

N° 3713

Assemblée nationale

Constitution du 4 octobre 1958
Treizième législature

Enregistré à la Présidence
de l'Assemblée nationale
le 1^{er} août 2011

Projet de loi de finances rectificative pour 2011

Renvoyé à la Commission des finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire,
à défaut de constitution d'une commission spéciale
dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement

présenté

au nom de M. François FILLON
Premier ministre

par M. François BAROIN
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
et

par Mme Valérie PÉCRESSE
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État,
Porte-parole du Gouvernement

Table des matières

Rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire et exposé général des motifs	5
Rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire	7
Exposé général des motifs	9
Articles du projet de loi et exposés des motifs par article	13
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	
DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	
Article 1 ^{er} : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois.....	15
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	
Article 2 : Nouvelles modalités d'intervention du Fonds européen de stabilité financière (FESF)	17
Tableau récapitulatif des textes réglementaires pris en vertu de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001	25

Rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire et exposé général des motifs

Rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire

Aux termes de l'article 53 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les projets de loi de finances rectificative comportent un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'ils comportent.

Depuis le dépôt le 11 mai dernier du premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2011, l'hypothèse de croissance de 2,0 % retenue pour l'année 2011 a été confortée. En effet, la croissance du 1^{er} trimestre a été forte (+ 0,9 %), supérieure à la moyenne de la zone euro (+ 0,8 %). Le rebond de l'investissement des entreprises (+ 1,9 %), classique en phase de reprise, est notamment confirmé, ce qui témoigne du passage de relais progressif entre les *stimuli* publics et les moteurs privés de croissance. La reprise a également permis de créer plus de 180 000 emplois marchands entre mars 2010 et mars 2011.

Cette hypothèse de croissance est en ligne avec celle du consensus des économistes, qui est remontée de 1,6 % en mai à 2,0 % en juin et juillet. Elle est aussi cohérente avec les prévisions des principaux organismes : 2,1 % pour l'Insee dans sa note de conjoncture de juin 2011, 2,1 % également pour le FMI et 2,2 % pour l'OCDE.

Exposé général des motifs

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2011 vise à étendre la garantie de l'État aux nouvelles modalités d'intervention du Fonds européen de stabilité financière, telles que décidées le 21 juillet 2011 par les chefs d'États et de gouvernement des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro.

Cette mesure nécessite une traduction législative rapide qui justifie le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative dédié.

I. Dispositions relatives à la stabilité financière de la zone euro

1. Contexte ayant présidé à la mise en place d'un cadre européen destiné à assurer la stabilité financière dans la zone euro

Dans le contexte de la mise en place du programme d'assistance financière à la Grèce, les très fortes tensions financières ont amené les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro à tenir le 7 mai 2010 un sommet où ils ont réaffirmé leur engagement à garantir la stabilité, l'unité et l'intégrité de la zone euro et sont convenus de mobiliser l'ensemble des moyens disponibles pour assurer la stabilité de la zone euro. Compte tenu des circonstances exceptionnelles, ils ont demandé à la Commission européenne de proposer l'instauration d'un mécanisme européen destiné à préserver la stabilité financière en Europe.

La présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne a réuni un Conseil ECOFIN exceptionnel le 9 mai 2010 afin d'examiner la proposition de la Commission. Les ministres des finances européens ont alors décidé la mise en place d'un dispositif de 500 Md€ afin de garantir la stabilité financière en Europe. Celui-ci repose sur :

- un dispositif intergouvernemental, le **Fonds européen de stabilité financière** (FESF), qui est une société anonyme de droit luxembourgeois fondée sur un contrat international signé le 7 juin 2010 par les 17 États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro. Le FESF est destiné à apporter des financements aux États membres dont la monnaie est l'euro jusqu'à hauteur de 440 Md€. Il bénéficie à cet effet de garanties apportées par l'ensemble des États membres dont la monnaie est l'euro. Ces garanties sont accordées aux créances émises par le FESF pour accomplir les missions prévues dans l'accord-cadre ;

- ce dispositif intergouvernemental a été complété par un mécanisme communautaire géré par la Commission européenne pour le compte des 27 États membres, le **Mécanisme européen de stabilisation financière** (MESF), qui permet à l'Union européenne de lever jusqu'à 60 Md€ (avec la garantie implicite du budget communautaire) pour venir en aide à un État « faisant face à des difficultés liées à des événements exceptionnels échappant à son contrôle » (article 122.2 du TFUE).

Les deux mécanismes, qui s'accompagnent d'une assistance financière du FMI, ont été mobilisés conjointement au profit de l'Irlande (45 Md€, auxquels s'ajoutent 22,5 Md€ du FMI en novembre 2010) et du Portugal (52 Md€, auxquels s'ajoutent 26 Md€ du FMI, en mai 2011).

La persistance de tensions financières dans la zone euro a toutefois conduit à un renforcement en deux étapes du cadre d'intervention du FESF.

2. L'augmentation des capacités d'intervention effectives du FESF (mars 2011) et la flexibilisation de ses modalités d'intervention (juillet 2011)

A – L'augmentation de la capacité de prêt effective et l'autorisation d'intervention sur le marché primaire, décidées le 11 mars 2011

Après la mise en place du FESF, il est apparu que la capacité effective de prêt était inférieure aux 440 Md€ initialement prévus : les trois principales agences de notation ont en effet fait savoir aux États membres que la note maximale, AAA, ne pourrait être obtenue qu'à la condition que chaque financement accordé par le FESF soit couvert par des garanties de pays disposant de cette note ou par des liquidités de qualité équivalente. Les États membres du FESF ont donc décidé de prévoir une réserve de liquidité destinée à recevoir la part des montants prélevés sur les marchés non couverte par des pays AAA. Cette réserve de liquidité, outre le fait d'augmenter le taux d'intérêt facturé aux États membres (intérêts et coûts de gestion liés à la réserve de liquidité), a fortement compliqué le fonctionnement du FESF. À titre d'exemple, lors du premier déboursement de l'assistance financière à l'Irlande, le FESF a levé 5 Md€

sur les marchés pour n'en prêter que 3,6 à l'Irlande. Ce mécanisme de rehaussement de crédit restreint la capacité de prêt du FESF par rapport à celle qui était initialement prévue, et l'a limitée à 250 Md€.

Afin de rassurer les marchés sur la capacité du FESF à fournir un soutien approprié, les chefs d'État et de gouvernement des États membres dont la monnaie est l'euro ont décidé, à l'occasion du sommet du 11 mars, de porter sa capacité effective de prêt à 440 Md€. Pour ce faire, ils sont convenus d'augmenter le plafond global de garantie, et de porter les sur-garanties de chaque État membre de 120 % à 165 %. L'augmentation des sur-garanties permet de s'abstraire des mécanismes de rehaussement de crédit et de simplifier considérablement le fonctionnement du FESF dans la mesure où chaque émission du FESF est intégralement couverte par des garanties d'État AAA. La garantie apportée par les États porte sur le principal et les intérêts des fonds levés par le FESF. Jusqu'alors, les plafonds de garantie comprenaient principal et intérêts, et la capacité de prêt du FESF variait en fonction des taux d'intérêt. Concrètement, le plafond de garantie de la France passe de 111 Md€ en garantie totale (s'appliquant au principal et aux intérêts) à 159 Md€ en garantie en principal. Ce montant est le produit de 21,9 %, quote-part de la France dans le capital de la BCE corrigée de la sortie des pays sous programme d'assistance financière, par 440 Md€ et par 165 %, correspondant à la sur-garantie.

Par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement des États membres dont la monnaie est l'euro ont décidé, à cette même occasion, (i) d'autoriser, à titre exceptionnel, les interventions sur le marché primaire de la dette d'un État membre en difficulté sous réserve de conditionnalités et (ii) de réviser la politique de taux pratiquée par le FESF. Ainsi, par défaut, et sauf si l'accord de prêt conclu avec un État en dispose autrement, le FESF prêtera dès lors à un taux égal au coût de financement du FESF majoré d'une marge de 200 points de base les trois premières années, puis de 300 points de base à l'issue de la troisième année. Ces dispositions pourront évoluer dans une nouvelle révision de l'Accord-cadre du FESF attendue suite au sommet zone euro du 21 juillet 2011.

Le Conseil européen des 24-25 mars 2011 a confirmé la nécessité de réviser l'accord-cadre du FESF. La France a signé l'amendement apportant ces trois modifications à l'accord-cadre le 28 juin 2011.

B – Le sommet zone Euro du 21 juillet 2011 a décidé de flexibiliser les modalités d'intervention du FESF, ainsi que d'améliorer encore les conditions des prêts du FESF

Avant même la mise en œuvre effective de ce premier amendement à l'accord-cadre du FESF, décidée à l'occasion du sommet du 11 mars 2011, l'aggravation de la crise de la dette souveraine en Europe a imposé de nouvelles mesures. Alors que le premier plan de soutien à la Grèce, adopté en mars 2010, avait été jugé satisfaisant par le Fonds monétaire international et par les institutions européennes, il était de plus en plus remis en cause par les marchés. Les taux d'intérêt de marché des pays bénéficiant de l'assistance européenne (Grèce, Irlande et Portugal) avaient atteint des niveaux historiques. Ces tensions financières ont commencé début juillet à se propager à l'Espagne et à l'Italie. La crise de confiance des acteurs de marché, alors même que la zone euro repose sur des fondamentaux économiques solides, appelait une réponse supplémentaire pour restaurer un contexte économique serein sur les marchés de dette souveraine européenne.

Les Chefs d'État ou de gouvernement des États dont la monnaie est l'euro ont ainsi conclu un nouveau programme d'assistance financière pour la Grèce lors d'un sommet exceptionnel qui s'est tenu le 21 juillet 2011 à Bruxelles. Outre des mesures exceptionnelles en faveur de la Grèce, un renforcement de la consolidation budgétaire et de la croissance et des progrès en matière de gouvernance économique de la zone euro, la déclaration issue de ce sommet prévoit une extension des prérogatives du FESF, en lui permettant notamment :

- d'intervenir sur la base d'un programme établi à titre de précaution. Un accord de prêt pourra ainsi être négocié par un État faisant face à des difficultés croissantes de financement, mais qui ne serait pas dans l'incapacité de couvrir un besoin de financement imminent. Ces interventions du FESF pourraient par exemple prendre la forme de lignes de crédit, comme au Fonds monétaire international (FMI). Leur mise en œuvre et leur activation devraient être soumises à des conditionnalités ;
- de financer la recapitalisation des établissements financiers par des prêts aux gouvernements, y compris dans les États de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne bénéficiant pas d'un programme : si la recapitalisation d'une banque s'avère indispensable pour maintenir la stabilité de l'économie d'un État membre particulier dont la monnaie est l'euro, mais représente des engagements trop élevés pour cet État, le FESF paraît en effet l'outil approprié pour procéder au renforcement du système bancaire sans mettre en péril la qualité de la signature du souverain ; ces recapitalisations s'effectueraient en tout état de cause dans le respect des règles communautaires de concurrence et de manière plus générale des règles du marché intérieur, notamment relatives à la résolution des crises bancaires, pour lesquelles la Commission européenne devrait faire une proposition législative prochainement ;
- d'intervenir sur les marchés secondaires, afin d'éviter la contagion, et ce sur la base (i) d'une analyse de la BCE constatant l'existence d'une situation exceptionnelle sur les marchés financiers et de risques pour la stabilité financière et (ii) d'un commun accord par les États participant au FESF : le FESF pourra ainsi acquérir des titres pour apaiser, si

nécessaire, les tensions financières en soutenant les prix ou encore mettre en place des opérations de rachat de dette.

Par ailleurs, en cas de besoin et dans le cadre de ses missions, le FESF pourrait être mis à contribution pour assurer l'accès des banques d'un État sous programme aux opérations de refinancement de l'Eurosystème. Dans l'hypothèse où les titres de cet État seraient placés en « défaut sélectif », le FESF permettrait en effet de garantir, via un mécanisme temporaire, le maintien de leur éligibilité à la BCE, évitant ainsi l'effondrement du système bancaire concerné et de très graves conséquences pour le système financier européen dans son ensemble.

Enfin, il a été décidé que les conditions des prêts octroyés par le FESF seraient encore améliorées au bénéfice des États aidés, et ce sur deux aspects : un allongement de leur maturité et la marge, qui avait déjà été revue à la baisse, serait réduite de manière à ce que les taux payés par les États bénéficiaires soient proches du coût de financement du FESF. A ce stade, cette décision peut être appliquée par une modification des accords de prêts et n'implique pas nécessairement de modification de l'accord-cadre.

Les tensions persistantes en zone euro imposent de mettre en place ces outils aussi vite que possible. Les chefs d'État et de gouvernement ont donc précisé que les procédures nécessaires pour la mise en œuvre de ces décisions devraient intervenir « le plus rapidement possible », ce qui impose un calendrier d'adoption incompatible avec les deux lois financières traditionnellement examinées par le Parlement à l'automne (PLF 2012 et PLFR 2011 de fin de gestion) et impose donc le dépôt du présent projet de loi de finances rectificative pour 2011.

La déclaration du 21 juillet 2011 prévoit également que ces flexibilisations supplémentaires devront être reprises dans le traité instituant un Mécanisme européen de stabilité (MES), mécanisme pérenne qui remplacera le FESF et le MESF à compter du mois de juillet 2013 et dont une première version a été signée le 11 juillet 2011 par les ministres chargés des finances. Ce traité devra être révisé avant même son entrée en vigueur, prévue pour le 1^{er} janvier 2013. Il sera ensuite soumis pour ratification ou approbation aux parlements nationaux.

II. Solde budgétaire et trésorerie de l'État

La loi de finances initiale pour 2011 a fixé le déficit budgétaire prévisionnel de l'État à 91,6 Md€. La première loi de finances rectificative pour 2011, définitivement adoptée le 6 juillet par le Parlement, a procédé à des révisions des recettes et dépenses de l'État conduisant à porter ce déficit à 92,3 Md€.

Le présent projet de loi de finances rectificative, qui intervient immédiatement après cette révision, ne comporte qu'une disposition relative aux garanties de l'État, qui est sans incidence sur le solde budgétaire.

Aussi, ce projet de loi reconduit le solde budgétaire prévisionnel pour l'année 2011 récemment adopté à 92,3 Md€.

De même, les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier de l'État restent inchangées.

III. Impact sur les prévisions de déficit et de dette publics au sens de Maastricht

Conformément aux conventions de la comptabilité nationale, les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) aux États en difficulté constituent une opération financière sans effet sur le niveau du déficit public.

En revanche, conformément à la décision d'Eurostat de janvier 2011, les montants prêtés par le FESF sont rattachés à la dette publique au sens de Maastricht des États participant à la garantie du FESF, au prorata de leur quote-part dans la garantie globale. La dette publique française augmentera donc de la quote-part garantie par la France des futures interventions du FESF.

Articles du projet de loi et exposés des motifs par article

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur rapport de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement ;

Vu l'article 39 de la Constitution ;

Vu la loi organique relative aux lois de finances ;

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et par la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, qui sont chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 1^{er} :

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

- ① I. - Pour 2011, l'évaluation des ressources et les plafonds des charges de l'État demeurent inchangés depuis l'intervention de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Il en est de même de l'équilibre budgétaire en résultant.
- ② II. - Pour 2011 :
- ③ 1° L'évaluation des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier demeure inchangée.
- ④ 2° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an demeure inchangé.
- ⑤ III. - Pour 2011, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État demeure inchangé.

Exposé des motifs :

Le présent article traduit l'absence d'incidence des dispositions du projet de loi de finances rectificative sur l'équilibre budgétaire et sur l'équilibre financier de l'État.

Ainsi, le déficit de l'État pour 2011 s'établirait à 92,3 Md€, conformément au montant indiqué dans la précédente loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011.

Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier de l'État demeurent également inchangées.

De même, le plafond de dette à moyen et long terme de l'État reste inchangé.

Le tableau ci-après rappelle la situation du budget de 2011 telle que prévue par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 et non modifiée par le présent projet de loi de finances rectificative.

Projet de loi de finances rectificative

ARTICLES DU PROJET DE LOI ET EXPOSÉS DES MOTIFS PAR ARTICLE

(En millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2011 (1)	Loi de finances rectificative du 29/7/2011 (2)	Situation nouvelle = (1)+(2)
Budget général : charges			
Dépenses brutes	368 543	1 034	369 577
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	<i>82 153</i>	<i>577</i>	<i>82 730</i>
Dépenses nettes du budget général (a)	286 390	457	286 847
Évaluation des fonds de concours (b)	3 226		3 226
Montant net des dépenses du budget général, y compris les fonds de concours [(C) = (a) + (b)]	289 616	457	290 073
Budget général : ressources			
Recettes fiscales brutes	337 034	96	337 130
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	<i>82 153</i>	<i>577</i>	<i>82 730</i>
Recettes fiscales nettes (d)	254 881	- 481	254 400
Recettes non fiscales (e)	16 873	- 262	16 611
Recettes nettes des remboursements et dégrèvements [(f) = (d) + (e)]	271 754	- 743	271 011
<i>A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (g)</i>	<i>73 578</i>		<i>73 578</i>
Recettes nettes du budget général [(h) = (f) - (g)]	198 176	- 743	197 433
Évaluation des fonds de concours (b)	3 226		3 226
Montant net des recettes du budget général, y compris les fonds de concours [(l) = (h) + (b)]	201 402	- 743	200 659
Solde du budget général [(J) = (l) - (C)]	- 88 214	- 1 200	- 89 414
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens			
Dépenses	1 999	3	2 002
Recettes	1 999	0	1 999
Solde	0	- 3	- 3
Publications officielles et information administrative			
Dépenses	193		193
Recettes	204		204
Solde	11		11
Dépenses totales des budgets annexes	2 192	3	2 195
Recettes totales des budgets annexes	2 203	0	2 203
Solde pour l'ensemble des budgets annexes [T]	11	- 3	8
Évaluation des fonds de concours :			
Contrôle et exploitation aériens	23		23
Publications officielles et information administrative.....	0		0
Dépenses des budgets annexes, y c. fonds de concours ..	2 215	3	2 218
Recettes des budgets annexes, y c. fonds de concours ...	2 226	0	2 226
Comptes spéciaux			
Dépenses des comptes d'affectation spéciale (k)	60 570	778	61 348
Dépenses des comptes de concours financiers (l)	105 044	1 512	106 556
Total des dépenses des comptes-missions [(m) = (k) + (l)]	165 614	2 290	167 904
Recettes des comptes d'affectation spéciale (n)	60 370	778	61 148
Recettes des comptes de concours financiers (o)	101 794	2 000	103 794
Comptes de commerce [solde] (p)	- 32		- 32
Comptes d'opérations monétaires [solde] (q)	57		57
Total des recettes des comptes-missions et des soldes des autres spéciaux [(r) = (n) + (o) + (p) + (q)]	162 189	2 778	164 967
Solde des comptes spéciaux [(S) = (r) - (m)]	- 3 425	488	- 2 937
Solde général [= (J) + (T) + (S)]	- 91 628	- 715	- 92 343

Le présent article rappelle également que le plafond d'autorisation des emplois reste inchangé, à 1 974 461 équivalents temps plein travaillé.

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

Article 2 :

Nouvelles modalités d'intervention du Fonds européen de stabilité financière (FESF)

- ① I. – L'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi rédigé :
- ③ « I. – Dans les conditions mentionnées au présent article, le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État, au titre de la quote-part de la France, en principal et en intérêts, aux financements obtenus et aux titres émis, afin d'assurer la stabilité financière dans les États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, par le Fonds européen de stabilité financière. Cette garantie s'exerce dans la limite d'un plafond en principal de 159 milliards d'euros. »
- ④ 2° Le IV est ainsi modifié :
- ⑤ a) les mots : « et lorsque l'entité ad hoc mentionnée au I apporte un financement ou consent des prêts » sont supprimés ;
- ⑥ b) il est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il transmet chaque semestre aux commissions un état récapitulatif des interventions mises en œuvre par le fonds précité. »
- ⑦ II. – Le plafond mentionné au 1° du I comprend l'ensemble des financements déjà obtenus par le fonds précité avant l'entrée en vigueur du présent article.
- ⑧ III. – L'article 69 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 est abrogé.
- ⑨ IV. – Le présent article entre en vigueur en même temps que les modifications apportées à l'accord-cadre du 7 juin 2010 créant le Fonds européen de stabilité financière telles que décidées les 11 mars 2011 et 21 juillet 2011 par les chefs d'États ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro.

Exposé des motifs :

Le présent article vise à tirer les conséquences des décisions des chefs d'États ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro du 11 mars et du 21 juillet 2011 sur le régime de la garantie accordée par l'État au Fonds européen de stabilité financière (FESF).

L'aggravation de la crise de la dette souveraine en Europe a appelé de nouvelles mesures de la part des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro. Ainsi, lors du sommet du 21 juillet 2011 au cours duquel ils ont conclu un nouveau programme d'assistance financière pour la Grèce, les chefs d'États et de gouvernement de ces États ont décidé d'étendre les prérogatives du FESF, pour apporter une réponse globale à la crise, en lui permettant notamment :

- a) d'intervenir sur la base d'un programme préventif, établi à titre de précaution ;

b) de financer la recapitalisation des banques et des établissements financiers par des prêts aux gouvernements, y compris dans les États de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne bénéficiant pas d'un programme d'assistance financière ou de précaution ;

c) d'intervenir sur les marchés secondaires, sur la base d'une analyse de la BCE constatant l'existence d'une situation exceptionnelle sur les marchés financiers et de risques pour la stabilité financière et d'un commun accord par les États participant au FESF, afin d'éviter toute contagion.

Par ailleurs, dans le cadre de ses missions, le FESF pourrait être mis à contribution pour assurer l'accès des banques des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro aux opérations de liquidité de l'Eurosystème (Banque centrale européenne et banques centrales nationales de la zone euro).

Le présent article vise ainsi à tirer les conséquences de ces décisions sur le régime de la garantie accordée par l'État au FESF dans les conditions fixées par l'article 3 de la loi du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010. Les modifications proposées visent ainsi à étendre le domaine d'intervention du FESF couvert par la garantie de l'État jusqu'alors réservé aux seuls prêts directs à des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro. Ce nouveau domaine d'intervention sera précisé dans un avenant à l'accord-cadre du 7 juin 2010 créant le FESF.

L'article reprend intégralement les modifications déjà apportées par l'article 69 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 et procède donc à son abrogation.

Son entrée en vigueur sera conditionnée par la signature des États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, des modifications de l'accord-cadre du 7 juin 2010 précité. Il convient dès lors que la France procède au plus tôt à cette validation afin que la zone euro soit en mesure le plus rapidement possible de mettre en œuvre les décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement.

Évaluation préalable

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

La création du Fonds européen de stabilité financière (FESF) a été décidée lors de la réunion des ministres des finances européens du 9 mai 2010. Le FESF, dans sa version actuellement en vigueur, participe, avec le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF), à l'assistance financière des États de la zone euro qui n'ont plus accès au refinancement direct sur les marchés de dette souveraine qu'à des taux non soutenables.

Le FESF intervient en empruntant directement des fonds sur les marchés, pour un montant maximum de 440 Md€, pour ensuite octroyer des financements à un État en difficulté. Les émissions de la FESF sont garanties par les États membres à hauteur de la quote-part de leur banque centrale dans le capital libéré de la BCE augmenté de 20 % (mécanisme dit de « sur-garantie ») afin de compenser la non-participation d'un éventuel État bénéficiaire comme ce fut le cas de la Grèce dans un premier temps, puis de l'Irlande et du Portugal lors de la mise en place de leurs programmes.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur

La version actuellement en vigueur de l'accord-cadre du FESF est la version signée le 7 juin 2010 créant le FESF. L'accord-cadre a été mis en œuvre par l'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 qui autorise le ministre chargé de l'économie « à accorder la garantie de l'État, au titre de la quote-part de la France dans le dispositif de stabilisation dont la création a été décidée à l'occasion de la réunion du Conseil de l'Union européenne du 9 mai 2010 et dans la limite d'un plafond de 111 milliards d'euros, à une entité ad hoc ayant pour objet d'apporter un financement ou de consentir des prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, ainsi qu'aux financements obtenus par cette entité ».

L'article 69 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, prévoit déjà la modification de la loi de 2010 afin d'intégrer en droit national les adaptations apportées à l'Accord cadre du 7 juin 2010 créant le Fonds européen de stabilité financière lors de sa première révision décidée le 11 mars 2011, i.e. l'extension des garanties à 159 Md€ et la possibilité pour le FESF d'intervenir sur le marché primaire.

En effet, à l'occasion de la mise en place du FESF et lors des premiers mois de fonctionnement, il est apparu que la capacité de prêt était inférieure aux 440 Md€ prévus compte tenu du mécanisme de rehaussement de crédit mis en place. Les trois principales agences de notation ont en effet fait savoir aux États membres que la note maximale, AAA, ne pourrait être obtenue qu'à la condition que chaque financement accordé par le FESF soit couvert par des garanties de pays disposant de cette note. Les États membres de la FESF ont donc décidé de prévoir une réserve de liquidité destinée à recevoir la part des montants prélevés sur les marchés, non couverts par des pays AAA. A titre d'exemple, pour le premier déboursement de l'assistance financière à l'Irlande, le FESF a levé 5 Md€ sur les marchés pour n'en prêter que 3,6 à l'Irlande. Ce mécanisme de rehaussement de crédit a restreint la capacité de prêt du FESF.

Afin de rassurer les marchés sur la capacité du FESF à fournir un soutien approprié, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, en format zone euro, à l'occasion du sommet du 11 mars 2011, de porter la capacité effective de prêt à 440 Md€ et d'autoriser, à titre exceptionnel, le FESF à souscrire des titres des États bénéficiaires sur le marché primaire. Pour ce faire, il est convenu d'augmenter à la fois le plafond global de garantie et les sur-garanties de chaque État membre de 120 % à 165 %. L'augmentation des sur-garanties permet de s'abstraire des mécanismes de rehaussement de crédit et de simplifier considérablement le fonctionnement du FESF dans la mesure où chaque émission du FESF est intégralement couverte par des garanties d'État AAA.

La garantie apportée par les États porte sur le principal et les intérêts des fonds levés par le FESF. Jusqu'alors, les plafonds de garantie comprenaient principal et intérêts, et la capacité de prêt du FESF variait en fonction des taux d'intérêt. C'est pourquoi il a été décidé que les plafonds exprimés ici portent exclusivement sur le principal, étant entendu que les intérêts afférents doivent être également couverts.

Concrètement, le plafond de garantie de la France passe de 111 Md€ en garantie totale (s'appliquant au principal et aux intérêts) à 159 Md€ en garantie en principal. Ce montant est le produit de 21,9 %, quote-part de la France dans le capital de la BCE corrigée de la sortie des pays sous programme d'assistance financière, par 440 Md€ et par 165 % correspondant à la sur-garantie.

Ces modifications, adoptées dans la première loi de finances rectificative pour 2011, n'entreront toutefois en vigueur qu'à l'issue du processus de signature par les États intéressés.

Enfin, il est à noter que le 27 janvier dernier l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) a pris une décision sur la comptabilisation des fonds levés dans le cadre de la FESF. Ces fonds « doivent être enregistrés dans la dette publique brute des États membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie

accordée » de même que les financements accordés seront également enregistrés. Ces opérations seront neutres en termes de dette nette et de solde.

1.3 Problème à résoudre (et raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants)

Les chefs d'État et de gouvernement ont souhaité, le 21 juillet 2011, étendre à nouveau, dès avant la bonne application des décisions du 11 mars 2011, les prérogatives du FESF, en lui permettant notamment :

- d'intervenir sur la base d'un programme établi à titre de précaution ;
- de financer la recapitalisation des banques et établissements financiers par des prêts aux gouvernements, y compris dans les États de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne bénéficiant pas d'un programme ;
- d'intervenir sur les marchés secondaires, sur la base d'une analyse de la BCE constatant l'existence d'une situation exceptionnelle sur les marchés financiers et de risques pour la stabilité financière et sur la base prise d'un commun accord par les États participant au FESF, afin d'éviter toute contagion.

Ces trois nouvelles prérogatives du FESF vont nécessiter une nouvelle révision de l'accord-cadre du FESF, complétant l'amendement résultant des décisions du 11 mars 2011. La négociation sur le projet d'accord cadre révisé proposé par le FESF et la Commission devrait démarrer dès que possible, en tout état de cause en septembre 2011.

Or, pour être opérationnelles, les modifications apportées à l'accord-cadre nécessitent une adaptation du régime de la garantie que l'État accorde au FESF.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Le présent article vise à tirer les conséquences des décisions du 21 juillet 2011 sur la garantie de l'État au FESF.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

La mise en œuvre de ces nouveaux engagements internationaux requiert la modification du 1^{er} et du 4^e alinéa de l'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Les garanties de l'État faisant partie du domaine exclusif des lois de finances en application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ; aucune autre option n'est juridiquement possible.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La mise en œuvre rapide des nouvelles prérogatives du FESF présentées ci-dessus sont un gage de crédibilité de l'engagement des pays de la zone euro à mettre en œuvre les décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement. Or la crédibilité de l'intervention européenne est au cœur du lien de confiance qu'il est indispensable de tisser à nouveau avec les marchés financiers.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de finances

L'article 34 (II 5°) de la LOLF dispose que la loi de finances « autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ». A ce titre, cet article se rattache au domaine exclusif de la loi de finances.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Il convient de modifier le I et le IV de l'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010.

Par ailleurs, le présent projet d'article reprenant dans son intégralité les mesures mises en œuvre par l'article 69 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, il est nécessaire de procéder en parallèle à l'abrogation de cet article.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

L'accord-cadre du FESF est un contrat international qui engage ses cocontractants, i.e. les États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro et le FESF. Il n'est pas intégré à l'ordre juridique européen et relève du droit privé.

Au contraire, le traité instituant un Mécanisme européen de stabilité, signé en marge du Conseil ECOFIN du 11 juillet 2011 et qui doit succéder au FESF en juin 2013, est un traité régi par les règles du droit public international.

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

L'entrée en vigueur du présent article sera conditionnée par la signature par les États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, des modifications de l'accord-cadre du 7 juin 2010 créant le FESF.

A titre de mesure transitoire, l'article précise (II) que le plafond de garantie, fixé à 159 Md€, s'entend y compris les garanties déjà accordées dans le cadre fixé par l'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 dans ses précédentes versions.

Compte tenu de leur nature, les dispositions proposées ne nécessitent pas d'adaptation outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements, ...)

La présente disposition a pour but d'étendre les modalités d'intervention du FESF afin de renforcer la stabilité de la zone euro.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers

Les dispositions proposées n'ont pas d'incidence directe sur les personnes physiques et morales.

4.1.3 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Elles n'ont pas d'incidence sociale directe.

4.1.4 Incidences environnementales

Elles n'ont pas d'incidence environnementale.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

S'agissant des règles de comptabilité budgétaire, le coût budgétaire pour l'État est nul en l'absence d'appel de la garantie.

S'agissant des règles de la comptabilité nationale, les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) aux États en difficulté constituent une opération financière sans effet sur le niveau du déficit public.

En revanche, conformément à la décision d'Eurostat de janvier 2011, les montants prêtés par le FESF sont rattachés à la dette publique au sens de Maastricht des États participant à la garantie du FESF, au prorata de leur quote-part dans la garantie globale. La dette publique française augmentera donc du montant des prêts garantis par la France au fur et à mesure de leur versement.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

La disposition proposée n'a pas d'incidence sur l'emploi public et la charge administrative.

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives, ...)

La disposition proposée ne requiert pas de consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation spécifique n'a été menée.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative, ...)

Le dispositif proposé ne requiert pas de moyens particuliers pour sa mise en œuvre.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Le dispositif prévu par cet article entrera en vigueur pour une durée limitée en application du III de l'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010, qui dispose que « la garantie de l'État mentionnée au I ne peut pas être octroyée après le 30 juin 2013 », date à laquelle le MES succèdera au FESF.

L'ensemble des décisions stratégiques intervenant dans le cadre de la gestion du FESF requièrent l'unanimité des garants (i.e. les États membres actionnaires qui apportent leur garantie aux programmes d'assistance financière en cours). Par ailleurs, le conseil d'administration, au sein duquel siège le directeur général du Trésor pour la France, se réunit régulièrement pour prendre les décisions nécessaires à la gestion du FESF. Le suivi des garanties accordées au fonds est retracé également au cours de l'assemblée générale annuelle, qui doit approuver les comptes annuels du Fonds.

Fait à Paris, le 1^{er} août 2011

Par le Premier ministre :

François FILLON

*Le ministre de l'économie, des finances
et de l'industrie*

François BAROIN

*La ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'État,
porte-parole du Gouvernement*

Valérie PÉCRESSE

Tableau récapitulatif des textes réglementaires pris en vertu de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001

Note préliminaire

Aux termes de l'article 53 de la loi organique relative aux lois de finances, les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours sont joints au projet de loi de finances rectificative, sous forme de tableaux.

Tel est l'objet du présent document qui récapitule les textes réglementaires publiés au *Journal officiel* entre le 7 mai 2011 et le 25 juillet 2011 en vertu des articles 11, 12-I, 12-II et 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

**Décrets pris en application de l'article 12 de la loi n°2001-692 du 1^{er} août 2001
Transferts de crédits**

Date de publication du texte au JO	Mission / Programme	Annulation / Ouverture	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
			Titre 2	Hors titre 2	Titre 2	Hors titre 2
10/06/2011	Écologie, développement et aménagement durables					
	Sécurité et circulation routières	<i>Annulation</i>		200 000		200 000
	Enseignement scolaire					
	Vie de l'élève	<i>Annulation</i>		890 000		890 000
	Enseignement privé du premier et du second degrés	<i>Annulation</i>		110 000		110 000
	Justice					
	Administration pénitentiaire	<i>Annulation</i>		443 060		443 060
	Accès au droit et à la justice	<i>Annulation</i>		8 335		8 335
	Justice judiciaire	<i>Annulation</i>		404 356		404 356
	Protection judiciaire de la jeunesse	<i>Annulation</i>		144 249		144 249
Sécurité						
Gendarmerie nationale	<i>Annulation</i>		4 400 000		400 000	
Police nationale	<i>Annulation</i>		4 400 000		400 000	
Solidarité, insertion et égalité des chances						
Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	<i>Annulation</i>		500 000		500 000	
Ville et logement						
Politique de la ville et Grand Paris	Ouverture		11 500 000		3 500 000	
18/06/2011	Sécurité					
	Police nationale	<i>Annulation</i>		7 453 000		7 453 000
	Défense					
	Environnement et prospective de la politique de défense	Ouverture		7 453 000		7 453 000
30/07/2011	Direction de l'action du Gouvernement					
	Coordination du travail gouvernemental	<i>Annulation</i>		54 260 000		48 260 000
	Défense					
	Environnement et prospective de la politique de défense	Ouverture		54 260 000		48 260 000