

Décision n° 2014 - 699 DC

Loi de finances rectificative pour 2014

Historique

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

- I. Article liminaire du projet de loi de finance rectificative pour 2014 – Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014**

- II. Article 9 (ex 2 bis) du projet de loi de finance rectificative pour 2014 – Modalités d'application du plafonnement pour 2014 de la taxe additionnelle à la cotisation des entreprises pour frais de chambres de métiers et d'artisanat**

Décision n° 2014 - 699 QPC

Article liminaire du projet de loi de finance rectificative pour 2014

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014

Historique

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Table des matières

I. Texte adopté.....	3
- Article liminaire.....	3
II. Travaux parlementaires	4
A. Première lecture	4
1. Assemblée nationale	4
a. Projet de loi n° 2024, déposé le 11 juin 2014	4
- Article liminaire.....	4
- Exposé des motifs :	4
b. Rapport n° 2049 déposé le 18 juin 2014 (mis en ligne le 20 juin 2014 à 23 heures 10) par Mme Valérie Rabault	5
c. Amendement adoptés en séance publique.....	6
- AMENDEMENT N°193 (Rect) présenté par Mme Rabault, rapporteure au nom de la commission des finances et Mme Berger, 19 juin 2014.....	6
d. Compte-rendu des débats – Deuxième séance du lundi 23 juin 2014.....	6
- Article liminaire.....	6
2. Sénat.....	14
a. Projet de loi n° 671, transmis le 1 ^{er} juillet 2014.....	14
- Article liminaire.....	14
b. Rapport n°672 de M. François MARC, déposé le 2 juillet 2014.....	14
- ARTICLE LIMINAIRE - Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014.....	14
c. Amendements adoptés	17
- AMENDEMENT n° 2 présenté par M. MARC au nom de la commission des finances.....	17
- ARTICLE LIMINAIRE.....	17
d. Compte-rendu des débats – séance du 7 juillet 2014	18
e. Texte n° 151 (2013-2014) rejeté par le Sénat le 8 juillet 2014	25

B. Commission mixte paritaire - Echec	25
C. Nouvelle lecture	25
1. Assemblée nationale	25
a. Projet de loi n° 2109, transmis le 10 juillet 2014.....	25
- Article liminaire.....	25
b. Rapport n° 2124 déposé le 11 juillet 2014 par Mme Valérie Rabault	25
c. Amendements adoptés	26
- Amendement n° 51 présenté par le Gouvernement, le 10 juillet 2014	26
- Amendement n° 23 présenté par M. Mariton, M. Carrez, Mme Dalloz, M. Lamour et M. Francina ...	26
d. Compte-rendu des débats – 1 ^{ère} séance du 15 juillet 2014.....	27
e. Projet de loi de finances rectificative pour 2014, adopté en Nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 16 juillet 2014, TA n° 381	31
- Article liminaire.....	32
2. Sénat.....	32
a. Rapport n° 750 de M. François MARC, déposé le 17 juillet 2014	32
b. Compte-rendu des débats – séance du 21 juillet 2014	32
- Article liminaire (rejet).....	32
c. Texte adopté par le Sénat, TA n° 161	33
D. Lecture définitive.....	33
1. Assemblée nationale	33
a. Rapport n° 2181 de Mme Valérie Rabault, déposé le 23 juillet 2014	33
E. Texte adopté.....	33
- (AN NL) Article 9 2 ^{bis}	33

I. Texte adopté

- Article liminaire

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 s'établit comme suit :

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)*	-2,3
Solde conjoncturel (2)**	-1,5
Mesures exceptionnelles (3)*	-
Solde effectif (1 + 2 + 3)**	-3,8
* <i>En points de produit intérieur brut potentiel.</i>	
** <i>En points de produit intérieur brut.</i>	

II. Travaux parlementaires

A. Première lecture

1. Assemblée nationale

a. Projet de loi n° 2024, déposé le 11 juin 2014

- Article liminaire

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 s'établit comme suit :

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1) **	- 2,3
Solde conjoncturel (2) *	- 1,5
Mesures exceptionnelles (3) **	-
Solde effectif (1 + 2 + 3) *	- 3,8
* En points de produit intérieur brut.	
** En points de produit intérieur brut potentiel.	

- Exposé des motifs :

Cet article présente, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014.

Depuis la présentation du programme de stabilité 2014-2017, les informations nouvelles n'affectent que marginalement la prévision de solde effectif des administrations publiques pour 2014, qui reste à - 3,8 %. Toutefois, les informations publiées par l'INSEE le 15 mai, en particulier la révision de la croissance du produit intérieur brut (PIB) pour les années 2011 à 2013, induisent une amélioration de 0,2 point du solde conjoncturel et, symétriquement, une dégradation d'ampleur comparable du solde structurel en 2013³, lequel se reporte sur la décomposition du solde public 2014. En effet, depuis le dernier programme de stabilité, la croissance du PIB en volume a été revue à la hausse chacune de ces années, soit + 2,1 % en 2011, + 0,3 % en 2012 et + 0,3 % en 2013 (contre respectivement + 2,0 %, 0 % et + 0,2 % dans le programme de stabilité).

En 2014, le solde public devrait s'améliorer de 0,5 point de produit intérieur brut (PIB) (- 3,8 % après - 4,3 % en 2013), malgré une conjoncture économique encore en-deçà de son potentiel (croissance du PIB volume de 1,0 %). Ce redressement serait le résultat d'un important ajustement structurel (+ 0,8 point de PIB potentiel) principalement porté par un effort en dépense. Il contrebalancerait les effets de la conjoncture, qui induiraient un creusement de 0,3 point de PIB du déficit conjoncturel. Les événements ponctuels et temporaires seraient neutres sur l'évolution du solde public.

Au final, le déficit structurel passerait de 3,1 % du PIB en 2013 à 2,3 % du PIB en 2014.

La méthodologie utilisée pour estimer le solde structurel est celle de la loi de programmation des finances publiques. En particulier, les hypothèses de croissance potentielle retenues sont celles qui figurent dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques, soit + 1,4 % en 2013 et + 1,5 % en 2014.

b. Rapport n° 2049 déposé le 18 juin 2014 (mis en ligne le 20 juin 2014 à 23 heures 10) par Mme Valérie Rabault

Le présent article liminaire présente, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, un tableau de synthèse retraçant, pour l'année 2014, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.

Le solde déficit structurel passerait de 3,1 % de PIB en 2013 à 2,3 % en 2014. Ce serait le résultat d'un important ajustement structurel de 0,8 % porté principalement en dépense. Cet effort contrebalancerait les effets de la conjoncture sur le solde conjoncturel qui passerait de 1,2 % en 2013 à 1,5 % en 2014. *In fine*, le solde effectif s'établirait à - 3,8 % du PIB en 2014 contre 4,3 % en 2013.

La Rapporteuse générale propose une présentation plus détaillée dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

Observations et décisions de la Commission :

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CF40 du président Gilles Carrez et CF164 de Mme Karine Berger.

M. le président Gilles Carrez. L'amendement CF40 ajuste la prévision de solde structurel et de solde effectif pour l'année 2014, à partir de l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques et du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques présenté hier par le Premier président de la Cour.

Mme Karine Berger. Notre situation économique s'est objectivement dégradée par rapport à la prévision de 2012, et les chiffres fournis par l'INSEE font état d'un taux de croissance plus faible que celui prévu par la loi de programmation des finances publiques en vigueur : si le taux de croissance s'est bien établi comme prévu à 0,3 % en 2012, il a également été de 0,3 % en 2013 alors que la loi de programmation prévoyait 0,8 %, cependant que, pour 2014, les prévisions ont été revues à la baisse, passant de 2 % à 1 %. Il s'agit bien d'une dégradation de la conjoncture économique.

La répartition entre déficit conjoncturel et déficit structurel que propose l'article liminaire ne reflète pas cette dégradation et rend assez injustement responsable notre politique de l'aggravation du déficit, au motif que nous n'aurions pas atteint nos objectifs de réduction de la dépense publique. Mon amendement propose donc d'imputer pour moitié le déficit global de 3,8 % au solde conjoncturel et pour moitié au solde structurel. Il faut être clairs : le fait que nous n'ayons pas atteint notre objectif de 3 % de déficit tient pour partie au fait que la croissance a été plus faible que prévu ces deux dernières années.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. La dégradation des soldes structurel et effectif de 0,2 point de PIB que vous proposez, monsieur le président, ne tient compte que des aléas baissiers pesant sur la prévision de croissance, non des aléas haussiers liés notamment à l'assouplissement de la politique monétaire de la Banque centrale européenne et au fait que nous bénéficions de taux d'intérêt très bas, ce qui témoigne de notre crédibilité auprès des investisseurs. Avis défavorable donc à votre amendement CF40, ne serait-ce que parce que cet ajustement serait en tout état de cause prématuré.

Le Premier président de la Cour des comptes nous rappelait d'ailleurs, hier encore, que les moindres recettes que nous enregistrons étaient dues à la conjoncture, et non à des facteurs structurels et c'est ce que reflète l'évaluation équilibrée que vous proposez dans votre amendement, madame Berger. J'y suis donc favorable.

M. Jean-Pierre Gorges. J'appuie les propos de Mme Berger. Il n'est pas correct de faire porter tout le poids de l'aggravation du déficit sur la dégradation du solde structurel, en négligeant l'influence de l'évolution de l'activité économique. Il est d'autant plus important de rectifier ces chiffres que nous ne sommes pas près de renouer avec la croissance. Ne donnons pas aux Français une information fautive, de surcroît de nature à les inquiéter !

La Commission rejette l'amendement CF40, puis adopte l'amendement CF164 (amendement n° 193).

Elle adopte ensuite l'article liminaire modifié.

c. Amendement adoptés en séance publique

- AMENDEMENT N°193 (Rect) présenté par Mme Rabault, rapporteure au nom de la commission des finances et Mme Berger, 19 juin 2014

ARTICLE LIMINAIRE

Rédiger ainsi les deuxième et troisième lignes de la seconde colonne du tableau de l'alinéa 2 :

- 1,9
- 1,9

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le solde structurel, défini comme le solde effectif corrigé des effets du cycle économique, est un élément important du pilotage budgétaire. Le solde conjoncturel dépend de l'écart entre la croissance du PIB effective et la croissance du PIB potentielle.

La croissance potentielle pour les années 2012 à 2014 demeure inchangée entre la loi de programmation et le PLFR 2014. Le taux de croissance de l'année 2012 est inchangé (0,3 %). En revanche, le taux de croissance pour l'année 2013 qui avait été établi à 0,8 % dans la loi de programmation n'a été que de 0,3 % selon l'INSEE, chiffre qui doit être intégré dans le PLFR. L'output gap s'est donc creusé de 0,5 point ce qui entraîne un creusement du déficit conjoncturel de 0,3 point. Le taux de croissance du PIB pour l'année 2014 en prévision est également revu à la baisse (de 2 % dans la loi de programmation et de 1 % dans le PLFR) ce qui entraîne une révision à la hausse du déficit conjoncturel de 0,5 point. Au total, entre les deux textes, le solde conjoncturel a subi une aggravation de -0,8 point de PIB sur la période 2012-2014.

(Notons bien sûr que le calcul ne peut reposer que sur la croissance car le niveau de PIB ne peut pas être pris en compte puisque entre la loi de programmation et le PLFR l'INSEE a révisé le niveau de PIB (passage à la base 2010) sans réviser pour autant le niveau du PIB potentiel).

Dans le tableau présenté dans cet article liminaire, l'écart de solde conjoncturel entre loi de programmation et projet de loi de règlement serait de -0,4 pour 2014. La dégradation de l'écart de production étant avérée sur les deux dernières années, le solde conjoncturel doit être modifié en conséquence de -0,8 point soit porté à -1,9. Le retard de demande globale de l'économie française s'est encore aggravé au cours des derniers mois, renforçant le problème de débouchés des entreprises et de sous-utilisation des capacités de production. C'est ce retard de demande globale que reflète l'aggravation du déficit des APU. Estimer que cette aggravation résulte d'une aggravation du déficit structurel est inexact et dangereux pour les décisions de politique économique.

Cet amendement corrige la mesure du solde conjoncturel, ce qui entraîne une révision du solde structurel de 0,4 point à la hausse, soit 1,9 point.

d. Compte-rendu des débats – Deuxième séance du lundi 23 juin 2014

- Article liminaire

Mme la présidente. La parole est à Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. Cet article liminaire est nouveau, dans l'évolution des lois budgétaires, puisqu'il fixe non seulement le solde public pour toutes les administrations publiques mais aussi la décomposition entre déficit structurel et déficit conjoncturel – car pour l'instant, nous n'avons pu tester que les déficits. Mais un jour, nous connaissons les excédents !

Pouvoir distinguer entre approche structurelle et approche conjoncturelle constitue une grande avancée : cela permet de qualifier la situation économique d'un pays ainsi que la politique budgétaire qu'il mène. Nous avons été nombreux à demander que l'approche structurelle des finances publiques soit enfin admise, notamment au niveau européen. Nous l'avons obtenu récemment et nous devons maintenant, au niveau des assemblées nationales, saisir cette opportunité de qualifier la politique économique.

Par ailleurs, une telle approche permet d'affirmer clairement que la politique budgétaire a un impact sur l'économie. Quand on constate un gonflement du solde structurel, quand on fournit plus d'efforts structurels, la politique budgétaire est alors dite restrictive : elle aura un impact nécessairement négatif sur l'économie. À l'inverse, quand le solde structurel se dégrade, il y a une relance. Il n'est pas question d'une approche opposant d'un côté la demande et de l'autre l'offre : cela fait bien longtemps que les économistes disent tous que l'offre crée de la demande tout comme la demande crée l'offre. C'est la notion de solde structurel qui nous permet de synthétiser ce fait qu'on ne peut pas faire de croissance sans offre ni sans demande.

Il est très important de savoir ce que l'on inscrit dans le solde structurel à l'occasion de l'examen de cet article liminaire. Le débat doit avoir lieu et je profite de cette occasion pour vous demander, monsieur le ministre, de nous préciser en quelle année le solde conjoncturel de la France, donc la partie liée à l'insuffisance de la demande dans l'économie française, a été pour la dernière fois proche de zéro. Cela sera une façon claire de dire où en est le cycle économique de la France et où en est la politique budgétaire que nous menons.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Pour enchaîner sur les propos de Karine Berger, la décomposition en solde structurel et solde conjoncturel permet de savoir à quel niveau on se situe en termes de déficit dans le cycle. Si l'effort considérable de réduction du déficit structurel que nous avons mené depuis deux ans ne se traduit pas dans le déficit effectif, c'est tout simplement parce que, comme dans le reste de l'Europe, nous avons traversé trois années de récession : même si nous sommes en train d'en sortir, nous nous retrouvons avec un déficit conjoncturel important.

Dans cette situation, il faut évidemment des politiques structurelles comme conjoncturelles. Ce qui m'amène aux chiffres des simulations élaborées par le ministère des finances et présentées par la rapporteure générale. Je pense qu'ils sont sérieux – ce sont ceux que donnent la plupart des modèles macroéconomiques. Aujourd'hui, ces sujets sont bien maîtrisés par les économistes : cela fait plus de trente ans que l'on sait construire des modèles et les évaluer. Lorsqu'on débat d'une politique économique au Parlement, celle-ci doit s'accompagner de chiffrages de cette nature.

Certes, les allègements – 21 milliards d'euros pour les entreprises et 5 milliards pour les ménages – créent des emplois, surtout les allègements sur les bas salaires : 190 000 emplois ont été créés, nous disent les simulations, avec une stimulation de la croissance d'un quart de point de PIB par an, ce qui est cohérent avec le montant des allègements. Mais d'un autre côté, on prévoit 50 milliards de réduction de dépenses, soit deux fois plus que les allègements, qui ont un effet dépressif pratiquement deux fois plus élevé : perte de 0,7 point de PIB et de 250 000 emplois, selon le modèle. Cela n'a rien d'étonnant : dès lors que les réductions de dépenses servent à la fois à des allègements qui stimulent la croissance et à des réductions de déficit qui ont un effet dépressif, il n'est pas surprenant d'aboutir à ce résultat !

Il manque un élément à la politique du Gouvernement : il faut raccorder les politiques structurelles avec les politiques conjoncturelles. Je plaide pour cela sans relâche. Il y a une politique très simple à mettre en œuvre, pas très coûteuse, qui consiste à proposer massivement des emplois aidés. Appliquée par la gauche en 1997 et par M. Borloo en 2006, elle s'est révélée efficace dans les deux cas parce qu'elle correspondait à des situations conjoncturelles nécessitant de relancer les emplois aidés afin de donner de la confiance et du revenu. Je pense que si l'on en revenait au pari du Président de la République d'inverser rapidement la courbe du chômage...

M. Jean-François Lamour. Rapidement ? Cela devait être acquis pour la fin de l'année dernière ! Vous vous hâtez lentement !

M. Pierre-Alain Muet. ...avec un effort considérable pour les emplois d'avenir et l'apprentissage, on trouverait le chaînon qui manque actuellement à la stratégie du Gouvernement. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe SRC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Mes chers collègues, si j'étais dans la majorité, je m'inquiérais. En effet, l'écart entre le solde structurel tel qu'il est calculé et le solde effectif ne cesse de s'accroître. Je vous rappelle les chiffres : en 2012, moins 4,2 % pour le solde structurel et moins 4,9 % pour le solde effectif, ce qui signifie que le solde conjoncturel était de moins 0,6.

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances* et, M. Dominique Baert. Plutôt moins 0,7 !

M. Charles de Courson. L'année suivante, en 2013, avec moins 3,1 et moins 4,3, le solde conjoncturel s'établissait à moins 1,2. Enfin cette année, selon vos prévisions, le solde structurel est de moins 2,3 % et le solde effectif de moins 3,8 %, soit moins 1,5 pour le solde conjoncturel. Pourquoi l'écart s'accroît-il constamment ? Parce que, mes chers collègues, vous faites l'hypothèse que nous sommes sortis de la crise, que nous avons retrouvé une croissance régulière et que nous avons des cycles autour d'un *trend*.

Cet écart croissant s'explique parce que vous reprenez des taux de croissance totalement irréalistes. Le taux de croissance potentiel français est de l'ordre de 1 %, pas plus ! Par conséquent, en retenant 1,5 %, puis 1,7 %, 2 % et même 2,25 %, l'écart ne peut que croître ! On peut donc vraiment se poser la question : le concept même de solde structurel et de solde conjoncturel a-t-il encore un sens après la crise ? Pour ma part, je ne le pense pas : j'ai d'ailleurs déposé un amendement sur ce point. La réponse à la question de l'écart croissant ne peut s'expliquer autrement que par une rupture des taux de croissance. Le taux d'investissement productif en France est tel que vous ne pouvez pas espérer une croissance supérieure à 1 % sur une moyenne période.

Mme la présidente. Nous en venons aux amendements. Je suis saisie de trois amendements, n^{os} 111, 178 et 193 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire pour soutenir l'amendement n^o 111.

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

Il s'agit, par cet amendement, de vous proposer une opération de sincérité budgétaire, monsieur le ministre. Au vu de l'avis du Haut conseil des finances publiques, au vu de l'excellent rapport de la Cour des comptes, que j'ai sous la main d'ailleurs, sur la situation et les perspectives des finances publiques et de son analyse, que je vous invite lire, pour 2014, il est pratiquement certain, comme Charles de Courson l'indiquait tout à l'heure, que nous terminerons l'année avec un solde nominal de l'ordre de moins quatre points de PIB.

Je me souviens, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle je me permets de défendre cet amendement, que l'an dernier, à pareille époque, j'avais annoncé que le déficit public serait de l'ordre de quatre points. L'après-midi même, dans l'hémicycle, je me faisais accuser de mensonge par Pierre Moscovici. Je dis bien de mensonge.

M. Jean-François Lamour. C'est vrai !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* Or je vous rappelle que nous avons terminé l'année à 4,3 points ! Puisque nous avons l'opportunité de voter un collectif budgétaire, il faut donc y inscrire les chiffres les plus réalistes. Je propose que le solde structurel soit fixé à moins 2,5 au lieu de 2,3 et le solde nominal à moins 4 au lieu de moins 3,8.

J'en profite pour m'associer aux interrogations de Charles de Courson. N'étant pas économiste, j'ai toujours un grand respect pour les interventions de Pierre-Alain Muet, que je trouve particulièrement construites et très sincères ; mais j'ai de plus en plus de mal à comprendre comment, de façon structurelle, le solde conjoncturel pourrait s'accroître. À quel moment cessera-t-il de s'accroître, monsieur Muet ? Un écart de solde conjoncturel de 1,5 point, c'est absolument colossal, d'autant que nous ne sommes plus en période de crise ! Il faut donc que l'on comprenne vraiment ce qu'il se passe : tel est l'objet de cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n^o 178.

M. Charles de Courson. C'est un amendement radical, qui consiste ni plus à moins à apporter la contestation. La seule chose dont on soit certain, c'est le solde effectif. Contrairement à ce que pense M. Muet, qui adore la macroéconomie, les cycles chers à notre président Hollande sont de l'ordre de cinq à six ans. Si la thèse défendue par le président Hollande pendant deux ans, selon laquelle cela va repartir parce que la vie économique est faite de cycles, était exacte, on devrait constater une réduction de l'écart cette année. Or il continue à augmenter ! Il ne va pas finir à 1,5, comme indiqué dans l'article liminaire, mais au minimum à 1,7 et l'année prochaine, ce sera encore pire ! À quel moment allez-vous réajuster les compteurs, mes chers collègues ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Ils abandonneront cette technique au profit d'une autre !

M. Charles de Courson. Comptez-vous continuer pendant deux ans à faire croire que la croissance sera de 2,25 %, puisque telle est la croissance potentielle que vous reprenez ? Mais 2,25 % en 2016-2017, c'est complètement irréaliste ! C'est là que réside le problème. Car si votre thèse était exacte, monsieur Muet, on devrait assister à une inversion : un retour à zéro tout d'abord, puis une inversion en haut de cycle, avec un solde conjoncturel négatif. Or l'écart ne fait que s'accroître ! Sa durée est telle qu'elle est incompatible avec des cycles de cinq ou six ans. Ce n'est pas possible ! Vous voyez bien que la théorie des cycles, de par les chiffres que vous donnez, n'est absolument plus adaptée à la situation et que votre taux de croissance potentiel est complètement irréaliste.

Mme la présidente. La parole est à Mme Karine Berger, pour soutenir l'amendement n^o 193 rectifié.

Mme Karine Berger. Cet amendement adopté par la commission des finances vise à prendre acte du fait que le déficit conjoncturel est égal au déficit structurel – bref, qu'il s'agit autant d'un problème de politique d'offre que d'un problème de politique de demande. La commission des finances a jugé que la situation économique de la France était caractérisée aujourd'hui par cet équilibre.

Pour répondre au président Carrez, le solde conjoncturel se rétablira quand la croissance économique de la France sera supérieure à la croissance potentielle – laquelle, monsieur de Courson, n'est absolument pas

évaluée à 2,25 % actuellement mais, au maximum, à 1,6 % ou 1,7 %. Autrement dit, l'année où nous avons eu 2,1 % de croissance, nous avons un peu corrigé le solde conjoncturel.

Pour revenir à l'amendement, il s'agit de montrer d'une part que le Gouvernement a mené depuis deux ans une politique extrêmement efficace de réduction du déficit structurel qui nous avait été légué, et d'autre part que la crise économique est toujours là et que le solde conjoncturel est par conséquent aussi une problématique de notre solde global aujourd'hui.

Mme la présidente. La parole est à Mme Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour donner l'avis de la commission sur ces trois amendements en discussion commune.

Mme Valérie Rabault, *rapporteure générale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Je commencerai par les deux premiers amendements, n^{os} 111 et 178, de MM. Carrez et de Courson. Au cours des débats en commission des finances, vous avez à juste titre signalé que la conjoncture, le fait que la croissance avait été plus faible expliquait que les rentrées fiscales avaient été moindres. Si vous deviez corriger quelque chose, c'était donc plutôt le solde conjoncturel qu'il fallait dégrader. Or pas du tout ! Vous aggravez le solde structurel ! On considère donc qu'il n'y a plus de problème avec la croissance et que, par conséquent, le problème porte sur le solde structurel et non sur le solde conjoncturel.

Mme Valérie Rabault, *rapporteure générale.* Je ne comprends pas très bien pourquoi vos deux amendements disent exactement le contraire de ce que vous défendez en commission des finances. Si les rentrées fiscales sont moindres du fait de la croissance, ce n'est pas un problème structurel mais un problème conjoncturel et cela signifie bien que nous sommes encore dans la crise.

J'en viens maintenant à l'amendement n^o 193 rectifié, qui a été adopté par la commission. Les notes de calcul dont nous avons pu disposer montrent qu'il y a eu un rebasage du PIB réalisé, mais pas du PIB potentiel, qui est un des critères du calcul. Parallèlement, quand on regarde l'effet de la conjoncture sur les rentrées fiscales, on voit que c'est la moindre croissance qui a entraîné de moindres rentrées. C'est bien un effet conjoncturel et non un effet structurel. Fixer le solde structurel et le solde conjoncturel à parité signifie concrètement que nous voulons une politique en direction du pouvoir d'achat des ménages et en direction des entreprises pour qu'elles puissent relancer leurs investissements.

Avis défavorable donc sur les amendements n^{os} 111 et 178 et favorable sur l'amendement n^o 193 rectifié.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements ?

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État.* Ces trois amendements ne sont pas de même nature. Le n^o 111 de M. Carrez propose de revoir à la baisse la prévision de solde public pour 2014 en la faisant porter intégralement sur le solde structurel. À notre avis, ceci est déraisonnable. Certes, la contestation porte essentiellement sur les hypothèses de croissance. Je vous rappelle que le Haut conseil des finances publiques a estimé qu'une croissance de 1 % n'était pas hors de portée...

M. Jean-François Lamour. Après avoir pris de multiples précautions !

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État.* ...en faisant les réserves habituelles. Il avait d'ailleurs estimé dans son avis sur le programme de stabilité que cette hypothèse était « réaliste ». En matière de prévision, il existe toujours un aléa, à la hausse comme à la baisse. À ce moment de l'année, dans l'attente, le 14 août prochain, de l'estimation de l'INSEE pour les chiffres du deuxième trimestre, il n'y a aucune raison objective de revoir cette prévision de croissance. D'ailleurs, je constate que vous ne proposez pas de revoir à la baisse notre prévision de solde conjoncturel.

Sur les finances publiques, là encore la prévision à mi-année montre qu'il y a tout lieu de penser que la dépense sera tenue. Je vous rappelle que le Gouvernement dispose d'un certain nombre de leviers et qu'il ne se prive pas de les utiliser pour piloter l'exécution. À notre avis, il n'y a pas lieu de s'écarter, à ce stade, de la prévision sous-jacente à l'article liminaire qui est cohérente avec l'ensemble des dispositions soumises à votre examen. Le Gouvernement est donc défavorable à l'amendement n^o 111.

L'amendement n^o 178 de M. de Courson est la négation de la notion de déficit structurel. Mme Berger a opportunément rappelé que son argumentation sur les erreurs que commettrait le Gouvernement en tablant sur une croissance potentielle de 2,25 % est complètement infondée. La croissance potentielle retenue par le Gouvernement est de 1,5 %. Par ailleurs, monsieur de Courson, je crois que vous avez voté la loi organique récente sur les finances publiques qui pointe, en lien d'ailleurs avec la méthodologie de l'Union européenne, la nécessité de bien mettre en évidence le solde structurel, le solde nominal. Nous en avons longuement débattu. Le Gouvernement est donc défavorable à votre amendement.

L'amendement n^o 193 rectifié que Mme Karine Berger a soutenu et qui a été adopté par la commission des

finances propose d'inscrire pour 2014 des déficits structurel et conjoncturel de même ampleur, c'est-à-dire de 1,9 point chacun et non plus de 2,3 et 1,5 point respectivement, ce qui permettrait de légitimer que l'économie française a besoin de politiques de soutien autant à la demande qu'à l'offre. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. Pascal Cherki. Oh !

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. Le calcul opéré dans cet amendement repose malheureusement, et je crois que Mme Berger le sait, sur une différence d'appréciation en ce qui concerne la prise en compte de la croissance en 2011. Cette année-là, le déficit conjoncturel a été proche de zéro, mais elle a omis de prendre en compte la croissance, qui est passée de 1,7 à 2,1 %. C'est ce qui explique une grande partie de la différence entre ces deux modes de calcul.

Je vous rappelle que l'article liminaire a été examiné par le Haut conseil des finances publiques, qui l'a validé, et les modalités de calcul des soldes avec. Le Haut conseil note que les hypothèses de finances publiques sont plus réalistes qu'au stade du projet de loi de finances. Si l'amendement était adopté, l'article liminaire ne serait plus fondé sur des calculs corrects. Il y aurait donc un risque d'insincérité et donc de censure du texte par le Conseil constitutionnel.

M. Jean-François Lamour. Eh oui !

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. Mais cet amendement soulève un débat politique sur l'opposition d'un certain nombre de parlementaires...

Mme Marie-Christine Dalloz et **M. Jean-François Lamour.** De la majorité !

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. ...et de l'opposition aussi, débat qui ne doit pas être éludé et qui consisterait à opposer l'offre et la demande.

La France souffre surtout des déséquilibres qu'elle n'a pas su résorber : déficit extérieur, déficit public et déficit d'emplois. Compte tenu de son déficit extérieur qui s'élève à 3 points de PIB en 2013 et de son manque de compétitivité relative, la France est pénalisée. Le Gouvernement souhaite proposer, au travers du CICE, du pacte de responsabilité et de toutes les mesures contenues dans le présent PLFR et dans le PLFRSS un certain nombre de mesures qui marchent sur deux pieds – je crois que Mme la rapporteure générale a rappelé que c'est comme cela qu'on avançait ! C'est donc ce que proposent pour 2014 et 2015 les présents projets de lois de finances.

Bien entendu, nous restons très attentifs au pouvoir d'achat et à la consommation. C'est pourquoi nous proposons une baisse d'impôts sur les revenus des ménages modestes et, dans le PLFRSS, une baisse des cotisations des salariés dont je vous rappelle l'ampleur puisqu'elle représentera 2,5 milliards d'euros à partir du 1^{er} janvier 2015. Ainsi nous attendons une hausse de 0,7 point cette année du pouvoir d'achat du revenu brut disponible, après qu'il a baissé en 2012 et stagné en 2013.

Tels sont les arguments qui me conduisent à demander aux auteurs des trois amendements de les retirer. À défaut, le Gouvernement y est défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Je veux essayer de montrer pourquoi l'amendement présenté par Karine Berger a été adopté en commission.

Monsieur de Courson, tant que la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, et notre ministre, qui est un éminent mathématicien, le sait, l'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectif se creuse. Dès lors, le déficit conjoncturel se creuse. Ce qui est paradoxal, c'est de voir que dans l'évaluation qui nous a été présentée, le déficit conjoncturel ne se creuse pas entre 2013 et 2014 alors que la croissance est plus faible que la croissance potentielle, l'inflation plus faible que l'inflation prévue. C'est cela qui explique le creusement du déficit conjoncturel. Je suis désolé de dire ici, c'est plutôt dans une assemblée d'économistes que l'on pourrait en débattre, que je pense qu'il y a une erreur de calcul, que le rebasage du PIB n'a pas été rapporté au PIB potentiel. C'est assez étonnant. En tout cas, la proposition de Karine Berger est complètement cohérente.

Monsieur de Courson, tant que nous n'aurons pas rattrapé la croissance potentielle, le déficit conjoncturel se creusera. Quand nous irons plus vite que la croissance potentielle – j'espère que cela se produira un jour, et rapidement – c'est au contraire un excédent conjoncturel qui apparaîtra.

Mme la présidente. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, je vais retirer mon amendement, qui n'avait pour objet que d'animer le débat. Mais je rappelle que si le Gouvernement table, certes, sur une croissance potentielle de

1,5 % actuellement, vos prévisions pour les années suivantes sont toujours basées sur un taux de croissance élevé, puisqu'elle est estimée à 2,25 % en 2016 et en 2017.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. La croissance, pas la croissance potentielle !

M. Charles de Courson. Vous vous acharnez à penser que le taux de croissance sera de 1,5 %, mais non. La Commission européenne estime que le taux de croissance potentielle française sera entre 1 et 1,1 %. Vous êtes donc devant une réalité, celle d'un écart croissant, et vous ne voulez pas vous interroger sur le taux de croissance potentielle de la France. Je pense que l'hypothèse de 1,5 % est surévaluée. Le problème, ce n'est pas simplement les capacités de production, mais leur compétitivité. Sans outils de production compétitifs, vous n'aurez pas de croissance. Tous ces calculs sont donc complètement faussés.

En revanche, je partage, contre la majorité, la position du ministre. Si vous votez l'amendement présenté par Mme Berger, vous dynamitez complètement tout ce qu'a exposé le Gouvernement !

Mme Marie-Christine Dalloz et **M. Jean-François Lamour**. Bien sûr !

M. Charles de Courson. Si cet amendement est maintenu, nous nous ferons un plaisir de saisir le Conseil constitutionnel, qui dira que ce projet est d'une insincérité totale.

M. Henri Emmanuelli. Vous avez de drôles de plaisirs !

M. Charles de Courson. En effet, soit l'article préliminaire est vrai et tout le reste est faux, soit il est faux et le reste est vrai.

Madame Berger, comme chacun sait que le solde effectif ne sera pas de moins 3,8 % mais de moins 4 %, vous ne devriez pas proposer un solde conjoncturel de moins 1,9 % mais de moins 2 %. Et vous devriez même aller encore plus loin pour montrer que l'on atteint presque l'équilibre budgétaire ! Votre amendement est aberrant. (*L'amendement n° 178 est retiré.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je veux revenir sur l'amendement de M. Carrez. Si l'opposition souhaite revoir le solde structurel à la hausse et l'estimer à sa vraie valeur, c'est pour trois raisons. Premièrement, l'évolution à législation constante des recettes des impôts sur le revenu et sur les sociétés est encore aujourd'hui, et la Cour des comptes le dit, surestimée. Deuxièmement, les prélèvements sociaux pourraient pâtir d'une croissance moins dynamique de la masse salariale. Troisièmement, le ralentissement des dépenses de personnel des collectivités locales et des prestations sociales versées par elles est loin d'être acquis. C'est une évidence, mais encore faut-il le préciser.

Pour toutes ces raisons, il nous semble évident qu'il convient de revoir le solde structurel à la hausse. Comme l'a fort bien dit Charles de Courson, l'hypothèse de croissance potentielle est surévaluée. Vous utilisez les chiffres comme cela vous arrange. Mme Berger veut parvenir à un solde effectif de moins 3,8 % ? Alors elle coupe la poire en deux : 1,9 + 1,9 ! Mais quel réalisme, dans ces calculs ? On ne fait pas dire aux chiffres ce que l'on veut leur faire dire. Si c'est pour donner un blanc-seing à la politique du Gouvernement, elle devrait au contraire proposer 0 + 3,8 ! Mais en réalité, le solde effectif ne sera pas de moins 3,8 % mais de moins 4 %, comme le dit le Premier président de la Cour des comptes. Il convient donc de revoir le solde structurel à la hausse pour tenir compte d'un solde effectif global de moins 4 %.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances*. Je trouve cette discussion extrêmement inquiétante. Elle est très inquiétante d'abord, parce que la plupart d'entre nous, moi le premier d'ailleurs, ne la comprenons pas. Solde structurel, solde conjoncturel, nominal, effectif... C'est une discussion qui, en fait, organise l'opacité sur la réalité des déficits budgétaires et consiste à s'éloigner du principe de réalité. Ce principe de réalité, quel est-il ? C'est que vous allez être conduits, avec un solde réel de quatre points de PIB en 2014, à emprunter 80 milliards d'euros. Et qu'en plus de ces 80 milliards, il va falloir refinancer 120 milliards d'annuités en capital qui tombent en 2014. Cette année, monsieur le ministre le sait bien, il faut donc trouver 200 milliards d'euros.

Il est vrai que les taux d'intérêt extrêmement bas conduisent à une sorte d'optimisme excessif, ou d'aveuglement, mais tout cela peut changer brutalement et je trouve que ce type de discussion revient intellectuellement, monsieur Muet, à se construire une sorte d'alibi pour ne plus regarder la réalité en face. Il y a encore trois ou quatre ans, nous n'avions pas ce type de discussion. Nous ne parlions que du déficit nominal. Nous parlions dette et emprunt, ce qui est le vrai sujet. Et savez-vous pourquoi nous sommes aujourd'hui en train de nous appesantir sur ces notions de solde structurel ? Tout simplement parce que les Allemands l'ont voulu.

En 2009, quand les Allemands ont révisé leur constitution pour introduire la notion d'équilibre, ils ont raisonné en solde structurel. Pourquoi ? Ils se sont fondés sur une rigueur très allemande consistant à

s'autoriser de manière très temporaire un déficit quand on est au bas du bas de la conjoncture. Ce faisant, ils nous ont imposé – c'était sous la précédente majorité, dans le cadre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – de raisonner en solde structurel. Mais deux ans après, quel est le résultat ? L'Allemagne a aujourd'hui un déficit de zéro ! C'était son objectif. Les Allemands vont emprunter zéro, en dehors du refinancement de leur dette. Et nous, nous nous complaisons dans des discussions complètement abstraites...

Mme Marie-Christine Dalloz, Surréalistes !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances*. ...où nous utilisons solde structurel et solde conjoncturel comme alibis. Je trouve cela vraiment démoralisant. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et UDI.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la rapporteure générale.

Mme Valérie Rabault, *rapporteure générale*. Je crois, monsieur le président, qu'à la commission personne ne remet en question l'idée qu'un solde nominal, c'est de l'argent qu'il faut emprunter l'année suivante.

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances*. Merci.

Mme Valérie Rabault, *rapporteure générale*. Mais entre les deux, il peut y avoir un ajustement, selon la manière dont on oriente la politique budgétaire. Cela ne change rien au solde nominal, à ce qu'il faut effectivement emprunter l'année suivante.

Je voudrais, monsieur le ministre, me permettre une petite question. Lorsque nous avons auditionné le président du Haut conseil des finances publiques, il nous a dit que les chiffres qu'il examinait venaient du ministère des finances et il a déclaré : « Quant à nous, nous n'avons pas le pouvoir de corriger ces chiffres ».

M. Henri Emmanuelli. Absolument !

Mme Valérie Rabault, *rapporteure générale*. Je suis donc un peu embêtée. Les chiffres ne sont pas validés en tant que tels.

M. Charles de Courson. C'est Dieu et les prophètes !

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. Je souhaite d'abord répondre brièvement à Pierre-Alain Muet. Il a raison lorsqu'il dit que la croissance est inférieure à la croissance potentielle. Mais la croissance potentielle, ce n'est pas la croissance qu'on prévoit : c'est celle qui repose sur l'observation, des trois dernières années en général.

M. Charles de Courson. Non, sur un cycle, monsieur le ministre !

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. La croissance potentielle est évaluée aujourd'hui par l'OCDE à 1,5 % : c'est le chiffre que nous avons repris. Nous aurons l'occasion d'en débattre avec la prochaine loi de programmation des finances publiques. Il est vrai que nous prévoyons une croissance de 1 %. Mais je rappelle que le déficit conjoncturel en 2013 était de 1,2 % et qu'il est évalué pour 2014 à 1,5 %. Nous avons donc bien prévu une baisse du déficit conjoncturel, parce que notre croissance est inférieure à la croissance potentielle qui est évaluée à 1,5 %.

Sur la prise en compte de la notion de déficit structurel, monsieur le président Carrez, je vous ai trouvé à nos côtés quand il s'est agi de transcrire le TSCG dans une loi organique.

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances*. C'est vrai.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. Nous avons, à l'époque, conçu la nécessité de prévoir un article liminaire sur la base de cette notion, qui est devenue un standard au niveau de l'Union européenne.

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances*. Je regrette l'usage qui en est fait en France.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. Chacun peut avoir sa propre appréciation mais toujours est-il que cela existe, que cela nous est imposé et la preuve que c'est important, c'est que nous y passons du temps.

Le Gouvernement continue donc à demander le retrait de ces amendements ou leur donne un avis défavorable, pour les motifs que j'ai indiqués et à cause des risques qui ont été soulignés.

J'ai oublié de répondre à l'observation de Valérie Rabault : l'avis du Haut Conseil des finances publiques se fonde sur les communications du ministère des finances, mais aussi sur l'audition d'un certain nombre de hauts fonctionnaires, après un dialogue. **Le Haut Conseil d'ailleurs, comme la Cour des comptes, ne se prive pas de contester un certain nombre de chiffres quand il en a envie : à défaut de les corriger bien entendu, il donne un avis. Or je n'ai pas noté, dans cet avis, qu'il conteste formellement et de façon massive les chiffres retenus.**

(*L'amendement n° 111 n'est pas adopté.*)

(*L'amendement n° 193 rectifié est adopté.*)

M. Jean-François Lamour. Eh bien, ça commence bien !

(*L'article liminaire, amendé, est adopté.*)

2. Sénat

a. Projet de loi n° 671, transmis le 1^{er} juillet 2014

- Article liminaire

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 s'établit comme suit :

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)*	-1,9
Solde conjoncturel (2)**	-1,9
Mesures exceptionnelles (3)*	-
Solde effectif (1 + 2 + 3)**	-3,8
* <i>En points de produit intérieur brut potentiel.</i>	
** <i>En points de produit intérieur brut.</i>	

b. Rapport n°672 de M. François MARC, déposé le 2 juillet 2014

- ARTICLE LIMINAIRE - Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014

Commentaire : le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014.

I. LA PRÉVISION DE SOLDE STRUCTUREL ET DE SOLDE EFFECTIF

Conformément à l'article 7 de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques^{63(*)}, le présent projet de loi de finances rectificative comporte un article liminaire qui retrace, dans un tableau synthétique, « *l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre* » » (cf. tableau ci-après).

Tableau de synthèse de l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2014 (en points de PIB)

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)	- 2,3
Solde conjoncturel (2)	- 1,5
Mesures exceptionnelles (3)	-
Solde effectif (1+2+3)	- 3,8

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2014

La prévision de solde structurel et de solde effectif pour 2014 est, dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative, **plus dégradée que celle retenue dans la loi de finances pour 2014** ; cette dernière prévoyait, en effet, un solde structurel de - 1,7 % du PIB (contre - 2,3 % du PIB) et un solde effectif de - 3,6 % du PIB (contre - 3,8 % du PIB).

En 2014, le solde structurel présenterait donc un écart de - 1,2 point de PIB à la trajectoire fixée par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017^{64(*)} (-

1,1 % du PIB). Cet écart est intégralement imputable aux écarts apparus dans le passé, soit au cours des années 2012 et 2013.

À cet égard, l'écart constaté pour 2013 dans le projet de loi de règlement est de - 1,5 point de PIB. Celui-ci résulte, pour 0,5 point de PIB, du **moindre dynamisme des recettes**, pour 0,15 point, du **rendement plus faible qu'attendu des mesures nouvelles** et, pour 0,3 point de PIB, d'un **effort en dépenses atténué par le dynamisme de certaines dépenses et la révision de l'inflation à la baisse**.

Le reste de l'écart, soit 0,6 point de PIB, s'explique par les révisions apportées aux résultats des exercices antérieurs. En effet, le relèvement de l'estimation du PIB effectif pour les années 2011 à 2013 a conduit, à trajectoire de PIB potentiel inchangée^{65(*)}, à réduire l'écart de production, ce qui a eu pour conséquence **une amélioration du solde conjoncturel et un creusement du solde structurel pour les années concernées**. Les mécanismes à l'oeuvre derrière ces évolutions sont précisés dans l'exposé général du présent rapport.

En tout état de cause, il apparaît que **les révisions à la hausse du PIB effectif pour les années 2011 à 2013, intervenues notamment en 2014, expliquent une part importante de l'écart du solde structurel à la trajectoire arrêtée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017**. Ceci signifie ni plus ni moins que le point de départ de la trajectoire - soit le solde structurel de l'année 2012 - se situait, en réalité, à un niveau plus dégradé que celui estimé lors du vote de la loi de programmation (- 3,6%)^{66(*)} ; ce point est également explicité dans l'exposé général.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, et de Karine Berger, avec un avis défavorable du Gouvernement, un amendement tendant à **modifier la prévision de solde structurel et de solde conjoncturel pour l'année 2014**.

Ainsi, l'Assemblée nationale propose de **retenir une prévision de solde conjoncturel plus dégradée (- 1,9 % du PIB) que celle du projet de loi qui lui a été transmis (- 1,5 % du PIB)**. Corrélativement, **la prévision de solde structurel s'en trouve améliorée (- 1,9 % du PIB contre - 2,3 % du PIB)** (cf. tableau ci-après).

Tableau de synthèse de l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2014, tel que modifié par l'Assemblée nationale

(en points de PIB)

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)	- 1,9
Solde conjoncturel (2)	- 1,9
Mesures exceptionnelles (3)	-
Solde effectif (1+2+3)	- 3,8

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2014 adopté par l'Assemblée nationale

L'exposé sommaire de l'amendement explique ainsi cette modification :

« La croissance potentielle pour les années 2012 à 2014 demeure inchangée entre la loi de programmation et le PLFR 2014. Le taux de croissance de l'année 2012 est inchangé (0,3 %). En revanche, le taux de croissance pour l'année 2013 qui avait été établi à 0,8 % dans la loi de programmation n'a été que de 0,3 % selon l'INSEE, chiffre qui doit être intégré dans le PLFR. L'output gap s'est donc creusé de 0,5 point ce qui entraîne un creusement du déficit conjoncturel de 0,3 point. Le taux de croissance du PIB pour l'année 2014 en prévision est également revu à la baisse (de 2 % dans la loi de programmation et de 1 % dans le PLFR) ce qui entraîne une révision à la hausse du déficit conjoncturel de 0,5 point. Au total, entre les deux textes, le solde conjoncturel a subi une aggravation de -0,8 point de PIB sur la période 2012?2014.

« (Notons bien sûr que le calcul ne peut reposer que sur la croissance car le niveau de PIB ne peut pas être pris en compte puisque entre la loi de programmation et le PLFR l'INSEE a révisé le niveau de PIB (passage à la base 2010) sans réviser pour autant le niveau du PIB potentiel).

« Dans le tableau présenté dans cet article liminaire, l'écart de solde conjoncturel entre loi de programmation et projet de loi de règlement serait de -0,4 pour 2014. La dégradation de l'écart de production étant avérée sur les deux dernières années, le solde conjoncturel doit être modifié en conséquence de -0,8 point soit porté à -1,9. Le retard de demande globale de l'économie française

s'est encore aggravé au cours des derniers mois, renforçant le problème de débouchés des entreprises et de sous-utilisation des capacités de production. C'est ce retard de demande globale que reflète l'aggravation du déficit des APU. Estimer que cette aggravation résulte d'une aggravation du déficit structurel est inexact et dangereux pour les décisions de politique économique. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général nourrit d'importantes réserves à l'égard de l'initiative de l'Assemblée nationale. La modification de la prévision de solde structurel et de solde conjoncturel repose, pour simplifier, sur l'idée qu'il serait nécessaire de revoir à la hausse les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle sur lesquelles est construite la trajectoire de solde structurel.

Ceci constitue **une réaction au creusement du solde structurel conséquent aux révisions à la hausse du PIB effectif pour ces années qui, à hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle inchangées, a conduit à une réduction de l'écart de production prévu pour les années 2011 et 2012** ; en effet, un resserrement de l'écart de production est, par définition, associé à une amélioration du solde conjoncturel et à une dégradation du solde structurel.

Certes, ces révisions ont fait apparaître que le point de départ de la trajectoire de solde structurel était plus dégradé que celui estimé lors du vote de la loi de programmation (cf. *supra*). Pour autant, **ceci justifie-t-il une réévaluation à la hausse du niveau de PIB potentiel et, par voie de conséquence, du solde structurel ?** Si l'estimation du PIB potentiel donne lieu à d'importants débats, que ce soit entre les économistes, ou encore entre le Gouvernement, la Commission européenne et les organisations internationales, il n'en demeure pas moins qu'une **réévaluation « en cours de route » de l'estimation du PIB potentiel n'est aucunement souhaitable.** En particulier, elle n'est conforme ni à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ni au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

En effet, la définition d'un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et d'une trajectoire d'ajustement a pour principal finalité d'éviter le « **syndrome de la cible mouvante** ». Aussi, il est nécessaire qu'il y ait une permanence dans les méthodes et les hypothèses fondamentales utilisées pour le calcul du solde structurel. C'est ce qui a justifié **la définition d'une trajectoire de PIB potentiel dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017** et que la loi organique précitée impose au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) - à la suite d'une modification apportée par le Sénat, à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Caffet - de retenir « **la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé [à la loi de programmation]** ».

Par ailleurs, le non-respect des normes auxquelles la France a décidé de se soumettre, en application du TSCG, pour la définition et le suivi de sa trajectoire de solde structurel aurait pour conséquence de **porter atteinte à la crédibilité de la France auprès de ses partenaires**, voire de **fragiliser les règles de gouvernance économique et financière** que les pays européens ont en partage. En effet, s'écarter des méthodes définies dans nos textes donnerait le sentiment que les autorités françaises s'arrogent le droit d'améliorer comme bon leur semble leur trajectoire de solde structurel.

Enfin, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a mis en évidence le risque d'inconstitutionnalité que faisait planer une telle modification sur l'ensemble du présent projet de loi, dès lors qu'elle contreviendrait au principe de sincérité budgétaire ; aussi déclarait-il devant l'Assemblée nationale : « **Je vous rappelle que l'article liminaire a été examiné par le Haut conseil des finances publiques, qui l'a validé, et les modalités de calcul des soldes avec. Le Haut conseil note que les hypothèses de finances publiques sont plus réalistes qu'au stade du projet de loi de finances. Si l'amendement était adopté, l'article liminaire ne serait plus fondé sur des calculs corrects. Il y aurait donc un risque d'insincérité et donc de censure du texte par le Conseil constitutionnel** »⁶⁷⁽²⁾.

Sur le fond, **votre rapporteur général s'interroge sur les hypothèses retenues pour le calcul sur lequel repose la modification proposée.** En effet, la révision de la prévision de solde structurel et de solde conjoncturel proposée par l'Assemblée nationale suppose un écart de production approchant - 3,8 % du PIB potentiel, ce qui implique, selon une estimation rapide, **une croissance potentielle proche de 1,6 % en moyenne sur la période 2011-2014** - ou une revalorisation du PIB potentiel de près de 1 % pour l'année 2011. Votre rapporteur général ne souhaite pas que la question de l'estimation du PIB potentiel et de la croissance potentielle soit discutée à ce stade - celle-ci ayant vocation à être examinée dans le cadre du prochain projet de loi de programmation des finances publiques. Cependant, il tient à souligner que **la prévision de croissance potentielle retenue par le Gouvernement dans le cadre de l'actuelle LPFP s'élève, en raison des incidences de la crise économique, à 1,3 % en moyenne sur la période 2011-2014, soit un niveau similaire à l'estimation proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques**

(OCDE) et nettement plus proche de celle de la Commission européenne que ce que prévoit l'amendement adopté par l'Assemblée nationale^{68(*)}.

Dans ces conditions et dans le souci de **respecter la permanence des hypothèses et des méthodes à partir desquelles est estimé le solde structurel** dans le cadre du suivi de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, **vostra commission a adopté un amendement tendant à rétablir l'article liminaire dans la version du projet initial du Gouvernement.**

Décision de la commission : vostra commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*⁶³ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques.

*⁶⁴ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

*⁶⁵ La trajectoire de PIB potentiel de référence pour la période de programmation a été arrêtée par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

*⁶⁶ Selon les calculs de votre rapporteur général, le solde structurel s'élevait en 2012, au regard des données récemment publiées par l'Insee, à - 4,2 % du PIB environ.

*⁶⁷ Cf. compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du lundi 23 juin 2014.

*⁶⁸ Toutefois, pour les années à venir, au cours desquelles les effets de la crise devraient s'atténuer, la croissance potentielle se relèverait. Ainsi, une étude publiée par l'Insee en juin 2013 a estimé la croissance potentielle pour la période 2015-2025 entre 1,2 % et 1,9 %, avec un scénario central à 1,5 % (cf. Pierre-Yves Cabannes, Alexis Montaut et Pierre-Alain Pionnier, « Évaluer la production globale des facteurs : l'apport d'une mesure de la qualité du capital et du travail », in Insee, **L'économie française. Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 2012**, juin 2013).

c. Amendements adoptés

- AMENDEMENT n° 2 présenté par M. MARC au nom de la commission des finances

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

- ARTICLE LIMINAIRE

Alinéa 2, tableau, 2nde colonne, 2^{ème} et 3^{ème} lignes :

Rédiger ainsi ces lignes :

- 2,3
- 1,5

Objet

Le présent amendement tend à rétablir la prévision initialement proposée par le Gouvernement de solde structurel et de solde conjoncturel pour 2014 figurant à l'article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative. En effet, l'Assemblée nationale a modifié cette prévision, proposant de dégrader l'anticipation de solde conjoncturel, de - 1,5 % du PIB à - 1,9 % du PIB, et d'améliorer celle de solde structurel de - 2,3 % du PIB à - 1,9 % du PIB.

Il convient de rappeler que le solde public comporte deux composantes : le solde conjoncturel, qui correspond à la part des fluctuations du solde public qui peut être expliquée par des facteurs conjoncturels ou temporaires,

et le solde structurel, soit le solde public tel qu'il serait constaté si le produit intérieur brut (PIB) était égal à son potentiel.

Le souhait affiché de l'Assemblée nationale était de rééquilibrer les parts conjoncturelle et structurelle du solde public, qui ont été modifiées par les révisions successives du PIB effectif pour les années 2011 à 2013 par l'Insee. Celles-ci ont eu pour conséquence, à hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle inchangées, de resserrer l'écart de production pour les années 2011 et 2012 – qui correspond à la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Or, par définition, un resserrement de l'écart de production conduit à une amélioration du solde conjoncturel et à une dégradation du solde structurel ; en bref, lorsque le PIB s'approche de son potentiel, la part du déficit imputable à la conjoncture, soit le déficit conjoncturel, diminue. Dès lors, les révisions du PIB effectif ont eu pour effet de dégrader le solde structurel et, notamment, d'abaisser le point de départ de la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2012 à 2017.

Pour autant, ceci ne justifie en rien la réévaluation, « en cours de route », des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle arrêtées dans le cadre de la LFPF et, par suite, de la prévision de solde structurel.

Une telle modification ne serait, en effet, conforme ni à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ni au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Ces textes imposent la définition d'une trajectoire des finances publiques orientée vers un objectif à moyen terme (OMT), et ce afin d'éviter le « syndrome de la cible mouvante ». Aussi, pour qu'un tel principe soit effectif, il est nécessaire qu'il y ait une permanence dans les méthodes et les hypothèses fondamentales utilisées pour le calcul du solde structurel.

En outre, le non-respect du cadre budgétaire mis en place aurait pour conséquence de porter atteinte à la crédibilité de la France auprès de ses partenaires, voire de fragiliser les règles européennes de gouvernance économique et financière. En effet, s'écarter des méthodes définies dans nos textes donnerait le sentiment que les autorités françaises s'arrogent le droit d'améliorer comme bon leur semble leur trajectoire de solde structurel.

Enfin, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a mis en évidence le risque d'inconstitutionnalité que faisait planer une telle modification sur l'ensemble du présent projet de loi, dès lors qu'elle contreviendrait au principe de sincérité budgétaire.

Sur le fond, il y a lieu de s'interroger sur les hypothèses retenues pour le calcul sur lequel repose la modification proposée par l'Assemblée nationale. En effet, la révision de la prévision de solde structurel et de solde conjoncturel proposée impliquerait, selon une estimation rapide, une croissance potentielle proche de 1,6 % en moyenne sur la période 2011-2014 – ou une revalorisation du PIB potentiel de près de 1 % pour l'année 2011. Sans qu'il soit question d'anticiper la discussion sur les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle, qui aura lieu à l'automne prochain lors de l'examen de la nouvelle loi de programmation, il faut souligner que cette hypothèse de croissance potentielle est bien supérieure à celle retenue dans l'actuelle LFPF, qui s'élève à 1,3 % en moyenne sur la période 2011-2014, soit un niveau similaire à l'estimation proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et plus proche de celle de la Commission européenne que ce que prévoit l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

Dans ces conditions et dans le souci de respecter la permanence des hypothèses et des méthodes à partir desquelles est estimé le solde structurel dans le cadre du suivi de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, cet amendement propose de rétablir l'article liminaire dans la version du projet initial du Gouvernement.

d. Compte-rendu des débats – séance du 7 juillet 2014

[M. Gaëtan Gorce](#). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, n'ayant pu intervenir dans la discussion générale, je saisis l'opportunité de l'examen de l'article liminaire pour évoquer les questions qui ont été abordées cet après-midi.

Nous sommes confrontés à un problème assez difficile : rétablir l'équilibre de nos comptes publics sans casser les perspectives de croissance.

À cette question économique, me semble-t-il, la réponse est d'abord politique. Je m'interroge toujours sur les raisons qui conduisent, au fond, les uns ou les autres à ne pas traiter cette affaire sur le plan politique qui convient.

La question est économique, je n'ai pas besoin d'insister sur ce point, chacun ici en est conscient. Nous avons à faire en sorte que la situation de nos budgets réponde non seulement aux engagements européens que nous avons pris, mais aussi, de manière plus générale, aux exigences d'équilibre auquel doit se soumettre tout

gouvernement. De ce point de vue, il faut saluer l'effort accompli depuis deux ans, qui a permis d'améliorer la situation financière de notre pays, sans pour autant véritablement permettre de relancer l'activité économique, et c'est bien là qu'est la difficulté.

Lors du débat sur le projet de loi de finances initiale, j'avais eu l'occasion de dire, de différente manière, même si je n'avais pas pu, là encore, m'exprimer dans le cadre de la discussion générale, que je ne voyais pas comment on pouvait approuver un budget qui aurait forcément un effet récessif sur l'activité.

En dépit des dispositions qui ont été ajoutées dans le projet de loi de finances rectificative qui nous est soumis, notamment les aides apportées aux ménages, l'effet récessif de ce budget est encore démontré : nous étions à peu près à un peu plus d'un point de PIB en décembre dernier par rapport aux prévisions budgétaires, nous sommes sans doute à un peu moins d'un point actuellement.

Or le paradoxe dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui, c'est que l'action publique, qui, à entendre mes collègues ainsi que le Gouvernement, est censée se concentrer exclusivement sur la croissance, a, au contraire, pour effet, de freiner cette croissance et de l'embarrasser, au nom des objectifs d'économies, qui sont, comme je l'ai relevé, parfaitement respectables, mais qui aboutissent à la situation que nous connaissons, à savoir une relative stagnation de l'activité – les différentes prévisions dont nous disposons indiquent que la croissance sera probablement de moins d'un point cette année – et, surtout, une augmentation très nette et très forte du chômage.

Dans ces conditions, le Gouvernement a essayé de dégager des solutions nouvelles. Il s'y est engagé au travers du pacte de responsabilité et de solidarité, qui a fait suite au CICE, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Il nous est donc demandé de mobiliser plusieurs dizaines de milliards d'euros, pour l'essentiel, pour diminuer les cotisations et réduire l'imposition des entreprises.

Après tout, c'est une option, mais elle présente plusieurs inconvénients.

Premièrement, elle ne garantit pas que les entreprises consacreront ce rétablissement des marges au développement économique, faute de perspectives de croissance. Mais, au fond, ce n'est pas là l'essentiel, c'est un pari, que l'on peut comprendre.

Deuxièmement, elle accrédite l'idée, qui me paraît fautive et que j'avais pourfendue lorsque nous étions dans l'opposition – je n'étais pas alors le seul à le dire ! –, selon laquelle ce qui fait la compétitivité c'est non pas la baisse du coût du travail, mais la qualité de ce travail, la qualité de l'investissement et de la formation. En poursuivant cette démarche de baisse des cotisations, nous encourageons des pratiques qui ne sont pas les bonnes pour assurer la compétitivité de notre économie. Même s'il est nécessaire de réduire, pour une part, les cotisations, le faire dans de telles proportions avec, comme unique outil de politique économique, la baisse des cotisations, c'est se préparer à des lendemains qui déchantent.

J'ajoute que, concernant la question touchant directement à l'Europe, c'est, au fond, théoriser, et mettre en pratique ensuite, l'idée que l'Europe est non pas un espace de solidarité, mais un espace de compétition. Puisqu'il s'agit de faire cette compétition par la baisse du coût du travail, comme l'ont fait les Espagnols ou les Italiens, il y aura donc demain des vainqueurs et des vaincus.

L'Europe se construira par conséquent dans le succès pour les uns et dans la défaite, pour les autres, y compris à l'intérieur de la zone euro. Or c'est très exactement cette absence de solidarité et de convergence des objectifs qui a provoqué la crise que nous connaissons aujourd'hui.

Il faut donc chercher une autre réponse, qui consiste, me semble-t-il, à soutenir beaucoup plus fortement l'investissement de manière coordonnée, si possible à l'échelle européenne. Vous me direz : l'Europe n'en veut pas, pas plus que l'Allemagne ! (M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, acquiesce.)

Je vous vois acquiescer, monsieur le ministre. Aussi, je m'interroge. Votre politique, est-ce la résignation ? Le choix européen consiste-t-il à dire que la France ne compte pas et que l'intérêt vital de la France, qui est de préserver l'économie et l'emploi, ne compte plus pour vous, monsieur le ministre ? Je ne puis le croire. (M le ministre s'exclame.) J'imagine que vous avez, comme nous, cette volonté. Dans ce cas, pourquoi ce gouvernement ne prend-il pas plus d'initiatives en la matière ?

Pourquoi, lors du dernier sommet européen, ce gouvernement ne s'est-il pas battu – car là est la question politique ; tout ce que l'on peut dire par ailleurs sur les incantations à croissance ne compte pas – pour obtenir de l'Allemagne qu'elle fasse ce que l'on est en droit d'attendre d'un pays ayant des excédents, c'est-à-dire contribuer à la relance de l'activité économique. J'entends des incantations à la tribune, des déclarations de ministres, mais je ne vois pas d'actions concertées à l'échelle européenne pour y parvenir. (M. le ministre des finances et des comptes publics s'exclame.)

Pourquoi ne nous battons-nous pas lors des sommets européens, non pas comme l'ont fait nos amis britanniques – chacun sa méthode ! –, mais avec la même détermination, pour obtenir la mise en place d'un plan de relance coordonné ? Pourquoi attendons-nous ? Pour une raison simple, malheureusement, nous

savons que l'Allemagne ne bougera pas si nous ne proposons pas un plan de consolidation politique de l'euro. Nous n'avons aucune chance de faire bouger les Allemands, non pas parce qu'ils seraient embarrassés d'une théorie économique particulière ou d'une idéologie particulière, mais parce qu'ils attendent une consolidation politique de l'euro.

Il faut donc que nous prenions nos responsabilités sur ce que nous voulons faire de l'euro.

Le principal reproche que je fais à ce gouvernement et, d'abord, au Président de la République – pardonnez-moi de le dire aussi directement, mais les enjeux sont considérables –, c'est justement de rester en retrait, de rester, j'allais presque dire, inerte par rapport à cet enjeu essentiel qu'est la relance de la construction européenne au service du développement économique.

Si l'on poursuit dans cette voie, celle qui nous est tracée par ce projet de budget, le risque que nous prenons – je vais le prendre avec vous, mais je ne le prendrai pas encore très longtemps : cela n'a pas beaucoup d'importance, mais j'aurai exprimé mes convictions ! –, c'est ni de rétablir l'équilibre de nos comptes – car nous voyons bien la difficulté que nous aurons à y parvenir avec une croissance faible –, ni de faire reculer le chômage. Si nous échouons sur ces deux terrains, je ne vous dis pas dans quelle situation sera notre économie et dans quelle situation sera notre pays d'un point de vue politique !

Aussi, il est temps – ce pourrait être le rôle du Sénat, monsieur le rapporteur général – de dire au Gouvernement qu'il convient non pas de changer de politique, mais de passer la surmultipliée, en menant une action vigoureuse, ce qui suppose d'utiliser des moyens politiques, visibles et diplomatiques pour que la donne change à l'échelle européenne.

En nous refusant d'agir de cette manière, en négociant simplement étape par étape, nous préparons, au fond, l'affaiblissement de ce pays, et cet affaiblissement, c'est la démocratie qui en paiera le prix. (M. André Gattolin applaudit.)

[M. le président.](#) L'amendement n° 2, présenté par M. Marc, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 2, tableau, 2nde colonne, 2^{ème} et 3^{ème} lignes :

Rédiger ainsi ces lignes :

- 2,3
- 1,5

La parole est à M. le rapporteur général.

[M. François Marc](#), rapporteur général de la commission des finances. Cet amendement, que nous avons déjà évoqué cet après-midi, tend à rétablir l'article liminaire dans sa rédaction initiale.

En effet, cet article a été modifié par l'Assemblée nationale, sur l'initiative de sa commission des finances, contre l'avis du Gouvernement. La modification apportée vise à améliorer la prévision du solde structurel pour 2014 et à dégrader celle du solde conjoncturel.

Nos collègues députés ont considéré que l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel, qui sert à calculer le solde structurel, était sous-estimé au début de la période de programmation. Selon eux, l'activité économique serait ainsi plus éloignée de son potentiel que ne le laissent entendre les hypothèses retenues dans la loi de programmation des finances publiques.

Tel est le raisonnement ayant prévalu à l'adoption de cet article tel qu'il nous est proposé.

Quand bien même cela serait le cas – sur ces sujets, les opinions peuvent diverger selon les uns et les autres ! –, il ne me paraît pas souhaitable de réévaluer en cours de route les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle figurant dans la loi de programmation et, par conséquent, la prévision du solde structurel. En effet, si l'on s'autorisait à revoir les hypothèses sur lesquelles on travaille, cela nous conduirait à modifier sans cesse notre objectif de solde structurel et, surtout, le niveau d'efforts à réaliser pour y parvenir – nous serions donc confrontés en quelque sorte à ce que l'on appelle « le syndrome de la cible mouvante » –, et nous porterions atteinte à la crédibilité de la France auprès de ses partenaires.

En effet, s'écarter des méthodes définies dans nos textes donnerait le sentiment que les autorités françaises s'arrogent le droit d'améliorer, comme bon leur semble, leur trajectoire de solde structurel.

Dans ces conditions, et dans le souci de respecter la permanence des hypothèses et des méthodes à partir desquelles est estimé le solde structurel, cet amendement prévoit de rétablir l'article liminaire dans la version initiale proposée par le Gouvernement.

[M. le président.](#) Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget. Le Gouvernement partage le raisonnement de la commission des finances, que vient d'exposer très précisément M. le rapporteur général.

Nous vous rejoignons dans l'idée que l'article liminaire, imposé par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, adoptée en décembre 2012, doit être en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques en vigueur. Or si celui-ci était modifié comme en a décidé l'Assemblée nationale, ce ne serait plus le cas, ce qui risquerait de poser un problème à la fois technique et juridique : le Conseil constitutionnel pourrait alors estimer que cet article n'est pas conforme à la loi organique précitée.

Je voudrais donc remercier la commission des finances du Sénat d'avoir proposé de rétablir cet article liminaire dans sa version initiale, ce qui ne nous empêche pas – je rejoins, là aussi, M. le rapporteur général – d'avoir ultérieurement, peut-être à l'occasion de l'examen de la prochaine loi de programmation des finances publiques, une discussion sur la croissance potentielle et les paramètres conduisant au calcul du déficit structurel par rapport au déficit nominal.

Par conséquent, l'avis du Gouvernement est favorable à cet amendement n° 2.

[M. le président.](#) La parole est à M. Vincent Delahaye, pour explication de vote.

[M. Vincent Delahaye.](#) Ces définitions de soldes structurel et conjoncturel nous interpellent effectivement depuis un moment.

C'est l'Allemagne qui nous a proposé de faire cette distinction. Or elle se trouve dans une situation bien différente de la nôtre puisque son budget est souvent proche de l'équilibre. Alors qu'il s'agissait pour elle de se donner quelques marges de manœuvre pour faire de la relance budgétaire en cas de conjoncture défavorable, nous sommes, pour notre part, comme cela a été largement souligné à la tribune, dans une recherche d'assainissement budgétaire.

Personnellement, je suis donc, depuis le début, opposé à ces notions et j'ai toujours pensé que cela nous conduirait sans doute à voir évoluer le déficit structurel à la baisse et le déficit conjoncturel à la hausse. Les finances publiques ne sont déjà pas forcément très faciles à comprendre par le commun des mortels, y compris parfois par nous-mêmes, élus... Il serait donc bon, d'après moi, d'abandonner cette distinction et de revenir à une notion de déficit effectif, c'est-à-dire de déficit réel.

Je précise que le déficit structurel est aujourd'hui calculé sur la base d'une croissance potentielle de 1,5 % ou 1,6 % (M. le secrétaire d'État opine.), alors que nous peinons actuellement à dépasser une croissance nulle ou de l'ordre de 0,5 % à 0,7 %. Nous sommes tout de même très loin de cette croissance potentielle, qui reste très théorique !

Je partage également le point de vue de M. le rapporteur général quant à la nécessité de ne pas changer les critères à chaque vote. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale doivent donc être revues et je voterai cet amendement n° 2 plutôt deux fois qu'une, même si, sur le fond, comme je l'indiquais, je préférerais que l'on utilise la notion de déficit effectif, et non celles de déficit structurel et de déficit conjoncturel.

[M. le président.](#) La parole est à M. Gaëtan Gorce, pour explication de vote.

[M. Gaëtan Gorce.](#) Je comprends parfaitement le raisonnement de notre commission des finances, suggérant d'en revenir à une lecture classique, et la position que vient de défendre M. Delahaye.

Ce que nos collègues de l'Assemblée nationale ont voulu indiquer, me semble-t-il, c'est que, pour une part, les difficultés auxquelles nous sommes confrontés sont très clairement liées à une insuffisance de la stimulation économique. Souligner l'importance d'un déficit que l'on pourrait qualifier de conjoncturel revient effectivement à souligner la faiblesse des efforts réalisés en la matière.

On peut bien sûr prétendre que notre économie s'essouffle et que ses perspectives en termes de croissance sont faibles. Mais nous savons tous, au vu de la situation de nos entreprises, que les capacités de production inemployées sont considérables. La baisse de la productivité en témoigne. Aujourd'hui, les entreprises sont prêtes, dans la plupart des secteurs, à accompagner un effet de relance de manière très significative, et je ne parle même pas de la demande, sur laquelle les moyens sont difficiles à mobiliser.

Or nous ressentons une insuffisance de soutien à l'activité, comme le montrent les chiffres à notre disposition sur le mouvement de relance de l'activité et de la croissance engagé au début de l'année 2010. Cet élan a été brisé par le double effet des restrictions budgétaires trop fortes et de la crise du désendettement affectant les États.

Notre économie française et les autres économies européennes disposent d'une très importante capacité de rebond, pour autant que l'Union européenne et les différents États se donnent les moyens de l'enclencher. Considérer, comme on l'entend parfois dans ces débats, et comme notre collègue Nicole Bricq, avec qui j'en

débattraï volontiers, l'a fait précédemment, qu'il n'y aurait de choix qu'entre l'assainissement financier et une politique de relance tous azimuts, c'est envisager la situation d'une manière trop limitée.

[Mme Nicole Bricq](#). Je n'ai pas dit cela !

[M. Gaëtan Gorce](#). Effectivement, il convient d'assainir nos comptes. Nous avons pris des engagements en la matière et nous nous trouvons dans la nécessité de le faire, car nous ne pouvons pas continuer à générer du déficit et de la dette comme par le passé. (Mme Nicole Bricq s'exclame.) Mais nous ne pouvons pas faire payer à nos concitoyens, et aux habitants de l'Europe entière, le prix de cet assainissement, alors même que nous disposons de capacités économiques inexploitées et que d'autres pays ou régions du monde se développent et partent à la conquête de marchés.

Cette situation est absurde, d'autant que cela se fait au détriment de l'investissement, c'est-à-dire la préparation de l'avenir ! (Mme Nicole Bricq s'exclame de nouveau.)

Voilà pourquoi, bien loin de soutenir l'idée d'une relance par le pouvoir d'achat dont nous n'avons pas les moyens, je pense, à l'instar de mes collègues de l'Assemblée nationale, que nous avons la responsabilité d'engager une action de relance par l'investissement.

Nous avons aujourd'hui une épargne disponible et peu chère, des besoins de production qui existent, des besoins de modernisation qui sont considérables. Dois-je citer, comme exemple de modernisation possible, les moyens qui seront nécessaires à la SNCF pour remettre à niveau une partie de son réseau ? Dois-je mentionner les enjeux liés au numérique ? Dois-je évoquer l'université et la recherche ? Les besoins ne sont-ils pas immenses dans ces domaines ?

Or investir, ce n'est pas créer du déficit et de la dette, c'est créer de l'actif futur, qui servira à porter la croissance de notre économie ! En ne respectant qu'une logique d'assainissement, nous sommes en train de bloquer toute perspective de modernisation de notre pays !

J'ai entendu Jacques Delors, qui n'est apparemment pas un révolutionnaire et n'est pas plus étiqueté à l'extrême gauche ou membre des altermondialistes, défendre ces thèses à plusieurs reprises. Mais je vois que tout cela vous ennuie, monsieur le ministre. J'ai pourtant le droit de m'exprimer !

M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics. Cessez d'interpréter mes gestes ! Vous vous trompez à chaque fois !

[M. Gaëtan Gorce](#). Ne pouvant interpréter vos paroles, j'interprète vos gestes, monsieur le ministre. Mais peut-être me répondrez-vous...

Dès lors qu'un gouvernement me déçoit, je le dis ! Si un parlementaire vous déçoit, vous le direz ! Pour ma part, j'attendais autre chose de votre gouvernement que cette politique-là !

Quand Jacques Delors, donc, plaide pour la rigueur aux États, mais la relance à l'Europe, il pose bien les deux termes de l'action. Se résigner à la montée du chômage parce qu'il est impossible, nous dit-on, de faire bouger l'Allemagne n'est pas digne du Gouvernement de la France, que cela plaise ou non au ministre des finances !

[M. le président](#). La parole est à M. Éric Bocquet, pour explication de vote.

[M. Éric Bocquet](#). Je ne vais pas entrer dans le débat technique, souvent éloigné des préoccupations de nos concitoyens, sur les notions de déficit structurel et de déficit conjoncturel, l'un se définissant par défaut vis-à-vis de l'autre.

Je souhaite simplement, dans le cadre de cette explication de vote, revenir sur la notion plutôt trouble de PIB « potentiel ».

Essayons de faire en sorte qu'elle le soit un peu moins, en partant du concret. Deux facteurs de production sont mobilisés pour créer la richesse dans notre pays, dans le cadre de l'activité économique globale : d'une part, le capital, dont la forme peut être autant immatérielle que matérielle, et, d'autre part, le travail, considéré dans toutes ses dimensions, c'est-à-dire la force de travail de la main-d'œuvre, formations initiale et continue comprises.

La France connaît tout de même un problème structurel, qui nécessite, selon moi, quelques réflexions.

Le PIB marchand dans notre pays dépasse assez nettement 2 000 milliards d'euros.

Le ralentissement de la hausse de la productivité du travail, constaté au cours des dernières années, a une origine bien connue : c'est le produit de la rencontre entre une aspiration patronale et une politique publique.

Le recours massif aux politiques d'allègement du coût du travail, devenues depuis quelques années le principal élément des politiques publiques de l'emploi, a fortement encouragé le développement d'emplois de service à faible valeur ajoutée et à rémunération souvent indigente. Ces politiques n'ont pas permis, loin de là, d'éviter la décline de l'emploi industriel.

Mais un autre facteur structurel de handicap devient de plus en plus préoccupant. Faiblement dotée en emplois de qualité et porteurs de croissance, notre économie a engendré un volant de main-d'œuvre privée d'emploi qui ne cesse de croître.

Ainsi, notre économie libérale de marché s'autorise le luxe de laisser sur le côté du chemin des millions de personnes sans emploi, véritable « armée de réserve » d'un marché du travail qui les exclut durablement.

C'est là, de fait, un des obstacles qui se dressent encore sur la route de l'amélioration de la situation des comptes publics, comme de la situation économique et sociale du pays en général.

Une observation vaut d'ailleurs pour les banques, qui continuent à jouer avec parcimonie la fonction d'appui aux activités économiques non financières.

Chacun sait que la France, par la qualité de sa main-d'œuvre, son équipement industriel, les disponibilités financières qui y circulent, dispose des moyens nécessaires à une croissance plus forte, susceptible d'apporter plus de richesses et d'en assurer un plus équitable partage. Au lieu de cela, nous avons rendez-vous avec l'austérité, la réduction de la dépense publique comme objectif ultime et suprême, et des mesures particulièrement impopulaires.

Comme nous l'avons déjà dit, il est temps de changer de politique et de mener enfin une vraie politique de gauche, audacieuse et ambitieuse !

M. le président. La parole est à M. Dominique de Legge, pour explication de vote.

M. Dominique de Legge. On peut le qualifier à sa guise, un déficit reste un déficit ! Par conséquent, je n'entrerai pas dans la subtilité de tous ces distinguos, qui, parfois, nous échappent.

Il n'en demeure pas moins que les conditions dans lesquelles cette modification a été apportée à l'Assemblée nationale sont assez révélatrices de la situation actuelle de votre majorité, messieurs les ministres. Nous venons encore d'en avoir la démonstration avec l'intervention de M. Gorce. Nous sommes dans une situation pour le moins étonnante puisque vous vous retrouvez, à l'Assemblée nationale, désavoués par votre majorité et soutenus par l'opposition !

Pour notre part, nous avons suffisamment dénoncé l'insincérité du budget pour ne pas en rajouter et il nous apparaît souhaitable, sous toutes les réserves que je viens d'émettre, de le placer au moins à l'abri d'un risque d'inconstitutionnalité. C'est pourquoi le groupe UMP votera cet amendement n° 2.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Caffet, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Caffet. Il existe un débat de politique économique entre nous. Les choses sont tout à fait claires ! Ce n'est un secret pour personne ! (MM. Éric Doligé et Dominique de Legge s'exclament.) De là à conclure que les choix du Gouvernement seraient frappés d'indignité, il y a un pas que, personnellement, je ne saurais franchir !

Sur quoi porte ce débat ? Sur la position du curseur entre, pour reprendre les noms qu'on leur donne traditionnellement, la politique de l'offre et la politique de la demande. S'agissant de cette dernière, aussi dénommée politique de la relance, il convient de rappeler que la demande se compose principalement de la consommation des ménages et de l'investissement.

Fort heureusement, je constate que les défenseurs d'une relance par la consommation des ménages sont peu nombreux, en tout cas dans cet hémicycle. Ce serait une consommation à crédit, qui, de fait, nous entraînerait dans une situation tout à fait comparable à celle de 1981, engendrant un creusement extraordinairement important de notre déficit extérieur, en outre financée par de la dette supplémentaire.

Nous pourrions passer la nuit sur les notions de déficit structurel, de déficit conjoncturel, de PIB potentiel, etc. Cela a-t-il franchement un intérêt ? Après tout, si nous utilisons la notion de déficit structurel, c'est en accord avec le traité que nous avons ratifié et qui a ensuite été mécaniquement traduit en droit français à travers la loi organique votée par nos soins. Nous sommes bien obligés d'utiliser ces concepts.

Encore une fois, nous pourrions discuter à l'infini du calcul du niveau des déficits structurel et conjoncturel, voire de l'hypothèse sous-tendant ce calcul, à savoir le PIB potentiel. En toute franchise, cela n'a rigoureusement aucun intérêt.

L'élément robuste, celui qui importe à mon sens, ce sont les variations du déficit structurel, calculé selon la même méthodologie, c'est-à-dire l'effort que consent la nation d'une année sur l'autre pour réduire ce déficit structurel. Voilà l'important, le reste n'est que littérature !

Indépendamment des mesures et des définitions, dont on peut penser ce que l'on veut, la question posée dans le cadre du débat à l'Assemblée nationale, repris ici par M. Gaëtan Gorce, est celle de la politique économique et de la position du curseur entre politique de l'offre et politique de la demande. Pour affirmer qu'il fallait une relance par la demande en France, que ce soit par la consommation ou par l'investissement, on a décidé de changer les chiffres. C'est aussi simple que cela !

Chaque année, le même thermomètre est utilisé. Il ne nous convient pas parce que la politique du Gouvernement ne nous convient pas... Alors, nous allons simplement en changer ou le casser. Nous allons modifier la répartition entre déficit structurel et déficit conjoncturel.

Selon moi, même si le problème est réel, ce n'est pas la bonne méthode pour aborder un débat de politique économique. Je souligne d'ailleurs, à la suite du Gouvernement, le risque d'inconstitutionnalité qu'entraînerait le maintien dans le collectif budgétaire de la disposition telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ce sujet est révélateur des contradictions qui existent au sein du parti socialiste, et entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Mme Nicole Bricq. Vous n'en avez pas, vous, bien sûr !

M. Éric Doligé. Non !

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. Me permettez-vous de commenter cet amendement, ma chère collègue ?

Mme Nicole Bricq. La contradiction, c'est la vie !

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. Nous vous retrouvons, ma chère collègue ! Vous nous aviez manqué, même si ce fut pendant relativement peu de temps... (Sourires ironiques sur les travées de l'UMP.)

À juste titre, avec cet amendement, le rapporteur général s'oppose à sa collègue de l'Assemblée nationale qui a cru astucieux de modifier les données pour laisser croire qu'il serait possible de faire moins d'efforts d'économies. C'est bien ce qui a motivé le dépôt de l'amendement qui a été adopté à l'Assemblée nationale.

Mme Nicole Bricq. C'est vrai !

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. En répartissant différemment les éléments entre ce qui est conjoncturel et ce qui est structurel, on oriente la politique économique et on peut définir de manière différente les efforts à réaliser pour contenir, voire réduire les finances publiques.

Je le maintiens, le rapporteur général a eu raison de revenir au texte initial du Gouvernement. Il s'agit d'éviter que la France ne soit prise en flagrant délit de manipulation de méthode et d'interruption de la continuité de la cohérence des séries.

À l'occasion de ce débat, rappelons-nous que les notions économiques complexes dont nous parlons, qui nécessitent un éclairage objectif par un Haut Conseil des finances publiques, sont inévitablement d'un maniement lui-même complexe, à la fois pour l'exécutif et pour le législatif, et d'un abord ingrat pour l'opinion publique. Pour autant, il faut en passer par là, car c'est la mesure commune qui s'impose à l'ensemble des budgets de l'Union européenne, plus particulièrement de la zone euro. C'est l'un des outils de la convergence et de la cohérence entre les pays qui partagent une même monnaie.

Il n'en reste pas moins que, pour faire comprendre à nos concitoyens ce qui se passe et à quel point il est nécessaire de les faire participer à l'effort d'assainissement des finances publiques, PIB potentiel, efforts structurels sont d'un secours assez limité. (M. le ministre sourit.) Ces notions, il faut en convenir – je vous vois sourire, monsieur le ministre –, trouvent difficilement leur place dans le débat public.

Même si ces notions sont indispensables et représentent un instrument de mesure commun, un thermomètre qu'il faut respecter en tant que tel, il serait opportun de conserver une appréciation du solde effectif, car les économies ne se mesurent pas seulement par rapport à une tendance. Certes, monsieur le secrétaire d'État, vous avez très justement rappelé que cette méthode était appliquée depuis un certain nombre d'années, ce que je ne conteste pas, mais, pour rendre compte de la réalité de façon intelligible, il n'existe que cette présentation : il y avait tant de crédits en 2013, il y en a tant en 2014 en euros courants. C'est la seule façon de montrer qu'il y a véritablement un effort, que l'on demande – pardonnez-moi de le dire – quelques sacrifices à tel ou tel dispensateur de l'argent public.

Au demeurant, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, s'il est bien un domaine où vous agissez ainsi, c'est celui des collectivités territoriales : les dotations diminuent bien en euros courants. De ce point de vue, vous utilisez la bonne méthode, si j'ose dire, puisque vous commencez par articuler le montant de la baisse. Cela constitue, au moins pour le budget de l'État, une véritable économie.

Je conclurai en revenant sur le reproche que je formulais à l'adresse du Gouvernement dans la discussion générale. Pour la programmation de nos finances publiques dans les années à venir, il est indispensable d'avoir une prévision des mesures en recettes avec leur rendement en euros et des mesures en dépenses avec leur appréciation en euros, et non en fractions de point de PIB, unités qui, il faut en convenir, sont d'un maniement assez technique et complexe.

Dans l'immédiat, je pense que l'initiative du rapporteur général est opportune et s'inscrit dans le droit fil des méthodes à poursuivre.

[M. Yvon Collin](#). Très bien !

[M. le président](#). Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

[M. le président](#). Je mets aux voix l'article liminaire, modifié.

(*L'article liminaire est adopté.*)

e. Texte n° 151 (2013-2014) rejeté par le Sénat le 8 juillet 2014

Le Sénat n'a pas adopté, en première lecture, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

B. Commission mixte paritaire - Echec

C. Nouvelle lecture

1. Assemblée nationale

a. Projet de loi n° 2109, transmis le 10 juillet 2014

- Article liminaire

Article liminaire

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 s'établit comme suit :

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)*	-1,9
Solde conjoncturel (2)**	-1,9
Mesures exceptionnelles (3)*	-
Solde effectif (1 + 2 + 3)**	-3,8

* *En points de produit intérieur brut potentiel.*

** *En points de produit intérieur brut.*

b. Rapport n° 2124 déposé le 11 juillet 2014 par Mme Valérie Rabault

Article liminaire :

La Commission examine l'amendement CF18 de M. Hervé Mariton.

[M. Hervé Mariton](#). Dès lors que les prévisions de soldes structurel et conjoncturel sont modifiées par l'article liminaire, l'ensemble du projet de loi devient incohérent. Cet amendement vise donc à vous alerter sur un risque d'inconstitutionnalité, comme l'a d'ailleurs fait votre homologue du Sénat, madame la rapporteure générale.

[Mme Valérie Rabault](#), rapporteure générale. Le Gouvernement reviendra en séance publique sur cet article liminaire, qui a fait l'objet de bien des discussions. Je laisse donc le secrétaire d'État reprendre l'initiative, comme il l'a annoncé. En attendant, je vous invite à retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

[M. Hervé Mariton](#). Je maintiens ma proposition.

La Commission rejette l'amendement CF18.

[M. le président Gilles Carrez](#). L'amendement n'est pas adopté, mais je suis certain qu'il va inspirer le Gouvernement. M. Mariton aura donc fait œuvre utile.

c. Amendements adoptés

- Amendement n° 51 présenté par le Gouvernement, le 10 juillet 2014

ARTICLE LIMINAIRE

Rédiger ainsi les deuxième et troisième lignes de la seconde colonne du tableau de l'alinéa 2 :

«

- 2,3
-1,5

».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement rétablit la décomposition initiale prévue par le Gouvernement entre part structurelle et part conjoncturelle du solde public effectif pour l'année 2014.

A l'issue de la première lecture du projet de loi de finances rectificative, l'article liminaire prévoit une part structurelle et conjoncturelle du déficit public identique, à 1,9 % de produit intérieur brut (PIB), pour un déficit public effectif de 3,8 % de PIB. Cette évaluation repose sur une révision à la hausse de la part conjoncturelle du déficit public de 0,4 point de PIB qui est erronée.

En effet, cette révision s'appuie uniquement sur les années 2013 et 2014. Si pour ces deux années, la croissance constatée et prévue est effectivement inférieure à la prévision de la loi de programmation des finances publiques (0,3 % de réalisé en 2013, contre 0,8 % de prévu, et, en 2014, 1 % de prévu actuellement contre 2 % prévu dans la loi de programmation), l'écart de production, qui sert à calculer le solde conjoncturel, est également sensible aux révisions intervenues les années antérieures. Celles-ci ont, à l'inverse, été revues à la hausse par rapport à la loi de programmation (2,1 % de croissance réalisée en 2011, contre 1,7 % prévu dans la loi de programmation).

La prise en compte de l'ensemble de ces effets conduit à l'évaluation proposée par l'amendement et initialement prévue par le projet de loi, à savoir une prévision de solde structurel de -2,3 % du PIB et une prévision de solde conjoncturel de -1,5 % du PIB.

Ces prévisions de solde structurel et conjoncturel ont été implicitement validées par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le présent projet de loi. Elles sont fondées sur l'hypothèse de croissance potentielle fixée par la loi de programmation des finances publiques en vigueur et garantissent donc la sincérité de l'article.

- Amendement n° 23 présenté par M. Mariton, M. Carrez, Mme Dalloz, M. Lamour et M. Francina

ARTICLE LIMINAIRE

Rédiger ainsi les deuxième et troisième lignes de la seconde colonne du tableau de l'alinéa 2 :

«

- 2,3
-1,5

».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement rétablit la décomposition initiale prévue par le Gouvernement entre part structurelle et part conjoncturelle du solde public effectif pour l'année 2014.

A l'issue de la première lecture du projet de loi de finances rectificative, l'article liminaire prévoit une part structurelle et conjoncturelle du déficit public identique, à 1,9 % de produit intérieur brut (PIB), pour un déficit public effectif de 3,8 % de PIB. Cette évaluation repose sur une révision à la hausse de la part conjoncturelle du déficit public de 0,4 point de PIB qui est erronée.

En effet, cette révision s'appuie uniquement sur les années 2013 et 2014. Si pour ces deux années, la croissance constatée et prévue est effectivement inférieure à la prévision de la loi de programmation des finances publiques (0,3 % de réalisé en 2013, contre 0,8 % de prévu, et, en 2014, 1 % de prévu actuellement contre 2 % prévu dans la loi de programmation), l'écart de production, qui sert à calculer le solde conjoncturel, est également sensible aux révisions intervenues les années antérieures. Celles-ci ont, à l'inverse, été revues à la hausse par rapport à la loi de programmation (2,1 % de croissance réalisée en 2011, contre 1,7 % prévu dans la loi de programmation).

La prise en compte de l'ensemble de ces effets conduit à l'évaluation proposée par l'amendement et initialement prévue par le projet de loi, à savoir une prévision de solde structurel de -2,3 % du PIB et une prévision de solde conjoncturel de -1,5 % du PIB.

Ces prévisions de solde structurel et conjoncturel ont été implicitement validées par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le présent projet de loi. Elles sont fondées sur l'hypothèse de croissance potentielle fixée par la loi de programmation des finances publiques en vigueur et garantissent donc la sincérité de l'article.

d. Compte-rendu des débats – 1^{ère} séance du 15 juillet 2014

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements, n^{os} 5, 51 et 23, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 51 et 23 sont identiques.

La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n^o 5.

M. Charles de Courson. Nous avons eu, en commission puis en séance publique, une discussion intéressante sur les notions de déficit structurel et de déficit conjoncturel. Mes chers collègues, le concept de déficit conjoncturel est-il encore pertinent aujourd'hui ? Les hollandistes croient encore à l'existence d'un taux de croissance potentiel, d'une tendance sous-jacente affectée par des cycles de fluctuation d'une durée de cinq ans.

M. Alain Chrétien. Qui est encore hollandiste aujourd'hui, à part François Hollande lui-même – et encore ?

M. Charles de Courson. On peut, au contraire, penser que le monde a changé, que nous ne sommes pas sortis de la crise économique. Dans ce cas, la différence entre les notions de déficit structurel et conjoncturel s'estompe, et n'existe même plus. D'ailleurs, notre rapporteure générale – qui est une femme prudente – évoque rapidement ce débat à la page 9 de son rapport.

Les députés du groupe UDI ont déposé cet amendement pour poser l'équivalence suivante : déficit structurel égale déficit effectif. En d'autres termes, nous disons que nous sommes dans une crise structurelle, dans un contexte de croissance très faible : la composante dite conjoncturelle du déficit n'existe donc pratiquement plus. Il n'y a pas de fluctuation autour d'une tendance de fond ! Voilà le sens de cet amendement, qui est un amendement de réflexion, bien entendu.

En première lecture, nous avons été beaucoup étonné par un amendement adopté par une courte majorité des membres de la majorité. Ces députés ont estimé pouvoir déterminer, à la place des instituts d'évaluation, les soldes structurels et conjoncturels. Cet amendement, défendu par notre collègue Karine Berger, fragilise en effet, comme M. le secrétaire d'État l'a rappelé, ce projet de loi de finances rectificative.

Mme la présidente. Merci, monsieur le député.

M. Charles de Courson. Je pense donc qu'il serait intéressant, monsieur le secrétaire d'État, que vous nous disiez quel est, pour vous, le taux actuel de croissance dite potentielle. Ce taux était fixé aux alentours de 1,6 ou 1,7 %. Est-il descendu à 1 %, ou plus bas encore ?

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n^o 51.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. Comme nous l'avions annoncé à l'issue de la première lecture, le Gouvernement propose de rétablir la rédaction initiale de l'article liminaire. L'amendement adopté en première lecture a pour effet de réduire le niveau du déficit structurel, sans justification technique et en méconnaissance de la loi de programmation des finances publiques. **Au-delà de ces aspects techniques sur le calcul du solde structurel, le maintien de l'article liminaire dans sa rédaction actuelle présente un risque que j'ai évoqué tout à l'heure, lors de mon intervention à la tribune. Le Haut conseil des finances publiques a validé l'article liminaire dans sa rédaction initiale proposée par le Gouvernement. C'est sur cette base que le**

Conseil d'État a examiné la sincérité du projet de loi de finances rectificative. La modification de l'article liminaire présente donc un risque.

Par ailleurs, cet amendement permettra de rétablir la cohérence entre le projet de loi de finances rectificative et le projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale. Je rappelle en effet que les articles liminaires de ces deux textes doivent être identiques, ce qui ne serait pas le cas si nous n'adoptons pas cet amendement. À ce stade de nos travaux, en effet, l'Assemblée nationale a maintenu la rédaction initiale de l'article liminaire du PLFRSS. Je vous invite donc à rétablir la version initiale de l'article liminaire du PLFR.

Avec votre permission, madame la présidente, j'en profiterai pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement de Charles de Courson.

Mme la présidente. Je vous en prie.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. Je connaissais les amendements d'appel et les amendements de provocation ; vous nous faites découvrir ce soir, monsieur de Courson, les amendements de réflexion !

M. Denis Baupin. Monsieur de Courson est un sage !

Mme Marie-Christine Dalloz. Il est toujours bon de réfléchir !

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État*. Bien entendu, nous acceptons toujours la réflexion.

Des débats techniques ont eu lieu, et peuvent se poursuivre. Pour ma part, je me bornerai à réfuter un argument avancé par M. de Courson. Vous dites, monsieur le député, que la différence entre déficit structurel et déficit conjoncturel n'a pas lieu d'être. Je vous rappelle que la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques fait expressément référence à ces notions. Il n'y a donc que vous pour considérer qu'il n'y a pas lieu de différencier déficit structurel et déficit conjoncturel ! C'est d'autant plus vrai que les standards internationaux et européens y font tous référence.

Vous m'avez également interrogé, monsieur le député, sur la croissance potentielle prise en compte dans ces modèles. Vous connaissez déjà la réponse à cette question : la croissance potentielle est estimée à 1,5 % du PIB. C'est sur ce taux de croissance potentielle que le HCFP s'est prononcé.

Le Gouvernement serait donc défavorable, s'il était maintenu, à « l'amendement de réflexion » de M. de Courson.

Mme la présidente. La parole est à M. Hervé Mariton, pour soutenir l'amendement n° 23.

M. Hervé Mariton. Nous présentons un amendement identique à celui du Gouvernement : cela montre bien son intérêt.

Ce débat a le mérite de souligner à quel point il est difficile d'apprécier le solde structurel et le solde conjoncturel. M. le secrétaire d'État a rappelé l'adoption de la loi organique du 17 décembre 2012. Dès cette époque, nous vous avons alertés à propos de la difficulté d'apprécier ces notions ; nous avons insisté sur l'importance, pour le Gouvernement, de bien justifier les éléments pris en compte pour définir le taux de croissance potentiel. Les chiffres qui nous sont proposés doivent être justifiés par une solide argumentation !

Des débats assez caricaturaux ont conduit la majorité à adopter en première lecture un amendement modifiant l'article liminaire. Si nous en restions là, cela poserait une difficulté constitutionnelle évidente : M. le secrétaire d'État l'a reconnu. Cet amendement se justifie donc par le souci de corriger ce défaut.

Cela ne dispense ni le Gouvernement ni le Parlement de travailler de manière plus approfondie sur ce point. Grâce au débat interne à la majorité que j'ai évoqué, d'une certaine manière, cela a été le cas. Nous, députés de l'opposition, y avons assisté simplement comme témoins. Le Gouvernement, aussi bien que la commission des finances et l'Assemblée elle-même en séance publique, devrait donc se pencher davantage sur ces articles liminaires, et mieux examiner le taux de croissance potentielle retenu ainsi que ses conséquences sur les soldes structurel et conjoncturel.

Pour conclure, je rappellerai ce que nous avons dit bien des fois : en fin de compte, c'est le solde réel que nous devons couvrir, notamment par l'endettement. Car la dette que nous devons financer est, elle, bien réelle !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

Mme Valérie Rabault, *rapporteuse générale*. Je commencerai par rappeler à nos collègues de l'opposition – et principalement à Hervé Mariton – qu'effectivement, la notion de déficit structurel est compliquée. C'est la première fois que nous votons un objectif de solde dans le cadre d'un projet de loi de finances – en

l'occurrence, un projet de loi de finances rectificative. Il est normal que ces données suscitent des débats, des interrogations, tout comme il est normal que notre assemblée se prononce sur les chiffres qui lui sont proposés.

J'en reviens aux trois amendements qui nous sont proposés. Tout d'abord, comme en première lecture, l'avis de la commission est défavorable à l'amendement de M. de Courson. C'est la négation absolue du contexte actuel de crise non plus financière, mais économique.

M. Charles de Courson. Ce n'est pas cela !

Mme Valérie Rabault, *rapporteuse générale*. Il s'agit bien de cela, puisque vous voulez réduire le solde au déficit structurel. Vous refusez ainsi de reconnaître qu'il y a une crise économique, et que la conjoncture a un effet sur le déficit.

Le deuxième amendement, proposé par le Gouvernement, vise à restaurer la cohérence entre le PLFR et le PLFRSS. Je suis favorable à cet amendement. Quant à votre amendement, monsieur Mariton, il sera satisfait si l'amendement du Gouvernement est adopté.

Monsieur Mariton, vous avez aussi soulevé la question du taux de croissance potentielle. Comme évaluer le véritable potentiel de notre pays ? L'avons-nous atteint, ou pas encore ? Nous en débattons sans doute à l'occasion de l'examen des prochains projets de loi de finances. C'est un débat important. Comme vous l'avez rappelé, cela ne change rien au fait que nous devons, l'an prochain, emprunter un montant égal au solde nominal.

Pour autant, distinguer la notion de déficit structurel de celle de déficit conjoncturel permet de déterminer notre position dans le cycle économique. Ces notions sont donc extrêmement importantes.

En résumé, j'émet un avis défavorable sur l'amendement n° 23, favorable sur l'amendement n° 51 et je demande le retrait de l'amendement n° 23.

Mme la présidente. La parole est à Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. Je ne peux que regretter le dépôt de ces amendements. À cet égard, le retour au texte initial du Gouvernement ne permettra pas de clore le débat sur la politique économique. De surcroît, monsieur le secrétaire d'État, vous justifiez votre position en évoquant une contradiction avec l'article liminaire du projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale, sur lequel vous m'avez personnellement demandé de ne pas déposer d'amendement ! J'essaie simplement d'être cohérente et de ne pas ouvrir un débat technique, quand la discussion est d'ordre politique.

J'espère que nous ne regretterons pas cette évaluation de la politique économique. Certes, les débats vont se poursuivre, car nous ne faisons que commencer à analyser le déficit conjoncturel et structurel. Néanmoins, si, comme je le crois, le déficit conjoncturel est beaucoup plus important que vous ne le pensez, monsieur le secrétaire d'État, monsieur Mariton, cela signifie que la situation conjoncturelle de la France est beaucoup plus dégradée et que les efforts de lutte contre le chômage conjoncturel, ou keynésien, devraient être beaucoup plus importants, et ce, dès maintenant, non pas dans un ou deux ans.

Par ailleurs, je répète ma question, posée déjà plusieurs fois : cet amendement signifie-t-il que l'écart de production, c'est-à-dire la fin du cycle précédent, a eu lieu en 2012 ? Autrement dit, la crise économique se serait achevée en 2012, comme en atteste le niveau de l'écart de production, qui correspond à la fin d'un cycle. Je ne le crois pas.

Si tel n'est pas l'avis du Gouvernement, je demande à nouveau quelle est la dernière année pendant laquelle le cycle économique de la France s'est caractérisé par un écart de production de zéro. Aux États-Unis, c'est un institut indépendant, le National Bureau of Economic Research, le NBER, qui établit ces chiffres et estime la position du pays dans le cycle économique. En France, c'est un texte gouvernemental. Puisque le Gouvernement a présenté cet amendement visant à modifier l'article liminaire, je voudrais connaître son avis sur la date de fin de cycle.

Mme la présidente. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Merci, monsieur le secrétaire d'État, de me rappeler le texte de la loi organique, que je n'ai pas oublié, je vous rassure.

Mme Valérie Rabault, *rapporteuse générale*. On est rassuré !

M. Charles de Courson. Je voudrais, pour une fois, abonder dans le sens de Mme Berger.

M. Dominique Baert. Cela fait plusieurs fois !

M. Charles de Courson. C'est suffisamment rare pour le signaler !

Mme Karine Berger. C'est très rare en effet !

M. Charles de Courson. La vraie inquiétude que devrait avoir le Gouvernement concerne l'écart entre le solde effectif et le solde structurel : il était de 0,7 point de PIB en 2012, de 1,2 point en 2013 et, selon vos estimations, il sera de 1,7 point en 2014 – entre nous, ce sera au moins 1,9 point, car nous atteindrons un solde effectif, non pas de 3,8 %, mais de 4 %.

C'est sur ce point que je rejoins Mme Berger : cet écart croissant montre que l'hypothèse implicite concernant le taux de croissance potentielle est totalement surévaluée. Sinon, comme l'a dit Mme Berger, cet écart devrait se réduire progressivement. Or, non seulement il ne se réduit pas, mais il augmente.

Comme l'a rappelé le Haut conseil des finances publiques, vous continuez à retenir une hypothèse de taux de croissance potentielle de l'ordre de 1,5 % ou 1,6 %, mais vous êtes bien les seuls. La Commission européenne elle-même l'évalue à 1,1 % au maximum.

Pour abonder dans le sens de Mme Berger, si nous tentons de calculer le taux de croissance potentiel cohérent avec cet écart croissant, nous obtenons un taux autour de 0,5 % ou 0,6 %, guère plus. D'ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, la croissance a été de 0,3 % en 2013. Pour cette année, vous maintenez une perspective de 1 %, mais les dernières estimations prévoient un taux maximum de 0,7 %, et les indices conjoncturels ne sont pas bons.

Cela dit, je retire mon amendement car je suis respectueux de la loi organique. Je voterai même l'amendement de M. le secrétaire d'État, car je ne veux pas que les textes soient annulés pour des motifs purement formels. Mais, monsieur le secrétaire d'État, contrairement à ce que dit Mme Berger, votre choix n'est pas politique. (*L'amendement n° 5 est retiré.*)

Mme la présidente. Je précise, madame la rapporteure générale, que si vous émettez un avis favorable sur l'amendement n° 51, il vaudra aussi, par définition, pour l'amendement n° 23, qui lui est identique. Vous ne pouvez pas demander qu'il soit retiré.

La parole est à Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Merci, madame la présidente, pour votre excellente façon de présider. J'allais m'étonner que deux amendements identiques aient un sort différent, selon qu'il est déposé par le Gouvernement ou l'opposition. Il faut effectivement être cohérent.

De surcroît, je voudrais rappeler, ne vous en déplaise, chers collègues de la majorité, que vous nous avez appelés à faire preuve d'unité nationale. Eh bien, nous vous avons pris au mot : nous avons déposé le même amendement que le Gouvernement.

Je rappelle que, lors de la première lecture, ce n'est pas nous qui avons posé des problèmes sur le sujet des différentiels de solde, mais bien les députés de la majorité appelés les « frondeurs ». Ils étaient présents en masse et ont contredit le Gouvernement en modifiant la rédaction initiale de l'article liminaire. Quant à nous, nous partageons la vision du Gouvernement sur la répartition entre le déficit structurel et le déficit conjoncturel.

Plus sérieusement, je crois sincèrement que, pour faciliter l'examen des projets de loi de finances, il faudra à l'avenir que nous ayons accès à une documentation sérieuse permettant de mesurer l'effet de la croissance potentielle sur le déficit conjoncturel. Aujourd'hui, nous avons des difficultés à l'évaluer. L'examen du texte en première lecture nous a peu éclairés, puisque les débats ont eu lieu, pour l'essentiel, au sein même de la majorité.

Madame Berger, un chômeur, keynésien ou non, reste avant tout chômeur. Nous devons donc parler du déficit nominal ou effectif, plutôt que d'établir des distinctions hypothétiques, qui n'ont pas de lien avec la résorption de notre déficit.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Je voudrais rappeler que ce type de débats, aussi important soit-il, ne doit pas nous faire perdre de vue l'essentiel, à savoir l'endettement effectif lié au déficit réel.

Je pense notamment au débat sur le solde structurel et au lancement d'un programme d'investissements d'avenir de 35 milliards d'euros sous la précédente majorité, auquel la majorité actuelle a ajouté un programme de 12 milliards d'euros, ce qui représente au total plus de deux points de PIB. Je pense également à l'initiative du vice-chancelier allemand, Sigmar Gabriel, visant à exclure certains types d'investissements du calcul du déficit, débat qui a été immédiatement fermé par la chancelière, Angela Merkel.

En réalité, ces débats ont comme seule conséquence de détourner notre attention de la question du besoin de financement. Or, il est très inquiétant d'observer que celui-ci va augmenter considérablement en 2015. Il est lié au déficit réel, qu'il faut bien financer, mais également au refinancement de la partie en capital des 2 000 milliards de dettes qui vient à échéance.

Or, à partir de 2015, vont tomber les échéances des emprunts importants auxquels nous avons dû souscrire pendant la crise, en 2009 et 2010, comme l'ont fait tous les autres pays européens. Notre besoin de financement va donc s'élever à plus de 200 milliards d'euros à partir de 2015, voire 220 milliards en 2016 ou 2017, contre 180 milliards d'euros jusqu'à présent. Nous allons être le premier emprunteur au monde en euro. Il faut donc que nous surveillions constamment le pourcentage de notre dette par rapport au PIB, dont il est maintenant quasiment certain qu'il dépassera les 100 % à la fin de 2015. Je voulais rappeler ces quelques éléments qui me paraissent tout à fait essentiels.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Nous avons le droit, voire le devoir, d'avoir des débats de fond, et je ne voudrais pas laisser penser que celui qui nous occupe est secondaire. À cet égard, contrairement à ce que vient de dire M. le président de la commission des finances, nous n'éludons pas le débat sur le déficit nominal et le besoin de financement ou de refinancement de la dette de l'État.

Encore faut-il confronter clairement les positions de chacun sur ce sujet. Ayant été rapporteur sur la loi organique, qui a été construite sur la base de ces notions, je voudrais ajouter plusieurs éléments.

En premier lieu, madame Berger, nous estimons que l'écart de production est devenu quasiment nul à la fin de l'année 2011. Telles sont, du moins, les indications transmises par les services sur ce point technique. Je croyais vous l'avoir dit en première lecture.

En second lieu, pour répondre à ceux qui contestent les chiffres de la croissance potentielle, j'indique que l'OCDE l'évalue à 1,4 % et l'INSEE entre 1,2 % et 1,9 %. De notre côté, nous l'estimons à 1,5 %,...

M. Charles de Courson. Que prévoit la Commission européenne ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. ...ce qui n'est pas complètement incohérent par rapport aux prévisions de ces deux organismes reconnus.

Les taux de 1 % et de 0,7 %, que vous mentionnez, renvoient au décalage entre la croissance constatée et la prévision : il ne faut pas confondre ces données avec la croissance potentielle observée au cours des trois dernières années, qui donne une trajectoire.

Enfin, sans avoir l'intention d'éluder le débat, j'indique que nous aurons l'occasion, lors de la loi de programmation des finances publiques que nous examinerons à l'automne, de débattre à nouveau de ce sujet, peut-être plus en amont et en concertation.

On peut toujours gloser sur les motivations politiciennes censées animer les groupes de l'opposition ou de la majorité mais, en tout état de cause, les hypothèses de chacun seront confrontées. Nous examinerons un nouvel article liminaire, dans des conditions probablement différentes, puisqu'il s'agira d'une nouvelle loi de programmation triennale des finances publiques. La précédente étant toujours en vigueur, nous devons reprendre les hypothèses déjà établies.

(Les amendements identiques n^{os} 51 et 23 sont adoptés.)

(L'article liminaire, amendé, est adopté.)

e. Projet de loi de finances rectificative pour 2014, adopté en Nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 16 juillet 2014, TA n° 381

- Article liminaire

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 s'établit comme suit :

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)*	<u>-2,3</u>
Solde conjoncturel (2)**	<u>-1,5</u>
Mesures exceptionnelles (3)*	-
Solde effectif (1 + 2 + 3)**	-3,8
* <i>En points de produit intérieur brut potentiel.</i>	
** <i>En points de produit intérieur brut.</i>	

2. Sénat

a. Rapport n° 750 de M. François MARC, déposé le 17 juillet 2014

II. LES ARTICLES MODIFIÉS PAR RAPPORT À LEUR RÉDACTION ISSUE DE LA PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA REPRISE D'INITIATIVES DU SÉNAT

L'Assemblée nationale a **repris cinq amendements (portant sur quatre articles différents) qui avaient été adoptés par le Sénat en première lecture, avant le rejet de la première partie du texte, qui a entraîné le rejet de l'ensemble de celui-ci :**

- à **l'article liminaire** (Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014), elle a adopté deux amendements identiques, à l'initiative du Gouvernement et de notre collègue député Hervé Mariton, reprenant celui qui avait été adopté par le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, tendant à rétablir les prévisions de solde conjoncturel et de solde structurel de la version initiale du projet de loi ;

b. Compte-rendu des débats – séance du 21 juillet 2014

- Article liminaire (rejet)

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 s'établit comme suit :

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)*	-2,3
Solde conjoncturel (2)**	-1,5
Mesures exceptionnelles (3)*	-
Solde effectif (1 + 2 + 3)**	-3,8
* <i>En points de produit intérieur brut potentiel.</i>	
** <i>En points de produit intérieur brut.</i>	

[Mme la présidente.](#) Je mets aux voix l'article liminaire.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'article.)

[Mme Nicole Bricq](#). C'est ridicule ! Franchement, vous ne vous grandissez pas !

[M. François Marc](#), rapporteur général de la commission des finances. L'article liminaire ! C'est incroyable !

c. Texte adopté par le Sénat, TA n° 161

Le Sénat n'a pas adopté, en nouvelle lecture, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

D. Lecture définitive

1. Assemblée nationale

a. Rapport n° 2181 de Mme Valérie Rabault, déposé le 23 juillet 2014

RAS

E. Texte adopté

- (AN NL) Article 9 ~~2 bis~~

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014 s'établit comme suit :

	Prévision d'exécution 2014
Solde structurel (1)*	-2,3
Solde conjoncturel (2)**	-1,5
Mesures exceptionnelles (3)*	-
Solde effectif (1 + 2 + 3)**	-3,8
* En points de produit intérieur brut potentiel.	
** En points de produit intérieur brut.	

Décision n° 2014 - 699 QPC

Article 9 (*ex 2 bis*) du projet de loi de finance rectificative pour 2014

Modalités d'application du plafonnement pour 2014 de la taxe
additionnelle à la cotisation des entreprises pour frais de chambres de
métiers et d'artisanat

Historique

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Table des matières

I. Texte adopté.....	3
- Article 9 (<i>ex 2 bis</i>)	3
II. Consolidation	4
A. Code général des impôts	4
- Article 1601	4
- Article 1601-0 A	6
- Article 1601 A	6
- Article 1601 B.....	6
B. Code de l'artisanat	7
- Article 5-1	7
- Article 5-7.....	7
- Article 5-8.....	7
III. Travaux parlementaires	9
A. Première lecture	9
1. Assemblée nationale	9
a. Projet de loi n° 2024, déposé le 11 juin 2014	9
b. Amendements adoptés en séance publique	9
- Amendement n°68	9
c. Compte-rendu des débats – 2 ^{ème} séance du 25 juin 2014.....	10
2. Sénat.....	11
a. Projet de loi n° 671, transmis le 1 ^{er} juillet 2014.....	11
- Article 2 bis (nouveau)	11
b. Rapport n°672 de M. François MARC, déposé le 2 juillet 2014	12
c. Amendements adoptés	13
- Amendement n° 202	13

d. Compte-rendu des débats – séance du 7 juillet 2014	15
- Article 2 bis (nouveau)	15
B. Commission mixte paritaire - Echec	18
- Rapports n° 713 de M. François MARC (Sénat) et n° 2121 de Mme Valérie RABAULT (AN), déposés le 10 juillet 2014	18
C. Nouvelle lecture	18
1. Assemblée nationale	19
a. Projet de loi n° 2109, transmis le 10 juillet 2014.....	19
- Article 2 bis (nouveau)	19
a. Rapport n°2124 de Mme Valérie RABAULT, déposé le 11 juillet 2014	19
- Article 2 bis	19
b. Amendements adoptés	20
- Amendement n° 59	20
- Amendement n° 136 (rect.).....	21
c. Compte-rendu des débats – 1 ^{ère} séance du 16 juillet 2014.....	22
- Article 2 bis	22
2. Sénat.....	23
a. Projet de loi n° 747, transmis le 16 juillet 2014.....	23
- Article 2 bis	23
b. Rapport n° 750 de M. François MARC, déposé le 17 juillet 2014	24
c. Compte-rendu des débats – séance du 21 juillet 2014	24
d. Texte adopté par le Sénat, TA n° 161	24
D. Lecture définitive.....	24
1. Assemblée nationale	24
a. Rapport n° 2181 de Mme Valérie Rabault, déposé le 23 juillet 2014	24
b. Compte-rendu des débats – 1 ^{ère} séance du 23 juillet 2014.....	25
E. Texte adopté.....	25
- (AN NL) Article 9 2-bis	25

I. Texte adopté

- Article 9 (ex 2 bis)

I. – L'article 1601 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « d'un plafond individuel fixé par référence au » sont remplacés par le mot : « du » ;

2° Le troisième alinéa est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :

« Ce plafond prévu au même I est décomposé en deux sous-plafonds : un sous-plafond relatif à la somme des produits du droit fixe défini au *a* du présent article, du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et un sous-plafond relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation défini au *c* du présent article.

« Ces deux sous-plafonds sont obtenus en répartissant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues entre les différentes composantes de la taxe figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

« Pour l'application du premier sous-plafond susmentionné, il est opéré en fin d'exercice, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds mentionné au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au *a* et du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 précitée.

« En 2014, le fonds mentionné au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat est alimenté par un prélèvement sur les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle et la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, dont le fonds de roulement constaté à fin 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges. Le prélèvement est fixé pour tous les établissements concernés à 50 % de la partie excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées. Dans chaque région, le prélèvement sur chaque établissement concerné est effectué par titre de perception émis par l'ordonnateur compétent. Il est recouvré comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Son produit est reversé au fonds de financement et d'accompagnement.

« Le fonds de roulement est défini, pour chaque établissement, par différence entre les ressources stables (capitaux propres, provisions, dettes d'emprunt) et les emplois durables (actif immobilisé). Les charges prises en compte pour ramener le fonds de roulement à une durée sont les charges décaissables non exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotations aux amortissements et plus les charges financières).

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu, pour chaque bénéficiaire, en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. »

II. – L'article 5-8 du code de l'artisanat est complété par un 6° ainsi rédigé :

« 6° Elle gère, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres de métiers et de l'artisanat une ressource collective pour la mise en œuvre des mutualisations et restructurations obligatoires ou décidées par son assemblée générale. Le fonds est alimenté par une contribution obligatoire de chaque établissement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Le montant global annuel de la dotation et son affectation sont définis chaque année par l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat. »

II. Consolidation

A. Code général des impôts

Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt

Deuxième Partie : Impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes

Titre III : Impositions perçues au profit de certains établissements publics et d'organismes divers

Chapitre premier : Impôts directs et taxes assimilées

Section II : Taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat

- **Article 1601**

Version en vigueur avec terme du 1 janvier 2013 au 1 janvier 2015¹

Modifié par LOI n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 - art. 2 et art. 39

Une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises est perçue au profit des chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou des chambres de métiers et de l'artisanat de région et de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

Le produit de cette taxe est affecté à chacun des bénéficiaires mentionnés au premier alinéa dans la limite ~~du~~ **plafond individuel fixé par référence au** du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

~~Ce plafond individuel est obtenu pour chaque bénéficiaire ainsi que pour les bénéficiaires mentionnés à l'article 1er de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en répartissant le montant prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.~~

Ce plafond prévu au même I est décomposé en deux sous-plafonds : un sous-plafond relatif à la somme des produits du droit fixe défini au *a* du présent article, du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et un sous-plafond relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation défini au *c* du présent article.

Ces deux sous-plafonds sont obtenus en répartissant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues entre les différentes composantes de la taxe figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

« Pour l'application du premier sous-plafond susmentionné, il est opéré en fin d'exercice, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds mentionné au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au *a* et du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 précitée.

En 2014, le fonds mentionné au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat est alimenté par un prélèvement sur les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle et la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, dont le fonds de roulement constaté à fin 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges. Le prélèvement est fixé pour tous les établissements concernés à 50 % de la partie excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées. Dans chaque région, le prélèvement sur chaque établissement concerné est effectué par titre de perception émis par l'ordonnateur compétent. Il est recouvré comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Son produit est reversé au fonds de financement et d'accompagnement.

Le fonds de roulement est défini, pour chaque établissement, par différence entre les ressources stables (capitales propres, provisions, dettes d'emprunt) et les emplois durables (actif immobilisé). Les charges prises en compte pour ramener le fonds de roulement à une durée sont les charges décaissables non

¹ Une version issue de l'art. 29 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2015 : la dernière phrase du sixième alinéa de l'article 1601 est supprimée.

exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotations aux amortissements et plus les charges financières).

Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu, pour chaque bénéficiaire, en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

Par dérogation au II du même article 46, les plafonds individuels portent sur les émissions rattachées aux rôles de l'année de référence sans prise en compte des remboursements et dégrèvements relatifs à cette taxe.

Cette taxe pourvoit à une partie des dépenses des établissements publics constituant le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Elle est employée, dans le respect des règles de concurrence nationales et communautaires, pour remplir les missions qui leur sont confiées par les lois et les règlements, à l'exclusion des activités marchandes.

La taxe est acquittée par les chefs d'entreprises individuelles ou les sociétés soumis à l'obligation de s'inscrire au répertoire des métiers ou qui y demeurent immatriculés. Les personnes physiques titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées mentionnée à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité mentionnée à l'article L. 815-24 du même code sont dégrévées d'office de la taxe. Les chefs d'entreprises individuelles exerçant une activité artisanale à titre principal bénéficiant du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du même code sont exonérés de cette taxe jusqu'au terme de la deuxième année civile suivant celle de la création de leur entreprise.

Cette taxe est composée :

a) D'un droit fixe par ressortissant égal à la somme des droits arrêtés par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ainsi que par la chambre régionale de métiers et de l'artisanat ou par la chambre de métiers et de l'artisanat de région, dans la limite d'un montant maximal fixé dans le tableau suivant en proportion du montant annuel du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1er janvier de l'année d'imposition :

(En %)

	2011	2012	2013	2014 et années suivantes
Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat	0,0436	0,0425	0,0414	0,0403
Chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou chambres de métiers et de l'artisanat de région	0,3112	0,3032	0,2952	0,2872
Chambre régionale de métiers et de l'artisanat ou chambre de métiers et de l'artisanat de région de Lorraine : droit fixe applicable aux ressortissants du département de la Moselle	0,0274	0,0267	0,0254	0,0247

b) D'un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises, dont le produit est arrêté par les chambres mentionnées au a ; celui-ci ne peut excéder 60 % du produit du droit fixe revenant aux chambres mentionnées au a.

Toutefois, les chambres mentionnées au a sont autorisées à porter le produit du droit additionnel jusqu'à 90 % du produit du droit fixe, afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

A compter du 1er janvier 2013, la part du produit du droit additionnel dépassant 60 % du produit du droit fixe fait l'objet d'une convention d'objectifs et de moyens conclue avec l'Etat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

c) D'un droit additionnel par ressortissant, affecté par les chambres mentionnées au a au financement d'actions de formation, au sens des articles L. 6313-1 à L. 6313-11 et L. 6353-1 du code du travail, des chefs d'entreprises artisanales dans la gestion et le développement de celles-ci. Ces actions de formation font l'objet d'une comptabilité analytique et sont gérées sur un compte annexe. Ce droit est fixé à 0,12 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1er janvier de l'année d'imposition.

Le présent article n'est applicable dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin qu'en ce qui concerne le droit fixe arrêté par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat. Il n'est applicable dans le département de la Moselle qu'en ce qui concerne le droit fixe arrêté par l'assemblée permanente des chambres

de métiers et de l'artisanat et par la chambre régionale de métiers et de l'artisanat ou la chambre de métiers et de l'artisanat de région de Lorraine et le droit additionnel figurant au c.

- Article 1601-0 A

Créé par LOI n°2014-626 du 18 juin 2014 - art. 29

Par dérogation aux a et b de l'article 1601 et à l'article 1601 A du présent code, les droits correspondants dus par les chefs d'entreprise bénéficiant du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale sont calculés en appliquant au montant de leur chiffre d'affaires le taux applicable prévu par le tableau suivant :

(en pourcentage)

	HORS ALSACE-MOSELLE	ALSACE	MOSELLE
Prestation de services	0,48	0,65	0,83
Achat-vente	0,22	0,29	0,37

Ces droits sont recouverts et contrôlés par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4 du code de la sécurité sociale suivant la périodicité, selon les règles et sous les garanties et les sanctions applicables au recouvrement des cotisations et des contributions de sécurité sociale mentionnées à l'article L. 133-6-8 du même code. Les règles applicables en cas de contentieux sont celles prévues au chapitre II du titre IV du livre Ier dudit code.

Un arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et de l'artisanat prévoit les modalités de la rémunération du service rendu par les organismes chargés du recouvrement de ces droits.

Le présent article s'applique au chiffre d'affaires réalisé à compter du 1er janvier 2015.

- Article 1601 A

Modifié par LOI n°2011-1977 du 28 décembre 2011 - art. 46 (V)

Un droit égal à 10 % du montant maximal du droit fixe revenant aux chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou aux chambres de métiers et de l'artisanat de région, tel qu'il est fixé au tableau du a de l'article 1601, est perçu et affecté, dans la limite du plafond fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, à un fonds destiné à financer des actions de promotion et de communication au profit de l'artisanat. Il est recouvert dans les mêmes conditions que la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat. Les ressources de ce fonds sont gérées par un établissement public à caractère administratif créé à cet effet par décret en Conseil d'Etat.

Le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat remet avant le 1er mars de chaque année un rapport au Parlement précisant le montant des sommes perçues ainsi que leur affectation au titre du droit visé au premier alinéa.

Les chefs d'entreprises individuelles exerçant une activité artisanale à titre principal bénéficiant du régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale sont exonérés de ce droit jusqu'au terme de la deuxième année civile suivant celle de la création de leur entreprise.

- Article 1601 B

Modifié par LOI n°2010-1657 du 29 décembre 2010 - art. 137 (V)

La contribution visée aux deuxième et troisième alinéas du II de l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs est affectée au fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers visé au III de l'article précité.

Elle est égale à 0,17 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1er janvier de l'année d'imposition et est recouverte dans les mêmes conditions que la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat.

B. Code de l'artisanat

Titre II : Des chambres de métiers et de l'artisanat de région

Chapitre I : Institution et organisation.

- Article 5-1

Créé par LOI n°2010-853 du 23 juillet 2010 - art. 12

Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat se compose de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, des chambres de métiers et de l'artisanat de région, ainsi que des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales, qui sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants et collaborateurs d'entreprise élus.

Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat contribue au développement économique des entreprises immatriculées au répertoire des métiers ainsi qu'au développement des territoires, en remplissant en faveur des acteurs économiques et en partenariat avec les structures existantes toute mission d'intérêt général en faveur du secteur de l'artisanat.

Sont associées au réseau, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les chambres de métiers régies par les articles 103 et suivants du code professionnel local maintenu en vigueur par la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

- Article 5-7

Créé par LOI n°2010-853 du 23 juillet 2010 - art. 12

L'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat est l'établissement public, placé à la tête du réseau défini à l'article 5-1, habilité à représenter les intérêts des métiers et de l'artisanat auprès de l'Etat, de l'Union européenne ainsi qu'au plan international.

Son organe délibérant est constitué des présidents en exercice des chambres de métiers et de l'artisanat de région et des chambres régionales de métiers et de l'artisanat, de ceux des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et des présidents des sections constituées en application du III de l'article 5-2.

- Article 5-8

Créé par LOI n°2010-853 du 23 juillet 2010 - art. 12

L'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat assure l'animation de l'ensemble du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Elle veille au bon fonctionnement du réseau.

A ce titre :

- 1° Elle élabore la stratégie nationale du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat ;
- 2° Elle définit des normes d'intervention pour les établissements membres du réseau et s'assure du respect de ces normes ;
- 3° Elle gère les projets nationaux du réseau et elle peut en confier la maîtrise d'ouvrage à un autre établissement du réseau ;
- 4° Elle définit et suit la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des chambres, négocie et signe les accords nationaux en matière sociale applicables aux personnels des chambres qui sont soumis à un agrément prévu par décret en Conseil d'Etat s'ils ont un impact sur les rémunérations ;
- 5° Elle décide en assemblée générale des marchés ou accords-cadres relatifs aux achats de fournitures ou de prestations de services qu'elle passe au nom et pour le compte des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ces décisions s'imposent aux établissements du réseau qui ne sont pas, à la date à laquelle ces décisions sont prises, déjà engagés dans un marché ou un accord-cadre portant sur les mêmes achats. Les modalités de mise en œuvre du présent 5° sont fixées par décret.

6° Elle gère, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres de métiers et de l'artisanat une ressource collective pour la mise en œuvre des mutualisations et restructurations obligatoires ou décidées par son assemblée générale. Le fonds est alimenté par une contribution obligatoire de chaque établissement du réseau des chambres de métiers et

de l'artisanat. Le montant global annuel de la dotation et son affectation sont définis chaque année par l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

III. Travaux parlementaires

A. Première lecture

1. Assemblée nationale

a. Projet de loi n° 2024, déposé le 11 juin 2014

L'article ne fait pas partie du projet de loi initial.

b. Amendements adoptés en séance publique

- Amendement n°68

M. Grandguillaume et M. Fauré

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 2, insérer l'article suivant:

L'article 1601 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « d'un plafond individuel fixé par référence au » sont remplacés par le mot : « du » ;

2° Le troisième alinéa est remplacé par huit alinéas ainsi rédigés :

« Ce plafond, prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée, est décomposé en deux sous-plafonds : un sous-plafond relatif à la somme des produits du droit fixe défini au a) du présent article, du droit additionnel défini au b) du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et un sous-plafond relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation défini au c) du présent article.

« Ces deux sous-plafonds sont obtenus en répartissant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues entre les différentes composantes de la taxe figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

« Pour l'application du premier sous-plafond susmentionné, il est créé auprès de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat un fonds de financement et d'accompagnement alimenté par un prélèvement sur les établissements du réseau situés dans les régions où le fonds de roulement agrégé de tous les établissements constaté à la fin de l'année 2013 est supérieur à quatre mois de charges, après déduction des réserves pour investissements votées en assemblée générale et faisant l'objet d'un marché public ou de l'accord des co-financeurs et de la tutelle.

« En 2014, le prélèvement sur la partie de fonds de roulement agrégé constaté à la fin de l'année 2013 excédant quatre mois de charges, après déduction des réserves pour investissements définies ci-dessus, est fixé à 50 % pour chaque région concernée. Dans chaque région, le prélèvement est effectué pour chaque établissement concerné par titre de perception après calcul de la direction régionale des finances publiques et reversé au fonds de financement et d'accompagnement.

« Le fonds de roulement est défini, pour chaque établissement, par différence entre les ressources stables : capitaux propres, provisions, dettes d'emprunt et les emplois durables (actif immobilisé). Les charges prises en compte pour ramener le fonds de roulement à une durée sont les charges décaissables non exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotations aux amortissements et plus les charges financières).

« Il est opéré en fin d'exercice 2014, au profit du budget général un prélèvement sur le fonds de financement et d'accompagnement précédemment défini, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au a) et du droit additionnel défini au b) du présent article et de l'article 3 de la loi n°48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

« Une fois ce prélèvement opéré, la partie restant disponible de ce fonds de financement et d'accompagnement géré par l'Assemblée permanente des chambre des métiers et de l'artisanat est utilisée pour financer la mutualisation et la péréquation au sein du réseau.

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu pour chaque bénéficiaire en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

La loi de finances pour 2014 a abaissé le plafond des ressources fiscales affectées au réseau des chambres de métiers et de l'artisanat à 245 M€ contre 280 M€ en 2013.

Or l'article 1601 du code général des impôts répartit ce plafond global en plafonds individuels pour chaque bénéficiaire de la taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) -vingt-six chambres de niveau régional et l'APCMA- au prorata des émissions figurant dans les rôles généraux de l'année précédente.

Ce dispositif pose plusieurs difficultés :

- la réduction des ressources fiscales est calculée de façon homothétique entre tous les établissements, au prorata des montants de l'année précédente, sans tenir compte de la situation financière des chambres, de la présence de CFA, des investissements en cours ; or, la situation économique de nombreuses chambres est très tendue, le réseau des CMA étant globalement tout juste à l'équilibre en 2013, avec au moins 40 % de chambres en déficit, particulièrement celles qui gèrent des CFA ; des plans sociaux se multiplient. Ce dispositif tend ainsi à aggraver la situation de territoires déjà défavorisés ;
- ce mode de calcul neutralise tout effort d'accompagnement à la création d'entreprises, les ressortissants supplémentaires n'étant pas financièrement valorisés (risque de baisse de la création d'entreprises et d'emploi) ;
- le dispositif actuel rend inopérant le principe du conventionnement entre les chambres régionales et l'État dans le cadre d'un contrat d'objectif et de moyens pour la part du droit additionnel dépassant 60 %, jusqu'à 90 % maximum, tel que prévu dans l'article 1601 du CGI. Le plafonnement remet totalement en cause les plans de financement qui pouvaient être envisagés et validés par le Préfet de région ;
- autre inconvénient majeur, ce dispositif peut aboutir à l'application d'un plafonnement individuel d'une région, même si le plafonnement global du réseau des CMA n'est pas atteint, ce qui va à l'encontre de la volonté du législateur qui a fixé uniquement un montant global. C'est le cas pour les chambres de métiers et de l'artisanat de la Réunion et du Languedoc Roussillon sur l'année 2013.

C'est pourquoi il est proposé de remplacer dès 2014 ce plafonnement proportionnel par un prélèvement global au montant identique, ciblé sur les excédents de réserves des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce prélèvement sera effectué sur un fonds de péréquation ad hoc.

Ce nouveau dispositif, neutre pour l'État, éviterait non seulement l'appauvrissement des chambres de métiers et de l'artisanat en difficulté mais permettrait aussi de constituer un fonds de mutualisation et de péréquation destiné à aider ces chambres.

Lors de l'assemblée générale de l'APCMA les 27 et 28 mai 2014, les CMA ont adopté à 80 % une délibération favorable à la mise en œuvre de ce dispositif.

c. Compte-rendu des débats – 2^{ème} séance du 25 juin 2014

M. le président. La parole est à M. Alain Fauré, pour soutenir l'amendement n° 68.

M. Alain Fauré. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État chargé du budget, madame la rapporteure générale, cet amendement vise à permettre une péréquation entre les chambres des métiers, afin d'en améliorer le fonctionnement. La situation de ces chambres est en effet très variable de l'une à l'autre. Certaines ont fait des investissements récents, d'autres pas ; certaines sont situées sur un territoire riche, d'autres non.

C'est pourquoi nous préconisons une péréquation qui permettra aux chambres des métiers de mieux assurer leur rôle et de participer activement à la formation de jeunes, dont beaucoup ont eu un parcours scolaire chaotique et qui, au travers de l'apprentissage, ont la chance de pouvoir se former à un métier. Soixante-seize pour cent de ces jeunes ont acquis un métier à l'issue de leur formation et sur ces 76 %, plus de la moitié créera une entreprise artisanale ou commerciale.

J'espère, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure générale, que vous soutiendrez cet amendement qui ne vise qu'à une péréquation, ne grèvera pas le budget de l'État et ne fera pas appel à l'impôt.

M. le président. La parole est à Mme Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour donner l'avis de la commission.

Mme Valérie Rabault, *rapporteuse générale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*. La commission, monsieur Fauré, partage votre objectif : il s'agit en effet de répartir l'effort, avec les deux sous-plafonds que vous proposez. Toutefois, quelques difficultés techniques nées de la rédaction de l'amendement, nous ont conduits à y donner un avis défavorable. Ainsi la notion de fonds de roulement est-elle une notion comptable fragile, en tout cas dont l'appréciation peut être imprécise.

Mme Valérie Rabault, *rapporteuse générale*. La réforme que vous proposez, neutre pour le budget de l'État, n'en est pas moins intéressante. Le Gouvernement s'est engagé à trouver une solution si ces questions techniques sont résolues. À ce stade, la commission a repoussé votre amendement, mais souhaite, sous réserve des précisions demandées, qu'il puisse être adopté en deuxième lecture.

M. Alain Fauré. Nous apporterons ces précisions.

M. le président. La parole est à M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État chargé du budget*. Je rejoins l'avis de la rapporteure générale. Je considérerai toutefois cet amendement avec bienveillance et souhaite qu'il soit adopté. La complexité du dispositif que vous proposez appelle certes certaines précisions. Mais je me félicite de votre proposition, qui doit permettre une bonne gestion de l'argent public. En effet, vu la diversité, tant de notre territoire que des activités des chambres de métiers, certaines d'entre elles rencontrent des difficultés de trésorerie alors que d'autres non.

Votre amendement permet de résoudre ce problème au mieux. Même si quelques imperfections demeurent dans sa rédaction, je suggère que nous l'adoptions. Nous pourrions toujours l'améliorer en deuxième lecture. Le Gouvernement y est donc favorable, monsieur Fauré. Je vous remercie d'ailleurs de cet amendement qui permettra une meilleure gestion des chambres des métiers, ce qui est bien l'objectif.

M. le président. La parole est à M. Alain Fauré.

M. Alain Fauré. Je prends acte avec satisfaction de cette position. L'assemblée générale des chambres des métiers avait approuvé cette réforme et souhaité la porter, de façon à assurer une bonne répartition des moyens et permettre un bon fonctionnement des chambres sur l'ensemble du territoire.

(L'amendement n° 68 est adopté.)

2. Sénat

a. **Projet de loi n° 671, transmis le 1^{er} juillet 2014**

- **Article 2 bis (nouveau)**

L'article 1601 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « d'un plafond individuel fixé par référence au » sont remplacés par le mot : « du » ;

2° Le troisième alinéa est remplacé par huit alinéas ainsi rédigés :

« Ce plafond prévu au même I est décomposé en deux sous-plafonds : un sous-plafond relatif à la somme des produits du droit fixe défini au *a* du présent article, du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et un sous-plafond relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation défini au *c* du présent article.

« Ces deux sous-plafonds sont obtenus en répartissant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues entre les différentes composantes de la taxe figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

« Pour l'application du premier sous-plafond susmentionné, il est créé auprès de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat un fonds de financement et d'accompagnement alimenté par un prélèvement sur les établissements du réseau situés dans les régions où le fonds de roulement agrégé de tous les établissements constaté à la fin de l'année 2013 est supérieur à quatre mois de charges, après déduction des réserves pour investissements votées en assemblée générale et faisant l'objet d'un marché public ou de l'accord des cofinanceurs et de la tutelle.

« En 2014, le prélèvement sur la partie de fonds de roulement agrégé constaté à la fin de l'année 2013 excédant quatre mois de charges, après déduction des réserves pour investissements définies ci-dessus, est fixé à 50 % pour chaque région concernée. Dans chaque région, le prélèvement est effectué pour chaque établissement concerné par titre de perception, après calcul de la direction régionale des finances publiques, et reversé au fonds de financement et d'accompagnement.

« Le fonds de roulement est défini, pour chaque établissement, par différence entre les ressources stables (capitaux propres, provisions, dettes d'emprunt) et les emplois durables (actif immobilisé). Les charges prises en compte pour ramener le fonds de roulement à une durée sont les charges décaissables non exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotations aux amortissements et plus les charges financières).

« Il est opéré en fin d'exercice 2014, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds de financement et d'accompagnement précédemment défini, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au *a* et du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 précitée.

« Une fois ce prélèvement opéré, la partie restant disponible de ce fonds de financement et d'accompagnement géré par l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat est utilisée pour financer la mutualisation et la péréquation au sein du réseau.

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu, pour chaque bénéficiaire, en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. »

b. Rapport n°672 de M. François MARC, déposé le 2 juillet 2014

- ARTICLE 2 bis (nouveau)

(Articles 1601 du code général des impôts) - Modalités d'application du plafonnement pour 2014 de la taxe additionnelle à la cotisation des entreprises pour frais de chambres de métiers et d'artisanat

Commentaire : le présent article vise à préciser les modalités d'application du plafonnement pour 2014 de la taxe additionnelle à la cotisation des entreprises pour frais de chambres de métiers et d'artisanat en remplaçant le plafonnement proportionnel des ressources des chambres par un mécanisme de péréquation.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS ET À DIVERS ORGANISMES CHARGÉS DE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a introduit un mécanisme de plafonnement et de reversement des ressources fiscales affectées à certains opérateurs et organismes dans un objectif de maîtrise de leurs dépenses, les recettes excédant le plafond fixé en loi de finances étant reversées au budget général de l'État.

Le principe a été élargi à 13 nouvelles taxes en 2013, intégrant pour la première fois la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour frais de chambres de métiers et d'artisanat, dont le montant était fixé à 280 millions d'euros.

B. LE PLAFOND AFFÉRENT À LA TAXE ADDITIONNELLE À LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR FRAIS DE CHAMBRES DE MÉTIERS ET D'ARTISANAT VOTÉ AU TITRE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2014

L'article 47 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a reconduit le même dispositif pour 2014 en abaissant de 35 millions d'euros le plafond de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) versée aux chambres de métier et d'artisanat (cf. tableau ci-après).

Évolution du plafond de la taxe additionnelle à la CFE

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2013	Plafond LFI 2014	Évolution du plafond
Fraction CRMA à la taxe additionnelle à la cotisation des entreprises pour frais de chambres de métiers et d'artisanat	Chambre de métiers et d'artisanat	280	245	- 35

Les prévisions de recettes pour 2014, soit 248,162 millions d'euros, conduisent à prévoir un reversement au budget général d'environ 3 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative de nos collègues Laurent Grandguillaume et Alain Fauré, un amendement, adopté avec un avis favorable du Gouvernement sur le fond mais critique de la commission des finances sur la forme, modifie l'article 1601 du code général des impôts en remplaçant le dispositif de répartition homothétique du plafond à l'ensemble des chambres régionales de métiers et de l'artisanat par un fonds *ad hoc* de péréquation destiné à tenir compte de la santé financière de chaque chambre. Le dispositif proposé prévoit d'appliquer le plafond global voté en loi de finances pour 2014 en le modulant pour chaque plafond individuel au lieu de l'appliquer *au prorata* prévu par l'article 1601 du code général des impôts.

Concrètement, il s'agirait pour chaque établissement régional de fixer deux sous-plafonds :

- le premier prenant en compte la situation de la trésorerie de chaque établissement, mesuré par le niveau de son fonds de roulement. En pratique, les établissements dont le fonds de roulement est supérieur à quatre mois de charges seraient tenus d'alimenter un fonds de financement géré par l'APCMA, lequel assurerait la péréquation au sein du réseau ;

- le second reprenant la formule prévue par l'article 1601 du code général des impôts au prorata des émissions perçues au titre des rôles de l'année précédant l'année de référence, c'est-à-dire suivant l'importance de l'établissement mesurée par le pourcentage que représente sa part de taxe perçue au regard du produit global.

Il convient de préciser que notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale, a émis un avis défavorable à cet amendement en ces termes : « *la commission [...] partage votre objectif : il s'agit en effet de répartir l'effort, avec les deux sous-plafonds que vous proposez. Toutefois, quelques difficultés techniques nées de la rédaction de l'amendement, nous ont conduits à y donner un avis défavorable. Ainsi la notion de fonds de roulement est-elle une notion comptable fragile, en tout cas dont l'appréciation peut être imprécise* ».

Pour sa part, tout en étant également critique sur la rédaction, le secrétaire d'État chargé du budget a émis un avis favorable, considérant que celle-ci pourrait être améliorée dans la suite de la navette législative.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que le dispositif proposé demeure neutre pour les finances publiques puisqu'il ne remet pas en cause le niveau du plafond voté en loi de finances pour 2014.

Néanmoins, il exprime les constats suivants :

- les modalités de calcul des plafonds individuels par le biais des fonds de roulement des établissements ne semblent ni clairement intelligibles, ni relever du niveau législatif, s'agissant de la définition de la règle de calcul ;

- la création d'un fond de péréquation *ad hoc* induit une couche supplémentaire de complexité qui contrevient à l'esprit même du plafonnement, qui se veut un outil de maîtrise des dépenses simple et lisible.

Aussi, tout en partageant l'esprit du dispositif proposé, votre rapporteur général vous propose un amendement visant à simplifier considérablement le fonctionnement par l'application de deux principes :

- la création d'une faculté ouverte à l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) de définir et voter une répartition du plafonnement tenant compte de la santé financière des établissements régionaux, selon des règles établies « en interne » par le réseau consulaire ;

- tout en maintenant le principe des plafonds individuels homothétiques tel qu'il est prévu par le code général des impôts en cas d'absence de décision par l'APCMA.

Une telle solution, neutre pour l'État, contribuerait à responsabiliser le réseau sans faire peser sur le législateur et l'autorité de tutelle une tâche qui relève davantage de la gestion interne au réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

c. Amendements adoptés

- Amendement n° 202

ARTICLE 2 BIS

I. – Alinéa 6

Après les mots :

il est

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

opéré en fin d'exercice, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds visé au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au a et du droit additionnel défini au b du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

II. – Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu pour chaque bénéficiaire en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

III. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – L'article 5-8 du code de l'artisanat est complété par un 6° ainsi rédigé :

« 6° Elle gère, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres de métiers et de l'artisanat une ressource collective pour la mise en œuvre des mutualisations et restructurations obligatoires ou décidées par son assemblée générale. Le fonds est alimenté par une contribution obligatoire de chaque établissement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Le montant global annuel de la dotation et son affectation sont définis chaque année par l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

« En 2014, ce fonds est alimenté par un prélèvement sur les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle et la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, dont le fonds de roulement constaté à fin 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges. Le prélèvement est fixé pour tous les établissements concernés à 50 % de la partie excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées. »

Objet

La loi de finances pour 2014 modifie l'article 1601 du code général des impôts en abaissant le plafond des ressources fiscales affectées au réseau des chambres de métiers et de l'artisanat à 245 M € contre 280 M € en 2013.

L'article 1601 du CGI répartit ainsi le plafond des ressources fiscales initialement global en plafonds individuels pour chaque bénéficiaire de la taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) - vingt-six chambres de niveau régional et l'APCMA- au prorata des émissions figurant dans les rôles généraux de l'année précédente.

Ce dispositif pose plusieurs difficultés :

- la réduction des ressources fiscales est calculée de façon homothétique entre tous les établissements, au prorata des montants de l'année précédente, sans tenir compte de la situation financière des chambres, de la présence de CFA, des investissements en cours ; or, la situation économique de nombreuses chambres est très tendue, le réseau des CMA étant globalement tout juste à l'équilibre en 2013, avec au moins 40 % de chambres en déficit, particulièrement celles qui gèrent des CFA ; des plans sociaux se multiplient.

Ainsi, ce dispositif aggrave la situation de territoires déjà défavorisés ;

- ce mode de calcul neutralise tout effort d'accompagnement à la création d'entreprises, les ressortissants supplémentaires n'étant pas financièrement valorisés (risque de baisse de la création d'entreprises et d'emploi) ;

- le dispositif actuel rend inopérant le principe du conventionnement entre les chambres régionales et l'État dans le cadre d'un contrat d'objectif et de moyens pour la part du droit additionnel dépassant 60 %, jusqu'à 90 % maximum, tel que prévu dans l'article 1601 du CGI. Le plafonnement remet totalement en cause les plans de financement qui pouvaient être envisagés et validés par le Préfet de région ;

- le plafonnement individuel des ressources fiscales, qui sont les principales ressources propres des chambres, conduira par effet de levier à la baisse des autres financements et partenariats, aggravant encore la situation. De plus, la capacité d'emprunt, nécessaire à la rénovation et l'équipement des établissements et CFA, qui est principalement indexée sur les ressources fiscales sera considérablement amoindrie ;

- de plus, ce dispositif peut aboutir à l'application d'un plafonnement individuel d'une région, même si le plafonnement global du réseau des CMA n'est pas atteint, ce qui va à l'encontre de la volonté du législateur

qui a initialement fixé un montant global. C'est le cas pour les chambres de métiers et de l'artisanat de la Réunion et du Languedoc Roussillon sur l'année 2013.

L'article 2bis du PLFR 2014, introduit par l'Assemblée nationale, remplace le plafonnement proportionnel par un prélèvement global au montant identique dès 2014, ciblé sur les excédents de réserves des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce prélèvement serait effectué sur un fonds de péréquation ad hoc. La suppression du plafond individuel est en effet indispensable pour éviter de mettre des chambres en résultat annuel déficitaire, avec ce que cela implique sur les autres financeurs et pour lever l'emprunt, quand bien même, elles pourraient puiser in fine dans leurs réserves.

Lors de l'assemblée générale de l'APCMA les 27 et 28 mai 2014, les CMA avaient adopté à 80 % une délibération favorable à la mise en œuvre de ce dispositif.

Neutre pour l'État, cette proposition de transfert, qui a reçu l'approbation du Gouvernement à l'Assemblée nationale, évite non seulement l'appauvrissement des chambres de métiers et de l'artisanat en difficulté mais permet aussi de constituer un fonds de mutualisation et de péréquation destiné à aider ces chambres. En outre, ce fonds de mutualisation répond aux exigences de sécurité juridique soulevées par le ministre du Budget lors des débats en première lecture du PLFR 2014.

d. Compte-rendu des débats – séance du 7 juillet 2014

- Article 2 bis (nouveau)

L'article 1601 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « d'un plafond individuel fixé par référence au » sont remplacés par le mot : « du » ;

2° Le troisième alinéa est remplacé par huit alinéas ainsi rédigés :

« Ce plafond prévu au même I est décomposé en deux sous-plafonds : un sous-plafond relatif à la somme des produits du droit fixe défini au *a* du présent article, du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et un sous-plafond relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation défini au *c* du présent article.

« Ces deux sous-plafonds sont obtenus en répartissant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues entre les différentes composantes de la taxe figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

« Pour l'application du premier sous-plafond susmentionné, il est créé auprès de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat un fonds de financement et d'accompagnement alimenté par un prélèvement sur les établissements du réseau situés dans les régions où le fonds de roulement agrégé de tous les établissements constaté à la fin de l'année 2013 est supérieur à quatre mois de charges, après déduction des réserves pour investissements votées en assemblée générale et faisant l'objet d'un marché public ou de l'accord des cofinanceurs et de la tutelle.

« En 2014, le prélèvement sur la partie de fonds de roulement agrégé constaté à la fin de l'année 2013 excédant quatre mois de charges, après déduction des réserves pour investissements définies ci-dessus, est fixé à 50 % pour chaque région concernée. Dans chaque région, le prélèvement est effectué pour chaque établissement concerné par titre de perception, après calcul de la direction régionale des finances publiques, et reversé au fonds de financement et d'accompagnement.

« Le fonds de roulement est défini, pour chaque établissement, par différence entre les ressources stables (capitaux propres, provisions, dettes d'emprunt) et les emplois durables (actif immobilisé). Les charges prises en compte pour ramener le fonds de roulement à une durée sont les charges décaissables non exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotations aux amortissements et plus les charges financières).

« Il est opéré en fin d'exercice 2014, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds de financement et d'accompagnement précédemment défini, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au *a* et du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 précitée.

« Une fois ce prélèvement opéré, la partie restant disponible de ce fonds de financement et d'accompagnement géré par l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat est utilisée pour financer la mutualisation et la péréquation au sein du réseau.

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu, pour chaque bénéficiaire, en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. »

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 6, présenté par M. Marc, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Le troisième alinéa de l'article 1601 du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Ce plafond individuel est fixé par une délibération en assemblée générale de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, selon des modalités de mise en œuvre fixées par décret, répartissant le montant prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée pour chaque bénéficiaire ainsi que pour les bénéficiaires mentionnés à l'article 1^{er} de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. À défaut d'adoption de cette délibération, ce plafond individuel est obtenu par répartition du montant précité au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. »

La parole est à M. le rapporteur général.

M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances. L'Assemblée nationale a introduit dans le texte cet article 2 *bis*, qui nous paraît complexe, comme souvent les dispositions qui concernent le financement des réseaux consulaires. Lors des débats à l'Assemblée nationale, la commission des finances comme le Gouvernement ont soulevé des problèmes rédactionnels, mais aussi de fond.

Dans ces conditions, et compte tenu des incertitudes existantes, il nous a paru nécessaire de simplifier considérablement le dispositif, ce qui est l'objet de notre amendement.

D'une part, il tend à confirmer la faculté de modulation de plafond par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat tenant compte de la santé financière des établissements régionaux, selon des règles établies « en interne » par le réseau consulaire. C'est une forme de souplesse qui nous accordons à l'assemblée permanente.

D'autre part, il vise à maintenir le principe, actuellement prévu par le code général des impôts, de la répartition au prorata des recettes des chambres en cas d'absence de délibération de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

Mes chers collègues, telles sont les éléments de précision et de simplification qu'il nous a paru utile d'apporter au travers de cet amendement.

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 79 est présenté par M. Reichardt.

L'amendement n° 202 est présenté par M. Patriat.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I. – Alinéa 6

Après les mots :

il est

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

opéré en fin d'exercice, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds visé au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au a et du droit additionnel défini au b du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

II. – Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu pour chaque bénéficiaire en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

III. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – L'article 5-8 du code de l'artisanat est complété par un 6° ainsi rédigé :

« 6° Elle gère, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres de métiers et de l'artisanat une ressource collective pour la mise en œuvre des mutualisations et restructurations obligatoires ou décidées par son assemblée générale. Le fonds est alimenté par une contribution obligatoire de chaque établissement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Le montant global annuel de la dotation et son affectation sont définis chaque année par l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

« En 2014, ce fonds est alimenté par un prélèvement sur les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle et la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, dont le fonds de roulement constaté à fin 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges. Le prélèvement est fixé pour tous les établissements concernés à 50 % de la partie excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées. »

L'amendement n° 79 n'est pas soutenu.

La parole est à M. François Patriat, pour présenter l'amendement n° 202.

M. François Patriat. Cet amendement vise les plafonds individuels applicables à chaque bénéficiaire de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat, qui a été instaurée dans le code général des impôts, comme notre rapporteur vient de l'expliquer excellemment.

Or ce dispositif pose un certain nombre de difficultés.

Tout d'abord, la réduction des ressources fiscales est calculée de façon homothétique entre tous les établissements, sans tenir compte de la situation de chaque chambre de métiers et de l'artisanat, ou CMA.

Ensuite, le plafonnement individuel des ressources fiscales, principales ressources propres des chambres, conduira, par effet de levier, à la baisse des autres financements et partenariats, aggravant la situation des chambres.

L'article 2 *bis* du projet de loi de finances rectificative pour 2014, introduit par l'Assemblée nationale, remplace le plafonnement proportionnel par un prélèvement global de montant identique, opéré dès 2014 et ciblé sur les excédents de réserves des chambres de métiers et de l'artisanat.

Ce prélèvement serait effectué sur un fonds de péréquation *ad hoc*. La suppression du plafond individuel est, en effet, indispensable pour éviter que le résultat annuel de certaines chambres ne soit déficitaire, ce qui leur poserait des difficultés pour lever l'emprunt auprès des autres financeurs, quand bien même elles pourraient puiser, *in fine*, dans leurs réserves.

Lors de l'assemblée générale de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, l'APCMA, les CMA avaient adopté, à 80 %, une délibération favorable à la mise en œuvre de ce dispositif.

Neutre pour l'État, cette proposition de transfert qui, je vous le rappelle, mes chers collègues, a reçu l'approbation du Gouvernement à l'Assemblée nationale, évite l'appauvrissement des chambres de métiers et de l'artisanat en difficulté. Elle permet également de constituer un fonds de mutualisation et de péréquation destiné à ces chambres, qui répond aux exigences de sécurité juridique soulevées par le secrétariat d'État au budget. Je vous invite donc à l'adopter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 202 ?

M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances. Monsieur Patriat, la commission des finances adhère à l'esprit de votre amendement. Toutefois, je vous invite à vous rallier à l'amendement n° 6 de la commission, qui vise les mêmes objectifs et dont les dispositions me paraissent plus simples.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. Tout à fait !

M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances. Cela dit, le Gouvernement aura peut-être une autre lecture que la mienne. Monsieur le secrétaire d'État, j'attends de savoir comment vous arbitrez entre les deux options qui vous sont soumises ! (M. le secrétaire d'État sourit.)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Ces deux amendements visent à modifier un mécanisme de péréquation mis en place par le vote d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale.

Ce mécanisme vise à instaurer une péréquation entre les chambres de métiers et de l'artisanat, afin d'aider les chambres qui font face à des difficultés financières. En effet, on le sait, la situation de ces structures consulaires est très hétérogène suivant les départements.

L'article 2 *bis*, qui a été créé par cet amendement, souffre néanmoins de quelques imperfections. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que la suite de l'examen du collectif budgétaire soit mise à profit pour

améliorer sa rédaction. Je me félicite donc que le Sénat ait rejoint notre préoccupation de mettre en place un mécanisme solide de péréquation entre les CMA et qu'il ait travaillé à l'amender.

Les dispositions de l'amendement n° 202 de M. Patriat permettent de ne pas s'éloigner du mécanisme adopté par l'Assemblée nationale : elles maintiennent le principe d'un fonds abondé par un prélèvement opéré sur certaines chambres, tout en apportant des améliorations au dispositif.

Le Gouvernement est plus favorable à cet amendement qu'à l'amendement n° 6 de la commission, dont les dispositions ont le mérite de la simplicité, mais nous semblent s'écarter trop fortement de la solution imaginée par les députés. En effet, elles impliquent que l'on abandonne l'idée, à laquelle le Gouvernement tient, d'un fonds de péréquation. Par ailleurs, elles pourraient ne pas être opérationnelles dans l'hypothèse où aucune délibération ne serait votée pour fixer la répartition des plafonds individuels des CMA : il n'y aurait, alors, pas de péréquation.

C'est pourquoi le Gouvernement invite le Sénat à adopter l'amendement n° 202 de M. Patriat...

M. François Patriat. Identique à l'amendement n° 79 de M. Reichardt !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. ... identique à l'amendement n° 79 de M. Reichardt, en effet, plutôt que l'amendement n° 6 de la commission.

M. François Patriat. Merci, monsieur le secrétaire d'État !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances. M. le secrétaire d'État a utilisé un mot qui, chez moi, fait mouche, celui de « péréquation », en estimant que cet objectif serait mieux servi par l'amendement de M. Patriat.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. C'est le péréquateur général ! (Sourires.)

M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances. Pour ce qui concerne le financement des chambres de métiers et de l'artisanat, cet objectif me paraît tout à fait louable.

Dès lors, si les membres de la commission des finances n'y voient pas d'objection, je retire l'amendement n° 6 de la commission, et me rallie volontiers au dispositif proposé par François Patriat.

M. Francis Delattre. Et par M. Reichardt !

M. François Patriat. Je l'ai dit ! (Sourires.)

M. le président. L'amendement n° 6 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 202.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2 *bis*, modifié.

(L'article 2 bis est adopté.)

(...)

Le Sénat n'a pas adopté les articles modifiés par les amendements soumis à seconde délibération, ainsi que l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

En conséquence, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté.

B. Commission mixte paritaire - Echec

- Rapports n° 713 de M. François MARC (Sénat) et n° 2121 de Mme Valérie RABAULT (AN), déposés le 10 juillet 2014

Réunie le jeudi 10 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, la commission mixte paritaire a constaté ne pouvoir parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

C. Nouvelle lecture

1. Assemblée nationale

a. Projet de loi n° 2109, transmis le 10 juillet 2014

- Article 2 bis (nouveau)

L'article 1601 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « d'un plafond individuel fixé par référence au » sont remplacés par le mot : « du » ;

2° Le troisième alinéa est remplacé par huit alinéas ainsi rédigés :

« Ce plafond prévu au même I est décomposé en deux sous-plafonds : un sous-plafond relatif à la somme des produits du droit fixe défini au *a* du présent article, du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et un sous-plafond relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation défini au *c* du présent article.

« Ces deux sous-plafonds sont obtenus en répartissant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues entre les différentes composantes de la taxe figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

« Pour l'application du premier sous-plafond susmentionné, il est créé auprès de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat un fonds de financement et d'accompagnement alimenté par un prélèvement sur les établissements du réseau situés dans les régions où le fonds de roulement agrégé de tous les établissements constaté à la fin de l'année 2013 est supérieur à quatre mois de charges, après déduction des réserves pour investissements votées en assemblée générale et faisant l'objet d'un marché public ou de l'accord des cofinanceurs et de la tutelle.

« En 2014, le prélèvement sur la partie de fonds de roulement agrégé constaté à la fin de l'année 2013 excédant quatre mois de charges, après déduction des réserves pour investissements définies ci-dessus, est fixé à 50 % pour chaque région concernée. Dans chaque région, le prélèvement est effectué pour chaque établissement concerné par titre de perception, après calcul de la direction régionale des finances publiques, et reversé au fonds de financement et d'accompagnement.

« Le fonds de roulement est défini, pour chaque établissement, par différence entre les ressources stables (capitaux propres, provisions, dettes d'emprunt) et les emplois durables (actif immobilisé). Les charges prises en compte pour ramener le fonds de roulement à une durée sont les charges décaissables non exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotations aux amortissements et plus les charges financières).

« Il est opéré en fin d'exercice 2014, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds de financement et d'accompagnement précédemment défini, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au *a* et du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 précitée.

« Une fois ce prélèvement opéré, la partie restant disponible de ce fonds de financement et d'accompagnement géré par l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat est utilisée pour financer la mutualisation et la péréquation au sein du réseau.

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu, pour chaque bénéficiaire, en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. »

a. Rapport n°2124 de Mme Valérie RABAULT, déposé le 11 juillet 2014

- Article 2 bis

Modification des règles de plafonnement de la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises affectée aux chambres de métiers et de l'artisanat

Le présent article additionnel est issu d'un amendement présenté par MM. Laurent Grandguillaume et Alain Fauré qui a reçu un avis favorable de la Rapporteuse générale sur le fond, mais qui a néanmoins été repoussé par la commission des Finances au regard des nombreuses difficultés juridiques qu'il posait.

Le Gouvernement ayant considéré cet amendement avec bienveillance, il a toutefois été adopté et devrait être amendé en nouvelle lecture.

L'objectif poursuivi par ses auteurs est de modifier les règles de plafonnement de la taxe additionnelle sur la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) affectée aux chambres des métiers et de l'artisanat de manière à

ce que ce plafonnement ne s'applique plus sur la fraction de taxe affectée à chacune des chambres, mais sur le montant total de la taxe dont bénéficient les chambres.

Les chambres pourraient alors mettre en œuvre un mécanisme de péréquation de leurs recettes afin de mieux prendre en compte les capacités financières de chacune d'entre elles, sans modifier le niveau de l'écrêtement de la taxe reversée à l'État et donc sans impacter la norme de dépense.

Pour cela, il est proposé de remplacer le plafonnement en vigueur par deux sous-plafonds :

- un premier sous-plafond global dont les ressources dépassant celui-ci alimenterait un fonds destiné à reverser à l'État la différence entre ce sous-plafond et le produit de la taxe ;
- un deuxième sous-plafond qui plafonnerait la recette de TA-CFE perçue par chacune des chambres selon la méthode actuellement appliquée.

Cette solution pose toutefois un certain nombre de difficultés d'ordre juridique qui ne permettent pas son application en l'état de la rédaction proposée. Des amendements de correction s'avèrent donc nécessaires, voire une solution alternative qui poursuive les mêmes finalités, dans le cadre de la nouvelle lecture.

b. Amendements adoptés

- Amendement n° 59

ARTICLE 2 BIS

I. – Après la première occurrence du mot :

« est »,

rédiger ainsi la fin de l'alinéa 6 :

« opéré en fin d'exercice, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds visé au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au a et du droit additionnel défini au b du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. ».

II. – En conséquence, après le même alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu pour chaque bénéficiaire en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. ».

III. – En conséquence, compléter cet article par les trois alinéas suivants :

« II. – L'article 5-8 du code de l'artisanat est complété par un 6° ainsi rédigé :

« 6° Elle gère, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres de métiers et de l'artisanat une ressource collective pour la mise en œuvre des mutualisations et restructurations obligatoires ou décidées par son assemblée générale. Le fonds est alimenté par une contribution obligatoire de chaque établissement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Le montant global annuel de la dotation et son affectation sont définis chaque année par l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

« En 2014, ce fonds est alimenté par un prélèvement sur les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle et la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, dont le fonds de roulement constaté à fin 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges. Le prélèvement est fixé pour tous les établissements concernés à 50 % de la partie excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

La loi de finances pour 2014 modifie l'article 1601 du code général des impôts en abaissant le plafond des ressources fiscales affectées au réseau des chambres de métiers et de l'artisanat à 245 M € contre 280 M € en 2013.

L'article 1601 du CGI répartit ainsi le plafond des ressources fiscales initialement global en plafonds individuels pour chaque bénéficiaire de la taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) - vingt-six chambres de niveau régional et l'APCMA- au prorata des émissions figurant dans les rôles généraux de l'année précédente.

Ce dispositif pose plusieurs difficultés :

- la réduction des ressources fiscales est calculée de façon homothétique entre tous les établissements, au prorata des montants de l'année précédente, sans tenir compte de la situation financière des chambres, de la présence de CFA, des investissements en cours ; or, la situation économique de nombreuses chambres est très tendue, le réseau des CMA étant globalement tout juste à l'équilibre en 2013, avec au moins 40 % de chambres en déficit, particulièrement celles qui gèrent des CFA ; des plans sociaux se multiplient.

Ainsi, ce dispositif aggrave la situation de territoires déjà défavorisés ;

- ce mode de calcul neutralise tout effort d'accompagnement à la création d'entreprises, les ressortissants supplémentaires n'étant pas financièrement valorisés (risque de baisse de la création d'entreprises et d'emploi) ;

- le dispositif actuel rend inopérant le principe du conventionnement entre les chambres régionales et l'État dans le cadre d'un contrat d'objectif et de moyens pour la part du droit additionnel dépassant 60 %, jusqu'à 90 % maximum, tel que prévu dans l'article 1601 du CGI. Le plafonnement remet totalement en cause les plans de financement qui pouvaient être envisagés et validés par le Préfet de région ;

- le plafonnement individuel des ressources fiscales, qui sont les principales ressources propres des chambres, conduira par effet de levier à la baisse des autres financements et partenariats, aggravant encore la situation. De plus, la capacité d'emprunt, nécessaire à la rénovation et l'équipement des établissements et CFA, qui est principalement indexée sur les ressources fiscales sera considérablement amoindrie ;

- de plus, ce dispositif peut aboutir à l'application d'un plafonnement individuel d'une région, même si le plafonnement global du réseau des CMA n'est pas atteint, ce qui va à l'encontre de la volonté du législateur qui a initialement fixé un montant global. C'est le cas pour les chambres de métiers et de l'artisanat de la Réunion et du Languedoc Roussillon sur l'année 2013.

L'article 2bis du PLFR 2014, introduit par l'Assemblée nationale, remplace le plafonnement proportionnel par un prélèvement global au montant identique dès 2014, ciblé sur les excédents de réserves des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce prélèvement serait effectué sur un fonds de péréquation ad hoc. La suppression du plafond individuel est en effet indispensable pour éviter de mettre des chambres en résultat annuel déficitaire, avec ce que cela implique sur les autres financeurs et pour lever l'emprunt, quand bien même, elles pourraient puiser in fine dans leurs réserves.

Lors de l'assemblée générale de l'APCMA les 27 et 28 mai 2014, les CMA avaient adopté à 80 % une délibération favorable à la mise en œuvre de ce dispositif.

Neutre pour l'État, cette proposition de transfert, qui a reçu l'approbation du Gouvernement à l'Assemblée nationale, évite non seulement l'appauvrissement des chambres de métiers et de l'artisanat en difficulté mais permet aussi de constituer un fonds de mutualisation et de péréquation destiné à aider ces chambres. En outre, ce fonds de mutualisation répond aux exigences de sécurité juridique soulevées par le ministre du Budget lors des débats en première lecture du PLFR 2014.

- Amendement n° 136 (rect.)

ARTICLE 2 BIS

I.- Substituer aux alinéas 5 et 6 les trois alinéas suivants :

« II. – Rédiger ainsi l'alinéa 7 :

« En 2014, le fonds visé au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat est alimenté par un prélèvement sur les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle et la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, dont le fonds de roulement constaté à fin 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges. Le prélèvement est fixé pour tous les établissements concernés à 50 % de la partie excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées. Dans chaque région, le prélèvement sur chaque établissement concerné est effectué par titre de perception émis par l'ordonnateur compétent. Il est recouvré comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Son produit est reversé au fonds de financement et d'accompagnement. »

« II bis. – En conséquence, supprimer les alinéas 9 et 10. »

II. – En conséquence, à l'alinéa 7, substituer au mot :

« trois »

le mot :

« deux ».

III. – En conséquence, supprimer l’alinéa 10.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent sous-amendement vise, d’une part, à clarifier la rédaction de l’amendement n°59 et d’autre part, à sécuriser juridiquement les modalités de recouvrement : il est proposé de préciser le fonctionnement du prélèvement opéré sur le fonds de roulement des chambres des métiers et de l’artisanat, en indiquant que le titre de perception est émis par l’ordonnateur compétent et recouvré par le comptable public compétent.

c. Compte-rendu des débats – 1^{ère} séance du 16 juillet 2014

- Article 2 bis

M. le président. Je suis saisi d’un amendement n° 59 qui fait l’objet d’un sous-amendement n° 136 rectifié.

La parole est à M. Alain Fauré, pour soutenir l’amendement.

M. Alain Fauré. Cet amendement reprend, en améliorant sa rédaction, un amendement déjà présenté en première lecture et destiné à permettre une péréquation entre les chambres de métier. Certaines, en effet, se sont endettées après avoir réalisé des investissements, d’autres non. Leurs représentants nous ont donc fait part de leur souhait de voir les chambres faire preuve, entre elles, de solidarité, afin de moderniser leurs outils de travail et les centres de formation et d’apprentissage, et de permettre ainsi aux jeunes de suivre des formations de qualité.

Mme Marie-Christine Dalloz. Extraordinaire ! C’est vraiment une prime à la mauvaise gestion !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d’État, pour soutenir le sous-amendement n° 136 rectifié et donner l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 59.

M. Christian Eckert, secrétaire d’État. Le Gouvernement est favorable à l’amendement, sous réserve de l’adoption de son sous-amendement. Celui-ci précise davantage le dispositif proposé, en particulier les modalités de recouvrement du prélèvement opéré sur le fonds de roulement des chambres de métier et de l’artisanat. Il propose par ailleurs une clarification rédactionnelle nécessaire à l’articulation des dispositions du code général des impôts avec celles du code de l’artisanat.

L’adoption de l’amendement n° 59 sous-amendé satisfait l’amendement n° 32 qu’avaient présenté M. Fauré et M. Grandguillaume.

M. le président. Quel est l’avis de la commission ?

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. L’amendement n° 59, qui précise la rédaction adoptée en première lecture, a été adopté par la commission. Le sous-amendement, lui, n’a pas été examiné, mais à titre personnel, j’émet un avis favorable.

M. Philippe Vitel. C’est la prime à la mauvaise gestion !

M. le président. La parole est à M. Alain Chrétien.

M. Alain Chrétien. Là, on marche sur la tête ! C’est une ingérence dans le monde consulaire. On veut sanctionner les bons élèves et primer les mauvais : l’argent gagné par les uns servira à combler les lacunes des autres. Ce n’est vraiment pas une façon de favoriser la bonne gestion.

Nous n’avons pas à nous mêler de la gestion des chambres de métiers. Après les avoir déstabilisées depuis plusieurs années avec une politique de l’apprentissage incompréhensible, vous voulez maintenant que celles qui ont le mieux résisté paient pour les autres ! Nous ne pouvons nous associer à cette forme d’interventionnisme, à cette entreprise de déstabilisation d’un mouvement consulaire qui recherche son indépendance – ou alors, il faut au contraire sanctionner les chambres qui connaissent de vrais problèmes de gestion et préserver celles qui fonctionnent bien.

Le mot « consulaire » est important : il doit être synonyme d’autonomie de gestion. (M. Philippe Vitel applaudit.)

M. le président. La parole est à M. Alain Fauré.

M. Alain Fauré. N’applaudissez pas si vite, mon cher collègue, car c’est bien à la demande des chambres de métiers elles-mêmes que nous présentons cet amendement. En effet, les 27 et 28 mai 2014, l’assemblée permanente des chambres de métiers et d’artisanat a adopté, à 80 % des voix de ses membres, une délibération favorable à la mise en œuvre de ce dispositif.

M. Luc Belot. Eh oui !

M. Alain Fauré. Selon votre habitude, vous voyez le mal où il n’est pas. Il ne s’agit pas de mauvaise gestion : certaines chambres de métiers ont modernisé leur outil de travail parce que c’était nécessaire. Elles se sont endettées dans ce but. Il est donc dommage, au moment où nous avons besoin de former de nombreux

apprentis, qu'elles ne puissent aujourd'hui être aidées par d'autres chambres qui, elles, disposent de réserves dont elles ne font rien.

M. Alain Chrétien. Ce n'est pas votre argent !

M. Alain Fauré. À titre d'information, 76 % des jeunes en rupture scolaire qui entrent en apprentissage dans un CFA finissent par reprendre un cycle de formation normal. Et sur cette part, 60 % deviendront des petits patrons ou des artisans installés à leur compte.

M. Philippe Vitel. Rien à voir avec votre amendement !

M. Alain Fauré. Ce résultat mérite d'être souligné. Il faut voter cet amendement auquel les chambres de métiers et d'artisanat sont favorables à 80 %.

(Le sous-amendement n° 136 rectifié est adopté.)

(L'amendement n° 59, sous-amendé, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 117.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Il est retiré.

(L'amendement n° 117 est retiré.)

(L'article 2 bis, amendé, est adopté.)

2. Sénat

a. Projet de loi n° 747, transmis le 16 juillet 2014

- Article 2 bis

I. - L'article 1601 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « d'un plafond individuel fixé par référence au » sont remplacés par le mot : « du » ;

2° Le troisième alinéa est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :

« Ce plafond prévu au même I est décomposé en deux sous-plafonds : un sous-plafond relatif à la somme des produits du droit fixe défini au *a* du présent article, du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et un sous-plafond relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation défini au *c* du présent article.

« Ces deux sous-plafonds sont obtenus en répartissant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues entre les différentes composantes de la taxe figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

« Pour l'application du premier sous-plafond susmentionné, il est opéré en fin d'exercice, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds mentionné au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au *a* et du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 précitée.

« En 2014, le fonds mentionné au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat est alimenté par un prélèvement sur les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle et la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, dont le fonds de roulement constaté à fin 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges. Le prélèvement est fixé pour tous les établissements concernés à 50 % de la partie excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées. Dans chaque région, le prélèvement sur chaque établissement concerné est effectué par titre de perception émis par l'ordonnateur compétent. Il est recouvré comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Son produit est reversé au fonds de financement et d'accompagnement.

« Le fonds de roulement est défini, pour chaque établissement, par différence entre les ressources stables (capitaux propres, provisions, dettes d'emprunt) et les emplois durables (actif immobilisé). Les charges prises en compte pour ramener le fonds de roulement à une durée sont les charges décaissables non exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotations aux amortissements et plus les charges financières).

[]

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu, pour chaque bénéficiaire, en

répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. »

II (*nouveau*). - L'article 5-8 du code de l'artisanat est complété par un 6° ainsi rédigé :

« 6° Elle gère, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres de métiers et de l'artisanat une ressource collective pour la mise en oeuvre des mutualisations et restructurations obligatoires ou décidées par son assemblée générale. Le fonds est alimenté par une contribution obligatoire de chaque établissement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Le montant global annuel de la dotation et son affectation sont définis chaque année par l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat. »

b. Rapport n° 750 de M. François MARC, déposé le 17 juillet 2014

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(...)

II. LES ARTICLES MODIFIÉS PAR RAPPORT À LEUR RÉDACTION ISSUE DE LA PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA REPRISE D'INITIATIVES DU SÉNAT

L'Assemblée nationale a **repris cinq amendements (portant sur quatre articles différents) qui avaient été adoptés par le Sénat en première lecture, avant le rejet de la première partie du texte, qui a entraîné le rejet de l'ensemble de celui-ci :**

(...)

- à **l'article 2 bis** (Modalités d'application du plafonnement pour 2014 de la taxe additionnelle à la cotisation des entreprises pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat), elle a adopté, à l'initiative de notre collègue député Pascal Fauré, avec un sous-amendement de précision du Gouvernement, un amendement déjà adopté par le Sénat, à l'initiative de nos collègues François Patriat et André Reichardt. Cet amendement vise à créer un fonds de péréquation géré par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) et à instaurer un régime spécifique de répartition du plafond de la taxe affectée en fonction de la situation financière de chaque chambre consulaire.

(...)

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 17 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen en nouvelle lecture du projet de loi n° 747 (2013-2014) de finances rectificative pour 2014, sur le rapport de M. François Marc, rapporteur général. **La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2014.**

c. Compte-rendu des débats – séance du 21 juillet 2014

RAS

d. Texte adopté par le Sénat, TA n° 161

Le Sénat n'a pas adopté, en nouvelle lecture, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

D. Lecture définitive

1. Assemblée nationale

a. Rapport n° 2181 de Mme Valérie Rabault, déposé le 23 juillet 2014

Lors de sa séance du 21 juillet 2014, le Sénat a rejeté, en nouvelle lecture, le projet de loi de finances rectificative pour 2014.

Conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution, l'Assemblée nationale est saisie par le Gouvernement d'une demande tendant à ce qu'elle statue définitivement.

La commission mixte paritaire n'ayant pu parvenir à l'adoption d'un texte commun, l'Assemblée nationale doit se prononcer sur le texte qu'elle a voté en nouvelle lecture.

Dans ces conditions et en application du troisième alinéa de l'article 114 du Règlement, la commission des Finances propose d'adopter définitivement le texte adopté par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, lors de sa séance du 16 juillet 2014.

b. Compte-rendu des débats – 1^{ère} séance du 23 juillet 2014

RAS

E. Texte adopté

- (AN NL) Article 9 ~~2 bis~~

I. – L'article 1601 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « d'un plafond individuel fixé par référence au » sont remplacés par le mot : « du » ;

2° Le troisième alinéa est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :

« Ce plafond prévu au même I est décomposé en deux sous-plafonds : un sous-plafond relatif à la somme des produits du droit fixe défini au *a* du présent article, du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et un sous-plafond relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation défini au *c* du présent article.

« Ces deux sous-plafonds sont obtenus en répartissant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée au prorata des émissions perçues entre les différentes composantes de la taxe figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence.

« Pour l'application du premier sous-plafond susmentionné, il est opéré en fin d'exercice, au profit du budget général, un prélèvement sur le fonds mentionné au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat, correspondant à la différence entre le premier sous-plafond susmentionné et la somme des ressources fiscales perçues par l'ensemble des bénéficiaires au titre du droit fixe défini au *a* et du droit additionnel défini au *b* du présent article et de l'article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 précitée.

« En 2014, le fonds mentionné au 6° de l'article 5-8 du code de l'artisanat est alimenté par un prélèvement sur les chambres de métiers et de l'artisanat de région, les chambres de métiers et de l'artisanat départementales, les chambres de métiers d'Alsace et de Moselle et la chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, dont le fonds de roulement constaté à fin 2012, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle, est supérieur à quatre mois de charges. Le prélèvement est fixé pour tous les établissements concernés à 50 % de la partie excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées. Dans chaque région, le prélèvement sur chaque établissement concerné est effectué par titre de perception émis par l'ordonnateur compétent. Il est recouvré comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Son produit est reversé au fonds de financement et d'accompagnement.

« Le fonds de roulement est défini, pour chaque établissement, par différence entre les ressources stables (capitaux propres, provisions, dettes d'emprunt) et les emplois durables (actif immobilisé). Les charges prises en compte pour ramener le fonds de roulement à une durée sont les charges décaissables non exceptionnelles (charges d'exploitation moins provisions pour dépréciation, moins dotations aux amortissements et plus les charges financières).

« Pour l'application du second sous-plafond susmentionné, un sous-plafond individuel relatif au produit du droit additionnel pour le financement d'actions de formation est obtenu, pour chaque bénéficiaire, en répartissant ce sous-plafond au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence. »

II. – L'article 5-8 du code de l'artisanat est complété par un 6° ainsi rédigé :

« 6° Elle gère, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres de métiers et de l'artisanat une ressource collective pour la mise en œuvre des mutualisations et restructurations obligatoires ou décidées par son assemblée générale. Le fonds est alimenté par une contribution obligatoire de chaque établissement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Le montant global annuel de la dotation et son affectation sont définis chaque année par l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat. »