sont pour l'essentiel des secteurs **protégés et peu technologiques**, et qu'il existe un risque de « trappe à bas salaires » ;

- selon une **deuxième conception**, correspondant à la TVA sociale « **classique** », la TVA sociale a pour objectif essentiel de **renforcer la compétitivité de l'économie**, par une forme de **déévaluation compétitive**. Les exonérations de charges ne doivent alors **pas** être concentrées sur les bas salaires, le problème étant que **le nombre d'emplois créés s'en trouve réduit**.

Le rapport Besson et la note de l'inspection générale des finances de 2007 proposent donc une solution **intermédiaire**, qui, pour un « calibrage » à 1,5 point de taux normal de TVA, certes crée « seulement » 100 000 emplois (au lieu de 300 000 avec un simple renforcement du dispositif Fillon, et 35 000 avec la TVA sociale « ordinaire »), mais minimise le risque de « trappe à bas salaires » et de spécialisation dans des secteurs peu technologiques. Par ailleurs, il ne serait pas nécessaire de mettre en place des cotisations négatives ou de prévoir des allègements de cotisations ne concernant pas la sécurité sociale *stricto sensu* (UNEDIC, retraite complémentaire)¹⁴⁷.

Le Gouvernement a fait un arbitrage politique radicalement différent, puisqu'en ciblant des salaires relativement élevés il a choisi un type de TVA sociale encore moins favorable à l'emploi que la TVA sociale « classique ».

B. LA SOLUTION PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT, OU COMMENT NE PAS AMÉLIORER L'EMPLOI AVEC LA TVA SOCIALE

1. Le Gouvernement estimait, en 2006, qu'une mesure du type de celle proposée par le présent projet de loi détruirait plusieurs dizaines de milliers d'emplois

On rappelle qu'en 2006 le Gouvernement considérait qu'une mesure du type de celle qu'il propose aujourd'hui détruirait plusieurs dizaines de milliers d'emplois.

Ainsi, le rapport publié en 2006 par le groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale mis en place à l'initiative du Président de la République a simulé divers scénarios de TVA sociale dans lesquels l'altération de la progressivité des cotisations patronales **détruit des emplois**, comme le montre le tableau ci-après.

¹⁴⁷ De tels allègements sont nécessaires dès lors qu'on voudrait réduire le coût du travail au niveau du SMIC, puisqu'il n'y a quasiment plus de cotisations patronales à ce niveau.

Les créations nettes d'emplois en cas de mesure réduisant la progressivité des cotisations sociales patronales, selon les estimations publiées en 2006 par le Gouvernement

(Impact à moyen-long terme)

	Scénario 1 Maintien de la progressivité actuelle	Scénario 2 Altération moyenne de la progressivité	Scénario 3 Altération minimale de la progressivité	Scénario 4 Altération maximale de la progressivité
Montant du transfert (<i>en milliards d'euros</i>)	8	14,4	15,8	57,4
Effets sur l'emploi du reprofilage des cotisations sociales (a)	0	-130 000	-90 000	-405 000
Effets sur l'emploi d'une TVA sociale uniforme (b)	25 000	40 000	45 000	170 000
Effets emploi totaux (c) = (a) + (b)	25 000	-90 000	-45 000	-235 000

- le scénario n°1 simule les effets d'un allègement de cotisations ne remettant pas en cause la progressivité des cotisations (baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit le niveau de salaire) ;

- le scénario n°2 simule les effets d'un allègement de cotisations maximal pour les salaires supérieurs à 1,45 SMIC (maintien du barème actuel au niveau du SMIC ; allègement progressif jusqu'à 1,4 SMIC ; au-delà, fixation d'un taux unique de 22,6 %. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,45 SMIC ; la progressivité générale du barème est nettement altérée) ;

- le scénario n°3 simule les effets d'un allègement de cotisations modéré au niveau du SMIC, et plus important à partir de 1,45 SMIC (annulation des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC ; allègement progressif entre le SMIC et 1,45 SMIC ; au-delà de 1,45 SMIC, fixation d'un taux unique de 22,6 %. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,45 SMIC ; la progressivité générale du barème est mieux protégée que dans les scénarios n°2 et n°4) ;

- le scénario n°4 simule les effets d'un allègement de cotisations modéré au niveau du SMIC, et beaucoup plus important à partir de 1,15 SMIC (annulation des cotisations patronales de cotisations sociales au niveau du SMIC ; allègement dégressif entre le SMIC et 1,15 SMIC ; au-delà de 1,15 SMIC, fixation d'un taux unique de 9,8 %. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,15 SMIC ; la progressivité générale du barème est très fortement altérée).

Source : groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (30 mai 2006)

Les scénarios les plus proches du dispositif proposé par le présent projet de loi sont les **scénarios 2 et 3**, qui consistent, par rapport au droit actuel, à alléger progressivement les cotisations jusqu'à 1,45 SMIC (1,6 SMIC selon le présent projet de loi), à partir duquel l'allègement se maintiendrait quel que soit le niveau du salaire (alors qu'il s'atténuerait progressivement entre 2,1 et 2,4 SMIC selon le présent projet de loi).

La ligne « montant du transfert » indique le montant de la baisse de cotisations sociales patronales résultant de la mesure envisagée. Par exemple, dans le cas du scénario 2, le coût est évalué à 14,4 milliards d'euros, ce qui, bien que le PIB de 2006 soit inférieur à celui de 2012, est légèrement supérieur à celui du dispositif proposé par le présent projet de loi. Cela vient

du fait que dans le cas du présent projet de loi, l'allégement supplémentaire s'annulerait à partir de 2,4 SMIC.

La dernière ligne indique que les scénarios 2 et 3 – les plus proches du dispositif proposé par le présent projet de loi – détruiraient respectivement 90 000 et 45 000 emplois.

La raison en est que l'impact de la TVA sociale résulte, comme on l'a indiqué, de deux phénomènes jouant en sens inverse :

- d'un côté, la baisse des cotisations patronales crée des emplois ;
- de l'autre, l'augmentation de la TVA en détruit.

L'impact net dépend des salaires concernés par la baisse des cotisations patronales. Plus ces salaires sont élevés, moins la demande des salariés concernés par les entreprises dépend de leur coût, et moins la baisse des cotisations patronales crée d'emplois. La TVA sociale « classique » crée déjà peu d'emplois, mais si en plus on concentre les allégements de cotisations patronales sur des salaires élevés, on risque d'en détruire.

2. Selon les estimations de la commission des finances, le présent projet de loi n'aurait pas d'impact significatif sur l'emploi

a) L'impact sur l'emploi devrait être à peu près nul à moyen terme

Les études existantes rendent peu crédible le chiffre de 100 000 créations d'emplois avancé par le Gouvernement.

Le tableau ci-après indique l'impact, selon les estimations de la commission des finances, de divers dispositifs de TVA sociale.

L'impact sur l'emploi de divers dispositifs de TVA sociale : comparaison des estimations de la commission des finances et des estimations existantes

(Impact à moyen terme)

	Montant du transfert (Mds €)	Impact sur l'emploi			
		Commission des finances			Estimations existantes
		Impact allègements cotisations ¹	Impact hausse TVA	Impact total	
TVA sociale « classique »²	13	180 000/240 000	-130 000	50 000/ 110 000	-15 000/ 100 000³
Allègements généraux actuels sur les bas salaires	20	600 000/630 000	-	600 000/ 630 000	≈ 800 000⁴
Scénarios DGTPE 2006⁵					<i>DGTPE :</i>
Scénario 1 Maintien de la progressivité actuelle ⁶	8	125 000/170 000	-90 000	35 000/80 000	25 000
Scénario 2 Altération moyenne de la progressivité ⁷	14	65 000/140 000	-160 000	-95 000/ -20 000	-90 000
Scénario 3 Altération minimale de la progressivité ⁸	16	145 000/230 000	-185 000	- 40 000/ 45 000	-45 000
Scénario 4 Altération maximale de la progressivité ⁹	57	380 000/700 000	-650 000	-270 000/ 50 000	-235 000
Article 1^{er} du présent projet de loi	13,2	100 000/150 000	-120 000¹⁰	-20 000/ 30 000	Gouvernement : 100 000

¹ Selon le comportement de marge des entreprises.

² Baisse de cotisations sociales identique pour l'ensemble des salaires.

³ Il s'agit de l'intervalle des simulations sur la TVA sociale « classique », présentées au 2 du A ci-avant. Les deux bornes de l'intervalle correspondent au scénario 3 (- 10 000 emplois) et aux scénarios 1 et 4 (+ 80 000 emplois) des simulations de l'Ecole centrale figurant dans le « rapport Besson ». Le transfert proposé par le présent projet de loi étant de 13,2 milliards d'euros (et non d'une dizaine de milliards d'euros comme celui envisagé par le « rapport Besson »), ces chiffres sont majorés d'environ 30 %, pour faciliter la comparaison.

⁴ Ce chiffre de 800 000 emplois ressort de la quinzaine d'études qui ont été faites sur le sujet en France, comme le montre un article publié en janvier 2006 par Yannick L'Horty (« Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », in « Connaissance de l'emploi », n° 24, janvier 2006). Il est également mentionné par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son étude relative aux « Prélèvements obligatoires dans une économie globalisée », demandée par la commission des finances en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, qui lui a été remise le 7 octobre 2009. Selon une étude récente de la direction générale du Trésor, « *entre 0,6 et 1,1 millions d'emplois pourraient être détruits en l'espace de quelques années si l'on supprimait totalement les allègements* » (Cyril Nouveau, Benoît Ourliac, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Trésor-éco n° 97, janvier 2012).

⁵ Groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (30 mai 2006).

⁶ Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit le niveau de salaire.

⁷ Barème actuel au niveau du SMIC ; allègement progressif jusqu'à 1,45 SMIC ; au-delà, fixation d'un taux unique de 22,6 %.

⁸ Le scénario le plus proche du dispositif proposé par le présent projet de loi : annulation des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC ; allègement progressif entre le SMIC et 1,45 SMIC ; au-delà de 1,45 SMIC, fixation d'un taux unique de 22,6 %.

⁹ Annulation des cotisations patronales de cotisations sociales au niveau du SMIC ; allègement dégressif entre le SMIC et 1,15 SMIC ; au-delà de 1,15 SMIC, fixation d'un taux unique de 9,8 %.

¹⁰ Impact minoré en conséquence d'un financement partiel par la CSG/le prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

Ce tableau permet de mettre en évidence la fragilité du chiffre de 100 000 emplois avancé par le Gouvernement.

En effet, les estimations de la commission des finances – bien entendu réalisées à méthodologie constante – conduisent toujours à un ordre de grandeur **analogue à celui des études existantes (et même généralement plus favorable dans le cas du scénario optimiste), sauf dans celui de la « TVA anti-délocalisations ».**

Ainsi, selon les estimations de la commission des finances, l'impact du dispositif proposé par le présent projet de loi serait compris entre 20 000 destructions d'emplois et 30 000 créations d'emplois. Autrement dit, compte tenu de l'importante marge d'erreur de ce type d'évaluations, l'impact sur l'emploi ne serait pas significatif.

Méthodologie des simulations de la commission des finances

La méthodologie utilisée est la même que celle retenue par le « rapport Besson » de 2007 pour les scénarios impliquant une modification de la progressivité du barème (c'est-à-dire autre que la TVA sociale « classique »)¹⁴⁸.

Il s'agit de calculer le solde entre les destructions d'emplois résultant de l'augmentation de la TVA et les créations d'emplois résultant de la baisse des cotisations.

Les destructions d'emplois résultant de **l'augmentation de la TVA** sont relativement bien documentées et sont évaluées à environ 100 000 pour une augmentation de 1,5 point du taux normal¹⁴⁹.

Les créations d'emplois résultant des **baisses de cotisations** sont en revanche plus difficiles à évaluer. En effet, si l'on s'accorde généralement sur le fait que l'élasticité moyenne de la demande de travail par les entreprises à son coût est de l'ordre de 0,5 (c'est-à-dire que la demande de travail par les entreprises augmente de 0,5 % quand le coût du travail diminue de 1 %), et que cette élasticité est d'autant plus forte que les salaires sont bas, il est nécessaire de recourir à certaines hypothèses. Dans le **scénario optimiste**, l'élasticité, de 1,2 au niveau du SMIC, diminue progressivement jusqu'à 0,3 à partir de 1,4 SMIC. Dans le **scénario pessimiste**, cette élasticité diminue progressivement jusqu'à 0,1 à partir de 2 SMIC. Le scénario pessimiste correspond par exemple au cas de figure où, comme l'anticipent de nombreux économistes, les entreprises profiteraient de la baisse des cotisations pour augmenter leurs marges. Il illustre également le caractère aléatoire d'une politique de réduction du coût du travail concernant des salaires déjà relativement élevés, dont l'impact est moins bien connu que celui d'une réduction du coût des bas salaires.

Un scénario plus pessimiste – ne figurant pas dans le tableau – ne peut être exclu. Si, par rapport au deuxième scénario, au cours des cinq prochaines années l'élasticité était réduite de 25 % pour tous les niveaux de rémunération – en raison par exemple de la volonté des entreprises de reconstituer leurs marges, ou d'une faible activité économique les dissuadant d'embaucher –, **le nombre de destructions nettes d'emplois à moyen terme pourrait approcher les 40 000.**

¹⁴⁸ Cf. *annexe du rapport Besson, page 54.*

¹⁴⁹ Le « rapport Besson » retient une estimation de 95 000. Le modèle Mésange de la direction générale du Trésor conduit exactement au même chiffre (*Trésor-Eco 2010/02, mars 2010*).

b) Le Gouvernement ne fournit aucune justification au chiffre de 100 000 créations d'emplois qu'il avance

Le fait que le chiffre de 100 000 emplois avancé par le Gouvernement se démarque à ce point de ce que suggèrent les travaux réalisés jusqu'à présent implique soit un « bond » méthodologique important, soit une estimation fortement biaisée.

(1) L'absence de justification dans l'étude préalable

De manière paradoxale, l'évaluation préalable de l'article 1^{er} du présent projet de loi, qui fait pourtant une quinzaine de pages, n'avance aucune justification à ce chiffre, pourtant essentiel. Elle se contente en effet d'indiquer :

« La réforme est favorable à l'emploi :

« - toutes les précédentes baisses du coût du travail ont été favorables à l'emploi ;

« - les résultats sont dépendants du ciblage de la mesure. Le Gouvernement a choisi le ciblage adapté à ses objectifs, qui est d'améliorer la compétitivité des entreprises installées en France, et notamment de l'industrie et du secteur agricole, sans pour autant baisser le coût du travail des salaires élevés ;

« - le Gouvernement estime que la réforme créera environ 100 000 emplois. »

Cette argumentation est peu cohérente. L'idée que la mesure serait nécessairement favorable à l'emploi parce que *« toutes les précédentes baisses du coût du travail ont été favorables à l'emploi »* n'a pas de sens : la question qui se pose est, on l'a vu, de savoir si la baisse des cotisations patronales créera suffisamment d'emplois pour compenser les destructions provenant de l'augmentation de la TVA et de la CSG/du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. Le deuxième point, selon lequel *« le Gouvernement a choisi le ciblage adapté à ses objectifs, qui est d'améliorer la compétitivité des entreprises installées en France, et notamment de l'industrie et du secteur agricole »*, rappelle que le ciblage n'est *a priori* pas le plus susceptible de maximiser la création d'emplois. Enfin, le Gouvernement assène, sans la moindre argumentation, qu'il estime *« que la réforme créera environ 100 000 emplois »*, ce qui, on l'a vu, est difficilement compatible avec les études existantes.

(2) Même en supposant l'absence d'impact sur l'inflation, un nombre de créations d'emplois peu significatif

Comme on le verra ci-après, la mesure suscitera probablement un supplément d'inflation de l'ordre de 0,5 point.

Cependant, il ressort des estimations de la commission des finances indiquées ci-avant que même si les entreprises ne profitaient pas de la mesure

pour augmenter leurs marges, la mesure créerait seulement de l'ordre de 30 000 emplois – ce qui, compte tenu de l'importante marge d'erreur de ce type de chiffrage, est peu significatif.

c) Une mesure peu centrée sur l'industrie et la compétitivité

On peut toutefois se demander dans quelle mesure les études existantes auraient « manqué » un élément important, auquel le Gouvernement aurait été le seul à avoir pensé.

Le choix d'appeler (en pratique, sinon dans le présent projet de loi) la mesure proposée « TVA anti-délocalisations », et d'insister sur les questions de compétitivité industrielle, suggère que dans l'esprit du Gouvernement, l'amélioration de la compétitivité contribuerait de manière déterminante à l'efficacité du dispositif, en particulier en termes de créations d'emplois. Peut-être s'agit-il, pour le Gouvernement, d'une TVA sociale ciblée pour maximiser l'« effet dévaluation », qui deviendrait le principal facteur de créations d'emplois.

Cependant, comme on le verra ci-après, **le dispositif proposé n'est que marginalement une TVA sociale centrée sur l'industrie**, et ne provoquera donc pas de « choc de compétitivité ».

d) Un scepticisme partagé par les économistes

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas étonnant que les économistes soient, à juste titre, plutôt sceptiques sur la « TVA anti-délocalisations ».

Ainsi, selon le Crédit Agricole¹⁵⁰, « avec des impacts à la fois positifs et négatifs et des comportements différenciés par secteurs, l'effet global devrait être faiblement positif sur la croissance et l'emploi ».

Sans se prononcer explicitement sur l'impact en termes d'emplois, Jean-Christophe Caffet et Alain Carbonne estiment, dans une récente étude de Natixis¹⁵¹, que « ce basculement fiscal génèrera un surcroît d'inflation proche de 0,5 point en 2013, provoquant un recul du PIB de l'ordre de 0,1/0,2 point sur la période ».

3. Des créations d'emplois qui ne seraient vraisemblablement pas durables : l'exemple de la « TVA sociale » des années 1990

Un argument semble-t-il jamais mis en avant contre la TVA sociale et conduisant à relativiser son efficacité à **long terme**, même dans le cas où les baisses de cotisations sont concentrées sur les bas salaires, c'est **qu'elle a déjà été mise en œuvre en France sans que personne ne s'en rende compte**.

¹⁵⁰ « TVA sociale : des effets nets positifs mais limités », *apériodique* n°12/2, 30 janvier 2012.

¹⁵¹ Jean-Christophe Caffet, Alain Carbonne, « France : dernières mesures avant la fin de la législature », « *Special Report* » n°12, Natixis, 31 janvier 2012.

En effet, la TVA sociale se définit comme une augmentation de la TVA se faisant à peu près au même moment que des allègements de cotisations sociales. Or, le taux normal de TVA a été porté de 1^{er} août 1995 de 18,6 % à 20,6 % (ce qui correspondait alors à une recette supplémentaire de l'ordre de 8 milliards d'euros). Les allègements généraux de cotisations sociales patronales (actuellement plus de 20 milliards d'euros), mis en place en 1993 par le Gouvernement Balladur et s'élevant en 1995 à 3,2 milliards d'euros, ont quant à eux été renforcés, sous le Gouvernement Juppé, en septembre 1995 et en octobre 1996, pour atteindre 7 milliards d'euros en 1997, soit un montant sensiblement égal à celui de l'augmentation de la TVA.

Il s'agissait donc d'une « TVA sociale » ciblée sur les bas salaires, donc *a priori* plus efficace en termes de création d'emplois que le TVA sociale « classique ».

Si, aujourd'hui, la suppression des allègements sur les bas salaires entraînerait la disparition d'un nombre d'emplois qu'on évalue généralement à environ 800 000, il n'est pas du tout certain que si elles n'avaient pas été mises en place il y aurait aujourd'hui 800 000 chômeurs de plus. Cela vient du fait que leur impact a été en partie réduit par l'augmentation des prélèvements obligatoires (dans la présentation retenue ici, la TVA), mais aussi que ces allègements sont anciens, et que depuis 1993 les salariés ont utilisé ces exonérations pour obtenir des rémunérations plus élevées (ce qui a été favorisé par les « coups de pouce » donnés au SMIC).

Ce constat conduit à relativiser la « nouveauté » de la TVA sociale, ainsi que son efficacité à long terme.

VI. UNE MESURE INJUSTE, QUI ENTRAÎNERA UNE HAUSSE DES PRIX

Le débat sur l'éventuel impact inflationniste de la « TVA anti-délocalisations » relève souvent de l'acte de foi. Dans la mesure où, comme on l'a vu, un supplément d'inflation pourrait significativement réduire l'efficacité de la mesure, on s'efforcera ci-après d'apporter quelques éléments d'analyse objectifs.

A. L'IMPACT COMPTABLE SUR L'INFLATION D'UNE AUGMENTATION DE 1,6 POINT DU TAUX NORMAL DE TVA : 0,6 POINT

On pourrait penser *a priori* que si le taux normal de TVA augmente de 1,6 point, toutes choses égales par ailleurs, l'inflation (c'est-à-dire la croissance de l'indice des prix à la consommation des ménages) s'en trouve accrue de 1,6 point.

En réalité, même selon une approche purement statique, il n'en est rien. Tout d'abord, le passage du taux normal de 19,6 % à 21,2 % représente,

pour le prix des biens concernés, une augmentation de seulement **1,3 %**¹⁵². Ensuite, la TVA repose seulement sur 60 % de la consommation, et le taux normal de TVA seulement sur 45 % de la consommation¹⁵³.

Ainsi, si les entreprises ne réduisent pas leurs prix hors taxes et si les salariés n'obtiennent pas des salaires plus élevés en conséquence de la hausse des prix, **une augmentation de 1,6 point du taux normal de TVA augmente l'inflation de « seulement » 0,6 point.**

B. UN SUPPLÉMENT D'INFLATION DE L'ORDRE DE 0,5 POINT ?

Cet impact inflationniste potentiel de 0,6 point constitue une « limite haute ». En effet, il paraît peu vraisemblable que, dans la conjoncture économique actuelle, une spirale « prix-salaires » s'enclenche.

Cependant il est peu probable que, comme le Gouvernement l'affirme, l'impact inflationniste soit nul. Votre rapporteure générale juge plus réaliste de tabler, avec la majorité des économistes, sur un supplément d'inflation de l'ordre de **0,5 point.**

1. Selon le Gouvernement, le dispositif n'aurait pas d'impact inflationniste

Dans l'évaluation préalable de l'article 1^{er} du présent projet de loi, le Gouvernement écrit :

« D'une manière générale, le Gouvernement estime que l'augmentation de 1,6 point de TVA n'aura pas d'impact significatif sur les prix pour trois raisons :

« - les biens et services soumis aux taux réduits de TVA ou exonérés de TVA représentent 60 % de la consommation des ménages. Ils ne sont pas touchés par la hausse de la TVA et bénéficient, pour ceux qui sont produits et/ou distribués en France, d'une baisse du coût du travail. Dès lors, leur prix devrait baisser.

« - la baisse des cotisations patronales « famille » permet aux entreprises et services de baisser leurs prix hors taxes sans grever leurs marges, ce qui compense pour les produits soumis au taux de 19,6 % le relèvement de la TVA ;

¹⁵² Le prix des biens concernés passe de 119,6 à 121,2, ce qui représente une augmentation de 1,3 %.

¹⁵³ Selon les données du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, augmenter tous les taux de TVA d'un point rapporte seulement 9 milliards d'euros, et augmenter son seul taux normal rapporte 6,5 milliards d'euros. Il en résulte que l'assiette de la TVA est de l'ordre de 900 milliards d'euros, et celle du taux normal de l'ordre de 650 milliards d'euros. La consommation effective des ménages est quant à elle de l'ordre de 1 500 milliards d'euros.

« - les seuls produits qui seraient susceptibles de subir une hausse de prix sont les produits taxés à 19,6 % et importés. Pour autant, dans un contexte de faible croissance (révisée à 0,5 % pour 2012), le risque inflationniste est traditionnellement limité et, dans un marché national fortement concurrentiel, les entreprises n'ont pas intérêt à augmenter leurs prix de vente, sous peine de perdre des parts de marché. »

2. Une argumentation peu convaincante

a) L'augmentation de leurs marges par les entreprises

Cette argumentation est peu convaincante. En effet, elle ignore délibérément le fait que **certaines entreprises peuvent vouloir augmenter leurs marges**.

Ainsi, selon le Crédit Agricole¹⁵⁴, « l'effet global sera **une combinaison du cas a) (entreprises répercutant la baisse des charges sur les prix pour être plus compétitives) et du cas b) (entreprises « abritées », ne baissant pas leurs prix et accroissant leur profit via la baisse des charges) », ces deux cas correspondant à un supplément d'inflation de respectivement **0,3 % et 0,7 %**. Il faut en particulier prendre en compte le fait que le taux de marge des entreprises « a baissé significativement sur le passé récent, 29,1 % de la valeur ajoutée en 2011 contre 31,7 % en 2007 ».**

De même, Jean-Christophe Caffet et Alain Carbonne écrivent, dans une récente étude de Natixis : « L'impact sur l'emploi dépendra également étroitement du comportement de marge des entreprises (produisant sur le territoire national et/ou importatrices) et de ses implications en termes d'inflation (donc de demande). Etant donnée la faible profitabilité des sociétés non financières françaises, en particulier dans l'industrie manufacturière où, malgré le rebond observé récemment, le taux de marge a baissé de dix points en dix ans (...), nous pensons que la baisse des cotisations patronales ne sera que très partiellement passée dans les prix de production (hors taxes). L'impact maximal sur l'inflation française (i.e. en supposant que les entreprises maintiennent leur prix hors taxes inchangés) se monterait alors à 0,7 point d'inflation. Un certain degré d'ajustement des prix de production paraissant toutefois nettement plus réaliste, **nous pensons, en ligne avec les conclusions des travaux menés sur le sujet, que l'impact sur les prix à la consommation se limitera à 0,5 point d'inflation (soit 0,1 point d'inflation au niveau européen), essentiellement concentré sur 2013 »**¹⁵⁵.

Par ailleurs, on rappelle que les simulations disponibles sur la TVA sociale « classique » prévoient un impact sur l'inflation de l'ordre de **0,5 point** la première année, pour le montant de transfert que propose le présent projet de loi.

¹⁵⁴ « TVA sociale : des effets nets positifs mais limités », apériodique n°12/2, 30 janvier 2012.

¹⁵⁵ Jean-Christophe Caffet, Alain Carbonne, « France : dernières mesures avant la fin de la législature », « Special Report » n°12, Natixis, 31 janvier 2012.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi semble d'ailleurs reconnaître la vraisemblance d'un supplément d'inflation de 0,5 point. Ainsi, selon le journal *Le Monde*, « **une hausse de 0,5 % de l'inflation paraît réaliste, admet Bercy** »¹⁵⁶. L'évaluation préalable de l'article 1^{er} du présent projet de loi paraît d'ailleurs reconnaître en filigrane la probabilité d'un impact sur l'inflation. Ce texte est en effet moins catégorique que les membres du Gouvernement, se contentant d'affirmer que « *le Gouvernement estime que l'augmentation de 1,6 point de TVA n'aura pas d'impact significatif sur les prix* ». A partir de quel niveau un impact devient-il « *significatif* » ? Par ailleurs, elle indique que si la hausse de la TVA a été limitée à 1,6 point, c'est parce qu'« *au-delà d'une certaine ampleur, la hausse de la TVA peut enclencher une boucle prix-salaire défavorable qui viendrait limiter les effets bénéfiques sur la compétitivité* ». Cela revient à reconnaître que l'augmentation de la TVA risque d'avoir un impact inflationniste, puisque pour que la boucle prix-salaires s'enclenche, il faut bien un supplément initial d'inflation.

b) L'augmentation de la TVA en Allemagne en 2007 s'est totalement répercutée dans les prix

Il est parfois affirmé que l'exemple de la TVA sociale en **Allemagne** en 2007 montrerait que celle-ci n'aurait pas d'impact inflationniste.

Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes, citant une étude de la Bundesbank, **l'augmentation du taux normal de la TVA de 3 points au 1^{er} janvier 2007 s'est quasiment totalement répercutée dans les prix.**

¹⁵⁶ *Le Monde*, 8 février 2012.

L'impact de la TVA sociale sur l'inflation : l'expérience allemande de 2007, selon la Cour des comptes

« L'Allemagne a augmenté son taux normal de TVA de 3 points au 1^{er} janvier 2007 : un point a été affecté à une baisse des cotisations sociales (les cotisations d'assurance chômage, qui sont passées de 6,5 % à 4,2 %, une partie de cette baisse ayant été financée par ailleurs, par une contribution de l'Agence fédérale du travail) et deux points ont été affectés à la réduction du déficit pour un montant estimé à 16 Md€ (0,7 point de PIB).

« Selon une étude de la Bundesbank*, une grande partie de cette augmentation de la TVA a été répercutée dans les prix : selon la banque centrale allemande qui fonde son analyse sur un panier de 40 biens, l'augmentation de 3 points de la TVA aurait contribué pour 2,6 points à la hausse des prix en 2007. La question de l'effet économique de cette hausse de la TVA, notamment en termes de compétitivité, reste en revanche peu documentée. »

* Deutsche Bundesbank, « Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007 », Monatsbericht, April 2008, p. 31 et suiv.

Source : Cour des comptes, « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », rapport public thématique, mars 2011

Plus précisément, cette étude de la Bundesbank¹⁵⁷ avance **deux estimations** de l'impact de l'augmentation de la TVA sur les prix.

Celle citée par la Cour des comptes est la seconde, qui se réfère à une évaluation **microéconomique** portant sur un panier de 40 biens. Alors que toutes choses égales par ailleurs l'augmentation de trois points du taux normal aurait dû se traduire par une augmentation de **2,6 %** des prix des biens sujets au taux normal¹⁵⁸, **tel a été exactement le supplément d'inflation constaté** d'avril 2006 à décembre 2007 pour un panier de 40 biens soumis au taux normal, par rapport à une simulation de ce qu'aurait été l'évolution de leur prix en l'absence d'augmentation de la TVA. Toutefois, une partie de la consommation des ménages étant soumise au taux normal, cela a correspondu à **un supplément d'inflation de 1,4 point** (selon l'indice des prix à la consommation allemand).

L'article de la Bundesbank présente également une **autre estimation**, non citée par la Cour des comptes, reposant sur une autre technique, dite d'« **analyse d'intervention** », et portant sur une autre mesure de l'inflation, **l'indice des prix à la consommation harmonisé**. Il ressort de cette estimation que les prix ont été accrus de 0,9 à 2,5 point, ce qui correspond à une moyenne de 1,7 point. Or, selon la Bundesbank, si l'augmentation du taux normal de TVA s'était totalement diffusée dans les prix, cet indice aurait dû s'en

¹⁵⁷ Deutsche Bundesbank, « Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007 », Monatsbericht, April 2008 (traduction en anglais : « Price and volume effects of VAT increase on 1 January 2007 », Monthly Report, avril 2008).

¹⁵⁸ Le taux de TVA est passé de 16 % à 19 %. Toutes choses égales par ailleurs, le prix des biens concernés aurait donc dû augmenter de $(119/116-1) \times 100 = 2,6 \%$.

trouver accru de 1,6 point. **La diffusion de l'augmentation du taux normal de TVA dans la hausse des prix a donc été semble-t-il à peu près totale.**

L'impact de l'augmentation de 3 points du taux normal de TVA au 1^{er} janvier 2007 en Allemagne, selon la Bundesbank

(en points)

	Première approche	Deuxième approche*
Indice des prix utilisé	Indice des prix à la consommation harmonisé	Indice des prix à la consommation
Méthode	Analyse d'intervention**	Comparaison du prix d'un panier de 40 biens par rapport à une évolution simulée sans augmentation de la TVA
Période	-	Avril 2006 à décembre 2007
Impact sur les prix des biens soumis au taux normal		
Si la totalité de la hausse de TVA était répercutée sous forme de hausse des prix		2,6
Impact effectif (simulé)		2,6***
Impact sur l'indice des prix utilisé		
Si la totalité de la hausse de TVA était répercutée sous forme de hausse des prix	1,6	1,4****
Impact effectif (simulé)	0,9-2,5	1,4****

* Citée par la Cour des comptes.

** Méthode économétrique destinée à évaluer *a posteriori* l'impact sur une variable d'un phénomène (dit « *intervention* ») survenu à un moment donné.

*** Chiffre cité par la Cour des comptes.

**** Chiffres ne figurant pas dans la présentation des résultats mais indiqués page 31 du rapport de la Bundesbank.

Source : *commission des finances, d'après : Deutsche Bundesbank, « Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007 », Monatsbericht, April 2008 (traduction en anglais : « Price and volume effects of VAT increase on 1 January 2007 », Monthly Report, avril 2008).*

La « TVA anti-délocalisations » serait donc non seulement inefficace, mais aussi **injuste**, l'inflation frappant d'abord nos concitoyens les plus pauvres.

VII. UNE MESURE QUI N'AMÉLIORE PAS LA COMPÉTITIVITÉ

Le Gouvernement indique que son objectif est non seulement de créer des emplois, mais également d'accroître la compétitivité de la France. Cependant cet objectif n'est pas non plus atteint.

A. POURQUOI IL FAUT ACCROÎTRE LA COMPÉTITIVITÉ

A titre liminaire, il peut être utile de rappeler pourquoi la France doit accroître sa compétitivité, c'est-à-dire accroître la part de ses exportations dans les exportations totales de la zone euro. En effet, le débat à ce sujet est relativement confus.

1. Un enjeu en partie distinct de la création d'emplois

Tout d'abord, le débat est biaisé par la confusion généralement faite entre amélioration de la compétitivité et politique de l'emploi.

Le présent projet de loi est emblématique de cette confusion : on part d'un outil de politique économique – la TVA sociale – conçu, au départ, pour créer des emplois, et on pense le rendre « plus efficace » en termes de créations d'emplois en en faisant préférentiellement bénéficier les secteurs exportateurs. De même, les allègements généraux de charges sur les bas salaires sont souvent critiqués, au nom même de la politique de l'emploi, parce qu'ils bénéficient essentiellement aux secteurs non soumis à la concurrence internationale.

Toutefois, **compétitivité et politique de l'emploi obéissent à des déterminants largement distincts**. En schématisant, la France pourrait se spécialiser dans des secteurs fortement technologiques, être très compétitive, et avoir un chômage massif, parce que les travailleurs les moins qualifiés ne trouveraient plus d'emploi. En sens inverse, elle pourrait, en réduisant encore davantage le coût du travail peu qualifié, développer des activités protégées comme le bâtiment ou les services à la personne, et réduire fortement son taux de chômage. Les usines qui ferment ne doivent pas faire oublier que les créations d'emplois ne se font pas nécessairement dans l'industrie. Si les travailleurs concernés trouvaient un emploi dans les services, les problèmes de compétitivité seraient sans conséquence sur l'emploi.

2. Concilier politique de compétitivité et politique de l'emploi

Il faut donc concilier, d'une part, la politique de l'emploi (qui implique de développer les secteurs à faible qualification de main-d'œuvre) et la politique de compétitivité (qui implique de développer au contraire les secteurs à forte qualification de main-d'œuvre).

a) La compétitivité, un enjeu pour la croissance

Une première raison de la nécessité d'une politique de compétitivité est que les gains de productivité globale des facteurs se font essentiellement dans l'industrie.

Sur le long terme, un pays avec peu d'industrie risque donc de connaître une croissance faible.

Certes, une croissance plus élevée découlant de gains de productivité plus élevés n'est en elle-même pas favorable à l'emploi. En effet, elle consiste en une augmentation de la croissance potentielle alors que, pour que le taux de chômage diminue, la croissance doit être supérieure à son potentiel.

Il s'agit toutefois d'un enjeu en termes de soutenabilité des finances publiques, et donc de qualité des services publics, et par conséquent de place de la France dans le monde.

b) Une nécessité accrue depuis la mise en place de l'euro, rappelée par la Commission européenne le 14 février 2012

- Les Etats de la zone euro – qui elle-même présente un solde extérieur courant équilibré – sont soumis à une contrainte particulière, puisqu'ils doivent éviter d'avoir entre eux des écarts de compétitivité trop importants.

En effet, comme un Etat de la zone euro ne peut pas dévaluer sa monnaie, certains d'entre eux peuvent se trouver avec des déficits extérieurs courants très importants. Ainsi, avant la crise les déficits extérieurs courants de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne étaient de l'ordre de 10 points de PIB, ce qui, compte tenu de leurs perspectives de croissance, aurait suscité, si cette situation s'était maintenue, une augmentation du ratio dette extérieure/PIB qui n'aurait pas été soutenable¹⁵⁹, et aurait en particulier remis en cause la viabilité de leurs finances publiques.

Avec un solde extérieur courant déficitaire d'environ 2 points de PIB et une croissance du PIB en valeur d'environ 4 % par an, la situation de la France est en revanche soutenable¹⁶⁰. Tel est d'autant plus le cas que la dégradation observée depuis le début des années 2000 provient surtout de l'augmentation des prix énergétiques, comme on le verra ci-après. Il lui faut cependant veiller à ce que la situation cesse de se dégrader, pour ne pas se retrouver dans dix ou vingt ans dans la situation de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne aujourd'hui.

- Le « Six Pack » adopté en novembre 2011 comprend notamment deux règlements¹⁶¹ ayant pour objet d'éviter les déséquilibres macroéconomiques excessifs.

La procédure correspondante, qui rend les Etats de la zone euro passibles de sanctions, est décrite par ailleurs dans le présent rapport.

¹⁵⁹ Avec une croissance du PIB de 4 % en valeur et un déficit extérieur de 10 points de PIB, le ratio dette extérieure/PIB se stabilise vers 250 points de PIB.

¹⁶⁰ Avec une croissance du PIB de 4 % en valeur et un déficit extérieur de 10 points de PIB, le ratio dette extérieure/PIB se stabilise à moins de 60 points de PIB.

¹⁶¹ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

Le 14 février 2012, la Commission européenne a publié son rapport annuel, dans le cadre du mécanisme dit « d'alerte ».

Selon la Commission européenne, **douze Etats** doivent faire l'objet d'un tel « *bilan approfondi* », dont la **France**. La Commission européenne souligne en particulier **l'évolution des parts de marché mondiales à l'exportation**, qui ont diminué de 19,4 % en cinq ans, le seuil indicatif retenu étant de 6 %.

Les étapes suivantes éventuelles sont la réalisation d'un « bilan approfondi », l'adoption par le Conseil d'une recommandation et, pour les seuls Etats de la zone euro, si le plan transmis par l'Etat membre est jugé à deux reprises insuffisants, ou n'est pas respecté, l'imposition de **sanctions financières**.

B. LA DÉGRADATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE

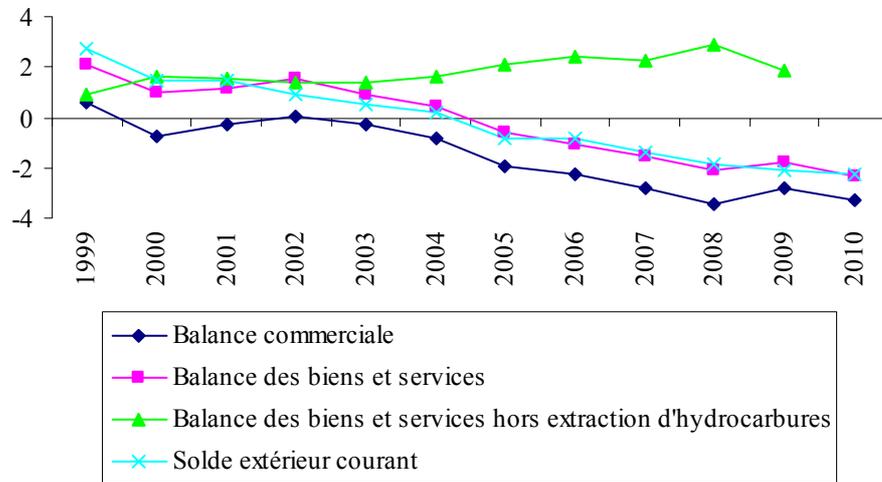
1. Les soldes extérieurs : un indicateur à manier avec précaution

L'attention se focalise souvent sur les soldes extérieurs, comme la balance commerciale, dont la dégradation depuis la fin des années 1990 est interprétée comme le signe de celle de la compétitivité.

Il s'agit toutefois d'un indicateur trompeur. En effet, une fois corrigés du solde des importations et exportations d'hydrocarbures (qui dépend lui-même essentiellement de l'évolution du prix du pétrole), on n'observe pas d'évolution significative, comme le montre le graphique ci-après.

Balance commerciale, balance des biens et services, solde extérieur courant

1. En points de PIB



2. En milliards d'euros

	Balance commerciale	Balance des biens et services	Balance des biens et services hors extraction d'hydrocarbures	Solde extérieur courant
1999	8,5	29,2	12,5	37,7
2000	-10,6	14,3	23,9	20,9
2001	-4,6	17,0	23,6	22,2
2002	0,6	23,5	21,2	14,3
2003	-4,3	14,2	22,5	7,7
2004	-14,2	6,7	26,5	2,9
2005	-34,0	-10,9	35,8	-13,7
2006	-41,0	-18,8	43,7	-14,8
2007	-52,8	-29,2	42,3	-25,7
2008	-67,3	-40,7	56,0	-36,6
2009	-53,5	-34,2	35,0	-39,2
2010	-64,3	-45,3		-43,3

Source : Insee, calculs de la commission des finances

Solde extérieur courant, balance commerciale, balance des biens et services, balance des paiements : quelques rappels

Le solde courant est la notion généralement utilisée par les économistes pour synthétiser les échanges d'un pays avec l'extérieur. Il comprend non seulement la balance commerciale (qui correspond aux seules marchandises), et plus généralement le solde des biens et services, mais aussi le solde des revenus courants (comme les revenus de capitaux placés à l'étranger) et le solde des transferts courants (comme l'aide internationale).

La notion est différente de celle de balance des paiements. En effet, la balance des paiements est par définition structurellement équilibrée, puisqu'elle comprend, outre le solde courant, les contreparties de celui-ci (c'est-à-dire les entrées ou sorties de capitaux en résultant en sens inverse).

2. Un indicateur pertinent : la part dans les exportations mondiales ou des Etats de la zone euro

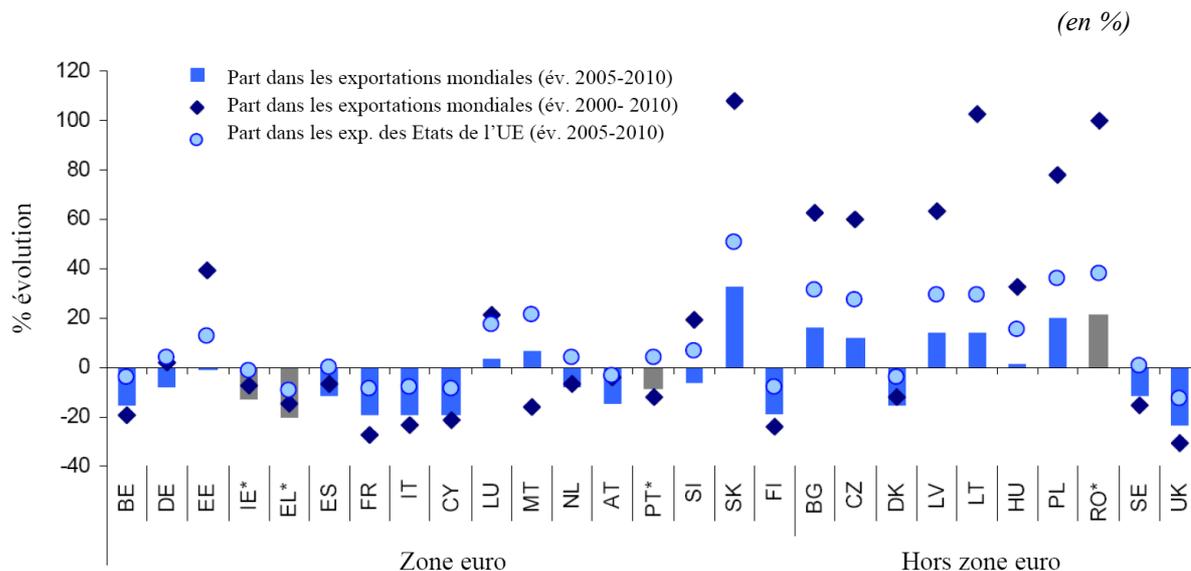
L'indicateur le plus pertinent pour évaluer l'évolution de la compétitivité de la France est celle de **sa part dans les exportations mondiales** ou dans **celles des Etats de la zone euro**.

Dans le premier cas, l'indicateur n'a toutefois de sens que dans le cadre d'une comparaison avec les autres Etats développés. En effet, alors que le reste du monde se développe, il est inévitable que la part des Etats développés dans les exportations mondiales diminue.

Ces deux indicateurs de compétitivité sont ceux retenus par la Commission européenne dans le tableau de bord qui lui sert à mettre en œuvre la procédure précitée relative aux déséquilibres macroéconomiques, instaurée dans le cadre du « Six Pack ».

Le graphique ci-après, tiré du rapport annuel de la Commission européenne publié le 14 février 2012 dans le cadre de la « procédure d'alerte », montre que **la France a connu une évolution plus défavorable que celle de la plupart des Etats de la zone euro**.

Evolution des parts de marché



Les Etats sous programme sont indiqués par une astérisque (*).

Source : Commission européenne, rapport du mécanisme d'alerte sur la base des articles 4 et 5 du règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres excessifs, 14 février 2012 (COM(2012) 68 final)

La Commission européenne retient dans son tableau de bord **un seuil indicatif de - 6 %**¹⁶². Autrement dit, elle considère que la situation d'un Etat est en principe « anormale » dès lors qu'au cours des cinq dernières années, ses parts de marché mondiales à l'exportation ont diminué de plus de 6 %.

Avec une diminution de 19,4 % de ses parts de marchés mondiales à l'exportation au cours des cinq dernières années, la France est l'Etat de la zone euro le plus mal placé après la Grèce, comme le montre le tableau ci-après.

¹⁶² La Commission européenne indique que ce taux de - 6 % correspond au quartile inférieur observé sur la période 1995-2007.

**L'évolution en cinq ans des parts de marché mondiales à l'exportation,
selon la Commission européenne**

(en %)

	Evolution
Zone euro	
Grèce	-20,0
Chypre	-19,4
France	-19,4
Italie	-19,0
Finlande	-18,7
Belgique	-15,4
Autriche	-14,8
Irlande	-12,8
Espagne	-11,6
Portugal	-8,6
Allemagne	-8,3
Pays-Bas	-8,1
Slovénie	-5,9
Estonie	-0,9
Luxembourg	3,2
Malte	6,9
Slovaquie	32,6
Hors zone euro	
Royaume-Uni	-24,3
Danemark	-15,3
Suède	-11,1
Hongrie	1,4
République tchèque	12,3
Lituanie	13,9
Lettonie	14
Bulgarie	15,8
Pologne	20,1
Roumanie	21,4

Les lignes en grisé correspondent aux Etats dont les parts de marché ont diminué de plus de 6 % au cours des cinq dernières années (seuil indicatif retenu par la Commission européenne dans son tableau de bord).

Source : d'après Commission européenne, rapport du mécanisme d'alerte sur la base des articles 4 et 5 du règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres excessifs, 14 février 2012 (COM(2012) 68 final)

C. LA « TVA ANTI-DÉLOCALISATION », UNE RÉPONSE INADAPTÉE À LA PERTE DE COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE

1. La compétitivité-prix : un faux problème

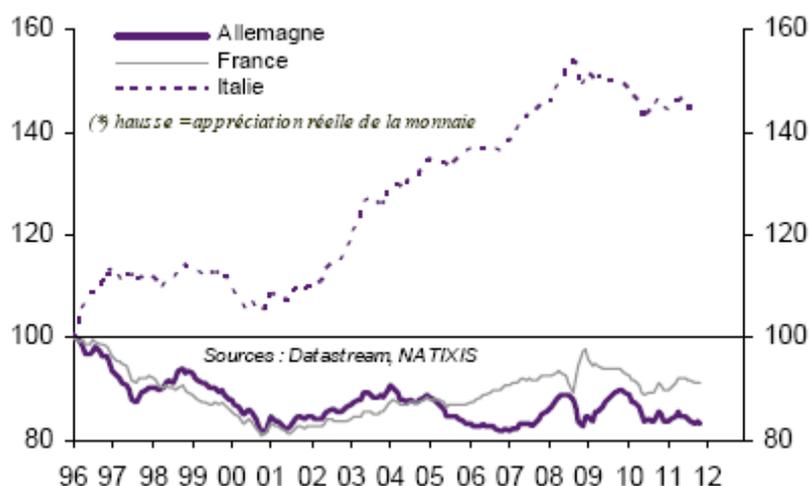
a) *La compétitivité-prix de la France ne s'est pas dégradée depuis la fin des années 1990*

Il faut cependant être conscient du fait que la compétitivité-prix de la France **ne s'est pas dégradée** depuis la fin des années 1990.

Ainsi, dans une étude récente¹⁶³, Patrick Artus souligne que si le **taux de change effectif réel**¹⁶⁴ de l'Italie s'est considérablement apprécié depuis la fin des années 1990, tel n'est pas le cas de celui de la France, qui a connu une évolution analogue à celle de l'Allemagne.

Taux de change effectif réel déflaté par les coûts

(100 en 1996:1)



Source : Patrick Artus, « Commerce mondial : qui perd des parts de marché au profit de qui ? », *Flash économie* n° 122, Natixis, 10 février 2012

On affirme souvent que les coûts salariaux de la France seraient trop élevés par rapport à ceux de ses partenaires, en particulier de l'Allemagne.

¹⁶³ Patrick Artus, « Commerce mondial : qui perd des parts de marché au profit de qui ? », *Flash économie* n° 122, Natixis, 10 février 2012.

¹⁶⁴ Le taux de change effectif réel est le taux de change réel (corrigé pour prendre en compte le différentiel d'inflation), pondéré en fonction de la part dans les exportations de l'Etat concerné de ses différents partenaires.

Toutefois, bien que l'avantage dont la France disposait en la matière à la fin des années 1990 ait disparu en 2007, l'écart par rapport à l'Allemagne demeure peu significatif, comme le montre le tableau ci-après.

Salaire horaire dans l'industrie, charges sociales comprises

(en euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Allemagne	26,3	27,6	28,5	29,2	29,8	30	30,1	31,3	31,7	32,47	33	33,1	34,18
France	23,86	24,98	26,17	27,17	27,98	29,01	29,96	30,96	31,97	32,92	32,92	34,17	35,31
Espagne	15,05	15,12	14,15	14,86	15,64	16,29	16,87	17,56	18,24	18,92	21,54	21,7	22,29
Italie	18,09	18,28	18,69	19,37	19,84	20,63	22,21	22,63	23,12	23,88	24,58	25,23	25,8
Grèce	10	10,39	11	11,8	12,65	12,71	12,18	13,13	14,32	15,7	16,3	16,75	15,67
Portugal	6,72	6,94	7,3	7,7	8,1	8,5	8,8	9,01	9,23	9,6	10,1	10,28	10,32
Irlande	16,05	17,25	19,17	20,18	21,06	21,99	22,82	21,83	24,84	26,23	30,29	29,57	n.c.
Belgique	27,39	28,44	29,88	31,33	32,92	32,3	33,03	33,93	35,78	36,79	38,31	40,08	41,22

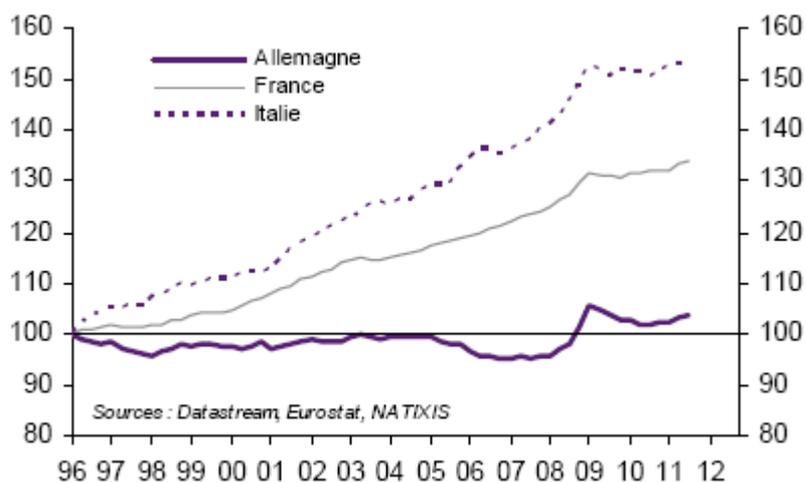
Source : Patrick Artus, « Quels pays de la zone euro sont compétitifs, quels pays ne le sont pas ? », *Flash économie* n° 124, Natixis, 13 février 2012

Surtout, il faut prendre en compte non le coût salarial en tant que tel, mais le coût salarial **unitaire**, c'est-à-dire ramené à la production du salarié. En effet, si le coût d'un salarié augmente de, par exemple, 10 %, alors que sa production augmente de 20 %, toutes choses égales par ailleurs la compétitivité s'améliore.

Si le coût salarial unitaire total de la France s'est dégradé depuis la fin des années 1990, tel n'a **pas** été le cas en ce qui concerne le **secteur manufacturier**. Ainsi, il n'y a pas eu de dégradation de la compétitivité-prix liée aux salaires.

Coût salarial unitaire total

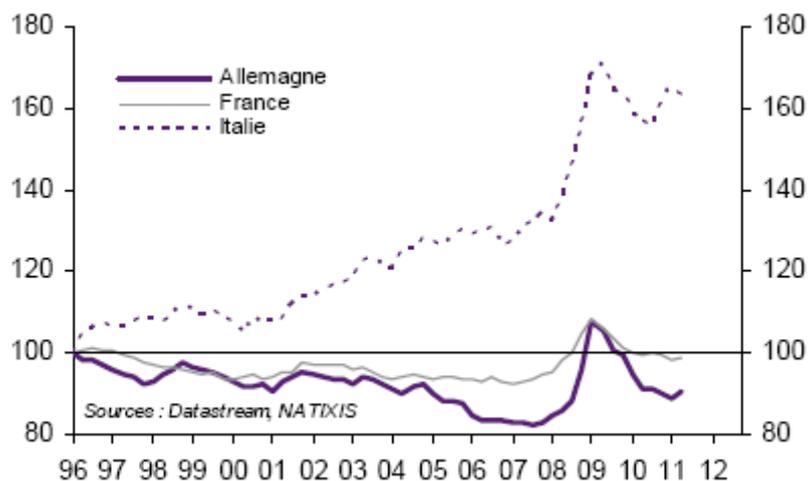
(100 en 1996:1)



Source : Patrick Artus, « Commerce mondial : qui perd des parts de marché au profit de qui ? », Flash économie n° 122, Natixis, 10 février 2012

Coût salarial unitaire dans le secteur manufacturier

(100 en 1996:1)



Source : Patrick Artus, « Commerce mondial : qui perd des parts de marché au profit de qui ? », Flash économie n° 122, Natixis, 10 février 2012

b) La TVA sociale n'aura pas d'effet significatif sur les exportations

- Le Gouvernement met en avant certains chiffres pour suggérer que la « TVA anti-délocalisations » améliorerait fortement la compétitivité-prix.

Ainsi, selon l'évaluation préalable de l'article 1^{er} du présent projet de loi, « *en raison d'une structure de salaire plus élevée que la moyenne de l'économie, la part de l'industrie dans le total de la mesure sera d'un tiers plus élevée que sa part dans les allègements généraux* ».

Là n'est cependant pas la question. L'important, c'est de savoir quelle part des 13,2 milliards d'euros de baisses des cotisations sociales bénéficie à l'industrie.

Or, la mesure ne bénéficierait que minoritairement à ce secteur, qui ne verrait ses cotisations patronales allégées que de 3,3 milliards d'euros, soit 25 % de l'allègement global, comme le montre le tableau ci-après.

Les allègements de cotisations patronales par secteur, selon le Gouvernement

(en milliards d'euros)

	Coût de la mesure	Coût si la répartition était la même que pour les allègements généraux
Agriculture, sylviculture, pêche	0,2	0,4
Industrie	3,3	2,5
Industries agricoles et alimentaires	0,5	0,6
Biens de consommation	0,5	0,4
Automobile	0,3	0,1
Biens d'équipement	0,7	0,4
Biens intermédiaires	1,2	0,9
Énergie	0,1	0
Construction	1,4	1,3
Services	8,3	9
Commerce et réparation	2,2	3
Transports	1,2	0,8
Activités financières	0,7	0,2
Activités immobilières	0,2	0,3
Services aux entreprises	1,9	1,7
Services aux particuliers	0,5	1,3
Éducation, santé, action sociale	1,2	1,3
Administrations	0,4	0,3
Ensemble	13,2	13,2

Source : Gouvernement

Auditionnée le 8 février 2011 par la commission des finances, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a estimé que « *la baisse du coût du travail de 5 % sur les entreprises, notamment les*

*entreprises industrielles, les TPE et les entreprises agricoles, entraînera **une baisse de 3 % du prix des produits français** »¹⁶⁵.*

• **Il en découle que le présent projet de loi ne pourrait, au mieux, accroître les exportations que de 2,4 %.**

En effet, selon les estimations économétriques disponibles, l'élasticité-prix des exportations françaises est de l'ordre de -0,8 (quand leur prix diminue de 1 % en valeur elles augmentent de 0,8 % en volume).

L'élasticité-prix des exportations en volume de divers Etats, selon Natixis

	Elasticité-prix
France	-0,81
Irlande	-0,73
Grèce	-0,72
Espagne	-0,68
Allemagne	-0,5
Italie	-0,44
Belgique	-0,4
Portugal	-0,33

Source : Patrick Artus, « Quels pays de la zone euro sont compétitifs, quels pays ne le sont pas ? », Flash économie n° 124, Natixis, 13 février 2012

Ainsi, dans le cas de la France, une diminution de 3 % du prix des exportations n'aurait pour effet que de les accroître de 2,4 %, soit **une dizaine de milliards d'euros**. Si l'on prend en compte le fait que certaines entreprises utiliseront la mesure non pour réduire leurs prix, mais pour augmenter leurs marges, l'impact effectif serait nettement plus faible.

Comparé à un déficit commercial de près de 70 milliards d'euros en 2011, ce résultat est peu significatif.

2. Le vrai sujet : la compétitivité hors-coût

Le véritable enjeu n'est pas d'améliorer à la marge une compétitivité-prix qui ne pose pas de problème particulier, mais d'améliorer la compétitivité hors-coût, ce qui passe, notamment, par une « montée en gamme », et **l'augmentation des dépenses de recherche et développement.**

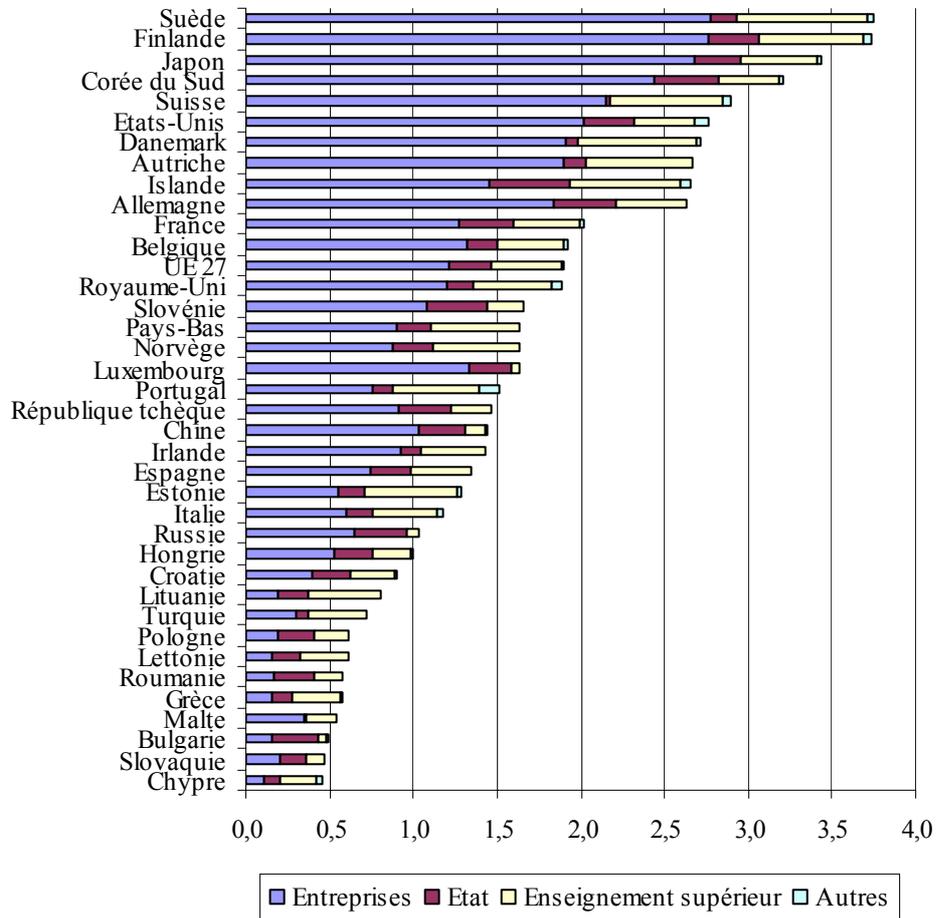
Il faut ainsi porter les dépenses totales de R&D, actuellement légèrement supérieures à 2 points de PIB, à 3 points de PIB.

En effet, les dépenses de R&D de la France – comme d'ailleurs de l'Union européenne – sont faibles quand on les compare à celle d'autres pays développés, comme le montrent le graphique et le tableau ci-après.

¹⁶⁵ *Bulletin des commissions.*

Les dépenses de R&D en 2008, réparties par secteur de réalisation

(en points de PIB)



(suite page suivante)

(suite de la page précédente)

	Entreprises	Etat hors enseignement supérieur	Enseignement supérieur	Autres	Total
Suède	2,8	0,2	0,8	0,0	3,75
Finlande	2,8	0,3	0,6	0,0	3,73
Japon	2,7	0,3	0,4	0,0	3,44
Corée du Sud	2,4	0,4	0,4	0,0	3,21
Suisse	2,1	0,0	0,7	0,1	2,90
Etats-Unis	2,0	0,3	0,4	0,1	2,76
Danemark	1,9	0,1	0,7	0,0	2,72
Autriche	1,9	0,1	0,6	0,0	2,67
Islande	1,5	0,5	0,7	0,1	2,65
Allemagne	1,8	0,4	0,4	0,0	2,63
France	1,3	0,3	0,4	0,0	2,02
Belgique	1,3	0,2	0,4	0,0	1,92
UE 27	1,2	0,2	0,4	0,0	1,90
Royaume-Uni	1,2	0,2	0,5	0,1	1,88
Slovénie	1,1	0,4	0,2	0,0	1,66
Pays-Bas	0,9	0,2	0,5	0,0	1,63
Luxembourg	1,3	0,3	0,0	0,0	1,62
Norvège	0,9	0,2	0,5	0,0	1,62
Portugal	0,8	0,1	0,5	0,1	1,51
République tchèque	0,9	0,3	0,2	0,0	1,47
Chine	1,0	0,3	0,1	0,0	1,44
Irlande	0,9	0,1	0,4	0,0	1,43
Espagne	0,7	0,2	0,4	0,0	1,35
Estonie	0,6	0,2	0,6	0,0	1,29
Italie	0,6	0,2	0,4	0,0	1,18
Russie	0,6	0,3	0,1	0,0	1,03
Hongrie	0,5	0,2	0,2	0,0	1,00
Croatie	0,4	0,2	0,3	0,0	0,90
Lituanie	0,2	0,2	0,4	0,0	0,80
Turquie	0,3	0,1	0,3	0,0	0,72
Lettonie	0,2	0,2	0,3	0,0	0,61
Pologne	0,2	0,2	0,2	0,0	0,61
Grèce	0,2	0,1	0,3	0,0	0,58
Roumanie	0,2	0,2	0,2	0,0	0,58
Malte	0,4	0,0	0,2	0,0	0,54
Bulgarie	0,2	0,3	0,0	0,0	0,49
Slovaquie	0,2	0,2	0,1	0,0	0,47
Chypre	0,1	0,1	0,2	0,0	0,46

Source : Eurostat, « Science, technology and innovation in Europe », édition 2011

Avec des dépenses de R&D de 2 points de PIB, se répartissant entre 1,3 point de PIB pour les entreprises, 0,3 point de PIB pour l'Etat hors enseignement supérieur et 0,4 point pour l'enseignement supérieur, la France ne se distingue pas significativement de la moyenne de l'Union européenne.

Le tableau ci-après, réalisé à partir du tableau précédent, décompose l'écart par rapport à la France des Etats dont les dépenses de R&D sont plus importantes.

Les dépenses de R&D des Etats pour lesquels elles sont supérieures à celles de la France : décomposition de l'écart

(écart par rapport à la France, en points de PIB)

	Entreprises	Etat	Enseignement supérieur	Autres	Total
Suède	1,5	-0,2	0,4	0,0	1,7
Finlande	1,5	0,0	0,2	0,0	1,7
Japon	1,4	0,0	0,0	0,0	1,4
Corée du Sud	1,2	0,1	-0,1	0,0	1,2
Suisse	0,9	-0,3	0,3	0,0	0,9
Etats-Unis	0,7	0,0	0,0	0,1	0,7
Danemark	0,6	-0,2	0,3	0,0	0,7
Autriche	0,6	-0,2	0,2	0,0	0,7
Islande	0,2	0,2	0,3	0,0	0,6
Allemagne	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6

Source : calculs de la commission des finances, d'après le tableau précédent

Ce tableau montre que la France se distingue des Etats dont les dépenses de R&D sont les plus élevées essentiellement par de moindres dépenses de R&D des entreprises. En particulier, cela explique la totalité de l'écart par rapport à l'Allemagne et au Japon. La seule exception est l'Islande, qui se distingue surtout par une recherche publique plus importante en points de PIB.

Le principal problème est donc manifestement l'insuffisance des dépenses de recherche-développement des entreprises.

Comme le souligne notre collègue Michel Berson dans le rapport spécial relatif aux crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2012, il est en particulier essentiel de mettre en place **une vraie politique de développement des PME**, qui sont au cœur de la croissance et de la création d'emplois innovants et faiblement délocalisables, et qui peinent à atteindre la taille critique. Comme l'indique le Conseil d'analyse économique dans un rapport¹⁶⁶ de 2009, « *où sont en effet en France les exemples de sociétés, telles que Google, Cisco, Sun Microsystems ou Amgen, qui sont parvenues à se hisser aux premiers rangs mondiaux après une croissance autonome, sans avoir été acquises par un grand groupe ?* ».

Les enjeux sont multiples – barrières sur le marché des biens et services et sur celui du travail, difficultés de financement... –, et dépassent largement le champ de la fiscalité.

¹⁶⁶ Grégoire Chertok, Pierre-Alain de Malleray, Philippe Pouletty, « *Le financement des PME* », rapport du Conseil d'analyse économique, 2 mars 2009.

QUATRIÈME PARTIE - LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

L'article 2 du présent projet de loi a pour objet de créer non pas une, mais trois nouvelles taxes, à savoir une taxe sur l'acquisition d'actions françaises au taux de 0,1 %, une taxe sur le trading à haute fréquence et une taxe sur l'achat de CDS souverains à nu aux taux de 0,01 %. Il propose également de revoir le régime des droits d'enregistrement sur les cessions de droits sociaux.

I. LA TAXE SUR L'ACQUISITION D' ACTIONS FRANÇAISES

A. LE CONTEXTE

1. La suppression de l'impôt de bourse en 2007

« L'impôt sur les opérations de bourse » (IOB) était un droit de timbre, codifié aux articles 978 à 985 du code général des impôts, qui s'appliquait aux opérations d'achat ou de vente sur valeurs mobilières et en premier lieu sur les actions (mais pas sur les obligations), à la seule condition que ces titres soient négociés sur un marché réglementé.

Le taux de l'IOB était fixé à 0,3 % pour la fraction de chaque opération inférieure ou égale à 153 000 euros et à 0,15 % pour la fraction qui excédait cette somme. Chaque opération faisait également l'objet d'un abattement de 23 euros – soit une exonération de fait des opérations de moins de 7 666,67 euros – et le montant de l'impôt était plafonné à 610 euros.

L'article 11 de la loi de finances pour 2008 a abrogé ces dispositions qui présentaient, à l'époque, deux défauts majeurs. D'une part, elles ne **frappaient, en pratique, que les intermédiaires financiers établis en France**. D'autre part, elles avaient été **conçues à une époque de concentration des ordres sur une seule et même place de négociation**. Dans le contexte d'ouverture à la concurrence des plateformes de négociation¹⁶⁷, l'IOB apparaissait largement **obsolète**. Il était de surcroît **mité par de nombreuses exonérations**, ce que traduisait d'ailleurs son rendement budgétaire décroissant d'environ 250 millions d'euros par an.

En tout état de cause, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, le Gouvernement avait accepté de le supprimer. Or le présent article – qui crée notamment une taxe sur l'acquisition d'actions, sur le modèle

¹⁶⁷ La directive « marchés d'instruments financiers » est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2007.

britannique (*cf. infra*) – **prouve qu’il était tout à fait possible de l’adapter plutôt que de le faire disparaître.**

2. Une taxe sur les transactions sur devises jamais entrée en vigueur

L’article 88 de la loi de finances pour 2002 a instauré une « *taxe sur les transactions sur devises* », codifiée à l’article 235 *ter* ZD du code général des impôts.

Cette taxe, assise sur le montant brut des échanges de devises au comptant ou à terme, n’est toutefois jamais entrée en vigueur.

Tout d’abord, le décret qui devait définir son taux – dans la limite supérieure de 0,1 % – n’a jamais été publié.

Ensuite, le IV du même article dispose que le décret susmentionné « *prend effet à la date à laquelle les Etats membres de la Communauté européenne auront dû achever l’intégration dans leur droit interne des mesures arrêtées par le Conseil prévoyant l’instauration, dans l’ensemble des Etats membres, d’une taxe sur les transactions sur devises* ».

Cette dernière condition n’ayant jamais été satisfaite, la « *taxe Tobin à la française* » est, en pratique, restée lettre morte.

3. Le « Stamp duty » britannique

Le Royaume-Uni connaît un droit de timbre – « *Stamp duty* » – sur les transactions sur actions – dont les prémices historiques remontent à 1694 (afin de lever des ressources pour mener la guerre contre la France).

Le « *Stamp duty reserve tax* » (SDRT), applicable aux transactions dématérialisées, a été introduit par le *Finance Act* de 1986. Il frappe **l’achat d’actions anglaises au taux de 0,5 %**.

L’action étant un titre de propriété, elle peut être « *saisie* » juridiquement par un droit national. Il est ainsi possible de priver un acheteur étranger de ses droits sur ses actions britanniques s’il n’acquiesce pas la taxe. En ce sens, le « *Stamp duty* » sur actions permet de **territorialiser** la taxe et d’éviter le reproche habituellement adressé aux taxes sur les transactions financières, à savoir la délocalisation de la base imposable. Mais un phénomène d’évitement est toujours possible : les investisseurs peuvent se désintéresser de la place et préférer détenir des actions cotées sur d’autres places.

Le redevable de la taxe est l’acquéreur de l’action mais elle est collectée soit au niveau du dépositaire central (*cf. infra*), le système CREST, soit au niveau des courtiers en titres.

Par ailleurs, le système britannique prévoit également un taux plus élevé de 1,5 % au titre d'une « *exit tax* » en cas de transferts des actions vers des dépositaires centraux étrangers. En effet, ces derniers ne seront pas collecteurs de la taxe et toutes les futures transactions ne seront pas taxées.

D'après les chiffres de l'administration fiscale britannique, **le SDRT rapporte annuellement entre 4,2 milliards de livres (2007) et 2,9 milliards de livres (2009), soit respectivement environ 5 milliards d'euros et 3,5 milliards d'euros.**

4. Le projet de directive européenne

Sous la pression de plusieurs Etats membres, dont la France, et le Parlement européen¹⁶⁸, la Commission européenne a proposé, le 28 septembre 2011, une directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières.

A la différence du « *Stamp duty* », la proposition européenne se réfère à une règle de territorialité différente pour « saisir » les transactions financières. L'Union européenne bénéficie en effet d'une taille critique suffisante lui permettant d'établir une taxe en fonction du **principe de résidence** de la partie à une transaction financière : la taxe est donc due par les acheteurs et les vendeurs établis dans l'Union européenne.

L'article 1^{er} énonce ainsi : « *la présente directive s'applique à toute transaction financière dès lors qu'au moins une des parties à la transaction est établie dans un Etat membre et qu'un établissement financier établi sur le territoire d'un Etat membre est partie à la transaction, pour son compte propre ou pour le compte d'un tiers, ou agit au nom d'une partie à la transaction* ».

Elle concerne **toutes les transactions financières**, à l'exception des changes au comptant et du marché des émissions de valeurs mobilières (marché primaire). Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de directive, « *le champ d'application de la taxe est large, car il vise à couvrir les transactions concernant tous les types d'instruments financiers, ces derniers étant souvent de proches substituts les uns des autres* ».

La proposition de directive prévoit deux taux minimaux. Les **produits dérivés seraient imposés, au minimum, au taux de 0,01 %** (applicable au montant notionnel du contrat). Les autres produits financiers, principalement **les actions et les obligations, seraient imposés, au minimum, au taux de 0,1 %**.

D'après l'étude d'impact de la Commission européenne, le produit d'une telle taxe pourrait s'élever à près de **57 milliards d'euros**, ce chiffre fait

¹⁶⁸ Cf. *conclusions du Conseil européen du 11 mars 2011 et les résolutions du Parlement européen du 10 et 25 mars 2010 et du 8 mars 2011.*

cependant l'objet de nouveaux calculs de la part des services de la Commission.

Le Parlement européen devrait examiner ce texte fin avril en commission et fin juin en séance plénière. Toutefois, le Conseil doit réunir, comme pour toute question fiscale, l'unanimité en vue d'adopter la proposition. Or la ferme opposition britannique – et dans une moindre mesure suédoise et néerlandaise – semble augurer d'un échec. Début février, neuf Etats-membres dont la France ont demandé à la présidence danoise « *d'accélérer les travaux en cours* » sur ce projet.

B. LE DISPOSITIF DE LA TAXE

Les alinéas **1 à 41** du présent article introduisent en droit français une « *taxe sur les transactions financières* » **celle-ci se substituant à la taxe sur les transactions sur devises**, codifiée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts. En pratique, il s'agit d'une taxe sur l'acquisition d'actions françaises dont les modalités apparaissent très proches de celles du SDRT britannique.

1. Une assiette limitée aux seules actions françaises

a) Une taxe sur l'acquisition d'actions

En réalité, bien loin de frapper toutes les transactions financières, la présente taxe « *s'applique à toute acquisition à titre onéreux d'un titre de capital* », c'est-à-dire les actions¹⁶⁹ mais aussi les autres titres donnant ou pouvant donner accès au capital ou aux droits de vote (obligations convertibles, par exemple)¹⁷⁰.

Les titres doivent être admis aux négociations sur un **marché réglementé**¹⁷¹ « *français, européen ou étranger* » et émis par une entreprise dont le **siège social est situé en France** et dont la capitalisation boursière dépasse **un milliard d'euros** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

L'acquisition de ces titres doit donner lieu à transfert de propriété au sens de l'article L. 211-17 du code monétaire et financier qui dispose que « *le*

¹⁶⁹ *Les instruments équivalents émis sur le fondement de droits étrangers sont également compris dans l'assiette.*

¹⁷⁰ *Les certificats représentatifs de titres financiers français et ne pouvant circuler qu'à l'étranger (créés sur le fondement de l'article R. 211-7 du code monétaire et financier) sont également inclus dans le périmètre de la taxe.*

¹⁷¹ *Article L. 421-1 du code monétaire et financier : « Un marché réglementé d'instruments financiers est un système multilatéral qui assure ou facilite la rencontre, en son sein et selon des règles non discrétionnaires, de multiples intérêts acheteurs et vendeurs exprimés par des tiers sur des instruments financiers, d'une manière qui aboutisse à la conclusion de contrats portant sur les instruments financiers admis à la négociation dans le cadre des règles et systèmes de ce marché, et qui fonctionne régulièrement conformément aux dispositions qui lui sont applicables ».*

transfert de propriété de titres financiers résulte de l'inscription de ces titres au compte-titres de l'acquéreur ».

Au total, **l'assiette de la taxe est constituée par cinq conditions cumulatives** : un titre de capital, admis au négociation sur un marché réglementé, émis par une entreprise dont le siège social est en France, dont la capitalisation boursière est supérieure à un milliard d'euros et enfin donnant effectivement lieu à un transfert de propriété.

L'acquisition peut être réalisée au comptant ou par le biais d'instruments dérivés (options, achats à terme).

b) De nombreuses exemptions

Les alinéas **5 à 14** prévoient les six exemptions suivantes :

1) les émissions d'actions (**marché primaire**), conformément au 2 de l'article 5 de la directive 2008/7/CE¹⁷² afin de ne pas pénaliser le financement des entreprises ;

2) les opérations réalisées par une chambre de compensation ou un dépositaire central, dans le cadre de l'exercice normal de leurs activités ;

3) les acquisitions réalisées dans le **cadre d'activités de « tenue de marché »**. Il s'agit des opérations lors desquelles une entité (le plus souvent un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement), en tant qu'intermédiaire, communique simultanément des **« cours acheteurs et vendeurs fermes et compétitifs de taille comparable, avec pour résultat d'apporter de la liquidité au marché sur une base régulière et continue »**. De même, sont incluses les opérations relatives **« à l'exécution des ordres donnés par des clients ou en réponse à des demandes d'achat ou de vente de leur part »**. Enfin, les opérations de **couverture** nécessaires à la réalisation des deux types d'opérations mentionnées précédemment sont également exemptées.

4) les **« contrats de liquidité »** ;

5) les **acquisitions de titres entre sociétés membres d'un même groupe** ;

6) les **cessions temporaires de titres**, à savoir les opérations de prêts-emprunts de titres, les prises (ou mises) en pension (« repos ») ou une transaction de d'achat-revente ou de vente-rachat de titres.

2. Un taux de 0,1 %

L'alinéa 15 précise que **« la taxe est assise sur la valeur d'acquisition du titre »**. En cas d'échange de valeurs mobilières, c'est-à-dire si la transaction n'est pas réalisée en espèces, la valeur d'acquisition

¹⁷² Directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux.

correspond « à la cotation des titres sur le marché le plus pertinent en terme de liquidité [...], à la clôture de la journée de bourse qui précède celle où l'échange se produit »¹⁷³.

Le taux est fixé à 0,1 % (alinéa 17).

3. Des modalités complexes de recouvrement

a) Le rôle clef du dépositaire central

Qu'est-ce qu'un dépositaire central ?

Le dépositaire central est un organisme essentiel des opérations dites de « post-marché ». Traditionnellement, il exerce deux missions – même si, selon les organisations nationales, celles-ci peuvent être mises en œuvre par deux organismes distincts.

Tout d'abord, il agit comme un « **notaire** » des émissions d'actions ou d'obligations. Concrètement, il tient un registre central dans lequel il répertorie les émissions et les personnes qui ont fait l'acquisition des titres. En pratique, ses adhérents sont d'abord les teneurs de comptes-conservateurs, c'est-à-dire des banques, celles-ci inscrivant les actions sur les comptes-titres des clients.

Par exemple, si la société Renault émet 100 millions d'actions, le dépositaire central peut savoir que 20 millions sont enregistrés chez BNP, 40 millions à la Société générale, etc. Les teneurs de compte conservateurs (BNP, Société générale, etc.) savent ensuite lesquels de leurs clients possèdent ces actions.

Ensuite, le dépositaire central – et c'est intimement lié à sa première mission – **gère un système de « règlement-livraison »**.

Lorsqu'une transaction est conclue sur un marché, les deux parties ont trois jours pour la dénouer effectivement. Le vendeur du titre doit le « livrer » tandis que l'acheteur doit, en contrepartie, verser le « règlement » (en espèces) de son achat.

Ces deux opérations sont traitées et vérifiées auprès du dépositaire central. Il vérifie que les espèces sont bien créditées sur le compte de l'acheteur et il permute dans ses livres l'inscription des titres au profit du vendeur.

Ainsi, dans l'exemple précédent, si un client de BNP achète un million d'actions Renault à un client de la Société générale. Lors de la phase de règlement-livraison, le dépositaire central va inscrire 21 millions d'actions sur le compte BNP et 39 sur celui de la Société générale – après s'être assuré du paiement des titres.

Le présent article prévoit que la taxe est **liquidée** et **due** par « *l'opérateur fournissant des services d'investissement [...] ayant exécuté l'ordre d'achat du titre ou ayant négocié pour son compte propre, quel que soit son lieu d'établissement* » (alinéa 18).

¹⁷³ En cas d'échange entre titres d'inégale valeur, chaque partie à l'échange est taxée sur la valeur des titres dont elle fait l'acquisition.

Toutefois, le dépositaire central « *déclare [...], centralise et reverse la taxe au Trésor* ». Sa déclaration précise notamment le montant de la taxe due et acquittée par chaque redevable (alinéa 26).

Pour cela, le redevable doit transmettre toutes les informations utiles au dépositaire central, notamment le montant de la taxe due, les numéros d'ordre des opérations concernées, la date de leur réalisation, la désignation, le nombre et la valeur des titres et les opérations exonérées (alinéa 25).

Il convient de distinguer cinq cas :

1) le dépositaire central français livre le titre, c'est-à-dire qu'il effectue une opération de permutation des titres au sein de ses propres comptes : le redevable fournit les informations précitées avant le 5 du mois suivant l'acquisition des actions ;

2) le dépositaire central français ne livre pas le titre, lequel est livré par un de ses adhérents¹⁷⁴. Par exemple, deux clients d'une même banque ont effectué une opération en sens inverse, la banque opère la permutation des deux comptes-titres mais l'opération est neutre au niveau du dépositaire central. L'adhérent du dépositaire central déclare les informations nécessaires avant le 5 du mois suivant les acquisitions des actions ;

3) ni le dépositaire central français, ni un de ses adhérents n'effectue la livraison du titre, laquelle est réalisée par un client d'un adhérent, par exemple une banque étrangère. Ainsi, deux clients de cette banque étrangère effectuent une opération en sens inverse : l'opération est neutre tant pour le dépositaire central que pour son adhérent. Il revient alors au client de l'adhérent (la banque étrangère) de fournir les informations nécessaires à l'adhérent, lequel les retransmet ensuite au dépositaire central ;

4) le titre est bien enregistré dans les comptes du dépositaire central français, mais la livraison du titre n'intervient pas comme dans un des trois cas cités ci-dessus. Le redevable de la taxe transmet les informations et acquitte la taxe directement auprès de l'administration fiscale. Le redevable peut toutefois acquitter la taxe par l'intermédiaire d'un adhérent du dépositaire central (ce qui revient au schéma du cas n° 3) ;

5) le dépositaire central n'est pas soumis à la loi française, ce qui sera le cas d'une société française qui a émis des actions sur un marché réglementé étranger. Les opérations de recouvrement de la taxe se font sur une **base déclarative**.

Pour les trois premiers cas mentionnés ci-dessus, les adhérents au dépositaire l'autorisent à prélever sur leurs comptes le montant de la taxe (alinéa 27). Le dépositaire central doit tenir une « *comptabilité séparée pour l'enregistrement des opérations liées à la collecte de la taxe. Il assure un contrôle de cohérence entre les déclarations qu'il reçoit et les informations*

¹⁷⁴ En pratique, ce sont les teneurs de comptes-conservateurs et des prestataires de services d'investissement.

en sa possession ». Il met à disposition ces informations sur simple requête de l'administration fiscale. Il lui remet, chaque année, un rapport sur la « *nature et l'ampleur des contrôles mis en œuvre* » (alinéa 28).

b) Le régime des sanctions

Le présent article prévoit une série de sanctions en cas de non-respect de ses dispositions. La taxe est recouvrée et contrôlée selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à ces mêmes taxes (alinéa 32).

Tout d'abord, tout manquement aux obligations de paiement de la taxe au Trésor public, soit par le dépositaire central, soit directement par le redevable, fait l'objet d'un versement d'intérêts de retard prévus à l'article 1727 du code général des impôts (alinéas 29 à 31).

Par ailleurs, le **défaut de transmission des informations** mentionnées ci-dessus par le redevable au dépositaire central (ou directement à l'administration fiscale) « *entraîne l'application d'une majoration de 40 % du montant de la taxe due qui ne peut être inférieure à 1 000 euros ou, lorsqu'aucune taxe n'est due, d'une amende de 1 000 euros* ». Le retard dans la transmission des informations entraîne une majoration de 20 % ou d'une amende de 500 euros. Enfin, les « *inexactitudes, les omissions* » relevées dans les informations transmises entraînent une amende de 150 euros par inexactitude ou omission (nouvel article 1788 C du code général des impôts introduit par les alinéas 34 à 36).

Enfin, l'article 1736 du code général des impôts est complété afin de prévoir que, « *en cas de manquement à ses obligations déclaratives [...], le dépositaire central acquitte une amende de 20 000 euros pour absence de dépôt de la déclaration et, dans la limite de 20 000 euros, de 150 euros par omission ou inexactitude déclarative* ». Il en va de même en cas de manquement à son obligation de mise à disposition de l'administration des informations enregistrées dans sa comptabilité.

4. Un rendement attendu d'environ 1,1 milliard d'euros

Le produit de la taxe sur les acquisitions d'actions devrait s'élever, d'après les chiffreages réalisés par le Gouvernement, à **environ 1,1 milliard d'euros en année pleine**.

En 2012, le présent article entre en vigueur à compter du 1^{er} août. Le montant collecté devrait par conséquent s'établir à environ **460 millions d'euros**¹⁷⁵.

¹⁷⁵ A titre transitoire, pour les acquisitions réalisées entre le 1^{er} août et le 31 octobre 2012, la taxe est déclarée, liquidée et acquittée avant le 30 novembre 2012.

5. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre 21 amendements rédactionnels ou de précision, adoptés à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté **quatre amendements modifiant le dispositif de la taxe sur l'acquisition d'actions françaises.**

A l'initiative de nos collègues députés Jérôme Chartier et Gilles Carrez, avec l'avis favorable du Gouvernement, un arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget dressera la liste des sociétés dont les actions sont éligibles à la taxe, c'est-à-dire celles dont la capitalisation boursière est supérieure à 1 milliard d'euros au 1^{er} janvier.

A l'initiative de nos collègues députés Jérôme Chartier et Gilles Carrez, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'exemption pour les achats d'actions intragroupe a été étendue en remplaçant la référence à l'article L. 233-1 du code de commerce par la référence à l'article L. 233-3 du même code. En effet, le premier dispose que « *lorsqu'une société possède plus de la moitié du capital d'une autre société, la seconde est considérée [...] comme filiale de la première* », tandis que le second donne une définition du contrôle d'une société par une autre qui repose sur la détention non pas du capital mais des droits de vote. Le contrôle est réputé existé à compter d'une détention de 40 % des droits de vote.

A l'initiative de nos collègues députés Charles de Courson, Nicolas Perruchot, Thierry Benoit, Pascal Brindeau, Hervé Morin, Olivier Jardé, Olivier Carré et Michel Bouvard, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, la liste des exemptions a été complétée pour les achats d'actions effectués en vue de leur affectation à **l'épargne salariale.**

A l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission, le reversement de la taxe par le dépositaire central au Trésor public a été repoussé du 15 au 25 du mois suivant les acquisitions d'actions. Il est notamment apparu que le délai initialement prévu était trop court pour que le dépositaire central puisse accomplir toutes les tâches administratives qui lui sont demandées.

C. UN DISPOSITIF PEU AMBITIEUX, VOIRE CONTRE-PRODUCTIF

1. Une proposition qui concurrence – et pourrait faire échec – à celle de la Commission européenne

Le Gouvernement avait initialement annoncé que l'initiative française devait permettre de transposer par anticipation la proposition européenne ou, à tout le moins, d'engager une dynamique vis-à-vis de nos partenaires afin d'accélérer son adoption.

L'évaluation préalable au présent article indique notamment que « *la France a décidé d'anticiper la mise en œuvre de la directive dès 2012, en l'adaptant à un cadre national* ».

Or il apparaît que la taxe française sur l'acquisition d'actions est **fondamentalement très éloignée de la proposition européenne, qu'il s'agisse de son contenu ou, plus important encore, de sa philosophie.**

En effet, bien que son intitulé officiel soit « taxe sur les transactions financières », elle ne vise que les transactions sur actions, dont on sait qu'elles sont les mieux régulées, parmi les plus utiles à l'économie et qui n'ont pas de responsabilité particulière dans la crise financière.

Les obligations sont exemptées du champ de la taxe, ce qui peut éventuellement se justifier par la nécessité de ne pas pénaliser le financement de notre économie.

En revanche, **l'absence de taxation des produits dérivés montre que le Gouvernement manque sa cible** s'agissant de l'effet désincitatif d'une telle taxe sur les transactions les plus spéculatives. La taxation des CDS souverains « à nu » ne saurait faire illusion sur ce point (*cf. infra*).

Le seul point de convergence entre la proposition européenne et le texte proposé concerne les taux d'imposition. Mais cet élément n'est guère pertinent puisque les assiettes sont radicalement différentes.

Plus grave encore, l'initiative française, quoi qu'en dise le Gouvernement, pourrait bien compromettre les chances d'aboutir au niveau européen. En effet, le présent article constitue en réalité le **plus petit commun dénominateur** entre tous les Etats membres. Les Britanniques en particulier n'ont pas de raison objective de s'opposer à la mise en place d'une taxe sur l'acquisition d'actions puisqu'ils disposent eux-mêmes du SDRT.

Il est donc **fort à craindre que le schéma ambitieux élaboré par la Commission européenne ne se traduise *in fine* par la création d'un « Stamp duty »**, bien adapté à une structure nationale, dans tous les Etats-membres. La taxe sur les « *transactions financières* », dont l'assiette sera alors bien étroite, n'aura plus qu'un seul but – le rendement budgétaire – au détriment d'objectifs de régulation.

2. Une proposition moins ambitieuse que le Stamp duty britannique

Le présent article s'inspire du modèle britannique mais s'en éloigne par bien des aspects et apparaît beaucoup moins sévère – ce que traduit d'ailleurs un rendement près de quatre fois inférieur à celui observable au Royaume-Uni.

Le taux applicable constitue la principale différence puisqu'il est de 0,5 % au Royaume-Uni et ne serait que de 0,1 % en France.

Par ailleurs, le Gouvernement retient un mécanisme entièrement déclaratif, y compris pour les transactions sur les actions françaises enregistrées chez un dépositaire central étranger. Peut-on réellement croire à la portée extra-territoriale de ces dispositions ?

Le système de « l'exit tax » britannique, au taux de 1,5 %, apparaît plus robuste¹⁷⁶ – quand bien même toutes les transactions effectuées ensuite échappent à la taxe.

En outre, le système français s'applique **aux seules actions de sociétés dont la capitalisation boursière est supérieure à un milliard d'euros, limitation qui n'a pas cours outre-Manche.**

Enfin, contrairement à ce qu'avait déclaré le ministre des finances le 8 février 2011¹⁷⁷, lors de son audition par votre commission des finances, **la liste des exemptions britanniques n'est pas franchement plus large que la liste des exemptions françaises** (présentée ci-avant).

II. LA TAXE SUR LE TRADING À HAUTE FRÉQUENCE

A. LE DISPOSITIF DE LA TAXE

Les alinéas **46 à 55** instituent une taxe sur le *trading* à haute fréquence.

Elle est due par les entreprises « *exploitées en France* » au titre des opérations sur actions françaises telles que définies par la taxe sur l'acquisition d'actions françaises (*cf. supra*) et réalisées « ***pour compte propre par l'intermédiaire de dispositifs automatisés*** ».

Le présent article dispose que « ***constitue une opération à haute fréquence [...] le fait d'adresser à titre habituel des ordres en ayant recours à un mécanisme de traitement automatisé de ces ordres caractérisé par l'envoi, la modification ou l'annulation d'ordres successifs sur un titre donné séparés d'un délai inférieur à un seuil fixé par décret. Ce seuil ne peut pas être supérieur à une seconde. Constitue un dispositif de traitement automatisé au sens du présent article tout système permettant des opérations sur instruments financiers dans lequel un algorithme informatique détermine automatiquement les différents paramètres des ordres, comme la décision de***

¹⁷⁶ Même si l'exit tax peut soulever des questions sur sa conformité au principe de liberté de circulation des capitaux reconnu par le droit européen.

¹⁷⁷ « On ne peut pas parler à propos de notre taxe sur les transactions financières d'une version « light » du « Stamp duty » britannique, dont le taux est plus élevé... [...] mais, en Grande-Bretagne, les transactions sur des actions nouvellement acquises sont exonérées. Il en va de même, sur le marché secondaire, des contrats à terme, des transferts d'actions entre sociétés du même groupe ou dans le cadre de restructurations d'entreprises, et des prêts et emprunts de titres ».

passer l'ordre, la date et l'heure de passage de l'ordre, ainsi que le prix et la quantité des instruments financiers concernés »¹⁷⁸ (alinéa 47).

La taxe **pèse sur les ordres annulés** dès lors que ceux-ci excèdent un pourcentage fixé par décret mais qui ne peut être inférieur à deux tiers (sur une journée de bourse). La taxe est due au **taux de 0,01 %**.

La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures que les taxes sur le chiffre d'affaires. Elle s'applique à compter du 1^{er} août 2012.

B. LA TAXE SUR LE TRADING À HAUTE FRÉQUENCE NE VISE PAS LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

Enfin, le présent article comprend une taxe sur le *trading* à haute fréquence, **reprenant une proposition de votre rapporteure générale** lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, à laquelle le Gouvernement **s'était d'ailleurs fermement opposé**.

Si les objectifs sur l'utilité de cette taxe sont désormais partagés, il convient toutefois de souligner qu'elle **ne constitue pas une taxe sur les transactions financières puisqu'elle porte sur les ordres annulés, c'est-à-dire les transactions non réalisées**. Elle vise ainsi à pénaliser fortement le *trading* à haute fréquence ou à l'obliger à revoir son modèle économique.

III. LA TAXE SUR L'ACHAT DE CDS SOUVERAINS À NU

A. UNE NOUVELLE TAXE ...

Enfin, le présent article prévoit une troisième taxe qui frappe l'achat de « *credit default swaps* » (CDS) ou « *contrats d'échange sur défaut* » d'un Etat de l'Union européenne dès lors que l'acquéreur du CDS ne dispose pas d'actifs représentatifs de la dette de cet Etat – ou n'est pas en position de les acquérir au moment de l'achat du CDS. La taxe s'applique par conséquent à l'achat de CDS « à nu ». Elle est due par les entreprises exploitées en France, lors de la conclusion du contrat, au taux de **0,01 %**. Elle sera applicable à compter du 1^{er} août 2012.

B. ... DE PUR AFFICHAGE ET QUI ARRIVE À CONTRE-TEMPS

Le Gouvernement estime qu'il freine ou décourage « *des activités particulièrement spéculatives* » (évaluation préalable du présent article) par la taxe sur les CDS souverains « à nu ».

¹⁷⁸ Toutefois, les « *smart routers orders* », dispositif automatisé d'acheminement des ordres vers une ou plusieurs plateformes de négociation, ne sont logiquement pas inclus dans l'assiette de la taxe.

Or cette taxe, applicable au 1^{er} août 2012, ne produira probablement jamais les effets escomptés puisque l'Union européenne va très prochainement publier le règlement du Parlement européen et du Conseil sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit **dont l'article 14, applicable à compter du 1^{er} novembre 2012, interdit l'achat de CDS souverains « à nu »**.

Le texte proposé est donc parfaitement inutile, sachant que, en l'absence du règlement européen, il n'aurait, de toute façon, **pas constitué un instrument approprié**. Ainsi, l'Allemagne avait, dès le printemps 2010, **interdit** l'utilisation de CDS souverains « à nu ».

IV. UNE NOUVELLE MODIFICATION DU RÉGIME DU DROIT D'ENREGISTREMENT DU AU TITRE DES CESSIONS DE PARTS DE SOCIÉTÉS

A. UN DISPOSITIF MODIFIÉ AU COURS DE L'EXAMEN DE LA LOI DE FINANCES POUR 2012

1. L'état du droit avant la loi de finances pour 2012

a) Le dispositif juridique

Aux termes du 1^o de l'article 726 du code général des impôts, les cessions de droits sociaux étaient soumises à un **droit d'enregistrement dont le taux était fixé à 3 %** :

- pour les actes portant cessions d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires des **sociétés par actions négociées sur un marché réglementé d'instruments financiers** ou sur un système multilatéral de négociation ;

- pour les cessions¹⁷⁹ de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires des **sociétés par actions non cotées** et de parts ou titres du capital, souscrits par les clients, des établissements de crédits mutualistes ou coopératifs.

Toutefois, ce **droit était plafonné à 5 000 euros** par mutation¹⁸⁰.

b) Les défauts de ce dispositif

Ce régime n'était **pas satisfaisant**, notamment du fait du **plafond très bas applicable aux cessions d'actions**. En effet, certaines transactions

¹⁷⁹ *Autres que celles pour les cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière, dont le droit d'enregistrement est au taux de 5 %.*

¹⁸⁰ *Par ailleurs, il convient de noter que les cessions de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions sont également soumises à un droit d'enregistrement de 3 % non plafonné. En revanche, il est appliqué sur la valeur de chaque part sociale un abattement égal au rapport entre la somme de 23 000 euros et le nombre total de parts sociales dans la société.*

peuvent se chiffrer en centaines de millions d'euros, rendant dérisoire, dans ces cas, le plafond de 5 000 euros.

De plus, ce dispositif apparaissait **anormalement avantageux** en comparaison avec celui applicable à des droits voisins, tels que les frais de notaire acquittés par les ménages au moment d'une acquisition immobilière, qui représentent dans la pratique entre 7 % et 7,5 % des frais de vente, et qui ne sont pas plafonnés.

Enfin, **le plafonnement de 5 000 euros amoindrissait le rendement budgétaire** du dispositif. Celui-ci a rapporté **171 millions d'euros en 2010**.

2. L'initiative de la commission des finances du Sénat en loi de finances pour 2012 : le déplafonnement et la baisse du taux

En réponse à ce constat, votre rapporteure générale a proposé au Sénat, qui l'a adopté lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, un amendement visant à :

- **déplafonner le droit d'enregistrement** sur les actes portant cessions d'actions ou de parts de sociétés cotées et sur les cessions d'actions ou de parts de sociétés non cotées ;
- et réduire son **taux de 3 % à 2 %**.

Un tel **dispositif** paraissait **équilibré** et présentait plusieurs avantages :

- le **taux faible de 2 %** rendait objectivement **mesuré le surcoût** pour les acquéreurs de sociétés par actions, et semblait suffisamment bas pour ne pas porter préjudice à des opérations économiques ;
- son **rendement budgétaire** était très **important**, de l'ordre de **900 millions d'euros**.

3. Le dispositif retenu par les députés : un barème déplafonné et une nouvelle condition de territorialité

Le dispositif adopté par le Sénat a été **remanié de façon importante**¹⁸¹ en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, **à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez et Jérôme Chartier**¹⁸².

En effet, au final, la loi de finances pour 2012 a supprimé le plafond de 5 000 euros, mais le **taux unique a été remplacé par le barème suivant** :

- 3 % pour la fraction d'assiette inférieure à 200 000 euros ;

¹⁸¹ Le dispositif adopté à l'Assemblée avait rencontré un accord majoritaire au sein de la commission des finances, seul les députés du Nouveau centre ne souhaitant pas s'y associer.

¹⁸² Au cours des débats à l'Assemblée nationale, Jérôme Chartier a rappelé qu'un travail était engagé depuis trois ans, à son initiative, sur les droits applicables aux cessions de titres.

- 0,5 % pour la fraction comprise entre 200 000 euros et 500 millions d'euros ;

- 0,25 % pour la fraction excédant 500 millions d'euros.

De plus, **des exonérations ont été introduites** au profit des cessions de droits sociaux résultant du rachat de ses propres titres, d'opérations d'augmentation de capital, de réorganisations intra-groupes, de l'exécution d'une procédure de sauvegarde ou d'un redressement judiciaire, et des opérations éligibles au régime de faveur applicable en matière d'impôt sur les sociétés aux réorganisations d'entreprises.

Parallèlement, **certaines cessions d'actions**, qui étaient jusqu'alors exemptées de droits, **ont été assujetties** aux droits d'enregistrement :

- les cessions entre sociétés non liées, françaises ou étrangères ;

- les cessions entre sociétés liées, françaises à moins de 95 %, et étrangères.

L'« amendement Chartier » a ainsi introduit une condition de territorialité, qui n'existait ni dans la version initiale de l'article 726 du code général des impôts, ni dans sa version issue du vote du Sénat.

Cette évolution a eu des conséquences notables :

- d'une part, d'un point de vue budgétaire, **il a amoindri considérablement le rendement** de la mesure votée par le Sénat, passant de 900 millions d'euros à 150 millions d'euros environ, soit **presque dix fois moins** ;

- d'autre part, en termes de compétitivité, selon les informations recueillies par votre rapporteure générale, le « système » Chartier se serait immédiatement traduit par l'annulation de plusieurs opérations en cours, du fait de l'incertitude et du risque de hausse du coût des transactions associé au changement de territorialité. Cette conséquence du nouveau dispositif devra être vérifiée.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteure générale, le gain budgétaire associé à la révision du barème du droit d'enregistrement en loi de finances pour 2012 s'élève à 30 millions d'euros.

***B. LA SOLUTION RETENUE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :
L'ALIGNEMENT DU DROIT DE CESSIION DES ACTIONS DE SOCIÉTÉS
NON COTÉES SUR LA TTF***

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, un **amendement qui ramène le taux du droit de cessions d'actions défini à l'article 726 du code général des impôts à 0,1 %, tout en conservant le principe de son déplafonnement**, afin

d'aligner ledit taux avec celui de la taxe sur les transaction financières qui frappe les cessions d'actions cotées.

De plus, cet amendement exonère du droit d'enregistrement régi par l'article 726 les transactions soumises à la taxe sur l'acquisition d'actions françaises, **afin d'éviter une double imposition.**

Enfin, un sous-amendement adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez précise que les droits d'enregistrement ne seraient pas applicables aux acquisitions de droits sociaux réalisées dans le cadre du rachat de ses propres titres par une société « *destinés à être cédés aux adhérents d'un plan d'épargne d'entreprise* », par coordination avec le vote de l'Assemblée nationale sur la taxe sur l'acquisition d'actions françaises, qui procède à la même exonération.

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de chiffrer ce nouveau dispositif, mais, au vu du taux retenu, **il est clair qu'il sera coûteux pour les finances publiques.** Il est même probable que le rendement du droit de cession devienne **inférieur à ce qu'il était du temps du plafonnement à 5 000 euros, ce qui serait paradoxal.**

C. POUR LE MAINTIEN DU RÉGIME ACTUEL DU DROIT DE CESSION DES ACTIONS NON COTÉES

Au cours des débats budgétaires de l'automne 2011 sur les droits d'enregistrement applicables aux cessions de droits sociaux, **le Gouvernement s'était opposé avec fermeté à tout déplafonnement des droits de cession visés à l'article 726 du code général des impôts**, arguant qu'une telle évolution constituerait un handicap supplémentaire pour les entreprises françaises, en entravant la cession d'actions, donc la fluidité du marché et la mobilité des actifs, et qu'elle aurait pour conséquence de pénaliser la transmission des entreprises.

En outre, il avait souligné à cette occasion que la plupart des voisins européens de la France ne taxent pas ces transactions. En effet, seul le Royaume-Uni taxe les cessions de titres, mais au taux de 0,5 %.

Le Gouvernement a donc pris pour prétexte l'instauration de la nouvelle « taxe sur les transactions financières », dans le cadre du présent article, pour en revenir à la version l'article 726 antérieure à la loi de finances pour 2012.

Malgré la volonté louable de l'Assemblée nationale de tenter de trouver un moyen terme avec le Gouvernement, il serait nettement préférable **d'en rester** – du moins pour ce qui relève du barème de la taxe – **à la version adoptée par le Parlement, après un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat, dans le cadre de loi de finances pour 2012, il y a moins de deux mois, cette solution ayant en outre le mérite de ne pas dégrader les finances publiques.**

CINQUIÈME PARTIE - LE CONTRÔLE ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

I. LES ANNONCES DU GOUVERNEMENT, TRADUITES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Deux articles du présent projet de loi de finances rectificative rejoignent une préoccupation centrale de votre commission des finances : **lutter plus efficacement contre la fraude fiscale.**

Il s'agit d'un enjeu majeur tant d'un point de vue budgétaire¹⁸³, dans un contexte de finances publiques contraintes, que de justice fiscale.

Le relèvement des sanctions applicables à l'encontre des personnes coupables de fraude fiscale ne peut qu'être accueilli favorablement. Il est en effet absolument nécessaire de **dissuader cette pratique : la sanction de la fraude doit être supérieure aux gains qui en sont espérés**, afin de renverser l'arbitrage du fraudeur.

C'est précisément **la position qui a constamment été défendue par votre commission des finances.** En effet, à l'initiative de cette dernière, lors de l'examen du dernier projet de loi de finances rectificative pour 2011, **le Sénat avait adopté un amendement portant à trente ans le délai de reprise dont dispose l'administration fiscale en cas de fraude en lien avec un paradis fiscal.** Bien que ce dispositif permît d'accroître fortement les sanctions susceptibles d'être appliquées aux fraudeurs, l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont cependant estimé que celui-ci ne devait pas être maintenu dans la version définitive du texte.

A. UNE SANCTION ACCRUE DES ACTIFS DISSIMULÉS À L'ÉTRANGER (ARTICLE 6)

L'article 6 du présent projet de loi propose, d'une part, de **renforcer les sanctions prévues en cas de non-respect de l'obligation de déclarer les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger** et, d'autre part, de **poser une présomption d'imposabilité des versements faits à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de contrats d'assurance-vie non déclarés.**

¹⁸³ *Le rapport d'information n° 3641 (AN – XIII^e législature) sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, fait par Gilles Carrez au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale et publié en juillet 2011, retient une évaluation des pertes de recettes de l'État imputables à la fraude fiscale égale à 25 milliards d'euros par an.*

1. La dissimulation des actifs détenus à l'étranger est d'ores et déjà sanctionnée

a) Le non-respect de l'obligation de déclarer les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger...

Supports privilégiés de l'évasion et de la fraude fiscales, **les comptes bancaires et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger font l'objet d'obligations déclaratives spécifiques** dont le non-respect est sanctionné.

Ainsi, le deuxième alinéa de l'**article 1649 A du code général des impôts** (CGI) prévoit que les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, sont tenues de **déclarer auprès de l'administration fiscale, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger.**

De même l'**article 1649 AA** du même code impose-t-il aux **souscripteurs de contrats d'assurance-vie ouverts auprès d'organismes établis hors de France** de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus, les références du ou des contrats, les dates d'effet et de durée de ces derniers, ainsi que les avenants et opérations de remboursement effectuées au cours de l'année.

b) ... fait l'objet d'une pénalisation accrue

(1) Les sanctions encourues

Le non-respect de ces obligations déclaratives **entraîne l'application d'amendes fiscales** dont le montant a été relevé au cours des dernières années.

Depuis l'adoption de l'article 52 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificatives pour 2008¹⁸⁴ les **amendes maximales** sont fixées à :

- **1 500 euros par compte**¹⁸⁵ lorsque l'obligation de déclarer les comptes bancaires détenus à l'étranger n'a pas été respectée, en application du IV de l'article 1736 du CGI. Ce montant est porté à **10 000 euros par compte** non déclaré lorsque celui-ci est localisé dans un État ou un territoire non coopératif (ETNC) ;

- **25 % des versements effectués** au titre des contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger non déclarés, conformément à l'article 1766 du CGI. Toutefois, **lorsque le contribuable apporte la preuve que le Trésor n'a subi aucun préjudice, le taux de l'amende est ramené à 5 % et son montant plafonné à 1 500 euros.**

¹⁸⁴ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

¹⁸⁵ Les amendes sont applicables à chaque année non prescrite au titre de laquelle l'infraction a été mise en évidence.

(2) Un délai de reprise spécifique

Lorsqu'elle constate des omissions, des insuffisances ou encore des erreurs d'impositions, l'administration fiscale peut procéder à des **rectifications** assorties, le cas échéant, de sanctions. Toutefois, cette prérogative ne peut être exercée que pendant un certain délai, appelé **délai de reprise** ou de prescription.

En application de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales (LPF), pour l'**impôt sur le revenu** et l'**impôt sur les sociétés**, le droit de reprise de l'administration fiscale s'exerce, en principe, **jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due**.

Cependant, **le délai de reprise dont dispose l'administration a été allongé en cas de non-respect de l'obligation de déclarer les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger**. L'article 58 de la loi de finances rectificative pour 2011¹⁸⁶ a porté ce **délai à dix ans**, quel que soit le pays où a été ouvert le compte ou le contrat d'assurance-vie¹⁸⁷.

c) Les règles d'attribution de la preuve en matière fiscale, instruments de lutte contre la fraude

L'attribution de la charge de la preuve en contentieux fiscal fait partie des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution¹⁸⁸. En principe, conformément à l'esprit du système déclaratif, **la déclaration du contribuable est présumée régulière, et celui qui en conteste les conséquences doit supporter la charge de la preuve**. À titre d'exemple, lorsque l'administration fiscale rectifie les bases d'imposition par la voie de la procédure de redressement contradictoire et que le contribuable a refusé les redressements, il appartient à la première de démontrer le bien fondé de ses prétentions.

Toutefois, le législateur a posé des règles spécifiques de preuve qui s'appliquent aux situations dans lesquelles le contribuable est présumé vouloir échapper à l'impôt. Dans de tels cas, **les règles de répartition de la charge de la preuve apparaissent comme des instruments de lutte contre la fraude fiscale**.

À cet égard, le troisième alinéa de l'article 1649 A du CGI dispose que les sommes, titres ou valeurs transférés à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de comptes bancaires non déclarés **constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables**. La disposition précitée pose ainsi une **présomption d'imposabilité** de ces revenus. L'administration fiscale est, par conséquent, autorisée à procéder directement à la notification

¹⁸⁶ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

¹⁸⁷ Auparavant, le délai de reprise était relevé à dix ans seulement lorsque que les comptes bancaires ou les contrats d'assurance-vie étaient ouverts dans un État ou territoire non coopératif (ETNC).

¹⁸⁸ Décision n° 80-119 L du 2 décembre 1980 du Conseil constitutionnel.

des revenus, sans recourir préalablement à l'envoi des demandes de justifications prévues à l'article 16 du livre des procédures fiscales.

Puisqu'il ne s'agit que d'une **présomption simple**, le contribuable peut apporter la preuve que les transferts effectués en infraction à l'obligation déclarative ne constituent pas des revenus imposables.

2. Un dispositif de sanction de la dissimulation d'actifs à l'étranger plus dissuasif

a) Le relèvement conséquent des sanctions applicables pour défaut de déclaration de comptes bancaires ou contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger

Le dispositif proposé par l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit de renforcer les sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de déclarer les comptes bancaires détenus à l'étranger.

Ainsi, celui-ci complète le IV de l'article 1736 du CGI par un nouvel alinéa disposant que **si le total des soldes créditeurs du ou des comptes à l'étranger non déclarés est égal ou supérieur à 50 000 euros** au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite, **l'amende par compte non-déclaré est égale à 5 % du solde créditeur de ce compte**, sans pouvoir être inférieur à 1 500 euros ou à 10 000 euros si le compte est localisé dans un État ou territoire non coopératif.

En outre, le régime des sanctions prévues pour défaut de déclaration d'un contrat d'assurance-vie souscrit à l'étranger est aligné sur celui des sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de déclarer un compte bancaire détenu hors de France. Par suite, les dispositions de l'article 1766 du CGI sont modifiées afin de prévoir :

- une **amende spécifique pour les contrats d'assurance-vie non déclarés et souscrits dans un État ou territoire non coopératif**¹⁸⁹ dont le montant est de **10 000 euros par contrat** ;

- une **amende égale à 5 % de la valeur du ou des contrats d'assurance-vie ouverts à l'étranger non déclarés lorsque leur valeur totale dépasse 50 000 euros** au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite, sans que cette sanction puisse être inférieure à 1 500 euros ou à 10 000 euros si le contrat a été souscrit dans un ETNC.

Prévoir une **amende proportionnelle aux montants dissimulés** constitue une mesure de bon sens, conforme à la logique de dissuasion de la fraude constamment défendue par la commission des finances. À cet égard, le

¹⁸⁹ Dans le cadre de ce dispositif, est considéré comme un ETNC un État ou territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale permettant l'accès aux renseignements bancaires.

relèvement des sanctions applicables à l'encontre des personnes coupables de fraude fiscale ne peut qu'être accueilli favorablement. Il est en effet absolument nécessaire de **dissuader la fraude fiscale : la sanction de la fraude doit être supérieure aux gains qui en sont espérés**, afin de renverser l'arbitrage du fraudeur.

b) La présomption d'imposabilité des sommes placées sur des contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger non déclarés

L'article 6 du présent projet de loi ajoute également à l'article 1649 AA du CGI un second alinéa prévoyant que les versements faits à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de contrats d'assurance-vie non déclarés **constituent, sauf preuve du contraire, des revenus imposables.**

De ce fait, les sommes ayant transité par des contrats d'assurance-vie non déclarés sont **réintégrées au revenu global taxable du contribuable** concerné, sauf à ce que ce dernier apporte la preuve qu'elles ne sont pas imposables.

Les droits ainsi récupérés sont assortis d'une majoration de 40 %.

Enfin, les montants rétablis dans le revenu imposable du contribuable au titre de l'article 1649 AA du CGI entrent également dans l'assiette, en tant que revenus du patrimoine, de la **contribution sociale généralisée (CSG)** et de la **contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).**

Poser une **présomption d'imposabilité** des versements faits à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de contrats d'assurance-vie qui n'ont pas été déclarés, similaire à celle prévue pour les sommes transitant par des comptes bancaires détenus à l'étranger non déclarés, permettra ainsi de **faciliter la sanction de la fraude.**

En effet, la détention de comptes ou de contrats d'assurance-vie à l'étranger **place l'administration fiscale et le contribuable dans une situation d'asymétrie d'information** : seul ce dernier détient les éléments permettant d'établir le caractère frauduleux ou non des actifs concernés. Il est donc logique que lui revienne la **charge de la preuve** que ces actifs n'ont pas à être intégrés à son revenu global imposable.

B. UNE SANCTION PÉNALE DE LA FRAUDE FISCALE AUX EFFETS PLUS SYMBOLIQUES QUE PRATIQUES (ARTICLE 7)

L'article 7 du présent projet de loi de finances rectificative **relève le niveau des sanctions prévues à l'encontre des personnes coupables du délit général de fraude fiscale et crée une peine spécifique lorsque ce délit est commis par l'intermédiaire d'un État ou territoire non coopératif (ETNC).**

1. La fraude fiscale appréhendée par le droit pénal

a) Le délit général de fraude fiscale...

Les infractions à la loi fiscale sont sanctionnées par des **pénalités et des sanctions fiscales**, soit les intérêts de retard, les majorations de droit et les amendes. Ces pénalités sont déterminées par l'administration elle-même sous le contrôle du juge de l'impôt.

À ces pénalités de nature fiscale peuvent venir s'ajouter, pour les infractions les plus graves, des **sanctions pénales**. Ces dernières sont prononcées par les tribunaux correctionnels, à l'initiative de l'administration fiscale. Le texte répressif le plus couramment appliqué est l'article 1741 du code général des impôts (CGI) qui définit le **délit général de fraude fiscale**¹⁹⁰. Toutefois, il existe aussi des **délits spéciaux de fraude fiscale**, tels que l'organisation de fausse comptabilité par un professionnel¹⁹¹, la dissimulation de revenus mobiliers¹⁹² ou encore le défaut de versement des retenues à la source¹⁹³. En outre, les articles 1746 et 1747 du CGI répriment les **délits d'opposition à l'établissement ou au recouvrement de l'impôt**.

Le délit de fraude fiscale sanctionne les personnes, physiques ou morales¹⁹⁴, qui se sont **frauduleusement soustraites ou ont tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement de l'impôt** ; les complices sont également punis¹⁹⁵. L'article 1741 du code général des impôts (CGI) pose une liste non limitative des formes que peut prendre cette infraction :

- l'omission volontaire de déclaration dans les délais ;
- la dissimulation volontaire des sommes sujettes à l'impôt ;
- l'organisation d'insolvabilité ;
- l'obstruction au recouvrement de l'impôt par toute autre manœuvre.

À titre d'exemple, le juge pénal a condamné un promoteur professionnel qui, sous le couvert de sociétés civiles immobilières (SCI) fictives, avait dissimulé volontairement des sommes assujetties à l'impôt sur le revenu et bénéficié d'un régime fiscal auquel il n'avait pas droit, se

¹⁹⁰ L'étude d'impact annexée au présent article précise que l'administration dépose environ 1 000 plaintes pour fraude fiscale par an.

¹⁹¹ Art. 1772 du CGI.

¹⁹² Art. 1773 du CGI.

¹⁹³ Art. 1771 du CGI.

¹⁹⁴ Au titre de l'article 121-2 du code pénal, la responsabilité pénale des personnes morales peut être recherchée en tout domaine, y compris en matière fiscale.

¹⁹⁵ En application de l'article 1742 du CGI et conformément aux dispositions des articles 121-6 et 121-7 du code pénal auxquels il renvoie, les complices du délit de fraude fiscale sont passibles des mêmes peines que l'auteur de l'infraction.

soustrayant ainsi frauduleusement à l'établissement et au paiement d'une partie de ses impositions¹⁹⁶.

L'article 1741 précité précise en outre que l'infraction n'est punissable que si la base d'imposition dissimulée excède le dixième de la somme imposable ou 153 euros.

Comme les autres infractions pénales, le délit de fraude fiscale implique un élément intentionnel. Cela signifie que, pour que le délit soit constitué, **la soustraction à l'établissement ou au paiement de l'impôt doit être intentionnelle** et donc que l'auteur a été animé par une volonté de fraude. Il revient au ministère public et à l'administration d'apporter la preuve du caractère intentionnel de la soustraction¹⁹⁷.

b) ...est poursuivi à l'initiative de l'administration...

À la différence des autres délits, **le délit de fraude fiscale n'est pas poursuivi d'office par le procureur de la République**. Ce dernier ne peut mettre en mouvement l'action publique que dans la mesure où **l'administration a préalablement déposé une plainte**. Cette prérogative est justifiée par la nature particulière du délit de fraude fiscale ; l'administration fiscale reste ainsi juge de l'opportunité des poursuites, sous le contrôle de la commission des infractions fiscales.

L'article L. 228 du livre des procédures fiscales (LPF) précise que, sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière fiscale sont déposées par l'administration sur **avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF)**.

Composition et fonctionnement de la commission des infractions fiscales

La commission des infractions fiscales est composée de **douze membres titulaires** et de douze membres suppléants, conseillers d'État ou conseillers maîtres à la Cour des comptes¹⁹⁸. Le président est choisi parmi les conseillers d'État membres de la commission. Le président et les membres sont nommés par décret pour une durée de trois ans.

La commission est composée de **quatre sections**, comprenant chacune trois membres. Ainsi, cette dernière peut siéger en formation plénière ou en section.

Pour chaque affaire, le président de la commission désigne un **rapporteur** parmi les fonctionnaires et magistrats figurant sur une liste arrêtée par le ministre du budget. Ces derniers, qui ont une voix consultative, formulent des propositions devant la commission en formation plénière ou les sections.

¹⁹⁶ Cass. crim. 21 janvier 1975, Bull. cass. 1975 p. 60 n° 23.

¹⁹⁷ Art. 227 du livre des procédures fiscales.

¹⁹⁸ La composition de la commission des infractions fiscales est définie à l'article 1741 A du CGI et précisée, de même que son fonctionnement, par les articles 384 septies-0 B et suivants de l'annexe 2 au CGI.

La commission examine les affaires qui lui sont soumises par le ministre en charge du budget ou, sur délégation, par le directeur général, l'adjoint au directeur général chargé de la fiscalité, le chef du service du contrôle fiscal et le chef du bureau des affaires fiscales et pénales de la direction générale des finances publiques (DGFIP)¹⁹⁹. Elle n'a pas de pouvoir d'autosaisine.

Lorsque la commission est saisie, **le contribuable en est informé** par une lettre qui lui indique l'essentiel des griefs motivant cette saisine et l'invite à fournir, dans un délai de trente jours, les informations qu'il estime nécessaires.

La commission rend un **avis qui lie le ministre**²⁰⁰.

L'article 23 de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009²⁰¹ a créé une **procédure d'enquête judiciaire menée par des agents des services fiscaux** spécialement habilités et une **procédure accélérée auprès de la commission des infractions fiscales**.

Alors que les contribuables concernés doivent, en principe, être avisés de la saisine de la commission, une dérogation est désormais prévue. Dans certains cas, **la commission peut examiner l'affaire dont elle est saisie sans que le contribuable soit informé ni de la saisine ni de l'avis de celle-ci**. L'article L. 228 du LPF précise que la procédure accélérée ne peut être engagée que lorsque le ministre a fait valoir des « *présomptions caractérisées* » d'**infraction fiscale** « *pour laquelle existe un risque de déperissement des preuves* » et qui a eu recours à l'**utilisation de faux** (fausse identité ou faux documents au sens de l'article 441-1 du code pénal, ou « *toute autre falsification* ») (3° de l'article L. 228 précité) ou de **comptes détenus directement ou indirectement dans des États ou territoires non coopératifs**. Ce dernier cas vise expressément :

- la non-déclaration d'un compte bancaire ou d'un contrat souscrit dans un paradis fiscal (1°) ;

- l'interposition, dans un État ou territoire qui n'a pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative, de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable (2°).

En outre, le nouvel article 28-2 du code de procédure pénale prévoit que des agents des services fiscaux, spécialement désignés par arrêté du ministre chargé de la justice et du ministre chargé du budget, sont habilités à effectuer des enquêtes judiciaires aux réquisitions du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Ces agents ont compétence pour rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, les **infractions fiscales** résultant de l'**utilisation de faux** ou de

¹⁹⁹ Cf. *arrêté du 10 octobre 2011 modifiant l'arrêté du 29 juillet 2008 fixant la liste des autorités pouvant saisir la commission des infractions fiscales*.

²⁰⁰ Art. L. 228 du LPF.

²⁰¹ Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

comptes détenus directement ou indirectement dans des États ou territoires non coopératifs (alinéas 1° à 3° de l'article L. 228 du LPF). Ils sont exclusivement **dirigés par le procureur de la République**, sous la surveillance d'un procureur général et le contrôle de la chambre d'instruction, et sont placés **au sein du ministère de l'intérieur**.

La création de cette **brigade d'enquête fiscale** résulte directement des travaux de nos collègues députés auteurs du rapport d'information déposé en septembre 2009 sur les paradis fiscaux²⁰² ; parmi les propositions de ce rapport figurait celle de « *créer un service fiscal d'enquêtes composé d'agents disposant de la qualité d'officier de police judiciaire sous l'autorité du parquet* ».

c) ... et pénalement sanctionné

L'administration fiscale dépose sa plainte auprès de la juridiction compétente qui est le **tribunal correctionnel** dans le ressort duquel l'un des impôts en cause aurait dû être établi ou acquitté. Saisi de la plainte, le procureur de la République peut mettre en mouvement l'action publique ou classer l'affaire sans suite, ce qui est toutefois assez rare. Enfin, dans la perspective du jugement, le juge d'instruction s'assure de l'existence des éléments constitutifs du délit poursuivi et recherche les personnes qui en sont pénalement responsables.

Le délit de fraude fiscale est puni, **au maximum, d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 37 500 euros**.

La loi prévoit une **circonstance aggravante** si la fraude a été réalisée ou facilitée au moyen soit d'achats ou de ventes sans facture, soit de factures ne se rapportant pas à des opérations réelles, ou si elle a eu pour objet d'obtenir de l'État des remboursements injustifiés. Dans de tels cas, l'auteur est passible d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 75 000 euros²⁰³.

En conformité avec le **principe de la personnalisation des peines**, explicité à l'article 132-24 du code pénal, dans les limites fixées par la loi, la juridiction prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. À cet égard, lorsque la juridiction prononce une peine d'amende, elle détermine son montant en tenant compte également des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction.

En plus des peines principales, le tribunal peut également prononcer des **peines complémentaires** qui peuvent être :

²⁰² *Rapport d'information n° 1902 (AN - XIII^e Législature) sur les paradis fiscaux, fait par Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Henri Emmanuelli, Jean-François Mancel et Nicolas Perruchot au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2009.*

²⁰³ *En application de l'article 132-10 du code pénal, en cas de récidive dans le délai de cinq ans, le maximum des peines d'emprisonnement et d'amende encourues est doublé.*

- la publication et l'affichage du jugement²⁰⁴ ;
- l'interdiction temporaire d'exercer une activité économique et la suspension du permis de conduire²⁰⁵ ;
- la privation des droits civiques, civils et de famille²⁰⁶.

2. Une sévérité accrue des sanctions pénales de la fraude fiscale

a) *Le renforcement des sanctions prévues dans le cadre du délit de fraude fiscale*

Le dispositif proposé prévoit de relever le maximum des sanctions pouvant être prononcées par le juge pénal dans le cadre du délit général de fraude fiscale. Ainsi, au premier alinéa de l'article 1741 précité, **le montant maximal de l'amende est porté à 500 000 euros** ; la peine d'emprisonnement reste, quant à elle, inchangée.

Il est également prévu d'augmenter le montant de l'amende susceptible d'être prononcée lorsque le délit de fraude fiscale a été commis avec **circonstances aggravantes**²⁰⁷. Dans ce cas, **l'amende maximale est relevée à 750 000 euros**.

b) *Une sanction spécifique de la fraude fiscale réalisée par l'intermédiaire d'un paradis fiscal*

Il est par ailleurs proposé de créer une sanction spécifique lorsque la fraude fiscale a été réalisée par l'intermédiaire d'un paradis fiscal.

Ainsi, cette sanction devrait être applicable lorsque la fraude a été réalisée ou facilitée soit **au moyen de comptes ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis dans un État ou territoire non coopératif**, soit **au moyen de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis dans un tel État ou territoire**.

Dans le cas présent, sont désignés comme ETNC, **les États ou territoires qui n'ont pas conclu, depuis au moins cinq ans avant les faits, une convention d'assistance administrative** permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation française.

À ce stade, deux remarques doivent être formulées :

- les conditions devant être réunies pour que cette sanction spécifique soit applicable recourent celles, ayant trait aux paradis fiscaux, qui permettent l'application de la **procédure d'enquête judiciaire menée par des agents des**

²⁰⁴ Art. 1741, al. 4 du CGI.

²⁰⁵ Art. 1750 du CGI.

²⁰⁶ Art. 1741, al. 3 du CGI.

²⁰⁷ C'est-à-dire si la fraude a été réalisée ou facilitée au moyen soit d'achats ou de ventes sans facture, soit de factures ne se rapportant pas à des opérations réelles, ou si elle a eu pour objet d'obtenir de l'État des remboursements injustifiés (cf. art. 1741, al. 1 du CGI).

services fiscaux et la procédure accélérée auprès de la commission des infractions fiscales²⁰⁸ ;

- le fait de prévoir que sont entendus comme non coopératifs les États ou territoires qui n'ont pas conclu, **depuis au moins cinq ans avant les faits**, une convention d'assistance administrative avec la France permet de **rendre applicable la sanction prévue par le présent alinéa lorsque l'État ou le territoire concerné n'est lié à la France par une convention que depuis peu de temps et, ainsi, lorsque l'effectivité de cet instrument n'est pas assurée.**

Enfin, il est proposé de **relever le maximum de l'amende applicable à un million d'euros et celui de la peine d'emprisonnement à sept ans** dans les cas où le délit général de fraude fiscale a été réalisé par l'intermédiaire d'un État ou territoire non coopératif.

3. Une mesure à l'efficacité incertaine

Le dispositif proposé par le Gouvernement présente une limite de taille : il consiste à ne relever que le maximum des peines applicables au délit de fraude fiscale. Par conséquent, **rien ne garantit, au titre du principe de la personnalisation des peines, que le juge pénal prononcera effectivement des sanctions plus élevées.** À ce titre, il faut souligner que, de l'aveu même du Gouvernement, la durée médiane des peines d'emprisonnement prononcées dans le cadre du délit de fraude fiscale s'élève à six mois environ, généralement assortis de sursis, et le montant médian de l'amende à 5 000 euros²⁰⁹. Or, de telles peines sont bien inférieures aux droits fraudés et **ne présentent pas un caractère dissuasif réel.**

C. LA FIN JUSTIFIERAIT DE NE PAS REMETTRE EN CAUSE LES MOYENS

Le renforcement des sanctions de la fraude fiscale est vain si les moyens de la lutte contre la fraude ne sont pas accrus. À cet égard, votre commission des finances a mis en évidence une réduction de près de 15 % du nombre des examens contradictoires de situation fiscale personnelle (ESFP), qui concernent les particuliers, entre 2006 et 2010²¹⁰ ; **il est difficile de ne pas établir un lien entre un tel phénomène et la diminution des effectifs au**

²⁰⁸ Cf. le 3 du B du I du présent commentaire, concernant « Les enquêtes judiciaires pour fraude fiscale ».

²⁰⁹ Cf. étude d'impact annexée au présent projet de loi.

²¹⁰ Cf. Rapport d'information n° 60 (2011-2012) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au bilan de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI), fait par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au nom de la commission des finances du Sénat, octobre 2011.

sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP)²¹¹. Par ailleurs, dans son rapport public annuel de 2012²¹², la Cour des comptes souligne que « *le système de contrôle fiscal peine à s'adapter aux nouvelles formes de la fraude, qui s'est dématérialisée, internationalisée, accélérée et complexifiée* » et a constaté une stagnation des moyens du contrôle fiscal durant la période récente.

En tout état de cause, **l'efficacité de la lutte contre la fraude par l'intermédiaire des paradis fiscaux demeure, à ce jour, inconnue**. L'article 136 de la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011²¹³ a prévu la création d'une annexe au projet de loi de finances relative au contrôle fiscal des filiales d'entreprises françaises situées dans les États et territoires non coopératifs. Attendu à l'automne 2011, ce document fait toujours défaut. Peut-être ce rapport met-il en évidence que les moyens accordés par le Gouvernement à la lutte contre la fraude fiscale internationale sont insuffisants ?

D. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE PAR L'INTERMÉDIAIRE DES PARADIS FISCAUX, UN OBJECTIF À PART ENTIÈRE

Pourtant, **la lutte contre les paradis fiscaux doit demeurer une priorité à part entière**. Ce principe a été exprimé avec force lors des sommets du G20 de Londres en avril 2009 et de Pittsburgh en septembre de la même année. Les chefs d'État et de gouvernement réunis s'étaient alors accordés sur la nécessité de prendre des mesures à l'encontre des paradis fiscaux et s'étaient déclarés prêts « *à appliquer des sanctions pour protéger [les] finances publiques et les systèmes financiers* ». Il est donc souhaitable que **les opérations frauduleuses réalisées par l'intermédiaire des États ou territoires non coopératifs continuent à faire l'objet d'un traitement distinct par le droit fiscal**.

C'est pourquoi la fraude fiscale par l'intermédiaire des paradis fiscaux doit faire l'objet de **sanctions spécifiques et effectives** afin de réellement dissuader des comportements frauduleux, particulièrement difficiles à détecter par l'administration. Il faut en effet rappeler que le ministre en charge du budget a indiqué que sur plus de 230 requêtes formulées par la France en 2011 auprès de 18 États, parmi lesquels figuraient le Liechtenstein et Jersey, **le taux de réponse n'avait été que de 30 %**²¹⁴.

²¹¹ Le rapport d'information précité fait état d'une réduction de 3 % des effectifs de la direction générale des finances publiques (DGFIP) entre 2008 et 2010.

²¹² Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes, février 2012.

²¹³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

²¹⁴ Conférence de presse du 24 novembre 2011 portant sur la lutte contre la fraude fiscale de la ministre chargée du budget.

II. LES DISPOSITIONS AJOUTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Suppressions des avantages fiscaux en cas de fraude (article 7 *ter*)

L'article 7 *ter*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Yves Censi, avec les avis favorables du Gouvernement et de la commission, prévoit de **compléter le dispositif des sanctions applicables aux manquements les plus graves des contribuables à l'obligation déclarative**. À ce titre, il est proposé d'introduire un nouvel article 1731 *bis* dans le code général des impôts (CGI).

Les contribuables concernés par le dispositif sont ceux qui ont été sanctionnés pour :

- **défaut de déclaration** dans un délai de trente jours après avoir été mis en demeure d'y procéder par l'administration ou encore pour **activité occulte** (b et c du 1 de l'article 1728 du CGI) ;

- **inexactitudes ou omissions délibérées** dans une déclaration, **abus de droit**, ou **manœuvres frauduleuses** (article 1729 du même code) ;

- **opposition au contrôle fiscal** ayant entraîné une évaluation d'office des bases d'imposition (article 1732 du code précité).

Le dispositif proposé prévoit ainsi que, pour l'établissement de l'impôt sur le revenu de ces contribuables, ne peuvent être imputés sur les droits récupérés et leurs majorations :

- les **déficits** constatés pour une année dans une catégorie de revenus²¹⁵ ;

- les **réductions d'impôt**.

De même, les montants d'**impôt de solidarité sur la fortune** (ISF) ainsi recouverts ne peuvent être diminués des déductions prévues au titre des souscriptions réalisées au capital de certaines sociétés²¹⁶.

2. Dérogations au secret professionnel en matière fiscale (article 7 *quater*)

L'article 7 *quater*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Charles de Courson et d'autres de nos collègues députés, avec les avis favorables du Gouvernement et de la commission, prévoit d'**introduire deux dérogations au secret professionnel en matière fiscale**, et modifie à cet effet

²¹⁵ Cf. Art. 156 du CGI.

²¹⁶ Cf. Art. 885-0 *V bis* et 885-0 *V bis A* du CGI.

l'article L. 113 du livre des procédures fiscales (LPF) qui récapitule les dérogations existantes.

- L'article L. 152 du LPF prévoit déjà la possibilité pour l'administration fiscale de communiquer aux organismes chargés d'un régime obligatoire de sécurité sociale certaines informations permettant notamment d'apprécier les conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations, le calcul des prestations, ou encore la détermination de l'assiette et du montant des cotisations.

L'article 7 *quater* prévoit d'élargir ce droit à communication lorsque ces organismes agissent dans le cadre de leur mission légale en matière d'action sanitaire et sociale. Il s'agit de leur permettre d'apprécier les conditions d'ouverture et de maintien des prestations, et de calculer les prestations versées dans ce cadre.

- L'article L. 166 D du LPF autorise l'administration fiscale à échanger certaines informations avec la future **agence nationale de sécurité sanitaire** (ANSM)²¹⁷.

Toutefois, en l'état actuel du droit, les services fiscaux ne sont pas habilités à transmettre à cette agence les données dont elle ne dispose plus depuis qu'elle n'est plus en charge du recouvrement des taxes et droits acquittés par l'industrie pharmaceutique²¹⁸. Or, l'ANSM considère que ces données lui seraient nécessaires afin de disposer d'une bonne connaissance du marché des produits de santé.

Par conséquent, l'article 7 *quater* propose de permettre à l'administration fiscale de communiquer à l'ANSM les informations qui lui sont transmises lors du recouvrement des taxes et droits auprès de l'industrie pharmaceutique.

3. Avis à tiers détenteur (article 7 *quinquies*)

L'article L. 262 du livre des procédures fiscales (LPF) offre à l'administration une voie de droit spécifique pour recouvrer les impositions dues par les contribuables : la **procédure d'avis à tiers détenteur** (ATD).

Il s'agit d'avis adressés par le comptable responsable du recouvrement à toute personne détenant des sommes saisissables, appartenant ou devant revenir au redevable ayant refusé d'acquitter l'impôt (une banque, un assureur, ou encore un client du contribuable).

L'article L. 263 du LPF précise que la simple réception de l'avis par le débiteur du contribuable a pour effet d'affecter les sommes dont le versement est ainsi demandé au paiement de l'impôt.

²¹⁷ Actuellement agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).

²¹⁸ Depuis la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale, ces taxes sont prélevées au profit de l'assurance maladie, l'ANSM étant financée par une dotation de l'État.

Cet effet d'attribution immédiate est prévu par un renvoi à l'article 53 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution²¹⁹. Toutefois, cet article a été abrogé par l'ordonnance n° 2011-1895 du 19 décembre 2011 relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution²²⁰.

L'article 7 *quinquies*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Yves Censi, avec les avis favorables du Gouvernement et de la commission, procède à une modification rédactionnelle de l'article L. 263 du LPF.

Ainsi, il remplace la référence à l'article 53 de la loi du 9 juillet 1991 précité, aujourd'hui abrogé, par une mention à l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution dont les dispositions remplacent celles de l'article abrogé.

4. Prérogatives des officiers de douane judiciaire et des agents des services fiscaux en matière judiciaire (article 7 *sexies*)

L'article 28 de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale a inséré dans le code de procédure pénale un article 28-1 attribuant des prérogatives judiciaires à l'administration des douanes. Dans ce cadre, un arrêté du 5 décembre 2002 a créé le service national de douane judiciaire (SNDJ).

Ainsi, certains agents de la douane, spécialement habilités par le procureur de la République, peuvent mener des **enquêtes judiciaires** et recevoir des **commissions rogatoires**. Ces derniers sont appelés, en pratique, « **officiers de douane judiciaire** » (ODJ).

Leurs compétences sont précisées par l'article 28-1 précité ; les officiers de douane peuvent rechercher et constater :

- les **infractions prévues par le code des douanes** ;
- les infractions en matière de **contributions indirectes, d'escroquerie sur la taxe sur la valeur ajoutée et de vols de biens culturels** ;
- les infractions relatives à la protection des **intérêts financiers de l'Union européenne** ;
- les infractions en matière de **blanchiment** ;
- les infractions en matière d'**armes, de munitions et de matériels de guerre**.

²¹⁹ Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

²²⁰ Ordonnance n° 2011-1895 du 19 décembre 2011 relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution.

L'article 28-2 du code de procédure pénale, quant à lui, prévoit que des **agents des services fiscaux**, spécialement désignés par arrêté du ministre chargé de la justice et du ministre chargé du budget, sont habilités à effectuer des enquêtes judiciaires aux réquisitions du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction²²¹. Ces derniers disposent ainsi de prérogatives spécifiques pour rechercher et constater les **délits de fraude fiscale**.

Toutefois, les articles 28-1 et 28-2 précités **précisent, de manière limitative, les prérogatives dont disposent les officiers de la douane et les agents des services fiscaux, pour exercer ces compétences, notamment en matière de flagrance, d'examens techniques, de perquisition, ou encore d'audition**.

L'article 7 *sexies*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Yves Censi, avec les avis favorables du Gouvernement et de la commission, modifie les articles 28-1 et 28-2 du code de procédure pénale.

Les modifications apportées à ces articles consistent à préciser que, lorsque les officiers de douane ou les agents des services fiscaux mènent des enquêtes judiciaires ou reçoivent des commissions rogatoires, ces derniers **disposent des mêmes prérogatives que celles attribuées aux officiers de police judiciaire**.

²²¹ Ces agents sont réunis au sein de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF).

SIXIÈME PARTIE - LES ARTICLES AJOUTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE²²²

I. DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À L'OUTRE-MER

1. Modification du régime d'importation des rhums en provenance des départements d'outre-mer (article 2 *quinquies*)

L'article 2 *quinquies* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du **Gouvernement**, avec un **avis favorable** de sa commission des finances.

D'une part (1° du I), il tire les conséquences d'une décision du Conseil européen²²³ du 19 décembre 2011, favorable aux territoires ultramarins, qui **porte de 108 000 à 120 000 hectolitres d'alcool pur le plafond annuel de livraisons de rhum, en provenance des départements d'outre-mer (DOM) vers la métropole, bénéficiant d'une fiscalité réduite.**

D'autre part (2° du I), il **porte de 872,13 euros à 903 euros le tarif du droit de consommation appliqué à ces livraisons**, en dessous de la limite précitée de 120 000 hectolitres. Cette augmentation est liée à la hausse des droits de consommation sur les alcools inscrite à l'article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012²²⁴, qui avait exclu de son champ d'application les rhums en provenance des DOM. Il en est résulté un accroissement du différentiel de taxation entre les rhums des DOM et les autres alcools. Or, ce différentiel est constitutif d'une aide d'Etat, plafonnée en vertu de la réglementation européenne. **L'augmentation du droit de consommation vise donc à maintenir la comptabilité du régime fiscal dérogatoire des rhums des DOM avec la réglementation des aides d'Etat.**

En outre, l'augmentation proposée pour le droit de consommation des rhums des DOM ne s'élève qu'à 3,5 %, alors que la hausse prévue pour les autres alcools forts par la LFSS 2012 était de 9,5 %.

2. Suppression de la taxe de pavage (article 8 *ter*)

L'article 8 *ter* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, avec les avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement.

²²² Les articles 2 *sexies* et 13 sont de coordination.

²²³ Décision n° 896/2011 du 19 décembre 2011.

²²⁴ Loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011.

La taxe de pavage est une ressource fiscale communale facultative, établie pour frais de pavage des rues. Elle peut être instituée dans les collectivités où l'usage met à la charge des propriétaires riverains les frais de pavage des rues. Son assiette est constituée par le montant des frais de pavage et son tarif fixé par le conseil municipal.

D'après les auteurs de l'amendement, « *cette taxe est très peu utilisée et ne rapporte plus grand-chose aux communes : moins d'un million d'euros par an* ».

Il est difficile de souscrire à la suppression de cette taxe sans avoir pu, dans les délais extrêmement brefs impartis pour l'examen du présent projet de loi de finances rectificative, en analyser précisément les conséquences. La suppression d'une ressource communale, quand bien même elle ne rapporterait qu'un million d'euros par an, n'est pas souhaitable sans disposer du détail des communes qui pourraient voir ainsi diminuer leur capacité à lever l'impôt et à financer leurs dépenses de pavage.

3. Modification du fonctionnement du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (article 8 *quater*)

L'article 8 *quater* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Roland Muzeau et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, avec l'**avis favorable de sa commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement**.

Le fonctionnement du FSRIF a été profondément rénové par la loi de finances pour 2012 afin de permettre sa survie malgré la disparition de la taxe professionnelle. Le présent article propose de modifier, à la marge, le mécanisme adopté dans la loi de finances pour 2012²²⁵.

Il vise, **uniquement pour l'année 2012**, à **supprimer les prélèvements au profit du FSRIF acquittés par les communes à la fois contributrices et bénéficiaires au fonds**. Dans ce cas, si le montant de la contribution au FSRIF excède le montant du reversement, c'est-à-dire si la commune est, *in fine*, contributrice nette au FSRIF, le montant de sa contribution sera plafonné à celui du reversement dont elle bénéficie. Le FSRIF sera donc en réalité neutre pour la commune concernée.

Cette disposition vise à **répondre au cas particulier de la commune de Gennevilliers**. Antérieurement à la réforme du FSRIF, elle bénéficiait de 1,5 million d'euros alors qu'elle devient contributrice à hauteur de 2,6 millions d'euros dans le nouveau dispositif. Cette perte de 4 millions d'euros correspond à 10 % des recettes de fonctionnement de la ville. L'application du dispositif du présent article conduirait à ne réduire les ressources de la ville que de 1,5 million d'euros.

²²⁵ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

La solution trouvée n'est toutefois pas satisfaisante sur le long terme. Elle produira potentiellement des effets de seuils importants puisqu'il suffira qu'une commune reçoive un montant très faible en provenance du FSRIF pour que l'ensemble de sa contribution au fonds soit annulée. A l'inverse, si l'année suivante elle ne perçoit plus d'attributions en provenance du fonds, l'ensemble de sa contribution au fonds devra être versée.

Le principe, soutenu par votre commission des finances, de dispositifs de péréquation auxquels les collectivités peuvent être à la fois contributrices et bénéficiaires est nécessaire pour éviter les effets de seuil et garantir l'efficacité et l'acceptabilité de ces dispositifs.

En outre, **cet article conduit à réduire le montant du FSRIF** par rapport à l'objectif de 210 millions d'euros prévu pour l'année 2012.

D'après les auteurs de l'amendement, seules 19 communes cumulent aujourd'hui prélèvements et reversements et un faible nombre d'entre elles sont contributrices nettes. Il en résulte que l'effet du présent article sera très limité et visera essentiellement la commune de Gennevilliers. Par ailleurs, il peut en effet paraître justifié d'éviter à cette commune de perdre, en 2012, l'équivalent de 10 % de ses recettes de fonctionnement sous l'effet de la réforme du FSRIF.

Toutefois, la solution trouvée n'étant pas satisfaisante, il conviendra de **modifier le dispositif du FSRIF pour l'année 2013**, à la lumière des évaluations qui seront fournies par le Gouvernement en application de l'article 137 de la loi de finances précitée pour 2012.

4. Prise en compte des compensations liées aux zones franches d'activité pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale (article 8 *quinquies*)

L'article 8 *quinquies* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative, Huguette Bello et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, avec les **avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement.**

Le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des EPCI est notamment utilisé pour déterminer le montant des dotations d'intercommunalité versées à chacun d'entre eux. L'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales prévoit les modalités de calcul du CIF. L'ensemble des compensations d'exonérations de fiscalité locale liées aux zones franches sont prises en compte pour ce calcul, à l'exception de celles liées aux zones franches d'activité (ZFA) outre-mer, dispositif mis en place par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009²²⁶.

²²⁶ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Cette omission, qui résulte d'un oubli du législateur, a eu pour conséquence de minorer significativement les CIF des intercommunalités ultramarines et, par conséquent, de réduire le montant des dotations d'intercommunalité qui leur ont été versées en 2011.

Cet article permet de **remédier à cet oubli et de garantir, à compter de l'année 2013, la prise en compte de ces compensations dans le calcul du CIF des EPCI d'outre-mer.**

5. Dispositif de majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (article 8 septies)

L'article 8 *septies* a été adopté à l'initiative de plusieurs collègues députés, dont Bernard Piron et Françoise Hostalier, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il tend à inciter à la mise sur le marché de terrains en vue de la construction de logements en renforçant le dispositif de majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties créé par la loi « Engagement national pour le logement » en 2006.

Ce dispositif, codifié à l'article 1396 du code général des impôts relatif à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, prévoit que, sur délibération du conseil municipal, « *la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé conformément au code de l'urbanisme* » peut être « *majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 € par mètre carré, pour le calcul de la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre* ».

Cette majoration est appliquée sous trois réserves :

- un abattement de 1 000 m² est appliqué à la superficie du terrain retenue pour son calcul ;

- elle ne peut dépasser 3 % de la valeur moyenne au m² du type de terrain telle que définie par décret ;

- elle ne s'applique pas à certains types de terrains limitativement énumérés (terrains appartenant aux établissements publics fonciers, terrains situés dans le périmètre de zones d'aménagement, terrains pour lesquels un permis de construire ou de lotir a été obtenu).

L'article introduit par l'Assemblée nationale propose les quatre modifications suivantes à ce dispositif :

- étendre la majoration, actuellement prévue pour les zones urbaines, aux zones à urbaniser, c'est à dire aux zones destinées à être équipées et urbanisées à court terme. Cette extension est toutefois subordonnée à la condition que « *les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas*

échéant, d'assainissement existant à la périphérie de la zone à urbaniser ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone » ;

- rendre la majoration obligatoire là où les tensions immobilières sont les plus fortes, sauf délibération contraire des communes ou EPCI compétents. Cette zone, qui serait définie par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et du logement, devrait correspondre, selon les auteurs de l'amendement, au périmètre des zones « A » et « B1 » applicable pour les plafonds de loyers de certains investissements immobiliers ;

- dans ces mêmes zones, renforcer (de plein droit) la majoration en deux temps, soit 5 € par mètre carré à partir du 1^{er} janvier 2014, puis 10 € par mètre carré à partir du 1^{er} janvier 2016 ;

- abaisser l'abattement, dont bénéficient les parcelles concernées par la majoration, de 1 000 m² à 200 m².

Le durcissement du dispositif de majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, particulièrement dans les zones tendues en manque de disponibilités foncières, constituait une des propositions présentées dans le cadre des groupes de travail sur l'urbanisme de projet constitués en 2011.

Cet outil, a priori utile pour lutter contre la rétention de terrains à bâtir, n'avait pourtant pas été retenu à l'occasion des précédentes lois de finances qui ont privilégié d'autres instruments (taxe d'aménagement, réforme des plus-values immobilières, incitations fiscales à la densification notamment).

Il eût été préférable de disposer d'une analyse de l'application des dispositions actuelles, dont on observe qu'elles ont été mises en œuvre de manière très limitée par les collectivités territoriales, avant d'engager toute nouvelle initiative.

6. Précisions relatives aux conséquences fiscales de fusions d'établissements publics de coopération intercommunale (article 8 *octies*)

L'article 8 *octies* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Michel Bouvard, avec les **avis favorable de sa commission des finances et du Gouvernement**.

La réforme de la taxe professionnelle a conduit à transférer au bloc communal les taux départementaux de taxe d'habitation. Cette opération a nécessité des dispositions législatives complexes afin d'éviter, par le jeu des abattements départementaux et communaux, que ce transfert de taux ne se traduise mécaniquement par des hausses de pression fiscale. Lorsqu'existait un EPCI à FPU, le taux de taxe d'habitation départementale lui a été transféré. Dans le cas des EPCI à fiscalité additionnelle, ce taux a été partagé entre les

communes et l'EPCI dont elles sont membres. En cas de communes isolées, le taux a bénéficié directement à la commune.

Or, dans l'état actuel du code général des collectivités territoriales, la fusion entre un EPCI à FPU et un EPCI à fiscalité additionnelle ou sans fiscalité propre pourrait conduire à majorer le taux additionnel de taxe d'habitation acquitté par les contribuables des communes membres de l'EPCI à fiscalité additionnelle ou de l'EPCI sans fiscalité propre avant la fusion. En effet, dans ce cas de figure, l'ancien taux départemental de taxe d'habitation serait appliqué à la fois par la commune et par l'EPCI à FPU dont elle est membre.

Cet article a pour objet de **résoudre cette énième scorie de la réforme de la taxe professionnelle.**

7. Report du vote des budgets et des taux des collectivités territoriales (article 8 *decies*)

L'article 8 *decies* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du **Gouvernement**, avec un **avis favorable** de sa commission des finances.

Par dérogation aux dispositions du code général des impôts et du code général des collectivités territoriales, il propose de **reporter du 31 mars au 15 avril la date limite, en 2012, de vote des budgets locaux et des taux de fiscalité locale.**

D'après l'exposé sommaire de l'amendement, ce report est nécessaire pour « *garantir un délai suffisant entre la transmission des informations et des données fiscales aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale et le vote des taux et du budget* ».

La nécessité de prévoir, comme en 2010 et en 2011, un report de la date limite de vote des budgets locaux traduit la **difficulté persistante rencontrée par l'administration pour mettre en œuvre la réforme de la taxe professionnelle.** Votre rapporteure générale ne peut que constater l'impossibilité, dans ces conditions, de garantir aux collectivités territoriales la visibilité dont elles ont besoin sur le montant de leurs ressources fiscales.

8. Modification des critères de répartition du concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie visant à financer l'allocation personnalisée d'autonomie (article 11)

L'article 11 a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du **Gouvernement**, avec l'**avis favorable de sa commission des finances.**

Chaque année, en application de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles, la CNSA verse aux départements un concours financier visant à contribuer au financement de l'APA.

L'article L. 14-10-6 du même code précise que ce concours est réparti entre les départements en fonction de quatre critères : le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, le montant des dépenses d'APA, le potentiel fiscal et le nombre de bénéficiaires du RMI.

Pour tirer les conséquences du remplacement du RMI par le RSA, cet article propose de **remplacer la référence au RMI dans les critères de répartition susvisés par une référence au nombre de foyers bénéficiaires du RSA « socle » non majoré**. Cette référence au RSA « socle » non majoré permet de viser le même public que celui antérieurement bénéficiaire du RMI et ainsi de ne pas bouleverser les modalités de répartition du concours de la CNSA aux départements.

Cette modification, qui s'apparente à une simple coordination, s'appliquera à compter des concours répartis au titre de l'année 2012.

II. DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT

1. Création d'un paramètre spécifique de la redevance pour pollution de l'eau (article 8 bis)

L'article 8 *bis* a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Jérôme Chartier et Louis Giscard d'Estaing, avec un **avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement.

Il crée une catégorie spécifique de la redevance pour pollution de l'eau sur le paramètre « toxicité aiguë », dont le tarif serait inférieur au tarif régissant la catégorie générale.

Il modifie par cohérence l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Cette disposition répond en pratique à un problème local qui concerne l'usine Rio Tinto à Gardanne, dans les Bouches-du-Rhône. Pour mémoire, l'usine concernée se verrait contrainte d'acquitter un montant de redevance dix fois supérieur à celui qu'elle acquitte actuellement, du fait du nouveau mode de calcul introduit par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. D'après les auteurs du présent article, cette augmentation disproportionnée mettrait en péril les 1 000 emplois directs du site.

Un amendement similaire avait été déposé au Sénat, dans le cadre de l'examen de la loi de finances rectificative de décembre 2011, mais n'avait pas été soutenu. Contacté au moment des débats précités, le Ministère de l'écologie avait indiqué que le problème pouvait être résolu au niveau local en mettant en place un zonage, possibilité autorisée par le code de l'environnement. Toutefois, l'agence de l'eau Rhône-méditerranée-Corse

estimait qu'il serait en pratique difficile de faire adopter un tel zonage par le comité de bassin.

2. Maintien d'une participation pour raccordement à l'égout au profit des collectivités territoriales (article 8 *nonies*)

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Michel Piron et François Scellier, avec un **avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement.

Il a pour objet de **maintenir une capacité de financement des services publics de collecte des eaux usées** en permettant à ces derniers de continuer à percevoir une participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC).

Cette **disposition est issue de la concertation** du comité de suivi de la réforme des taxes d'urbanisme. Elle répond à une **demande des associations de collectivités locales**.

Depuis l'adoption, dans le cadre de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, de la réforme des taxes d'urbanisme, **les élus locaux ont en effet exprimé leurs inquiétudes relatives à la disparition programmée de la participation pour raccordement à l'égout (PRE) à compter du 1^{er} janvier 2015.**

Cet article vise à répondre à ces préoccupations. Il propose donc le maintien d'une **participation pour l'assainissement collectif (PAC)**, définie à l'article L. 1331-7 du code de la santé publique. Celle-ci se substituerait à l'actuelle PRE mais ne serait plus une participation d'urbanisme, en cohérence avec la réforme des taxes d'urbanisme. De plus, **elle serait déconnectée du permis de construire.**

Les **redevables seraient les propriétaires au moment du raccordement.** Les collectivités auront donc le choix de recourir, soit à la taxe d'aménagement au taux majoré motivé par des dépenses d'assainissement, soit à l'institution de la participation pour le financement de l'assainissement collectif.

Un **amendement similaire avait été adopté à l'unanimité par le Sénat** dans le cadre de l'examen de la loi de finances rectificative de décembre 2011, avec **l'avis favorable de la commission des finances**, avant d'être **supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.**

3. Prorogation du taux de 90 % de subventions publiques pour la réalisation de projets d'investissements dans les collectivités de Corse (article 12)

L'article 12 a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un **avis favorable** de la commission des finances.

Il a pour objet de **fixer, pour les intercommunalités à fiscalité propre ainsi que pour les communes de Corse, un taux de subventions publiques de 90 %** du montant prévisionnel de la dépense pouvant faire l'objet d'une subvention, en vue d'effectuer des **projets dans le domaine de l'eau et de l'assainissement**, des déchets, de la protection contre les incendies et de la voirie communale.

Pour cela, il crée un **nouvel alinéa au III de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales**. Ce dernier article a été créé par l'article 76 de la loi n° 2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales. Il concerne le **financement de plusieurs types d'opérations d'investissement**, en fixant une **participation minimale des maîtres d'ouvrage** selon les différentes opérations référencées.

D'après l'exposé sommaire de l'amendement, *« ce taux, qui prévalait jusqu'au 1^{er} janvier 2012, est devenu caduc suite à l'adoption de l'article 76 de la loi n° 2010-1653 »* précitée. Le Gouvernement estime qu'il est nécessaire de *« tenir compte des spécificités des collectivités corses »*.

Cette disposition a donc vocation à combler un vide juridique.

III. DISPOSITIONS RELATIVES À LA TVA ET AUX DROITS INDIRECTS

1. Taux de TVA à 2,1 % pour les cantines scolaires en Corse (article 1^{er} ter)

L'article 1^{er} ter a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Camille de Rocca Serra, avec un **avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement.

Il a pour objet de **rétablir un taux de TVA à 2,1 % pour les repas servis dans les cantines scolaires en Corse**.

En application de l'article 13 de la **loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011**, *« la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré »* est assujettie à une TVA à un taux réduit de 5,5 %. Pour mémoire, cet article a été adopté dans le cadre de la création d'un nouveau taux intermédiaire à 7 % pour certaines catégories de biens et de services.

L'application du taux de TVA à 5,5 % concerne autant les cantines sur le continent que celles en Corse. Or, s'agissant de ces dernières, il s'agit d'un changement puisque **jusqu'alors elles bénéficiaient d'un taux de TVA à 2,1 %** en application de l'article 297 du code général des impôts.

Cet article vise donc à **revenir à la situation antérieure** à l'adoption de la loi précitée du 28 décembre 2011 : un taux de TVA à 5,5 % pour les cantines sur le continent et un taux à 2,1 % pour celles en Corse.

2. Autoliquidation de la TVA pour les livraisons de gaz naturel et d'électricité (article 7 bis)

L'article 7 bis a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un **avis favorable** de la commission des finances.

Il a pour objet de **mettre en œuvre un dispositif d'autoliquidation de la TVA** pour les livraisons de gaz naturel ou d'électricité réalisées par un fournisseur établi en France à des fins autres que leur consommation ou leur utilisation par l'acquéreur identifié à la TVA en France.

S'agissant des livraisons d'électricité ou de gaz naturel et des services de communications électroniques, les règles communautaires fixant la territorialité de la TVA et de son redevable sont propices au développement d'une **fraude de type « carrousel »**. Cette fraude consiste, pour les opérateurs fraudeurs, à facturer la TVA sans la reverser au Trésor.

Si ce type de fraude existe depuis longtemps, l'émergence de marchés nouveaux, caractérisés par la dématérialisation des transactions et par leur forte valeur ajoutée, **accroît sensiblement le risque**. La fraude qui s'est développée en 2008 et 2009 sur le marché des quotas d'émission de CO₂ en est d'ailleurs l'illustration.

Une façon efficace d'éviter la fraude est de mettre en place un système d'autoliquidation, à l'instar de ce qui a été fait, en 2009, concernant les quotas d'émission de CO₂.

C'est alors l'acquéreur et non plus le vendeur qui sera redevable de la TVA. On élimine ainsi le risque qu'un opérateur collecte la TVA en facturant à ses clients des livraisons de gaz et d'électricité, puis disparaisse avant de les reverser au Trésor.

Bien que le Gouvernement ne fournisse aucune estimation des fraudes en question, on peut accueillir favorablement ce dispositif qui **anticipe la procédure de réaction rapide que la Commission européenne propose de présenter en 2012**, afin d'accélérer la mise en place par les Etats membres de mesures de lutte contre la fraude à la TVA.

3. Exonération de droits pour la vente d'alcool pur dans les pharmacies (article 8 sexies)

L'article 8 sexies a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Charles de Courson et Nicolas Perruchot, avec un **avis défavorable du Gouvernement**, la commission des finances ayant décidé de ne pas émettre d'avis.

Il a pour objet **d'exonérer de droits d'accises l'alcool pur acquis par les pharmaciens d'officine**, dans la limite d'un contingent annuel fixé par l'administration. Par ailleurs, il vise à « **purger** » **certains contentieux** en cours, en exonérant de tous droits indirects cet alcool pur acquis entre le 31 mars 2002 et le 12 mai 2011.

L'article **302 D bis** du code général des impôts prévoit les cas dans lesquels la vente d'alcool est exonérée de droits.

Cet article précise notamment que les alcools utilisés « **à des fins médicales ou pharmaceutiques dans les hôpitaux et établissements similaires ainsi que dans les pharmacies** » bénéficient de cette exonération.

Une différence d'interprétation, entre les pharmaciens et l'administration des douanes, existe toutefois s'agissant de cette disposition. La notion d'utilisation d'alcool dans les pharmacies a été comprise par de nombreux pharmaciens comme incluant la vente d'alcool pur aux patients pour une utilisation médicale. Or, il ne s'agit pas de l'interprétation des douanes, pour qui seules les quantités concernées par un usage professionnel fait l'objet de l'exonération.

L'article 8 *sexies* vise à mettre un terme à ce différend en allant **dans le sens compris par les pharmaciens** : l'exonération vaudrait pour l'alcool pur acquis par les pharmaciens d'officine.

Il convient toutefois de **rappeler que** :

- l'alcool à 90° n'a aucune finalité thérapeutique qui ne puisse être assurée par de l'alcool dénaturé (et donc non taxé) ;

- **les autorités sanitaires déconseillent formellement l'utilisation d'alcool à 90° comme antiseptique** compte tenu de son action nécosante sur les tissus sains ;

- il est communément admis que l'essentiel de l'alcool non dénaturé vendu par les officines n'a d'autre but que de contribuer à l'élaboration de boissons alcooliques.

Un amendement identique avait déjà été déposé au Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative de la fin 2011. Longuement discuté en commission des finances, il n'avait finalement pas été défendu en séance.

IV. DISPOSITIONS RELATIVES AUX JEUX EN LIGNE

1. Extension des prélèvements sur les jeux ou paris en ligne aux opérateurs non agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (article 2 *quater*)

Créés par l'article 47 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, les articles 302 *bis* ZG, 302 *bis* ZH et 302 *bis* ZI du code général des impôts régissent les **prélèvements sur les sommes engagées par les parieurs ou les joueurs respectivement sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne.**

De même, l'article 48 de cette loi a instauré des **prélèvements sur ces mêmes sommes au profit de la Sécurité sociale**, codifiés aux articles L. 137-20 (paris hippiques), L. 137-21 (paris sportifs) et L. 137-22 (jeux de cercle) du code de la sécurité sociale.

D'autre part, la même loi a instauré un **prélèvement au profit du Centre national pour le développement du sport (CNDS)**, effectué chaque année sur les sommes mises sur les paris sportifs en ligne (article 1609 *tricies* du code général des impôts).

Enfin, aux termes de l'article 1609 *tertricies* du même code, les sommes engagées par les parieurs sur les **paris hippiques en ligne** sont assujettis à une **redevance**.

Le tableau ci-après résume l'ensemble des prélèvements ainsi supportés par les opérateurs :

Niveau de prélèvements applicable aux jeux en ligne

Activité	Prélèvements fiscaux	Prélèvements sociaux	Autres	Total
Paris sportifs	5,7 %	1,8 %	CNDS : 1,8 % à compter de 2012	9 %
Paris hippiques	4,6 % (5,7 % en 2010)	1,8 %	Redevance hippique : 8 %	14,4 %
Poker	1,8 %	0,2 %	-	2 %

Source : rapport d'information Sénat n° 17 (2011-2012) de M. François Trucy

Il est à noter que, pour l'ensemble de ces prélèvements, **sont à chaque fois visées les personnes « titulaires » de l'agrément** mentionné à l'article 21 de la loi n° 2010-476 précitée. En l'état du droit, seuls les opérateurs légaux de jeux et paris en ligne en sont donc passibles.

L'article 2 *quater*, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Jean-François Lamour, avec un avis favorable de la commission

des finances et du Gouvernement, a pour objet de **modifier la rédaction de l'ensemble des articles précités régissant les prélèvements sur les jeux et paris en ligne de sorte que les opérateurs non agréés** – et exerçant donc illégalement – **en soient désormais également passibles**.

Ainsi, toutes les personnes « devant être soumises » à agrément – et non plus seulement les titulaires de l'agrément – en seraient redevables.

2. Pouvoirs des agents de l'Autorité de régulation des jeux en ligne chargés de lutter contre les opérateurs illégaux (article 7 septies)

A côté de la police judiciaire, des douanes et des juridictions pénales, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) « *participe* » à la lutte contre les sites illégaux et la fraude, ainsi que le précise l'article 34 de la loi du 12 mai 2010²²⁷.

D'une part, l'article 42 de la loi précitée dispose que, pour l'accomplissement de ses missions, l'ARJEL peut **recueillir toutes les informations nécessaires** et que les **enquêtes administratives** indispensables à l'exercice de ses missions sont réalisées par des fonctionnaires et agents habilités à cet effet par le directeur général de l'ARJEL et **assermentés** dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat²²⁸.

D'autre part, afin de renforcer les moyens de recherche de preuves et de constatation des infractions commises à l'occasion de paris ou de jeux d'argent ou de hasard en ligne, l'article 59 de la même loi permet aux officiers et agents de police judiciaire ainsi qu'aux agents des douanes désignés à cet effet de **participer sous pseudonyme à des échanges sur les site de jeux**, sans être considérés comme pénalement responsables, et d'extraire, acquérir ou conserver par ce moyen des données sur les auteurs potentiels des infractions, afin de collecter des preuves²²⁹. Cet article permet également la **mise à disposition auprès de l'ARJEL** d'officiers et agents de police judiciaire et d'agents des douanes, dans les conditions fixées par la loi

²²⁷ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

²²⁸ Les pouvoirs d'enquête de l'ARJEL sont proches de ceux dont dispose l'Autorité des marchés financiers (AMF) en vertu des articles L. 621-9 à L. 621-12 du code monétaire et financier, notamment en ce qui concerne l'habilitation des enquêteurs (par le secrétaire général de l'AMF et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat), l'accès aux locaux à usage professionnel, le droit de se faire communiquer tous documents, quel qu'en soit le support, et la non-opposabilité du secret professionnel.

²²⁹ Avant 2010, l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) utilisait déjà des moyens de détection des sites de jeux prohibés, riche de l'expérience acquise en matière de fraude à la législation de l'Internet. Des procédures judiciaires avaient même été initiées mais n'avaient pu aboutir, l'autorité judiciaire estimant que la base légale était insuffisante pour une éventuelle incrimination. Les moyens traditionnels d'investigation et de constatation des infractions étaient insuffisants et il est donc apparu nécessaire de renforcer la base légale des nouvelles pratiques de la police, en particulier l'« infiltration » anonyme des sites de jeux.

n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Cette faculté de recourir à des « agents de liaison » ou correspondants a pour objet de permettre une plus grande efficacité des enquêtes conduites en assurant une **coordination effective entre les services régaliens et l'autorité administrative qu'est l'ARJEL**.

Ce système d'« infiltration » anonyme des sites de jeux constitue un **dispositif analogue à celui en vigueur pour la lutte contre les sites pédophiles**, modernisé par l'article 35 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, avec en particulier l'insertion dans le code pénal des articles 706-35-1²³⁰ et 706-47-3. Les officiers ou agents de police judiciaire peuvent ainsi se faire passer pour des mineurs sur divers sites Internet, tels que les forums, les sites de discussion ou les réseaux sociaux.

L'article 7 *septies*, **adopté par l'Assemblée nationale** à l'initiative de notre collègue **Jean-François Lamour**, avec les **avis favorables du Gouvernement et de la commission des Finances**, modifie les articles 42 et 59 de la loi du 12 mai 2010, dans le but de préciser **les pouvoirs des agents de l'ARJEL**²³¹.

Les modifications apportées à l'article 42 consistent ainsi à **lever les difficultés d'interprétation et d'application** liées à la définition des agents susceptibles de mettre en œuvre les prérogatives spécifiques en matière de recherches d'informations et d'enquêtes en précisant que **certains agents de l'ARJEL** sont spécialement habilités à mettre en œuvre le dispositif précité, mais ce **indépendamment de leur qualité d'officiers ou d'agents de police judiciaire, ou encore, d'agents des douanes**. En effet, comme l'indique l'auteur de l'amendement à l'origine du présent article, les officiers et agents de police judiciaire ainsi que les agents des douanes mis à disposition de l'ARJEL perdent cette qualité du fait de leur affectation en dehors d'un service d'enquête. De même, les agents des douanes administratives n'ont pas la qualité d'officier police judiciaire ni dans leur service d'origine ni en cas de mise à disposition. Par conséquent, il est souhaitable de **dissocier**, s'agissant des agents de l'ARJEL, **l'habilitation permettant la mise en œuvre des prérogatives** en matière de recherches d'informations et d'enquêtes **et la**

²³⁰ Cet article précise que « dans le but de constater les infractions mentionnées aux articles 225-4-1 à 225-4-9, 225-5 à 225-12 et 225-12-1 à 225-12-4 du code pénal et, lorsque celles-ci sont commises par un moyen de communication électronique, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, les officiers ou agents de police judiciaire agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire peuvent, s'ils sont affectés dans un service spécialisé et spécialement habilités à cette fin, dans des conditions précisées par arrêté, procéder aux actes suivants sans en être pénalement responsables :

« 1° Participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques ;

« 2° Être en contact par ce moyen avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ;

« 3° Extraire, transmettre en réponse à une demande expresse, acquérir ou conserver des contenus illicites dans des conditions fixées par décret.

« A peine de nullité, ces actes ne peuvent constituer une incitation à commettre ces infractions. »

²³¹ Pour mémoire, le Gouvernement a fait adopter deux sous-amendements de précision.

qualité antérieure des agents concernés en prévoyant une procédure d'habilitation adaptée.

Par ailleurs, il est précisé que les informations recueillies font l'objet d'un **procès-verbal adressé sans délai au procureur de la République** aux fins de traitement judiciaire des infractions constatées

Enfin, les modifications apportées à l'article 59 visent surtout à assurer la **coordination de la rédaction de l'article** avec la nouvelle rédaction de l'article 42. Il s'agit également de permettre à l'ARJEL d'**utiliser dans l'exercice de ses missions légales le procès-verbal** adressé au procureur de la République, notamment pour la mise en œuvre de la procédure administrative de blocage des comptes et aux fins de mise à disposition de l'administration fiscale, notamment dans le cadre de l'assujettissement des opérateurs de sites illégaux à l'acquiescement des impositions légales²³².

V. DISPOSITIONS RELATIVES À LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE, DES ENTREPRISES ET AU SECTEUR FINANCIER

1. Extension de la réduction d'impôt pour les sociétés au titre des dons à des organismes d'aide à la création, à la reprise ou au développement de petites et moyennes entreprises (article 1^{er} bis)

Aux termes du 4 de l'article 238 *bis* du code général des impôts, les entreprises peuvent bénéficier de la **réduction d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés de 60 % en faveur du mécénat**²³³ prévue à cet article au titre des **dons qu'elles versent à des organismes agréés œuvrant en faveur de la création ou de la reprise d'entreprises**.

A l'origine, ce dispositif concernait tout type d'aide financière, quelle que soit sa finalité (financement d'investissements corporels ou incorporels de l'entreprise, financement de son besoin en fonds de roulement...).

La loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 en a resserré le champ afin de le mettre en conformité au regard du droit communautaire. Ainsi, **seules sont désormais éligibles les aides destinées à financer des investissements** au sens de la réglementation communautaire relative aux PME (règlement de la Commission n° 70/2001 du 12 janvier 2001, remplacé par le règlement n° 800/2008 du 6 août 2008).

L'article 1^{er} *bis*, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Michel Bouvard avec les avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, vise à **étendre la définition des aides**

²³² Cf. les dispositions de l'article L. 84 B du livre des procédures fiscales.

²³³ Dans la limite de 5 % de leur chiffre d'affaires.

permettant aux entreprises de bénéficier de la réduction d'impôt au titre du mécénat.

Il s'agit de répondre à la situation de certaines associations locales d'aide au financement de petites entreprises, qui se sont vu récemment refuser le renouvellement de leur agrément fiscal, au motif que les aides financières qu'elles apportent à ces entreprises sont destinées à financer non seulement leurs investissements, mais également leur besoin en fonds de roulement, que les banques refusent pourtant de financer (par exemple grâce à des prêts d'honneur sans garantie et sans intérêt).

Afin de tenir compte de la dérogation à la lettre de la règle communautaire, le dispositif serait placé sous la réglementation relative aux aides *de minimis*.

2. Modalités du rachat d'actions pour les sociétés non cotées (article 2 bis)

a) Le régime juridique des rachats d'action

L'article L. 225-206 du code de commerce pose le principe selon lequel « *est interdite la souscription par la société de ses propres actions, soit directement, soit par une personne agissant en son nom propre mais pour le compte de la société* ».

Les articles L. 225-207 à L. 225-217 du même code prévoient toutefois des dérogations à ce principe.

Toutes les sociétés, cotées ou non cotées, sont autorisées à racheter leurs propres actions dans deux cas :

- lorsque leurs assemblées générales ont décidé une **réduction de capital non motivée par des pertes**, elles peuvent autoriser le conseil d'administration ou le directoire, selon le cas, à acheter un nombre déterminé d'actions pour les annuler (article L. 225-207) ;

- lorsqu'elles font **participer leurs salariés à leurs résultats par attribution d'actions gratuites** (ou par option d'achats d'actions) ou dans le cadre d'un plan d'épargne salariale, elles peuvent, à cette fin, racheter leurs propres actions. Les actions doivent être attribuées ou les options doivent être consenties dans le délai d'un an à compter de l'acquisition (articles L. 225-208 et L. 225-209).

En dehors de ces deux cas, le code de commerce prévoit des règles spécifiques pour le rachat d'actions par les sociétés cotées sur un marché réglementé (Euronext) d'une part, et par les sociétés cotées sur un système multilatéral de négociation organisé (Alternext), sous la surveillance de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

L'article L. 225-209 du code de commerce prévoit que « *l'assemblée générale d'une société dont les actions sont admises aux négociations sur un*

marché réglementé peut autoriser le conseil d'administration ou le directoire, selon le cas, à acheter un nombre d'actions représentant jusqu'à 10 % du capital de la société ». Cette autorisation est donnée pour une durée qui ne peut être supérieure à 18 mois. Il est possible d'annuler les actions ainsi rachetées dans la limite de 10 % du capital sur une période de 24 mois (« relation » par annulation), ce qui permet d'augmenter le bénéfice par action. Le rachat d'actions est également pratiqué en vue de les utiliser en paiement ou en échange lors **d'une opération de croissance externe** (fusion, scission ou apport) ou **pour favoriser la liquidité du titre**.

L'article 37 de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 a autorisé le rachat d'actions pour les sociétés cotées sur des marchés non réglementés dans le seul objectif de liquidité. Ainsi, l'article L. 225-209-1²³⁴ du code de commerce autorise l'assemblée générale d'une société cotée « *sur un système multilatéral de négociation qui se soumet aux dispositions législatives et réglementaires visant à protéger les investisseurs contre les opérations d'initiés, les manipulations de cours et la diffusion de fausses informations* » (Alternext), à racheter ses propres actions, dans la limite de 10 % du capital, « **aux seules fins de favoriser la liquidité des titres de la société** ».

Dans tous les cas de figure, l'article 225-210 du même code prévoit qu'une société ne peut posséder, directement ou indirectement, plus de 10 % du total de ses propres actions. Au surplus, l'acquisition d'actions de la société ne peut avoir pour effet d'abaisser les capitaux propres à un montant inférieur à celui du capital augmenté des réserves non distribuables. La société doit disposer de réserves, autres que la réserve légale, d'un montant au moins égal à la valeur de l'ensemble des actions qu'elle possède. **Les actions possédées par la société ne donnent pas droit aux dividendes et sont privées de droits de vote.**

Enfin, l'article L. 225-211 du même code dispose que des registres des achats et des ventes effectués doivent être tenus par la société ou par la personne chargée du service de ses titres. Le conseil d'administration ou le directoire, selon le cas, doit indiquer, dans le rapport annuel, le nombre des actions achetées et vendues au cours de l'exercice, les cours moyens des achats et des ventes, le montant des frais de négociation, le nombre des actions inscrites au nom de la société à la clôture de l'exercice et leur valeur évaluée au cours d'achat, ainsi que leur valeur nominale pour chacune des finalités, le nombre des actions utilisées, les éventuelles réallocations dont elles ont fait l'objet et la fraction du capital qu'elles représentent.

²³⁴ Dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2009-105 du 30 janvier 2009 relative aux achats d'actions, aux déclarations de franchissement de seuil et aux déclarations d'intentions prise sur le fondement de l'habilitation prévue par l'article 152 de la loi LME.

b) Une nouvelle initiative de l'Assemblée nationale pour modifier ce régime

A l'initiative de nos collègues **Nicolas Forissier et Jérôme Chartier**, l'Assemblée nationale a adopté l'article 2 *bis* avec l'avis favorable du Gouvernement, tendant à autoriser les sociétés non cotées à racheter leurs propres actions et à en fixer le régime.

Le présent article insère un nouvel article L. 225-209-2 au sein du code de commerce (**alinéas 1 à 19**) tendant à permettre que l'assemblée générale ordinaire d'une société non cotée puisse autoriser le conseil d'administration ou le directoire à acheter les actions de la société dans trois cas :

- afin d'attribuer, dans l'année de leur rachat, des actions à leurs salariés, notamment dans le cadre de la participation ou d'un plan d'épargne salariale ;

- d'échanger, dans les deux ans de leur rachat, des actions dans le cadre d'une opération de **croissance externe** ;

- de céder, dans les cinq ans de leur rachat, des actions à des actionnaires de la société « *qui manifesteraient à la société l'intention de les acquérir à l'occasion d'une procédure de mise en vente organisée par la société elle-même dans les trois mois qui suivent chaque assemblée générale ordinaire annuelle* » ; il s'agit alors de **faciliter la transmission d'actions, notamment dans les groupes familiaux, entre les actionnaires existants**.

Le nombre d'actions acquises par la société ne peut excéder 10 % du capital en cas d'attribution aux salariés ou de rachat-vente à d'autres actionnaires. Le seuil est limité à 5 % en cas d'opération de croissance externe.

Par ailleurs, « **le prix des actions rachetées est acquitté au moyen d'un prélèvement sur les réserves dont l'assemblée générale a la disposition** », **c'est-à-dire les bénéfices distribuables**. La société qui rachète ses propres actions est contrainte de le faire avec ses propres bénéfices et non par endettement ou par ponction sur sa trésorerie. La disposition a la vertu de mettre les actionnaires face à leurs responsabilités : **si la société rachète ses propres actions, elle distribuera moins de bénéfices**.

Le nouvel article L. 225-209-2 dispose également que :

- l'assemblée générale ordinaire précise les finalités de l'opération. Elle définit le nombre maximum d'actions, le prix ou les modalités de fixation du prix ainsi que la durée de l'autorisation, qui ne peut excéder douze mois (**alinéa 10**) ;

- les actions rachetées à défaut d'avoir été utilisées pour l'une des finalités et dans les délais prévus sont annulées de plein droit (**alinéa 12**) ;

- l'assemblée générale ordinaire statue « *au vu d'un rapport d'un expert indépendant [...] et sur un rapport spécial des commissaires aux comptes faisant connaître leur appréciation sur les conditions de fixation du prix d'acquisition* » (alinéa 13) ;

- **le prix des actions ne peut, à peine de nullité, être supérieur à la valeur la plus élevée, ni inférieur à la valeur la moins élevée figurant dans le rapport d'évaluation de l'expert indépendant (alinéa 14) ;**

- le conseil d'administration peut déléguer au directeur général – ou le directoire à son président – les pouvoirs nécessaires pour réaliser ces opérations (alinéa 15) ;

- **les commissaires aux comptes** présentent à l'assemblée ordinaire annuelle un **rapport spécial** sur les conditions dans lesquelles les actions ont été rachetées et utilisées au cours du dernier exercice clos (alinéa 16) ;

- les actions rachetées peuvent être annulées dans la limite de 10 % du capital de la société par périodes de vingt-quatre mois (alinéa 17) ;

- par dérogation, les actions rachetées mais non utilisées peuvent, sur décision de l'assemblée générale ordinaire, être utilisées pour une autre des finalités prévues par l'article (alinéa 18).

L'article L. 225-209-2 précise que « *en aucun cas, ces opérations ne peuvent porter atteinte à l'égalité des actionnaires* » (alinéa 19).

Les **alinéas 20 à 22** effectuent des coordinations avec les autres dispositions du code de commerce.

L'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2011 comportait un II qui indiquait que « *le 6° de l'article 112 du code général des impôts s'applique aux rachats d'actions opérés en application de l'article L. 225-209-2 du code de commerce* ». Cette dernière disposition confirmait en réalité que le droit fiscal applicable devait bien s'appliquer. Il n'avait donc pas de nature normative. Aussi, le Conseil constitutionnel a jugé que ce dispositif ne relevait pas du domaine des lois de finances et l'a par conséquent censuré.

En réponse à cette décision, le présent article comporte également un II de nature fiscale. Il vise à **soumettre aux droits d'enregistrement prévus à l'article 726 du code général des impôts les rachats d'actions opérées par les sociétés non cotées, alors que le même article 726 exonère les opérations de rachats d'actions.**

L'exposé des motifs de l'amendement observe que « *la mesure proposée ayant un impact fiscal réel, elle constitue une disposition relative aux impositions de toute nature qui a sa place en loi de finances* ».

c) Un article déjà censuré par le Conseil constitutionnel et dont la rédaction ne le prémunit pas forcément contre une nouvelle censure

Par sa décision en date du 28 décembre 2011 (2011-645 DC), le Conseil constitutionnel a déclaré que l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2011 avait été adopté selon une procédure contraire à la Constitution car ses dispositions sont « **étrangères au domaine des lois de finances** » (considérant n° 4).

Selon notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, cet article « *avait été considéré comme cavalier [...] car nous n'avions pas prévu d'accroche fiscale, mais sa nouvelle rédaction comble cette lacune* ».

Or rien n'est moins sûr. Le présent article prévoit certes une disposition fiscale, mais on pourrait tout d'abord s'étonner de la **rupture d'égalité devant l'impôt** créée par ladite disposition. En effet, il s'agit d'assujettir aux droits d'enregistrement les rachats d'actions des sociétés non cotées alors que les rachats d'actions des sociétés cotées en sont exemptés. Cette divergence fiscale est d'autant plus incompréhensible que, selon les promoteurs du présent article, celui-ci a pour objet de rétablir une « **parité entre les sociétés cotées et non cotées en matière de rachat d'actions** ».

L'introduction d'une disposition fiscale apparaît surtout comme une sorte « **d'abus de droit constitutionnel** ». Sa seule vocation est de faire rentrer dans le champ des lois de finances le présent article. Elle ne vise pas à assurer un surplus de recettes fiscales. Son **incidence n'est d'ailleurs même pas retracée dans l'amendement à l'article d'équilibre** présenté par le Gouvernement à l'issue de la discussion de la première partie.

Il est d'ailleurs fort **douteux que la simple présence d'une « accroche » fiscale permette de déclarer conforme à la Constitution l'ensemble de l'article**.

Le Conseil constitutionnel opère en effet son **contrôle disposition par disposition**. Il peut tout à fait **censurer une partie d'un article** sans le déclarer intégralement contraire à la Constitution. En l'espèce, **le I du présent article était et demeure étranger au domaine des lois de finances**.

Il apparaît ensuite clairement que **la disposition fiscale (le II) n'est que l'accessoire d'une disposition principale (le I)**. Or si cette dernière est contraire à la Constitution, l'accessoire doit suivre le principal et être également regardé comme contraire à la Constitution.

d) Un dispositif discutable que le Gouvernement n'avait pas souhaité inscrire dans la loi de régulation bancaire et financière

Au-delà de la discussion proprement juridique, votre rapporteure générale tient à rappeler, tout comme lors de la discussion du collectif de fin d'année 2011, que **le présent article est, en soi, un dispositif discutable**. Or

elle constate que la rédaction du présent article ne tient compte d'aucune des remarques qu'elle avait formulées à cette occasion.

Durant l'été 2010, le Haut comité de Place avait procédé à une consultation publique relative à la possibilité d'étendre le rachat d'actions aux sociétés non cotées.

Le document de consultation indiquait que *« l'extension de la procédure de rachat d'actions des sociétés non cotées présente cependant plusieurs risques :*

« - aucun dispositif de contrôle de l'Autorité des marchés financiers n'est prévu pour les entreprises non cotées qui échappent ainsi aux dispositions relatives aux opérations d'initiés, aux fausses informations ou aux manipulations de cours ;

« - en l'absence de cotation, la valorisation des titres sera particulièrement délicate et pourrait conduire à des abus ;

« - elle pourrait remettre en question le principe d'égalité des actionnaires : pour les sociétés cotées, les actionnaires qui souhaitent céder leurs titres ont toujours la possibilité de le faire lorsque les actions sont admises aux négociations sur un marché organisé. La situation est différente pour les sociétés pour lesquelles il n'existe pas de marché : le fait pour certains actionnaires de pouvoir céder leurs titres plutôt que d'autres pourrait constituer une rupture d'égalité ».

A l'issue de cette consultation, le Gouvernement avait choisi de ne pas présenter cette proposition lors de l'examen de la loi de régulation bancaire et financière.

Votre rapporteure générale s'interroge par conséquent sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement a donné un avis favorable au présent article sachant qu'il est la copie quasi-conforme du texte mis en consultation.

e) De fortes incertitudes sur le maintien de l'égalité entre les actionnaires

Le présent article comprend **une disposition originale permettant le rachat-revente d'actions aux actionnaires déjà présents dans la société.** Elle pourrait être comparée aux rachats d'actions par les sociétés cotées destinés à assurer la liquidité de leur titre.

Plus fondamentalement, elle vise aussi, soit à faire entrer des actionnaires dans le capital sans dilution des autres actionnaires (c'est-à-dire sans procéder à une augmentation de capital), soit à **« fluidifier la circulation des actions entre actionnaires, notamment en cas de déséquilibre temporaire entre l'offre et la demande d'actions »**²³⁵. Ce dernier point semble tout particulièrement s'adresser aux groupes familiaux qui souhaitent que la structure de l'actionnariat demeure familiale.

²³⁵ Notice explicative sur le texte soumis à consultation par le Haut comité de Place.

Par là, le présent article touche au cœur du pouvoir dans une société par actions. A ce titre, **il est d'autant plus regrettable qu'il comporte moins de garanties en termes d'égalité de traitement entre les actionnaires que le texte proposé à la consultation en août 2010.**

Ce dernier comportait la disposition suivante : « *lorsque la société a décidé de procéder à l'achat de ses propres actions [...], elle fait cette offre d'achat à tous les actionnaires, selon des modalités précisées par décret en Conseil d'Etat. Si les actions présentées à l'achat excèdent le nombre d'actions à acheter, il est procédé, pour chaque actionnaire vendeur, à une réduction proportionnelle au nombre d'actions dont il justifie être propriétaire ou titulaire* ».

Cette règle stricte est remplacée, dans le présent article, par la mention, fort peu normative : « *en aucun cas, ces opérations ne peuvent porter atteinte à l'égalité des actionnaires* ». En réalité, il s'agit d'un renvoi implicite à l'article L. 823-11 du code de commerce qui dispose que « *les commissaires aux comptes s'assurent que l'égalité a été respectée entre les actionnaires, associés ou membres de l'organe compétent* ».

Il ne s'agit plus que **d'un contrôle a posteriori et rien n'est dit quant aux réparations apportées par la société aux actionnaires éventuellement lésés** (nullité de l'opération ou attribution de dommages-intérêts).

Ainsi, le présent article apparaît insuffisamment protecteur de l'égalité de traitement des actionnaires alors que, s'agissant notamment des groupes familiaux, la transmission des actions peut soulever de vives tensions entre actionnaires.

f) Les contraintes de la cotation sont également justifiées par l'octroi d'avantages spécifiques

Lors de la présentation de l'amendement portant le présent article additionnel, notre collègue Nicolas Forissier expliquait que les sociétés non cotées « *ont choisi de ne pas aller en Bourse, pour ne pas être soumises à des fonds de pension étrangers et à une certaine incertitude quant à leur capital* ».

Effectivement, lorsqu'une entreprise choisit de se faire coter, elle accepte de multiples contraintes – légitimes – qui sont d'ordre comptable, juridique ou financière. Ces contraintes sont aussi le gage de la **transparence et de l'intégrité du marché**.

Pour l'entreprise, **ces sujétions doivent être équilibrées par les avantages spécifiques** de la cotation.

En particulier, **le législateur a d'autant plus autorisé le rachat de leurs propres actions que les sociétés se soumettent à des obligations de plus en plus fortes**. A ce jour, les entreprises cotées sur Euronext bénéficient des plus grandes facultés de rachat d'actions, suivies ensuite par les sociétés cotées sur Alternext et enfin par les sociétés non cotées.

L'assimilation des sociétés cotées et non cotées doit donc être regardée avec la plus grande circonspection, car les secondes ne se plient à toutes les obligations auxquelles sont soumises les premières – comme le rappelait d'ailleurs le document de consultation cité précédemment.

On ne peut attribuer aux sociétés non cotées des avantages équivalents en termes de négociation d'actions, sans disposer de la contrepartie liée au caractère « public » et transparent de la cotation.

A coté de l'égalité entre les actionnaires, il convient également d'être attentif à l'égalité entre les entreprises de sorte que la puissance publique leur garantisse d'égales conditions de concurrence et opportunités de développement.

3. Report d'imposition des plus-values mobilières (article 2 *ter*)

L'article 80 de la loi de finances pour 2012 a procédé à une **refonte du régime des abattements pour durée de détention sur les plus-values de cessions de titres de sociétés**, défini à l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts.

Le nouveau régime a **supprimé le système d'abattement par tiers au-delà de la cinquième année de détention**, et a instauré un **mécanisme de report d'imposition sous condition de emploi d'une fraction de la plus-value**.

De plus, au bout de cinq ans supplémentaires, ce report peut se transformer en exonération pure et simple des plus-values réalisées.

Le bénéfice de l'avantage fiscal est subordonné à de nombreuses conditions, relatives, d'une part, aux titres ou droits de sociétés cédés et, d'autre part, au emploi du produit de la cession.

S'agissant du emploi, le **produit de la cession** des titres ou droits **doit être investi**, dans un délai de trente-six mois et **à hauteur de 80 % du montant de la plus-value net des prélèvements sociaux**, dans la **souscription** en numéraire au capital initial ou dans **l'augmentation de capital** en numéraire **d'une société**

Parmi les conditions que doit respecter la société support du emploi, celle-ci ne doit compter parmi ses associés ou ses dirigeants, avant l'opération d'apport et pendant une période de cinq ans suivant la date de réalisation de l'apport, **ni le contribuable, ni son conjoint, ni leurs ascendants et descendants ou leurs frères et sœurs** (*e* du 3° du II de l'article 150-0-D *bis* précité).

Lors de l'examen du dispositif devenu l'article 80 de la loi de finances pour 2012, votre rapporteure générale avait fait valoir que le régime mis en place par l'Assemblée nationale inscrirait **dans le droit un nouveau dispositif de contournement de l'impôt**, particulièrement complexe.

Il est en effet très probable que des cabinets spécialisés sachent monter des structures de défiscalisation pour les contribuables désireux de réinvestir la plus-value retirée de la cession de leurs titres, dans les conditions prévues par la nouvelle rédaction de l'article 150-0 D *bis*. Des holdings dont les intéressés pourraient détenir au moins 5 % du capital risqueraient ainsi d'apparaître et de vider la notion de emploi d'une grande partie de sa substance.

L'article 2 *ter*, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Olivier Carré, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, a pour objet de supprimer la condition selon laquelle le contribuable ou ses proches ne peuvent figurer parmi les associés ou les dirigeants de la société dans laquelle il emploie ses fonds, au regard du régime de report d'imposition au titre de la détention longue d'actions. Il s'agit donc d'un **assouplissement apporté à un dispositif qui mériterait d'être remis en cause**.

La mesure proposée **s'appliquerait de façon rétroactive** aux gains réalisés au titre des cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2011.

4. Création d'une contribution annuelle pour frais de contrôle de la Caisse des dépôts et des consignations à l'Autorité de contrôle prudentiel (article 14)

La Caisse des dépôts et des consignations est définie à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier, comme un « *groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays* ». Établissement spécial, la Caisse est placée aux termes de l'article L. 518-2 du même code « *sous l'autorité et la garantie de l'autorité législative* » représentée au sein d'une commission de surveillance, actuellement composée de treize membres dont cinq parlementaires. La gouvernance et le contrôle sur les activités de la Caisse relèvent donc principalement de la commission de surveillance.

L'article 151 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a cependant fait évoluer ce régime, en prévoyant notamment l'introduction d'un contrôle externe des activités bancaires de la Caisse, exercé dans des conditions proches du droit commun par la commission bancaire. Ainsi, au sein de la sous-section du code monétaire et financier relative à l'administration de la Caisse des dépôts a été ajouté un paragraphe 6, intitulé « *Contrôle externe* », comprenant les articles L. 518-15-2 et L. 518-15-3.

L'article L. 518-15-2 oblige la Caisse des dépôts à se doter d'un modèle prudentiel *ad hoc* compatible avec ses missions d'investisseur de long terme au service de l'intérêt général. L'article L. 518-15-3 prévoit que la

commission de surveillance confiée à l'Autorité de contrôle prudentiel²³⁶ (ACP), pour le contrôle des seules activités bancaires et financières de la Caisse des dépôts, l'examen du respect de ses nouvelles obligations prudentielles et comptables.

Or le budget de l'ACP est alimenté par une contribution annuelle pour « frais de contrôle » (prévue par l'article L. 612-20 du code monétaire et financier) acquittée par les établissements soumis à son contrôle. Cette contribution, versée à la Banque de France, est intégralement affectée au budget de l'ACP. Elle est calculée en fonction d'un taux défini par arrêté ministériel pour chaque catégorie d'établissements soumis à son contrôle.

Du fait de son statut spécial, la Caisse des dépôts et des consignations ne fait pas partie des établissements entrant dans le champ de compétence de l'ACP, bien que ses activités bancaires et financières fassent désormais l'objet d'un examen.

Ainsi, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport d'enquête sur l'ACP en 2011, il était nécessaire de prévoir des modalités de contribution de la Caisse des dépôts au budget de l'ACP.

L'article 14 résulte d'une initiative du Gouvernement, qui a reçu l'avis favorable de la commission des finances.

Il complète l'article L. 518-15-3 du code monétaire et financier en prévoyant qu'une contribution annuelle de la Caisse des dépôts et des consignations sera versée à l'ACP, « à titre de défraiement des missions » de contrôle exercées par cette dernière. Cette contribution serait perçue par la Banque de France pour le compte de l'ACP.

Le montant de la contribution **serait défini par une convention** signée entre l'ACP et la Caisse des dépôts, **après avis de sa commission de surveillance**. En effet, dans la mesure où les activités de contrôle de l'ACP sont exercées sur demande de la commission de surveillance, et sur la base d'un programme de travail arrêté conjointement avec cette dernière, la fixation du montant de la contribution ne peut pas relever du calcul appliqué pour les établissements normalement soumis au contrôle de l'ACP.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, la convention n'a pas encore été préparée par les services de l'ACP et de la Caisse. Les modalités et le montant de cette contribution ne sont donc pas connus à l'heure actuelle.

Notre collègue député Michel Bouvard, président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, s'est exprimé en séance pour soutenir cet amendement. Il a souligné que la convention « *devra prendre en compte l'intégralité des dépenses engagées par l'ACP pour la réalisation de ses missions* ».

²³⁶ Depuis sa création par l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010, suite à la fusion de la Commission bancaire et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles.

LA DÉCISION DE LA COMMISSION DES FINANCES D'OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

La commission des finances a considéré qu'il était malvenu de préempter les résultats des élections à venir en soumettant à l'approbation du Parlement, dans les dernières semaines de la législature, des réformes qui engagent un bouleversement de l'architecture des prélèvements obligatoires et du financement de la protection sociale.

Elle a estimé que l'évolution de la conjoncture ne nécessitait pas un ajustement sans délai des grandes lignes de l'équilibre budgétaire et que l'entrée en vigueur différée des principales mesures envisagées leur déniait tout caractère d'urgence.

Elle a observé que les ultimes et substantiels revirements opérés par le projet de loi en matière de prélèvements obligatoires parachevaient un quinquennat d'improvisation fiscale permanente et d'insécurité juridique et économique nuisible à la croissance.

Elle a jugé que la mise en œuvre d'une TVA dite « sociale » dégraderait le pouvoir d'achat des ménages sans améliorer la compétitivité et l'emploi, tandis que la taxe sur les transactions financières élaborée par le Gouvernement, qui relève d'une conception minimaliste, et risquerait, en devenant le plus petit commun dénominateur des Etats membres, de porter préjudice à des propositions plus ambitieuses formulées par ailleurs.

Enfin, elle a considéré l'annulation de plus d'un milliard d'euros de crédits du budget général faisait peser une lourde hypothèque sur la fin de gestion et n'était pas suffisamment documentée pour permettre au Parlement de moduler, en toute connaissance de cause, une autorisation budgétaire donnée il y a deux mois à peine.

Considérant en conséquence qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, la commission des finances a décidé de ne pas procéder à l'examen de ses articles et de déposer une motion tendant à opposer la question préalable au texte transmis par l'Assemblée nationale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. TABLE RONDE SUR L'AVENIR DE LA ZONE EURO (8 FÉVRIER 2012)

Réunie le mercredi 8 février 2012, sous la présidence conjointe de **M. Philippe Marini**, président de la commission des finances, et de **M. Joël Bourdin**, président de la délégation à la prospective, la commission a organisé, conjointement avec la délégation à la prospective, une table ronde intitulée « **Avenir de la zone euro : vers un rôle plus actif de la Banque centrale européenne (BCE)** », à laquelle ont participé **MM. Patrick Artus**, professeur associé à l'Université de Paris I-Panthéon Sorbonne, directeur de la recherche et des études économiques de Natixis, **Pierre Jaillet**, directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France, et **Gilles Moëc**, chef économiste à la Deutsche Bank.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. – Notre table ronde s'intitule « **Avenir de la zone euro : vers un rôle plus actif de la Banque centrale européenne (BCE)** », sans point d'interrogation. Cela contribuera à stimuler le débat. C'est la première fois que la commission des finances auditionne Pierre Jaillet et Gilles Moëc. Elle a en revanche entendu Patrick Artus sur la situation économique le 17 juin 2003. Nous étions alors dans un autre monde !

La crise de la dette souveraine est une crise de confiance. Les dettes souveraines ne sont plus considérées comme sûres. La BCE a peut-être une part de responsabilité dans la crise actuelle. En 2007, dans son livre « **Les incendiaires. Les banques centrales dépassées par la globalisation** », Patrick Artus estimait que la politique des banques centrales laissait se constituer des bulles d'actifs.

Certains considèrent que la BCE devrait jouer, directement ou indirectement, un rôle de prêteur en dernier ressort pour les États de la zone euro. On a ainsi pu envisager de transformer le Fonds européen de stabilité financière (FESF) en banque, pour qu'il puisse se refinancer auprès de la BCE en utilisant les titres des États aidés comme collatéral. Cette proposition, faite par des économistes en janvier et en août 2011, a ensuite été reprise par la commission des finances dans un rapport du début du mois de septembre (n° 787, 2010-2011), et est devenue la position du Gouvernement dans les négociations avec nos partenaires, ainsi – mais Nicole Bricq nous en dira peut-être davantage – que celle du candidat socialiste à l'élection présidentielle.

Toutefois ce projet se heurte à l'opposition de la BCE et de l'Allemagne. Aussi est-on conduit à se demander s'il est possible de sortir de la crise sans que la BCE joue un tel rôle de prêteur en dernier ressort vis-à-vis des États. La BCE peut-elle s'impliquer davantage ? La discipline budgétaire des États sera-t-elle suffisante ?

M. Joël Bourdin, président de la délégation à la prospective. – Sur le grave sujet qui nous occupe, je me réjouis, comme vous, de voir réunies la commission des finances, dont je m'honore de faire partie, et la délégation à la prospective, que j'ai la fierté de présider. Je ne me réjouis pas moins d'accueillir des experts aussi prestigieux que Patrick Artus, Pierre Jaillet et Gilles Moëc... Messieurs, que vos éclairages déchirent enfin le brouillard qui entoure l'avenir de la zone euro !

Dans la crise actuelle, les regards convergent vers la BCE. Doit-elle devenir « l'unique objet de notre ressentiment » ? Pour certains, il s'agit d'un organe défaillant. Son aboulie, son inaptitude à prévenir les catastrophes successives, seraient le symptôme d'un grave défaut de conception. En revanche, pour d'autres, la banque centrale aurait raison de se concentrer sur son mandat de lutte contre l'inflation. Pour d'autres encore, pour les adeptes d'une certaine « philosophie allemande », la BCE en ferait même beaucoup, voire beaucoup trop lorsqu'elle rachète massivement des titres publics. Pour résumer, la BCE doit-elle se faire l'adepte de l'ancien « consensus de Washington » – ce qui ne serait guère exaltant –, ou doit-elle élargir son rôle ? En particulier, peut-on contrôler la stabilité des prix sans se soucier de l'évolution de tous les compartiments de la masse monétaire ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale de la commission des finances. – Selon l'Allemagne et la BCE, la discipline budgétaire est un préalable à la sortie de crise. Le Fonds monétaire international (FMI), mais aussi les agences de notation, considèrent en revanche qu'il faut avant tout préserver la croissance. Ainsi, le FMI estime, dans le cas de l'Espagne, que des ajustements budgétaires très importants pourraient ne pas être souhaitables compte tenu de leur impact sur la croissance. Par ailleurs, selon les économistes, la crise a pour principale origine les écarts de compétitivité et les balances des paiements courants. Dans ces conditions, le « remède budgétaire » est-il approprié ?

M. Philippe Marini, président. – Ne risque-t-on pas de « mourir guéri » ?

M. Pierre Jaillet, directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France. – C'est un sujet chaud et évolutif. A la crise bancaire et financière ont succédé une crise de l'économie réelle, puis l'actuelle crise de la dette souveraine. Ça coûte cher, ça sera long à payer. Les banques centrales ont un rôle à jouer.

Il faut relativiser l'appréciation des marchés. Les primes de risque de certains Etats sont en décalage par rapport aux fondamentaux. L'Italie est en excédent budgétaire primaire, contrairement, par exemple, au Royaume-Uni

ou aux Etats-Unis. La dette publique est d'environ 240 points de PIB au Japon, contre 90 points de PIB dans la zone euro.

Les Etats de la zone euro sont néanmoins sanctionnés, pour deux raisons : les déséquilibres extérieurs internes à la zone, et les « faiblesses de jeunesse » de celle-ci. Sur ce dernier point, les trois « piliers » du dispositif institutionnel en cours de mise en place (pacte budgétaire, surveillance des déséquilibres et solidarité) sont bienvenus.

Pour ce qui est de l'intitulé de la table ronde – « Avenir de la zone euro : vers un rôle plus actif de la Banque centrale européenne (BCE) » –, je suggère d'y mettre un point d'interrogation.

En ce qui concerne les taux d'intérêt, la BCE a été très réactive. D'octobre 2008 à juin 2009, elle a ramené le taux des opérations principales de refinancement de 4,25 % à 1 %, ce qui correspond à un taux d'intérêt réel négatif. Selon la règle de Taylor également, qui évalue la politique monétaire en fonction de l'inflation et de l'écart du PIB par rapport à son potentiel, la politique actuelle est très accommodante.

Ayant désormais atteint une situation proche du « taux zéro », la BCE a dû mettre en place des politiques non conventionnelles, ou quantitatives. Selon une vision répandue, la Banque d'Angleterre, la Banque du Japon et la Réserve fédérale des Etats-Unis seraient beaucoup plus actives que la BCE. Toutefois, cela n'est pas vrai. Le bilan de la BCE est de 26 points de PIB, contre 18 pour la Réserve fédérale, 19 pour la Banque d'Angleterre et 30 pour la Banque du Japon. Ce qui distingue la BCE, ce sont ses modalités d'intervention. Aux Etats-Unis, où les marchés assurent les trois quarts du financement de l'économie, la banque centrale doit nécessairement acquérir des quantités importantes de titres obligataires. Dans le cas de la zone euro, où les trois quarts du financement de l'économie sont assurés par les banques, il est normal que la BCE consacre une part plus importante de son bilan au financement des banques.

La BCE a ainsi élargi le champ des actifs susceptibles d'être admis comme collatéraux, puis a porté l'échéance des opérations principales de refinancement à trois mois, six mois ou un an. En décembre 2011, elle a réalisé une LTRO (opération de refinancement à plus long terme, *Longer-term refinancing operation*) à maturité de trois ans, avec service intégral des soumissions, qui s'est élevée à 489 milliards d'euros. Bien que les anticipations d'inflation soient stables, à 2 %, elle a laissé la hausse des prix dépasser ponctuellement son objectif de 2 %, ce qui traduit un certain pragmatisme. Il n'y a pas eu de contraction du crédit, et on peut observer une certaine normalisation du marché interbancaire. La LTRO à trois ans a changé l'ambiance sur les marchés, en sécurisant le refinancement des banques, et en rassurant les investisseurs sur le risque de liquidité.

Le programme pour les marchés de titres (*Securities Market Programme*, SMP, « programme pour les marchés de titres ») a été mis en place en mai 2010, et réactivé en 2011. Il poursuit un double objectif : rétablir

les mécanismes de transmission de la politique monétaire en réduisant les primes de risque de certains États, et ramener la stabilité sur les marchés.

Le fait que la BCE doive jouer un rôle de prêteur en dernier ressort n'est absolument pas en cause. C'est bien ce qu'elle fait avec la LTRO à trois ans. La question, c'est de savoir si la BCE doit être le prêteur en dernier ressort des États, c'est-à-dire, en réalité, leur « assureur en dernier ressort ». La BCE n'a pas de mandat pour cela. Ce rôle relève du contribuable, pas des banques centrales. Aux Etats-Unis, l'assouplissement quantitatif n'a pas pour objet de financer l'Etat, mais de permettre le bon fonctionnement des marchés.

Ce que la BCE attend des États, c'est un partage des rôles, dans un système avec trois « piliers » : les États réduisent leur déficit public ; les dispositifs de solidarité européens – le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité (MES) – financent l'ajustement conditionnel des Etats en difficulté ; et la BCE recourt à la politique monétaire, au SMP ou à d'autres moyens pour que les marchés fonctionnent le mieux possible.

M. Philippe Marini, président. – Je donne la parole à M. Moëc, en lui posant une question supplémentaire : dans quelle mesure la Deutsche Bank a-t-elle fait usage de la facilité d'emprunt à trois ans de la BCE ?

M. Gilles Moëc, chef économiste à la Deutsche Bank. – Je vous remercie de votre invitation, qui me permet de réaliser un rêve, celui de parler librement d'économie, ce qui n'était pas nécessairement le cas quand je travaillais à la Banque de France. Mais je m'éloignerai assez peu de ce que Pierre Jaillet a pu dire.

En réponse à votre question, Monsieur le Président, et ainsi que l'a précisé le président-directeur général de la Deutsche Bank publiquement, celle-ci n'a pas souhaité participer à la LTRO. Mais je m'exprime en tant qu'économiste, et non pas en tant que représentant de cette banque.

A défaut d'éclaircir parfaitement le brouillard, j'essaierai d'apporter des réponses à trois questions simples :

- peut-on identifier une responsabilité de la BCE et de l'Eurosystème dans la survenance de la crise des dettes souveraines ? La réponse est probablement oui, dans une certaine mesure, mais en tenant compte de la marge de choix très faible qu'avait la BCE ;

- y a-t-il une contradiction intrinsèque entre le fonctionnement de l'Union monétaire et de l'Eurosystème, et le règlement de la crise souveraine ? La réponse est ici clairement non, bien au contraire ;

- que peut faire la BCE pour aller au-delà de la gestion de crise à court terme et apporter une solution à long terme ? Elle peut beaucoup, mais pas tout, et pas toute seule.

Sur le premier point, il y a bien une responsabilité indirecte de l'Eurosystème dans la survenance de la crise

En effet, il y a eu une convergence qui s'est établie sur la base d'un certain nombre de critères, essentiellement monétaires et liés à l'inflation, en perdant de vue d'autres déséquilibres, en particulier extérieurs.

Si l'on considère les taux directeurs idéaux, on pourra conclure que la politique pratiquée par la BCE de 1999 à 2007 était essentiellement adaptée aux besoins des économies connaissant des croissances faibles, en premier lieu l'Allemagne. C'est un fait incontestable que je rappelle souvent devant mes auditoires allemands : grâce à la politique monétaire très accommodante de la BCE, l'Allemagne a pu retrouver des marges de manœuvre à un moment où elle mettait en place un programme de réformes structurelles coûteux en termes de croissance ; sans ce soutien implicite de la part de la BCE, l'expérience allemande de restauration de la compétitivité post-1995 aurait sans doute échoué.

La rançon de cette politique, c'est de ne pas avoir pu empêcher la « surchauffe » dans un certain nombre de pays dits « périphériques ». Il est donc difficile d'accuser ces pays de tous les maux, alors que les taux d'intérêt réels auxquels ils étaient confrontés étaient durablement négatifs. Cela ne les exonère pas de toute responsabilité, mais cela identifie un problème à régler dans le fonctionnement de l'Eurosystème, à savoir la nécessaire complémentarité entre les politiques de régulation nationales pour éviter que des politiques monétaires trop accommodantes, ou au contraire trop restrictives, se traduisent par un comportement du crédit anormal dans un certain nombre de pays membres. La Banque d'Espagne avait essayé d'y répondre en mettant en place un provisionnement procyclique pour les établissements espagnols, mais cela s'est avéré insuffisant. Pour faire fonctionner une politique monétaire unique dans le cadre hétérogène des différents Etats membres, il faut permettre à la régulation bancaire de jouer un rôle fort dans les pays en surchauffe.

Pour parler du présent maintenant, la question récurrente des investisseurs anglo-saxons est celle de la pérennité ou de la viabilité de l'Eurosystème. La réponse est que le système de l'Union monétaire est un « système de change fixe intelligent ».

Un « système de change fixe idiot » est, par exemple, l'étalon-or des années 1920 ou 1930, système auquel on a cru parfois être revenu en 2010 ou 2011. L'étalon-or a échoué non pas parce qu'il empêche les États de dévaluer pour retrouver de la compétitivité, mais parce qu'il ne disposait pas de système construit permettant un échange de liquidités entre les Banques centrales. Ainsi, c'est précisément parce que la Banque centrale autrichienne n'a pas pu être approvisionnée en liquidités par d'autres banques centrales, que l'on n'a pas pu résoudre la crise du Kreditanstalt.

Aujourd'hui, on a un système inverse dans l'Union monétaire, par le biais de l'accès illimité aux liquidités. En cela, la BCE doit être remerciée pour avoir compris très vite le caractère central de l'accès à la liquidité. Par cet assouplissement continu des règles de collatéral, les banques privées

des États membres, y compris de ceux qui connaissent des difficultés financières, peuvent continuer à financer les déséquilibres domestiques de balance courante. Je rappelle qu'en théorie, ce sont les apports de capitaux étrangers qui les financent ; et si les capitaux étrangers viennent à manquer, comme c'est le cas aujourd'hui pour le Portugal ou dans une certaine mesure pour l'Espagne et l'Italie, alors le système finit par ne plus fonctionner car la banque centrale nationale ne peut plus tirer sur ses réserves de change.

Le fait que nous ayons un système de paiement centralisé dans la zone euro, TARGET 2 (*Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system*, « système de transferts express automatisés transeuropéens à règlement brut en temps réel »), qui repose essentiellement sur l'accès illimité aux liquidités de la banque centrale, est extrêmement important.

M. Philippe Marini, président. – Certains économistes allemands ont développé des analyses suggérant que le système TARGET n'était pas neutre et conduisait à ce que l'Allemagne fasse crédit aux autres États membres.

M. Gilles Moëc. – Vous faites référence à des propos tenus notamment par Hans-Werner Sinn, président de l'*Institut für Wirtschaftsforschung* de Munich (IFO). Cette hypothèse autour de TARGET 2, avec l'idée d'une accumulation d'une dette de la part des autres États membres vis-à-vis de la Bundesbank, est très répandue en Allemagne, y compris auprès de la presse grand public, comme la *Bild* qui y fait souvent référence.

Il y a là une erreur : TARGET 2 n'augmente pas l'exposition de l'Allemagne à la dette des États périphériques. En réalité, TARGET 2 organise une substitution aux investisseurs privés, qui se retirent de la dette de ces États, par des financements de la Bundesbank. Ce n'est pas douloureux pour l'Allemagne et ne crée aucune tension sur le système financier allemand, dans la mesure où l'on conserve le fonctionnement actuel, qui est illimité. Hans-Werner Sinn voudrait que l'on limite ces financements TARGET 2, ce qui précisément bloquerait la situation.

On a donc un système plus solide et plus solidaire qu'on le croit.

J'en viens au troisième point de mon exposé. La BCE a donc pu éviter l'explosion du système, mais est-ce que cela suffit à résoudre la crise souveraine à long terme ? Probablement pas, et ce n'est pas sa mission.

Les investisseurs ont principalement besoin d'être rassurés sur la logique de la politique menée. Or, la logique n'a pas toujours été au rendez-vous. Plusieurs erreurs ont été commises.

La première erreur concerne le FESF. Le temps perdu à sa mise en place a été catastrophique. Il s'agit d'un système cumulatif, dans lequel des montants raisonnables auraient été suffisants s'ils avaient été disponibles immédiatement. N'ayant été disponibles que tardivement, ils ont dû être

augmentés, ce qui accentuait la pression politique sur les États. Les États ont ainsi donné le sentiment de courir après les marchés.

La deuxième erreur est qu'il ne sert à rien d'attirer l'attention des investisseurs sur des problèmes lorsqu'on ne se donne pas les moyens de les régler. Ce n'est pas le chemin suivi avec les tests de résistance. Il y avait une bonne intention, celle d'identifier l'exposition des uns et des autres aux dettes souveraines. Mais si l'on met en évidence des besoins en capital, il faut se donner les moyens d'y faire face. Or, le FESF, qui doit notamment servir à cela, n'avait pas les moyens de répondre à ce problème. C'est l'une des raisons pour lesquelles le programme de LTRO à trois ans est à ce point crucial, car il a permis de rassurer les marchés sur le fait que le système bancaire n'allait pas exploser, par manque de liquidités, en 2012 (600 milliards de dette bancaire devant arriver à maturité cette année).

La seconde justification de la LTRO à trois ans était implicitement l'espoir que les banques reviennent sur le marché souverain. Il s'agit là cependant d'une décision individuelle des banques. En Espagne, elles ont rapidement et massivement réagi en revenant sur le marché souverain. En revanche en Italie, les banques italiennes ont d'abord demandé à être rassurées sur leur exposition au risque souverain, suite à l'expérience des tests de résistance. Cette inquiétude italienne a été levée quand M. Draghi a indiqué qu'il n'y aurait pas de nouveaux tests de résistance en 2012.

Cependant, la solution de la crise souveraine dépend essentiellement des États eux-mêmes. Même si la LTRO à trois ans a constitué un choc qui a rassuré les investisseurs sur la viabilité et la pérennité de l'union monétaire, « la preuve est dans le pudding » : l'Italie continuera à voir ses écarts de taux s'améliorer si elle parvient à faire ce que les marchés attendent, c'est-à-dire non pas réduire ses déficits, mais mettre en place des réformes structurelles qui relancent la croissance et rendent la dette italienne soutenable à long terme. Cela ne saurait dépendre de la BCE.

Que peut faire la BCE si tout échoue, c'est-à-dire si, après les premiers effets positifs de la LTRO à trois ans, on retombe dans certaines ornières politiques en Italie ou en Espagne ? Alors le SMP doit être l'arme de dernier ressort. Sans aucun doute la BCE n'a aucun intérêt à pré-annoncer une intervention massive pour acheter des obligations d'État, mais les marchés fonctionnent sur la conviction implicite que la BCE « ferait le métier » et relancerait le SMP, en cas de crise majeure.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Concernant la prise en pension à 36 mois, quel est le bilan à propos de la France ?

M. Gilles Moëc. – Je fais référence à ce que les marchés appellent le « Sarko-trade ». Dans cette perspective, le programme avait pour objectif, à côté de celui d'apporter aux banques des liquidités, de les inciter à acheter les titres souverains domestiques. De ce point de vue, les pays particulièrement exposés sur les marchés étaient l'Espagne et l'Italie. De plus, sur les 600 milliards de dette arrivant à échéance en 2012, un quart concernait la

seule Espagne. La LTRO était donc principalement dirigée vers ces deux Etats.

M. Philippe Marini, président. – Merci, Monsieur l'économiste en chef. Nous reviendrons peut-être sur le « Sarko-trade » qui, vous le voyez, est à la fois imaginatif et efficace. Monsieur Artus, la liquidité illimitée dont nous parlons est-elle la martingale qui nous permettra de régler la crise souveraine ? De manière fascinante, dans mon département, certains conseils municipaux délibèrent pour pouvoir bénéficier de la facilité à 1 %... Pour lancer votre intervention, je voudrais vous demander si le bilan d'une banque centrale est par nature illimité. Pour le reste, vous nous direz tout ce que vous aurez envie de nous dire.

M. Patrick Artus, professeur associé à l'Université de Paris I – Panthéon Sorbonne, directeur de la recherche et des études économiques de Natixis. – Je répondrai bien sûr à cette question. Mon propos s'articulera autour de trois points. D'abord, la question de la gestion de la crise à court terme. Ensuite, l'interrogation sur ce que devrait faire une banque centrale à moyen terme. Enfin, une réflexion sur le lien entre la BCE et les problèmes structurels de la zone euro.

Sur le premier point, il est évident que nous payons aujourd'hui les conséquences d'une erreur majeure, qui a été notre incapacité à effectuer une distinction claire entre les pays subissant une crise de liquidité et les pays victimes d'une crise de solvabilité. Or, ces deux situations appellent des réponses très différentes. Si un pays manque de liquidités, comme ce fut le cas de la Corée en 1997 ou du Brésil en 1998, il faut rapidement mobiliser des prêts pour l'empêcher de tomber dans l'insolvabilité. En revanche, lorsqu'un pays est insolvable, il ne sert à rien de lui prêter de l'argent, car il ne pourra pas le rembourser. Il faut dans ce cas adopter une stratégie visant à identifier la cause de l'insolvabilité, à annuler une partie de la dette du pays concerné pour l'aider à redevenir solvable, et à vérifier que les politiques mises en place lui permettent d'emprunter un chemin vertueux.

En ce qui concerne la crise de la zone euro, seule la Grèce est insolvable, tandis que les autres, y compris le Portugal, malgré ce qu'en pensent les marchés financiers, sont solvables et font face à une crise de liquidité. Celui-ci montre en effet des signes tangibles d'amélioration de son économie (exportations, productivité industrielle...).

M. Philippe Marini, président. – Qu'en est-il de l'Irlande ?

M. Patrick Artus. – L'Irlande est clairement solvable, mais c'est un cas encore différent : elle a un pâti d'une bulle immobilière et de la mauvaise situation de ses banques. Quand un pays est illiquide, il faut lui prêter de l'argent. Au sein de la zone euro, nous répugnons à voir intervenir le FMI, ce qui impose donc l'intervention de la BCE. A cet égard, on peut dire que, de façon structurelle, les repo à trois ans de la BCE sont bel et bien des euro-obligations. En effet, si la BCE prête à un pays qui ne la rembourse pas,

elle demandera aux États de bien vouloir régler la facture. Il existe donc une solidarité de fait des États à travers les prêts accordés par la BCE.

En revanche, en cas d'insolvabilité, cette politique est totalement inadaptée, comme on le constate avec le traitement appliqué à la Grèce. Il ne sert à rien de lui prêter davantage en attendant qu'elle puisse rembourser. Ses exportations sont aujourd'hui inférieures de 35 % par rapport à leur niveau d'avant la crise. Son économie s'effondre. Lui imposer une politique drastique d'austérité en lui demandant de redevenir solvable est absurde ! Il aurait fallu admettre son insolvabilité dès le début et accepter de réduire sa dette, comme le FMI l'aurait fait. La totalité de l'argent prêté à la Grèce devrait aider l'économie, mais il sert à rembourser les différents prêteurs. Au total, on atteint un degré d'absurdité tel que la France et l'Allemagne viennent de mettre sur pied une proposition consistant à mettre dans un fonds les prêts européens à la Grèce, immédiatement rendus aux anciens prêteurs, de sorte que cet argent ne contribue pas du tout à doper l'économie grecque.

Cette stratégie absurde, dans laquelle, il faut le dire, M. Trichet porte une lourde responsabilité, a pourtant été adoptée pour éviter la contagion de la crise, qui était la crainte majeure.

M. Philippe Marini, président. – Si nous avons, dès le départ, admis cette distinction entre crise de solvabilité et crise de liquidité, nous aurions réduit les risques et le coût pour la zone euro.

M. Patrick Artus. – C'est certain. La Grèce aurait dû relever initialement d'une intervention du FMI.

Du point de vue de la liquidité, les risques encourus par la BCE ne sont pas élevés, car on ne remet pas de mauvais actifs dans son bilan. Elle gagnera par définition de l'argent à travers de tels prêts, puisque les taux d'intérêt des pays concernés vont baisser. De façon générale, elle ne prend pas de risque tant qu'elle ne prête qu'à des pays qui manquent de liquidité.

Je voudrais maintenant dire un mot sur les banques et la pondération relative du SMP sur les achats directs de la BCE et du programme de LTRO : Mario Draghi est pragmatique. Faire un SMP d'un montant plus important aurait impliqué une confrontation avec le Parlement allemand. Faire faire le travail par les banques permet d'éviter une telle confrontation, pour un résultat sensiblement identique. Il faut être conscient qu'en France, le programme de LTRO permet d'éviter un rationnement du crédit pour les petites et moyennes entreprises (PME), ce qui est très positif.

Ensuite, pour en venir à mon second point, je voudrais dire que le projet de traité européen et le statut de la banque centrale ne me satisfont pas à plusieurs égards. Tout d'abord, je ne pense pas que le FESF/MES soit le prêteur en dernier ressort légitime. Il ne faut pas perdre de vue que c'est un émetteur obligataire. Du coup, les débats sur les montants dont il devrait disposer sont surréalistes. Pour l'instant, le FESF a émis sur le marché obligataire 19 milliards d'euros, dont 6 milliards à court terme, avec difficulté.

En cas de crise majeure, il serait incapable d'émettre suffisamment pour prêter les 440 milliards d'euros affiché.

Un prêteur en dernier ressort recourt à la création monétaire. Si l'Italie devenait insolvable, le marché obligataire ne pourrait pas émettre suffisamment d'argent pour ce pays. Il faudrait dans ce cas que le FESF/MES ait un accès au financement monétaire de la BCE, tout comme le FMI en a un au financement monétaire des banques centrales.

Je suis persuadé que nous connaissons d'autres crises de liquidité tant que nous ne disposerons pas d'euro-obligations, car on a aujourd'hui dix-sept émetteurs souverains, ce qui n'existe nulle part ailleurs. Imaginez ainsi qu'il n'y ait pas de Trésor américain et que les cinquante États des États-Unis doivent se financer indépendamment sur les marchés. Combien ne pourraient pas ? Probablement une trentaine. La présence de dix-sept émetteurs souverains en zone euro crée évidemment un risque continu de crise de liquidité. Il faudra un prêteur en dernier ressort susceptible de recourir à la création monétaire. Or, le projet de traité ne va pas assez loin sur ce point. Il faut également régler le problème de l'aléa moral et de la conditionnalité.

De plus, une banque centrale, à long terme, doit intervenir sur les marchés stratégiques d'actifs financiers pour en maintenir le bon fonctionnement, ce qu'elle refuse généralement de faire. Une banque centrale a vocation à empêcher la création de bulles et la fermeture des marchés. Pour cela, elle doit vendre et acheter des actifs financiers. On ne peut assurer la stabilité financière si on laisse les marchés financiers se fermer périodiquement.

Il faut être conscient que les remèdes adoptés aujourd'hui ne peuvent pas constituer une stratégie viable à long terme. En effet, on sort de la crise de liquidité *via* une renationalisation de l'épargne. Cela signifie que les assureurs et banquiers nationaux ne prêtent qu'à leurs pays respectifs. On ne pourra pas vivre en zone euro à long terme tant que l'épargne ne financera que les besoins de financement domestiques de chaque pays sans circuler de l'un à l'autre. Les Allemands refusent de prêter aux autres pays. A quoi sert l'euro si l'épargne reste dans chaque pays sans circuler ?

De plus, cette stratégie aura pour conséquence de tuer la croissance potentielle de la zone euro à long terme. En effet, elle se traduit par une forte réduction de l'investissement des entreprises, car ces dernières ne veulent plus s'endetter, et par une forte réduction des investissements publics, puisque les États doivent assainir leurs finances publiques et que les investissements sont plus faciles à supprimer que les autres dépenses publiques. De ce point de vue, l'exemple suédois est instructif. Lorsque la Suède a décidé de diminuer drastiquement ses dépenses publiques, au début des années 1990, elle a parallèlement doublé ses dépenses publiques de recherche et développement. Or, ce que l'on réduit le plus aujourd'hui, dans la zone euro, c'est les investissements publics. Le taux d'investissement public de la zone euro a ainsi diminué de 20 % par rapport à la situation d'avant la crise. Nous mettons

donc en place une baisse de la croissance à long terme, pour une réduction des déficits à court terme.

Dernière question : qui doit, à long terme, financer les États ? Aujourd'hui, ce sont les banques et la BCE, ce qui est contre-intuitif. Malheureusement, la régulation de Bâle III oblige de facto les banques à financer les États. Il ne faut pas suivre le précédent japonais : depuis vingt ans, le déficit public de ce pays est financé par ses banques. En conséquence, cela fait vingt ans que les entreprises japonaises ne peuvent obtenir de crédits ! À long terme, les États doivent être financés par des investisseurs institutionnels (fonds de pension, caisse de retraite, assurance-vie...).

En définitive, ce sont des remèdes inadaptés à long terme qui nous sauvent aujourd'hui de la crise :

- la création monétaire par la BCE ;
- l'intervention massive des banques dans le financement des États en difficulté ;
- la baisse très forte des taux d'investissement pour réduire les besoins de financement des pays.

En réalité, on assiste à une crise du déficit extérieur et non de la dette publique. Les pays du nord de la zone euro ne veulent plus prêter aux pays du sud. Cela engendre l'apparition d'une contrainte extérieure pour les États qui ne peuvent plus avoir de déficit extérieur.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Pourrait-on envisager que la BCE subisse des pertes lors de la restructuration de la dette publique grecque ? Pourrait-elle augmenter significativement la part des titres publics dans son bilan ? Pourrait-elle davantage favoriser la croissance, par exemple en baissant ses taux directeurs ou en favorisant une dépréciation de l'euro ?

M. Pierre Jallet. – Je serai prudent sur le premier point, ce sujet faisant encore l'objet de négociations. Toutefois d'un point de vue théorique, on peut observer que les banques centrales n'obéissent pas à la même logique que les investisseurs privés, puisqu'il est de leur nature d'avoir une approche de type « *contrarian* », les risques étant supportés *in fine* par les États.

Pour ce qui est de la comparaison des bilans de la Réserve fédérale et de la BCE, il est normal que ceux-ci aient une structure différente, compte tenu du rôle respectif des marchés et des crédits bancaires dans le financement des deux économies.

En réponse à la troisième question, ce que la BCE peut faire de mieux pour favoriser la croissance est de lutter efficacement contre l'inflation, tout en maintenant une liquidité suffisante.

M. Philippe Marini, président. – Gilles Moëc a indiqué que la banque centrale espagnole avait mis en place un système de provisions cycliques pour atténuer la formation de bulles. Pourtant, elle a tout laissé faire sur le marché immobilier !

M. Pierre Jaillet. – La gestion des marchés immobiliers ne concerne qu'en partie les banques centrales. Elle relève pour une large part des Etats.

M. François Marc. – Quelles seront les conséquences à moyen et long termes de l'assouplissement quantitatif mis en œuvre dans la zone euro ? Une renationalisation du financement des Etats ferait-elle augmenter les primes de risques nationales ?

M. Jean-Pierre Chevènement. – Je ne pense pas qu'il soit possible de remédier durablement à l'hétérogénéité des économies de la zone euro en faisant financer les dettes souveraines par les banques nationales. Je crains que l'on ne puisse éviter la « mezzogiornisation » de l'Europe du sud.

M. Jean Bizet. – Je partage globalement les analyses des intervenants. Je me réjouis de ce que la BCE se conforme à l'article 13 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit que « les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale ». Les décisions prises récemment par la BCE me paraissent aller dans le bon sens. Patrick Artus a dit qu'il convenait de favoriser la recherche-développement, mais que faire concrètement en termes de réformes structurelles ?

M. Richard Yung. – Une partie de la dette grecque est aujourd'hui au bilan de la BCE. Faut-il la provisionner ? Personnellement, je suis plutôt déçu par la LTRO à trois ans, car une grande partie des 489 milliards a été redéposée auprès de la banque centrale, et une très faible partie finance l'économie réelle. Par ailleurs, M. Artus propose le financement du mécanisme de stabilité européen par des euro-obligations : mais n'est-on pas déjà dans un mécanisme similaire, par le biais des garanties au FESF ? Ou faut-il donner une licence bancaire au MES ? Enfin, je remarque que la zone euro est la seule zone économique et financière qui n'utilise pas l'instrument du taux de change.

M. Francis Delattre. – En réalité, la zone euro n'est pas agressée par l'extérieur, mais on s'aperçoit qu'il s'agit d'un problème interne d'égoïsme entre le nord et le sud. Je voudrais demander pourquoi les institutions européennes sont aussi absentes du débat et disparaissent au fur et à mesure des accords intergouvernementaux ; et je me demande si ces mécanismes et ces accords ne sont pas un moyen, pour l'Allemagne, d'asseoir son leadership. Enfin, je suis surpris par le maintien d'un euro fort, et je me demande quels intérêts cela sert, à défaut de servir ceux des entreprises de mon département.

M. Pierre Bernard-Reymond. – M. Artus nous a indiqué que ce qui a été mis en œuvre est pertinent pour le court terme, mais constitue autant de difficultés pour permettre une croissance à moyen et long termes. Puisque les Etats font face à une crise de la dette souveraine, et que l'Union européenne par définition n'a pas ce problème, ne pourrait-on imaginer un partage des tâches, l'Union européenne prenant le relais des États pour les investissements d'avenir, sur la base d'une augmentation d'1 % à 2 % du PIB pour le budget communautaire. Par ailleurs, quelle différence peut-on percevoir entre la doctrine et la stratégie de M. Trichet et celles de M. Draghi ?

M. Jean-Paul Emorine. – Si l'on fait référence au Japon, endetté à 220 % de son PIB, rappelons que ce pays a baissé de 10 % ses salaires et ses retraites, ce qui a amélioré sa compétitivité. Comment peut-on combiner compétitivité et endettement ?

M. Philippe Marini, président. – Il semble finalement que l'ensemble des questions convergent vers les mêmes préoccupations, auxquelles nos interlocuteurs pourront sans doute apporter des réponses.

M. Gilles Moëc. – Sur la question du contenu des programmes d'ajustement, qui impliquent une baisse de l'investissement public, donc un effet contraire au but recherché, à savoir des conditions de soutenabilité de la dette publique sur un horizon de dix à quinze ans, il est vrai que certains programmes relèvent du réflexe. Le cas du Portugal est emblématique de cette dérive. Ainsi, les réformes structurelles entreprises portent essentiellement sur son marché du travail. Pourtant, son taux de chômage structurel est parmi les plus bas, et son taux d'emploi parmi les plus élevés. En revanche, il a un véritable problème de qualification de sa main-d'œuvre, en termes de compétitivité hors prix. Il doit investir dans l'éducation pour combler ce retard. Or, on constate que les dépenses publiques en faveur de l'éducation ont diminué en 2011. L'investissement public est le plus touché car il ne crée pas de créance acquise par l'opinion publique. Je partage donc le souci de Patrick Artus, tout en mesurant la difficulté politique à protéger ces dépenses d'avenir.

Sur la question de la soutenabilité à long terme des pays en crise en l'absence de capacité à ajuster leur taux de change, je constate avec satisfaction que la zone euro a permis le rétablissement de certains déficits courants, sans recourir, ni à la déflation intérieure ni à la dévaluation. Deux exemples : le Portugal avait un déficit de sa balance courante de 14 % du PIB en 2007, aujourd'hui il est de 3,5 %. L'Espagne avait une balance courante à - 11 % en 2007, et de - 3,5 % aujourd'hui. On peut donc corriger des écarts de balance extérieure sans dévaluer.

Sur la question de la « fédéralisation », l'absence de budget européen puissant et d'euro-obligations, je relie cette question à celle du traité européen et de son orientation vers l'austérité budgétaire : il y a nécessairement une séquence préalable. En effet, l'Allemagne, pays excédentaire et vertueux, ne peut accepter de s'engager dans la voie d'un système de solidarité contraignant sans obtenir de garantie sur le bon emploi des fonds issus de cette solidarité. Elle ne peut donner un chèque en blanc. C'est pour cela que j'estime que le Pacte budgétaire est un premier pas, qui pourra ensuite être modifié et intégrer davantage d'éléments relatifs à la croissance.

Sur la politique monétaire, la crise a définitivement détruit le mythe selon laquelle la BCE serait plus conservatrice que la Réserve fédérale des Etats-Unis. Sa politique monétaire a été même trop souple pour empêcher certaines dérives avant la crise. S'il doit y avoir une contribution de la BCE au retour de la croissance de la zone euro, j'estime qu'elle a largement joué son rôle, à travers une politique monétaire accommodante, et il lui est difficile de

faire plus. Ce qui manque, c'est la capacité à traduire cette politique monétaire accommodante en création de crédits pour le secteur privé, mais cela échappe à son contrôle direct. Là encore, c'est une question de séquence politique. Avant de recréer du crédit, il faut rassurer le système bancaire sur le fonctionnement systémique de la zone. Il faut donc en premier lieu apporter une réponse à la crise souveraine, ce qui passe nécessairement par un soutien bancaire au financement des Etats.

Enfin, sur la question du FMI, si la zone euro ne peut mettre en place une solidarité financière suffisamment crédible aux yeux des marchés, le risque serait de recourir au FMI en première intention, en cas de nouvelle crise. Cela poserait un problème de déperdition de la capacité politique de la zone euro à agir ensemble collectivement.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Si je ne me trompe pas, il est bien prévu que le FMI apporte sa pierre à l'édifice, parallèlement aux contributions de la zone euro ?

M. Philippe Marini, président. – Et, comme on le disait tout à l'heure, il aurait mieux valu que le FMI gère le cas grec depuis deux ans. C'est bien ce que l'on a fait avec la Lettonie en 2008, mais ce pays n'est pas membre de la zone euro.

M. Gilles Moëc. – Je crains le risque que, pour des raisons politiques, la hausse de la capacité de frappe du FESF se révèle impossible. Or, s'il n'y a pas de réponse du FESF, le FMI se retrouverait alors seul en ligne. Prendrait-il dans ce cas le risque de ne pas répondre à une crise européenne majeure ? Je ne le pense pas. Mais la question de son financement se heurte de toute façon au blocage américain. Compter sur le FMI comme arme de dernier recours s'avèrerait de ce fait sans doute très compliqué.

M. Patrick Artus. – J'articulerai ma réponse autour de six points. Premièrement, M. Marc a soulevé une question très importante sur les primes de risque. Le problème est que la discipline de marché ne fonctionne pas. Il faudrait calibrer la prime de risque sur le risque réel, mais cela est difficile. La BCE devrait y travailler. Ce niveau n'est pas évident à déterminer.

Deuxièmement, dans le cas de la Réserve fédérale, il apparaît que le *quantitative easing 2* (le deuxième programme d'assouplissement quantitatif mis en place aux Etats-Unis) a facilité la reprise non en améliorant le financement de l'économie par les banques, mais en permettant aux ménages de céder leurs actifs et d'accroître ainsi leur consommation.

Troisièmement, la question de l'hétérogénéité est fondamentale. Tant que l'épargne ne circulera plus, ce problème ne pourra être surmonté. C'est aussi un problème de solidarité, qui va bien au-delà de la politique monétaire. L'urgence consiste à ce que l'Allemagne se remette à financer le reste de l'Europe.

Quatrièmement, sur le financement de la croissance, j'estime qu'il n'y a pas de problème de rareté, la preuve en étant que l'on n'arrive pas à

dépenser, en France, le « grand emprunt ». Il n'y a personne à financer, car il n'y a plus de PME innovantes. Nous avons trois fois moins d'exportateurs que les Italiens. Ce n'est pas l'argent qui fait défaut, mais l'existence de projets raisonnables. Le problème serait identique au niveau européen. Les infrastructures en Grèce comme au Portugal sont impeccables, et c'est l'Europe qui les a financées. C'est un problème d'entrepreneuriat. Il y a déjà trop d'argent.

Cinquièmement, sur la Grèce et les 400 milliards d'euros, c'est un problème d'assureurs et de fonds de pensions de la zone euro, qui détiennent 220 milliards d'euros de dette grecque. Si on fait défaut sur la Grèce, ce montant représenterait environ 5 % des encours gérés par les investisseurs institutionnels.

M. Philippe Marini, président. – De ce point de vue, peut-être pouvons-nous nous féliciter de manquer de fonds de pension en France...

M. Patrick Artus. – Certes, mais deux de nos assureurs détiennent de la dette grecque. Les cinq sages allemands qui conseillent Mme Merkel estiment que nous n'avons pas les moyens d'assumer une telle perte en une fois, et préconisent la création d'un fonds dédié abondé par l'UE pour étaler la période d'extinction de la dette sur une longue période, sur le modèle de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) française...

Enfin, sur la « règle d'or », je crois qu'il ne faut pas tomber dans le travers de la facilité associée à l'idée d'un chiffre magique qui réglerait tous les problèmes. Je relève à cet égard que l'Espagne est le seul pays à avoir adopté une règle d'or, ce qui ne l'a pas empêché de dégrader ses finances publiques. Aucune règle d'or ne remplacera une supervision financière et macroéconomique sérieuse des différents pays, en se posant les questions suivantes : que fait-on de l'argent public ? Comment est-il investi ?

Il faut aussi se méfier de la position allemande, qui a fait de la crise un problème de compétitivité. L'Espagne est très compétitive aujourd'hui en termes de coût, au détriment de l'industrie française d'ailleurs. Elle n'a plus de demande intérieure et en profite pour exporter. Il y a donc une déportation du marché intérieur vers le marché extérieur. Il faut faire attention à ce que l'on dit et ne pas perdre de vue l'essentiel : les politiques d'ajustement structurelles sont-elles un jeu à somme nulle ou bien ont-elles vocation à rapporter quelque chose à la zone euro, en lui permettant de gagner des parts de marché par rapport à ses concurrents internationaux ? Je pense malheureusement que l'on est, aujourd'hui, largement dans un jeu à somme nulle.

M. Philippe Marini, président. – Une question naïve pour M. Jaillet : les Banques centrales font-elles l'objet d'un rating ? Sinon, pourquoi ?

M. Pierre Jaillet. – Il n'y a pas de rating direct des banques centrales, mais il y a un rating à travers le rating des États, qui sont garants de leurs bilans.

M. Philippe Marini, président. - Alors il n'y a pas de sanctions.

M. Pierre Jaillet. - La sanction sera la prime de risque sur la dette des États.

M. Philippe Marini, président. - Et si ce n'est pas un seul État, mais un *melting pot* d'États...

M. Pierre Jaillet. – ...Alors la prime de risque sera probablement mutualisée sur l'ensemble des États.

En réponse à M. Yung, il y aura une nouvelle facilité à très long terme à la fin février. Par ailleurs, tous les prêts ne sont pas revenus en dépôt à la banque centrale.

Sur la question du partage des tâches entre le FESF ou futur MES, et la Banque centrale, ce n'est sans doute pas une bonne idée de donner une licence bancaire au futur MES, car on compliquerait beaucoup la gestion de la liquidité ; de plus, la comparaison avec le FMI n'est pas pertinente car le FMI, qui n'est pas branché sur les liquidités d'une banque centrale, a des ressources finies et doit se retourner vers des actionnaires ou des États pour se financer.

Sur le taux de change, c'est le Conseil EcoFin (Conseil de l'UE dans sa formation Economie et Finances), rassemblant les ministres des finances des États membres, qui détermine les orientations de la politique de change ; de même, la Réserve fédérale des États-Unis ne peut intervenir sans autorisation du Trésor sur le marché des changes.

Concernant le Japon, qui préfigure à bien des égards la crise actuelle, on constate qu'il a financé des « zombies », c'est-à-dire des banques ou des entreprises maintenues sous perfusion alors qu'elles ne seraient pas viables dans le cadre d'un marché normal. Cela coûte cher à l'État, et cela freine la croissance.

M. Philippe Marini, président. – Le Japon peut faire cela car il n'appartient pas à l'Union européenne, si j'ose m'exprimer ainsi. Je remercie tous les intervenants pour leurs éclairages précieux.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 21 février 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2012, sur le rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.

La commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable à ce texte.

Le compte rendu détaillé de cette réunion est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>