

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen du projet de loi de finances rectificative pour 2010 (n°2452) (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 10
- Présences en réunion 10

Mercredi

28 avril 2010

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 63

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
*Président***



La Commission examine, sur le rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, le projet de loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2452).

M. le président Jérôme Cahuzac. Ce matin, la Commission a entendu M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2010 qui a été déposé mercredi dernier.

Nous allons maintenant examiner ce projet composé de trois articles, sur lequel je ne suis saisi d'aucun amendement.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Le premier article de ce projet de loi consiste à créer au sein du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » – qui constitue une mission – une section nouvelle : « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro », qui va elle-même constituer un programme au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit donc, par cet article, de modifier la nomenclature budgétaire.

L'article 2 tend à modifier l'équilibre général du budget en inscrivant en ressources 900 millions d'euros provenant de l'ajustement des prévisions de TVA, et, en dépenses 3,9 milliards d'euros qui concernent le compte spécial créé à l'article 1^{er}.

Enfin, l'article 3 vise à ouvrir sur ce compte une autorisation d'engagement et un crédit de paiement supplémentaires s'élevant respectivement à 6,3 milliards d'euros et 3,9 milliards d'euros.

Par rapport au tableau de financement et au programme d'emprunt de l'État français, on trouve – miracle des chiffres ! –, face aux 3,9 milliards d'euros de crédits de paiement nécessaires pour aider la Grèce, 900 millions de recettes de TVA, ce qui réduit le besoin de financement à 3 milliards d'euros, ce dernier montant pouvant être couvert par les seuls mouvements de trésorerie. Ces derniers se décomposent d'abord en l'enregistrement de primes d'émission d'emprunts en obligations assimilables du Trésor (OAT) et en bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) que nous avons engagés depuis le début de l'année. Je vous ai en effet indiqué à plusieurs reprises que le programme d'emprunt de notre pays se déroulait dans de très bonnes conditions : nous avons enregistré 2,4 milliards d'euros de primes à l'émission, c'est-à-dire que, dans le cadre des adjudications, les prêts ont été acceptés à hauteur de 2,4 milliards supplémentaires par rapport à la valeur nominale des emprunts. Les 600 millions d'euros restants sont prélevés sur le compte du Trésor. Nous n'avons donc pas à modifier notre programme d'emprunts.

Par ailleurs, en comptabilité budgétaire, il nous faut enregistrer une aggravation du déficit de 3 milliards, qui se trouve donc porté à 152 milliards d'euros.

Ce matin, une question judicieuse a été posée par notre collègue Hervé Mariton concernant la règle des surplus. Cette règle, que nous avons votée dans la loi de finances initiale pour 2010, veut que tout surplus de recettes soit consacré au déficit. Or, ces 900 millions de surplus se trouvent liés, dans le tableau d'équilibre, aux 3,9 milliards de dépenses. Le cas d'aujourd'hui montrerait donc les limites de la règle, même s'il s'agit en l'occurrence d'une dépense exceptionnelle. Mais, pour être tout à fait précis, c'est en fin

d'année que l'on constate s'il reste encore des surplus. Formellement, cela n'interdit donc pas, en cours d'année, d'utiliser les surplus à autre chose. En 2007, par exemple, nous avons utilisé une partie des surplus pour le financement de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

M. Michel Bouvard. D'autant qu'en l'occurrence il s'agit d'une dépense remboursable.

M. le rapporteur général. Il s'agit en effet d'une dépense remboursable et exceptionnelle.

Nous réfléchissons d'ailleurs, le président de la commission et moi-même, au sein du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, à l'amélioration de nos règles de gouvernance des finances publiques. À cet égard, la règle d'affectation des surplus, dès lors qu'elle s'apprécie *in fine* en fin d'année, méritera probablement d'être améliorée. Il faudrait également – c'est un travail que nous avons engagé depuis deux ou trois ans à la Commission des finances – favoriser les lois de programmation pluriannuelles. La Constitution a été modifiée en 2008 pour introduire l'objectif d'équilibre des finances publiques. Cet objectif doit être poursuivi par le canal de lois de programmation. Pour la première fois, nous avons voté une telle loi en février 2009. C'est un instrument qui peut se révéler très utile pour tendre vers l'assainissement de nos comptes publics.

Toujours ce matin, le ministre n'a pas répondu de façon précise s'agissant de l'engagement de nos banques à l'égard de la dette grecque. Pour ce qui est de la dette souveraine – la dette de l'État grec –, les banques françaises en détiennent pour 16 milliards d'euros contre 32 milliards d'euros pour les banques allemandes. En revanche, si l'on ajoute la dette privée, qui est très fortement concentrée sur une banque grecque filiale du Crédit agricole laquelle détient une trentaine de milliards d'euros d'engagements auprès d'entreprises grecques, on arrive, pour ce qui nous concerne, au chiffre de 50 milliards qui circule ici ou là.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je ferai pour ma part deux remarques.

La question du décret d'avance et de sa ratification par la plus prochaine loi de finances rectificative n'a été abordée ni par le ministre ni par vous-même à l'instant, monsieur le rapporteur général. Or, j'ai cru comprendre que cette ratification interviendrait au Sénat – pour être validée enfin en commission mixte paritaire. Je regrette, me plaçant sur le plan purement institutionnel, que ce ne soit pas l'Assemblée nationale qui soit saisie en premier de la demande de ratification.

Ma seconde remarque a trait au montant de 900 millions d'euros de recettes de TVA. Ainsi que vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur général, il est hautement probable que nous parviendrons au sein du groupe de travail à un accord sur des règles qui soient de nature à garantir un équilibre des comptes publics plus satisfaisant qu'aujourd'hui. S'agissant de ces 900 millions d'euros, qui constituent clairement un surplus, une loi organique a été votée sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, à la demande de son ministre de l'économie et des finances, renvoyant aux lois de finances initiales le soin d'affecter tout surplus. À cet égard, notre loi de finances initiale pour 2010 précise clairement que les surplus doivent être affectés au remboursement de la dette. Si maintenant on a la possibilité d'affecter les surplus en cours d'année à autre chose qu'au désendettement, cela signifie qu'en fin d'année il n'y aura pas de difficulté à appliquer la règle puisqu'il n'y aura aucun surplus !

M. le rapporteur général. Si l'on voulait affecter ces 900 millions à la baisse du déficit, il faudrait trouver 900 millions d'économies. Et si l'on poussait la logique jusqu'au bout, il faudrait, dans le cadre de la règle du « zéro volume », gager – comme on l'a fait pour le décret d'avance examiné hier – la totalité des 3,9 milliards d'euros par des économies. Dans le contexte actuel, c'est à l'évidence hors de portée. En outre, on voit mal comment justifier des annulations de crédits qui seraient destinées à compenser ce qui ne constitue qu'un prêt, de surcroît retracé sur un compte spécial placé hors du périmètre de la norme de dépense.

M. Charles de Courson. S'agissant des 900 millions d'euros de recettes que l'on budgétise, je ne comprends toujours pas à quoi sert de comptabiliser une éventuelle plus-value de recettes. Je propose plutôt que l'on sorte ce montant de la loi de finances rectificative, quitte à présenter un texte uniquement consacré au soutien à la Grèce. Ce serait plus lisible que de voir apparaître comme cela une recette.

M. le rapporteur général. Si l'on n'inscrivait pas cette recette de 900 millions, on serait obligé d'emprunter plus.

M. Charles de Courson. On parle de 900 millions d'euros sur 239,1 milliards de besoin de financement ! Ce 0,4 % est sans commune mesure avec les incertitudes sur les recettes et les dépenses !

M. Alain Rodet. Au-delà du vote du collectif la semaine prochaine, ne faudrait-il pas que la Commission des finances procède assez rapidement à l'audition des nouveaux dirigeants du groupe auquel il a été fait allusion, à savoir le groupe Crédit agricole – à moins que M. Michel Bouvard puisse interroger l'un de ses anciens collègues du conseil général de la Savoie qui a occupé des fonctions éminentes à la tête de cette banque ?

M. Michel Bouvard. Je ne sais pas s'il me revient vraiment de questionner René Carron, grand dirigeant du Crédit agricole, dont le mandat de conseiller général a pris fin...

Si l'on s'en tient à l'esprit de la réforme de la LOLF intervenue en 2005, il est évident que ces 900 millions n'ont pas lieu d'être employés à autre chose qu'au remboursement de la dette. Cela étant, je ne trouve pas anormal, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une dépense ordinaire de l'État, mais d'une avance faite à un État tiers, que l'on dégrade ponctuellement le déficit.

La disposition que nous avons votée avait pour objet d'éviter qu'à l'occasion de ressources supplémentaires nous accroissions la dépense de manière récurrente avec ce que cela pouvait avoir comme effet sur la loi de finances suivante. Les débats n'avaient pas manqué en effet auparavant sur des surplus de recettes qui avaient été affectés non pas au désendettement, mais à l'accroissement de la dépense publique. Aussi conviendrait-il, car le problème posé n'avait pas été alors envisagé, de prévoir que, dans le cas d'une circonstance exceptionnelle, un surplus puisse être employé dès lors qu'il ne s'agit pas de créer de la dépense récurrente, mais une dépense remboursable – ce qui est en l'occurrence le cas.

Je ne donnerai donc pas à cette affaire plus d'importance qu'elle ne mérite, à condition toutefois de ne pas créer de précédent : il ne faudrait pas que demain, se servant de cette jurisprudence, on puisse passer outre ce que nous avons voté et que, hors de toute circonstance exceptionnelle, l'on affecte à des dépenses ordinaires de l'État un surplus de

recettes qui interviendrait en cours d'année. Une précision à apporter au texte est donc nécessaire.

Enfin, si le ministre nous a demandé ce matin de ne pas sombrer dans le catastrophisme, je souhaiterais tout de même disposer de *stress scenarii* sur la problématique de la dette souveraine s'agissant des États de l'Union européenne et, singulièrement, de ceux de la zone euro. Ce serait d'autant moins superfétatoire que nous soulevons le problème de la dette souveraine dans certains endroits depuis des mois pour ne pas dire depuis des années.

M. Yves Deniaud. Puisque l'on crée un compte « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro », va-t-on créer une rubrique correspondante ?

M. le rapporteur général. Il s'agit tout simplement d'un nouveau programme, doté de 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement.

M. Yves Deniaud. Il faut pourtant bien comptabiliser quelque part la créance sur la Grèce puisqu'il s'agit d'une créance différente de celles sur les autres États.

M. le rapporteur général. Il existe déjà des créances directes vis-à-vis par exemple de pays africains, et d'autres créances sont inscrites à l'Agence française de développement (AFD).

M. Yves Deniaud. C'est une créance qu'il conviendrait pourtant de distinguer de celles sur des pays africains ou autres.

M. le rapporteur général. Le fonctionnement est le même que pour les actuels programmes du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. Les remboursements en capital se feront donc sur ce compte et y seront inscrits en recettes, les intérêts étant affectés.

M. Charles de Courson. À la question de l'incidence sur le déficit budgétaire et le déficit maastrichtien, on nous a répondu que cela ferait, dans un premier temps, 3 milliards supplémentaires pour le premier et zéro pour le second. Mais cela ne se comprend que si la Grèce rembourse. Or les Grecs seront incapables de rembourser dans les trois ans les 30 milliards de prêts issus de l'accord intergouvernemental. Certes, le ministre nous a indiqué que, s'ils rencontraient des difficultés, le délai pourrait être prolongé. Mais cet accord, personne ne le connaît.

M. le rapporteur général. Nous ne connaissons pas encore les caractéristiques exactes du prêt. L'accord du 11 avril comprend simplement un programme triennal d'économies de la part de la Grèce lui permettant de revenir au déficit de 3 % du PIB. Le taux de 5 % et le délai de trois ans ne sont que de simples indications.

M. Charles de Courson. Le ministre m'a pourtant répondu que, si des problèmes de remboursement apparaissaient au bout de trois ans, les prêts pourraient être prolongés. Je ne trouve pas cohérent de s'engager dans des plans qui ne soient pas en cohérence avec la capacité de remboursement. S'il faut quinze ans, disons-le, mais il n'y a rien de pire que de parler de trois ans pour ensuite reculer l'échéance. Ce n'est pas bon du point de vue de la crédibilité.

M. le président Jérôme Cahuzac. La réponse du ministre a été claire : il n'a pas exclu un rééchelonnement de la dette de la Grèce à l'égard des pays de la zone euro puisqu'il a envisagé que cette dette ne soit pas remboursée à échéance de trois ans, mais plus tard.

M. Philippe Vigier. Si un État membre ne participait pas au versement, que se passera-t-il ? La clé de répartition sera-t-elle recalculée ? Cela changerait tout, surtout si, en plus, la Grèce ne remboursait pas. Un double garde-fou me semble donc nécessaire.

M. Jérôme Chartier. Ces questions, je les ai posées samedi dernier à Washington aux membres du FMI qui s'occupent du cas grec. Voici ce qu'il m'a été répondu.

Premièrement, le schéma de trois ans est un schéma classique des plans du FMI, lesquels sont révisables tous les six mois.

Deuxièmement, faire un plan à quinze ans n'est aujourd'hui absolument pas crédible auprès des marchés car la situation économique change tous les mois.

Troisièmement, ces plans comprennent non seulement une clause de revoyure tous les six mois, mais également un réajustement par rapport à la situation économique – le plan en question évoluera donc en fonction de la situation économique de la Grèce.

Quatrièmement, les relations dans la zone euro sont différentes de celles d'un accord bilatéral classique du FMI parce que la monnaie n'est pas une monnaie grecque : elle est partagée à quinze. Par conséquent, on ne peut pas traiter le cas grec comme un cas classique tel celui de la Roumanie qui n'ayant pas répondu aux exigences du FMI après le versement du premier tiers au mois de mai 2009 a vu, en novembre 2009, le deuxième tiers suspendu.

Cela signifie, d'une part, qu'il nous faudra être solidaires de la Grèce jusqu'au bout, d'autre part que l'on devra s'adapter plus rapidement qu'on ne l'a fait jusqu'à présent – on a commencé à réfléchir le 11 février à une situation qui est née au mois de novembre 2009 –, enfin que l'on aura toujours un différentiel de taux d'intérêt. Je rappelle à ce propos que le FMI ne fait pas de prêt gratuit. Pour la Roumanie, le taux d'intérêt fixe était de 4 %. Ce n'est jamais un taux zéro, mais ces prêts constituent le seul moyen pour des pays de se faire financer – le cas de la Roumanie en est un parfait exemple.

Je précise enfin que tous mes interlocuteurs se sont déclarés très désireux d'avoir des contacts réguliers avec les parlementaires, notamment les présidents et les rapporteurs généraux des Commissions des finances des pays de l'Eurogroupe.

M. Olivier Carré. Actuellement, les taux à trois ans se situent autour de 18 % pour l'État grec. Or, pour les dettes du secteur privé – je parle des sociétés grecques – les taux sont inférieurs de moitié. Cette dissociation des taux pose la question – si les jeux entre États ne sont plus unifiés par les champs monétaires – de la consistance de la souveraineté monétaire. Si l'on ne peut plus apprécier la capacité de remboursement de certains pays et donc par-là même la sortie de crise, on risque d'entrer dans un système qui accélérerait l'effet domino que l'on craint tous. Or cet effet n'atteindrait pas les seuls PIGS – même si on rajoute un F. C'est l'ensemble du système européen qui serait attaqué.

M. Charles de Courson. Concernant le taux fixe, on nous dit que cela nous rapportera de l'argent puisque les taux variables de même durée sont autour de 3,75 %, soit un écart de 1,25 %.

M. le rapporteur général. Je rappelle une nouvelle fois que les caractéristiques des prêts ne sont pas décidées. Nous savons simplement qu'ils seront comparables à ceux du FMI.

M. le président Jérôme Cahuzac. Monsieur de Courson, le rapporteur général vous a-t-il convaincu que le taux de 5 % indiqué par le ministre n'était pas décidé... ?

M. Charles de Courson. En tout état de cause, je voudrais poser également la question du contrôle. Je crains en effet que nous ne soyons qu'au début du commencement de cette affaire, ce qui soulève le problème du contrôle *a posteriori* des Commissions des finances des différents États sur les conditions dans lesquelles la Grèce remplit ses obligations. Nous déposerons donc un amendement tendant au dépôt d'un rapport trimestriel afin de nous permettre d'avoir un suivi en la matière.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je ne peux naturellement pas vous empêcher de déposer un amendement si vous le souhaitez. Mais nous pouvons exercer notre activité de contrôle dans le cadre d'auditions sans nécessiter un rapport trimestriel. En outre, j'ai cru comprendre que les pouvoirs publics ne souhaitaient pas que le texte soit amendé.

Un engagement du ministre en séance de rendre compte régulièrement du suivi du plan vaudrait peut-être autant qu'un amendement. Mais si vous préférez en déposer un, je vous propose alors de le présenter lundi en application de l'article 88 de notre Règlement.

M. Pierre-Alain Muet. Comme l'a souligné Jérôme Chartier, on sait très bien que s'il faut aller plus loin on ira plus loin, car sinon le plan ne serait pas crédible. Une dépêche de l'AFP fait d'ailleurs état de chiffres plus élevés qui viendraient d'être mentionnés au cours d'une conférence de presse. L'important en tout cas est que l'on affiche un soutien sans faille et déterminé. C'est la raison pour laquelle nous ne déposerons aucun amendement, souhaitant que le texte soit vite voté.

Concernant les taux d'intérêt, j'avais tout de même cru comprendre que le taux de 5 % correspondait à 300 points de base en plus du taux de référence, celui auquel on s'endette sur le marché de l'euribor, et qu'il avait été établi à la suite d'un accord européen.

M. le rapporteur général. Le 11 avril, l'Eurogroupe a indiqué les conditions financières des prêts susceptibles d'être accordés à la Grèce. Leur taux serait « *non concessionnel* », c'est-à-dire qu'ils ne sauraient être assimilés à une quelconque subvention. Il pourrait s'agir, sur le modèle des prêts consentis par le FMI, soit de prêts à taux variables reposant sur le taux de l'euribor à trois mois, soit de prêts à taux fixe, calculé sur la base de l'euribor à trois mois en fonction de la durée du prêt, majoré d'une commission de 300 points de base et d'une commission supplémentaire, destinée à couvrir les coûts opérationnels, pouvant aller jusqu'à 50 points de base. Ainsi, à supposer que les prêts soient accordés pour une durée de trois ans, le taux atteindrait environ 5 % dans les conditions de marché actuelles.

M. Charles de Courson. J'ai lu dans la presse que le besoin de financement grec dans les trois ans n'est pas de 45 mais de plus de 80 milliards. Les 45 milliards dont on parle, correspondent donc aux besoins 2010. Qu'en est-il pour 2011 et 2012 ?

M. le rapporteur général. Le raisonnement est fait sur année glissante : la première tranche du prêt devrait porter approximativement sur la période allant du 19 mai 2010, avec l'échéance de 8 milliards d'euros de dette à refinancer, au 19 mai 2011.

M. Charles de Courson. On ne va pas commencer à soutenir la Grèce puis s'arrêter brutalement. Cela signifie qu'il faudra un soutien à hauteur de 80 milliards pendant trois ans.

M. Michel Bouvard. Pourrait-on d'ailleurs avoir des indications concernant la structure de la dette grecque ?

M. Charles de Courson. Il ne faudrait pas non plus que les prêts de l'Union européenne et du FMI servent, comme on l'a vu dans toute une série d'affaires, à rembourser des dettes privées. On remplace des dettes privées par des dettes publiques : au moins doit-on être assuré d'un partage, et que les banques privées continuent leur soutien.

M. le rapporteur général. C'est tout le débat qui a lieu en Allemagne qui, au prorata de sa participation dans la banque centrale européenne, devrait prêter plus de 8 milliards. Or, les banques allemandes ne voient pas pourquoi elles paieraient pour les autres estimant que le mécanisme de leur participation ne correspond pas à leur responsabilité s'agissant des dettes grecques.

M. Charles de Courson. Une nouvelle fois, ce sont les banques qui vont s'en sortir tandis que le malheureux contribuable européen paiera. N'a-t-on vraiment pas la garantie que les banques agiront ?

M. le rapporteur général. Je répondrai simplement que j'ai déjà entendu cette question à plusieurs reprises depuis un an et demi.

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous aurons, j'en suis sûr, un débat intéressant en séance sur tous ces points avec le ministre.

Nous en venons à l'examen des articles.

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

RESSOURCES AFFECTÉES

Article 1^{er} : *Création, au sein du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », d'une section nouvelle : « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »*

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 2 : *Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois*

La Commission adopte l'article 2 et l'état A annexé sans modification.

Puis elle adopte la première partie du projet de loi de finances rectificative sans modification.

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010

CRÉDITS DES MISSIONS

Article 3 : *Compte de concours financiers «Prêts à des États étrangers » : ouverture de crédit*

La Commission adopte l'article 3 et l'état B annexé sans modification.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi de finances rectificative sans modification.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de M. Pierre-Alain Muet, rapporteur sur la proposition de loi tendant à abroger le « bouclier fiscal » (n° 2441)

Elle a également nommé M. Philippe Vigier, rapporteur pour avis sur le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales (n° 2280).

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 28 avril 2010 à 16 h 15

Présents. - M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Jérôme Chartier, M. René Couanau, M. Charles de Courson, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Marc Francina, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Marc Goua, M. Laurent Hénart, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre-Alain Muet, M. Nicolas Perruchot, M. Alain Rodet, M. Michel Vergnier, M. Philippe Vigier, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Claude Bartolone, M. Jean-Claude Flory, M. Nicolas Forissier, M. Jean Launay, M. Victorin Lurel

