

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

- Audition de M. François BAROIN, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011 (n° 3804) ..... 2
- Examen du projet de loi de finances rectificative pour 2011 (n° 3804) (M. Gilles CARREZ, rapporteur général)..... 15
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi de finances rectificative pour 2011 (n° 3804) (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général) 21
- Amendements examinés par la Commission..... 22
- Présences en réunion ..... 24

Lundi

17 octobre 2011

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 9

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

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



*La Commission entend M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011 (n° 3804).*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** L'objet principal du présent collectif est l'octroi de garanties de l'État à Dexia SA et Dexia Crédit Local SA. Le caractère urgent d'une intervention de l'État, aux côtés des États belge et luxembourgeois, explique la nécessité d'un texte spécifique, alors même que notre Assemblée a commencé l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

Je rappellerai que la banque Dexia, créée en 1996, a mis en oeuvre, en l'amplifiant sans cesse, un modèle de développement et de financement profondément déséquilibré, en ayant notamment recours à des emprunts à court terme pour financer des portefeuilles obligataires à maturité longue ou très longue. Lorsque la crise financière a pris de l'ampleur en 2008, ce groupe a brusquement connu une rupture de ses financements qui l'a mis dans une situation périlleuse, conduisant les États français, belge et luxembourgeois à intervenir une première fois, compte tenu du risque systémique.

Notre Parlement a autorisé, en octobre 2008, la garantie de l'État aux financements que le groupe devait continuer de lever, et ouvert les crédits destinés à une prise de participation d'1 milliard d'euros à son capital, la Caisse des dépôts et consignations fournissant de son côté 2 milliards. Pourriez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, ce que l'État et la Caisse des dépôts peuvent espérer récupérer sur ces 3 milliards ?

La nouvelle équipe dirigeante de Dexia s'est efforcée de réduire la taille du bilan du groupe ; à titre personnel, je veux sur ce point rendre hommage au travail de M. Pierre Mariani. Cependant, depuis cet été, le groupe Dexia est à nouveau en butte à des difficultés de financement sur des marchés sous tension. Il s'est résolu à appliquer un plan de restructuration et de démantèlement, les États étant appelés à intervenir de nouveau pour sécuriser le processus.

En quoi consistent cette opération de restructuration et les garanties dont le Gouvernement demande l'autorisation au Parlement ? Quel serait le rôle exact de la Caisse des dépôts, et quelles garanties recevrait-elle de l'État pour rester en mesure de poursuivre ses missions, que notre Commission a toujours vaillamment défendues ?

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Vous avez rappelé, monsieur le président, l'urgence de la situation. Le plan du Gouvernement vise, d'une part, à conforter la sécurité des déposants, des créanciers et des collectivités locales, et, de l'autre, à redonner des marges de manœuvre à Dexia en termes de liquidités. Les mesures dont nous discutons ne seront mises en œuvre qu'une fois obtenu l'accord de la Commission européenne, conformément à la réglementation relative aux aides d'État.

L'actuelle direction de Dexia a manqué de temps pour la cession de ses actifs, du fait de l'instabilité de la zone euro et de la croyance déraisonnable des marchés à l'existence d'un risque sur la signature des États et, par voie de conséquence, sur celle des collectivités locales. Il y a trois ou quatre ans, ces signatures étaient pourtant considérées comme les plus sûres. La situation du groupe Dexia, qui s'est retrouvé dans la tourmente dès le mois d'août, s'est encore dégradée en septembre et octobre. Pendant près de vingt ans, ce groupe a acquis des actifs de long terme – dettes souveraines ou de collectivités locales –, ainsi que des actifs toxiques, majoritairement financés à court terme, aux États-Unis.

Cette stratégie a créé un besoin de liquidités quotidien de 260 milliards d'euros, soit l'équivalent des deux tiers de la dette publique grecque ; elle n'a donc pas résisté au resserrement des liquidités lié à la crise de 2008. Les États belge, français et luxembourgeois sont alors intervenus pour apporter du capital et octroyer une garantie, afin de permettre à Dexia de franchir ce cap difficile. L'équipe dirigeante – dont vous avez salué, monsieur le président, le sens des responsabilités – a pris, avec l'appui de l'État et sous le contrôle de la Commission européenne, la décision importante de réduire de façon significative la taille du groupe. Cette stratégie a porté ses fruits : les besoins de financement à court terme ont été réduits de 164 milliards d'euros ; l'encours de financement auprès des banques centrales a fortement diminué ; en moins de trois ans, le bilan a été réduit de 651 à 518 milliards d'euros grâce, notamment, à la cession d'actifs non stratégiques ; enfin, depuis cet été, les 15 milliards de dollars investis dans les *subprimes* américains – soit les actifs les plus toxiques – ont été intégralement cédés.

Deux éléments ont particulièrement affecté le groupe depuis le début de l'été 2011 : d'une part, des craintes sur sa solvabilité liées à son exposition aux titres souverains – dont je soulignais pourtant la qualité – ; de l'autre, le besoin de liquidités, qui s'est accru de 20 milliards d'euros en raison de conditions d'emprunt défavorables. Dans ce contexte, les gouvernements français, belge et luxembourgeois soutiennent le schéma proposé par le groupe en lui proposant une garantie de refinancement, selon les dispositions du I de l'article 4 de ce projet. Cette garantie, partagée entre les trois États selon la même répartition qu'en 2008 – 60,5 % pour la Belgique, 36,5 % pour la France et 3 % pour le Luxembourg – portera sur un encours de créances de 90 milliards d'euros ; pour la France, le montant maximal garanti s'élève, intérêts compris, à 32,85 milliards.

Ces dispositions permettront de garantir la dette nouvellement émise sous diverses formes, et ce pendant une durée limitée à dix ans, comme le prévoit le I de l'article 4. Le Gouvernement souhaite aussi garantir une part de la dette existante pour un montant limité.

Par ailleurs, une partie des 90 milliards d'euros nouvellement garantis sera utilisée pour rembourser les 28 milliards de dette garantie dans le cadre du programme de 2008.

La loi ne précisera pas la maturité maximale de la dette garantie. Dans l'immédiat, les trois gouvernements n'envisagent pas de garantir des titres dont la maturité excède dix ans ; au demeurant, je ne crois pas que ce soit possible en l'état actuel du marché. J'ajoute que, de la même façon qu'en 2008, cette garantie sera rémunérée conformément aux règles européennes en vigueur.

La garantie de financement permettra à Dexia de réaliser un plan de restructuration ordonnée selon trois opérations d'envergure : un projet d'adossement de la filiale Dexia Municipal Agency – DMA – à la Caisse des dépôts et consignations et la création d'un consortium formé par la Caisse des dépôts et la Banque postale ; l'offre de rachat de Dexia Banque Belgique par le Royaume de Belgique afin de protéger les dépôts des particuliers ; l'ouverture de négociations du groupe avec le Luxembourg et un investisseur international en vue de la cession de la Banque internationale à Luxembourg.

La Caisse des dépôts a souhaité que Dexia garantisse les risques afférents aux prêts structurés octroyés aux collectivités locales, prêts dont l'encours atteint 10 milliards d'euros.

Nos partenaires belges et luxembourgeois ayant souhaité limiter le coût restant à leur charge en cas de perte de Dexia sur le portefeuille de prêts structurés à des collectivités

locales françaises, la France leur a proposé de garantir partiellement cet engagement pris par le groupe vis-à-vis de la Caisse des dépôts ; tel est l'objet du II de l'article 4.

Le Gouvernement souhaite aussi limiter les risques pour l'État. La garantie proposée est donc assortie d'une franchise de 500 millions d'euros ; au-delà de ce montant, qui serait donc intégralement pris en charge par Dexia, 70 % des pertes seraient à la charge de l'État et 30 % à la charge de Dexia. Cette garantie sera elle aussi rémunérée.

Enfin, cette opération est au cœur de la réorganisation du dispositif de prêts aux collectivités locales. Dexia Municipal Agency, qui détient les prêts existants, sera adossé à la Caisse des dépôts, laquelle se verra céder 65 % du capital, Dexia conservant 30 % ; les 5 % restants reviendront à la Banque postale.

Pour ce qui concerne les futurs prêts aux collectivités, la Caisse des dépôts et la Banque postale vont créer une société commune spécialisée. Ce nouvel acteur public, qui ne fournira que des produits simples et transparents, devrait être opérationnel dans quelques mois.

Le Premier ministre a annoncé un dispositif temporaire de financement sur fonds d'épargne à hauteur de 3 milliards d'euros afin de prévenir tout besoin éventuel de liquidités pour les collectivités – puisque les acteurs attendaient nos décisions sur Dexia.

Nous sommes allés aussi vite que possible, dans la plus grande transparence ; je remercie à cet égard votre Commission d'avoir accompagné le Gouvernement dans ce calendrier. Je rappelle que ce collectif n'a pas d'impact sur le solde budgétaire de l'État – qui, en 2011, restera déficitaire de 95,5 milliards d'euros –, ni sur la dette et la notation de notre pays.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Vous avez évalué à 90 milliards d'euros l'encours de créances de Dexia. Selon mes chiffres, il s'agirait plutôt de 125 milliards car, en sus des prêts aux collectivités et des obligations, il conviendrait de prendre en compte 2,7 milliards de titres américains et 30 milliards d'engagements en faveur de collectivités à travers le monde. Les États étant appelés à garantir le refinancement du stock au moins jusqu'en 2021, nous aimerions comprendre d'où vient cette divergence.

S'agissant de l'adossement de Dexia Municipal Agency – DMA – à la Caisse des dépôts, confirmez-vous le chiffre de 77 milliards d'euros ? Ce montant comprend 18 milliards d'euros de prêts structurés aux collectivités locales françaises, dont 10 milliards comportant des risques non chiffrables, selon les estimations communément admises.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Le président a devancé la plupart de mes questions !

La garantie à hauteur de 6,65 milliards d'euros sur les prêts aux collectivités locales françaises porte-t-elle aussi sur des organismes publics, comme les hôpitaux ou les bailleurs sociaux ? Même si les titres islandais et grecs ont été explicitement sortis de ces encours, ceux-ci comprennent-ils d'autres engagements que ceux pris auprès des collectivités françaises ? Nous aimerions avoir le détail de ces 10 milliards d'euros d'actifs à risque.

La garantie générale de financement, partagée entre les trois États, pose la question des actifs du groupe et de leur composition. Selon les estimations dont je dispose, une fois effectuées les cessions des filiales luxembourgeoise et turque, ces actifs s'élèveraient à

quelque 80 milliards d'euros. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous donner des précisions sur ce point aussi ?

**M. Michel Bouvard.** La Caisse des dépôts est appelée à se substituer à Dexia pour distribuer les prêts aux collectivités territoriales, lesquels représentent encore 35 % des encours de prêts de la banque – ce taux a même pu atteindre 40 %.

Une première solution était, pour la Caisse des dépôts, de constituer *ex nihilo* une *joint-venture* avec la Banque postale ; mais l'expérience de la Caisse des dépôts en cette matière est restée limitée, et les équipes anciennement dévolues à cette mission n'existent plus ; d'où l'intérêt d'adosser le véhicule d'origination des prêts, à savoir DMA. La garantie de la Caisse des dépôts est nécessaire pour la reprise du portefeuille ; les titres souverains grecs et islandais en ayant été sortis, celui-ci est composé aux deux tiers par des prêts aux collectivités territoriales françaises, dont environ 10 milliards de prêts hors charte Gissler ou très structurés. Compte tenu des futures renégociations et de l'évolution des taux, ces encours sont susceptibles de générer des pertes : la garantie de Dexia est nécessaire pour que la valeur d'acquisition soit positive et n'affecte pas les fonds propres de la Caisse des dépôts. Cette opération rend par conséquent nécessaire la contre-garantie de l'État.

Selon le comité d'investissement de la Caisse des dépôts, qui s'est réuni à trois reprises, les engagements qui ont été pris sont satisfaisants, mais il reste une incertitude : puisqu'il existe une double garantie, d'une part sur le stock et de l'autre *via* un mécanisme de *stop loss*, *quid* de la partie de prêts structurés non garantis après 2021 ? Cette incertitude explique mon amendement sur le sujet.

La Caisse des dépôts devant se substituer à Dexia pour l'apport de liquidités – à hauteur de 12,5 milliards d'euros –, il est indispensable que l'effort n'intervienne qu'après le *signing* de l'opération et soit réparti dans le temps, dans la mesure où la Caisse a déjà été fortement sollicitée pour souscrire à des émissions effectuées par les principales banques françaises – et où tout relèvement du plafond des émissions doit faire l'objet d'une autorisation spécifique de la commission de surveillance.

**M. Jean-Pierre Balligand.** L'article 4 de ce collectif comprend trois parties. Si le I prévoit une garantie de l'État sur un encours de 32,8 milliards d'euros, ce qui n'est pas peu, c'est le II qui m'inquiète le plus. La garantie de l'État sur les 10 milliards d'encours étant limitée à 70 % et assortie d'une franchise de 500 millions d'euros, que deviendront les 3,3 milliards d'encours restants si, comme on peut le supposer, ils ne sont pas purgés avant 2021 ? Si l'on considère que le rôle confié à la Caisse des dépôts est, pour le dire vite, celui d'un consortium de réalisation, d'une structure de défaisance, la garantie de l'État doit s'étendre au-delà de 2021. Vous affirmez, monsieur le ministre, que ce n'est pas possible ; mais c'est surtout que l'État belge s'y refuse. Je rappelle que la Caisse des dépôts est placée sous le contrôle de la commission des Finances. Nous souhaitons donc que l'État étende sa garantie au-delà de 2021, soit par un dispositif *ad hoc*, soit par un amendement au présent texte. Puisqu'un tel amendement impliquerait une charge supplémentaire, les parlementaires sont empêchés de le déposer par l'article 40 ; mais le Gouvernement, lui, peut donner les assurances nécessaires. On ne peut envisager que, par exemple, une somme d'un milliard d'euros ou plus, reste à la charge de la Caisse des dépôts après 2021.

Je me réjouis par ailleurs de la création d'une banque publique qui assurera les prêts aux collectivités locales, avec, je l'espère, une charte de déontologie. Il s'agira d'un juste retour des choses après l'aventure Dexia. Mais la Caisse des dépôts étant appelée à financer

ce nouveau véhicule, et ce à des niveaux considérables – puisqu'elle rachètera 65 % du capital de DMA et contribuera à hauteur de 35 % à la *joint-venture* avec la Banque postale –, nous devons rester particulièrement vigilants sur le passif de Dexia. L'État doit donc apporter sa garantie sur les 3,3 milliards d'euros non couverts après 2021 en l'état actuel du projet.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Cette question est en effet centrale. Sur les 77 milliards d'euros qui seront adossés à la Caisse, 10 milliards représentent des titres dont les risques ne sont pas chiffrables ; sur ces 10 milliards, 500 millions sont laissés à la charge de Dexia. L'État apporte donc sa garantie sans limite de temps sur 9,5 milliards d'euros, mais à hauteur de 70 %, soit 6,65 milliards. Restent donc 3,35 milliards qui ne bénéficient que d'une garantie *stop loss*, laquelle cessera en 2021. Si ces encours de 3,35 milliards ne sont pas purgés à cette date, et dans la mesure où la garantie de l'État aura expiré, le risque, aux yeux de certains parlementaires, est que la Caisse des dépôts ait alors à assumer cette charge. Que faire dans ce cas, si tant est que cette analyse soit juste ?

**M. le rapporteur général.** L'interrogation de notre président rejoint la mienne, sur la composition de ces actifs. Mais est-il opportun que l'État garantisse des actifs liés à des prêts aux collectivités territoriales ? Je rappelle que le remboursement d'un prêt constitue une dépense obligatoire pour les collectivités territoriales, et que celles-ci sont responsables de leur signature, en vertu du principe de libre administration des collectivités locales.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Ma question était plus précise : ces 3,35 milliards resteront-ils, oui ou non, à la charge de la Caisse des dépôts après 2021 ?

**M. le ministre.** Si nous proposons que la garantie de l'État ne coure que jusqu'en 2021, il ne faut y voir aucune malice : c'est qu'à notre connaissance, la Commission européenne n'a jamais validé de dispositif de garantie par les États membres qui excède dix ans, voire cinq. Nous ne voulons pas courir le risque de heurter la Commission en proposant une durée de garantie de quinze ou vingt ans. Je ne doute pas une seconde que dans dix ans, l'État réponde présent. En tout état de cause, le gouvernement français s'engage à faire en sorte que tous les engagements de Dexia soient honorés et à offrir à la Caisse des dépôts les garanties maximales. C'est précisément l'objet de ce texte.

Au reste, la garantie prévue par le II de l'article 4 n'étant pas limitée dans le temps, cela laisse le moyen d'accompagner la Caisse des dépôts dans la durée.

Le bilan global de Dexia, avant toute cession, s'élève à 525 milliards d'euros, et l'engagement des trois États se limite à 90 milliards. Le solde sera, soit cédé, soit adossé à des financements sécurisés, hors garantie des États. Pas d'amalgame ni de confusion par conséquent : il s'agit, non pas d'instituer une structure de défaisance, une *bad bank*, mais de conserver jusqu'à retour à meilleure fortune une banque résiduelle dont la mission sera de procéder à la cession de titres, certains de grande valeur. Je suis convaincu que, dès que les marchés se seront stabilisés, la cession d'une partie de ces actifs engendrera une plus-value. Il restera probablement deux ou trois choses dont la cession prendra plus de temps, mais qui aurait imaginé en 2008 que Dexia parviendrait en 2011 à céder certains de ses actifs les plus toxiques à hauteur de quinze milliards de dollars ? Qui a pu le plus pourra sans doute le moins.

S'agissant, monsieur Bouvard, du portefeuille de prêts structurés aux collectivités locales, l'État français interviendra, avec l'État belge et l'État luxembourgeois, en garantie de

refinancement, afin de permettre à Dexia de continuer à assurer sa mission, notamment ses obligations vis-à-vis de la Caisse des dépôts.

La garantie de l'État à la Caisse porte bien sur les 77 milliards de prêts aux collectivités locales de Dexia, monsieur le rapporteur général, monsieur le président, et pas sur autre chose. Quant à la garantie de financement de Dexia, il n'a jamais été question qu'elle porte sur un encours supérieur à 90 milliards d'euros. On ne parvient à 125 milliards d'euros qu'en intégrant la garantie de l'État belge.

Le projet d'accord de cession des prêts aux collectivités locales est en phase finale de discussion entre la Caisse des dépôts et Dexia. Il devrait comprendre les prêts de structure E, indices 3 à 5, selon la charte Gissler, c'est-à-dire des prêts d'une toxicité élevée. Comme le texte l'indique, Bercy suivra les conditions dans lesquelles l'État sera appelé en garantie de ces prêts pour un encours maximal de dix milliards d'euros. À cette fin, nous proposerons l'institution d'un comité de pilotage similaire à celui qui a été mis en place en 2008, ce qui permettra au Parlement d'exercer son contrôle sur la gestion de ces dix milliards.

Certains mettent en cause la responsabilité de l'État dans le naufrage de Dexia, considérant qu'il a failli dans sa mission de contrôle, et ils estiment qu'il devrait dès lors participer au remboursement de ces prêts. Étant donné l'état de nos finances publiques, ce serait faire supporter à l'État un risque hors de sa portée aujourd'hui. D'autre part, ce même État met tout en œuvre pour aider les collectivités locales à renégocier leurs dettes et sa médiation fonctionne bien pour les petites communes – moins bien, il est vrai, pour les grandes collectivités locales. Cela dit, monsieur le rapporteur général, les collectivités locales n'ont pas fait défaut mais beaucoup d'entre elles refusent de renégocier leur dette avec Dexia et préfèrent emprunter la voie judiciaire. Tous ceux ici qui sont à la tête de collectivités locales ont à leur disposition des services financiers et sont instruits de la portée de ce qu'ils signent. Même si Dexia a une part de responsabilité et s'il y a eu une faiblesse des contrôles, il ne serait pas convenable de ne pas laisser la procédure contractuelle aller à son terme.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Si des actifs n'ont pas pu être cédés en 2021, les actionnaires subiront des pertes à proportion de leur participation au capital, soit 25 % pour la France. Quant à la garantie, sans limitation de temps, de dix milliards d'euros d'encours de prêts, elle porte sur des actifs dont les risques ne sont pas chiffrables, dans une limite de 6,65 milliards d'euros. Il demeure 3,35 milliards d'actifs dont le risque pourrait bien être supporté par la Caisse des dépôts à partir de 2021.

Quant au débat sur les responsabilités des collectivités locales, il n'est pas à l'ordre du jour de cette réunion. On peut simplement observer, monsieur le ministre, que les conditions de refinancement proposées par Dexia aux collectivités locales sont hors de proportion avec les moyens dont celles-ci disposent.

**M. Charles de Courson.** Comment a-t-on pu en arriver là ? Qu'ont fait depuis 2008 les représentants de l'État français, de l'État belge et de la Caisse des dépôts au conseil d'administration de Dexia, où ils avaient voix prépondérante ? Comment, par exemple, ont-ils pu laisser Dexia acheter aux États-Unis un rehausseur de crédit ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Ce rehausseur FSA a été acheté en 2001 et revendu sans que la garantie de l'État soit engagée.

**M. Charles de Courson.** Soit, mais il a fallu adopter une disposition en catastrophe pour introduire cette garantie de passif, qui heureusement n'a pas joué et est maintenant éteinte, en effet.

Il reste qu'on peut s'interroger sur la responsabilité des États et de la Caisse des dépôts dans ce qui s'est passé depuis trois ans. On a quand même injecté 3,2 milliards d'euros au capital de la banque, en achetant à 9,90 euros des actions dont le prix est tombé aujourd'hui à 0,80 euro. L'État, directement ou *via* la Caisse des dépôts, a donc perdu 2,7 milliards d'euros pendant cette période. Et durant tout ce temps, comme toujours dans ces sortes d'affaires, on nous a bercés de fables : Dexia se portait à merveille, d'ailleurs elle avait brillamment passé les *stress tests*, etc.

Je suis favorable à la recréation du Crédit local de France mais, face au grave problème de *credit crunch* auquel sont confrontées les collectivités locales, les grandes banques réduisant drastiquement leurs prêts, l'enveloppe de trois milliards proposée par le Gouvernement est tout à fait insuffisante pour établir solidement cet outil. Seriez-vous prêts à prolonger cette dotation pour éviter que ne se désamorce la pompe à investissemnt ?

Je suis par ailleurs tout à fait opposé au II de l'article 4. Que sont précisément ces dix milliards : s'agit-il uniquement de prêts aux collectivités locales françaises ? Surtout, je considère que c'est aux collectivités locales d'assumer les risques qu'elles ont pris, quitte à augmenter leurs impôts. Garantir ces prêts, c'est déresponsabiliser DMA, qui se retournera vers l'État en cas de non-remboursement, et déresponsabiliser les élus locaux. En outre, si Dexia est condamnée par les tribunaux, français ou belges, pour défaut de conseil, l'État français ne sera-t-il pas tenu de payer la facture ?

Ne risque-t-on pas d'affaiblir le consortium Caisse des dépôts-Banque postale du point de vue de sa solvabilité et de ses liquidités ? On ignore combien il devra apporter à DMA pour que celui-ci fonctionne conformément aux normes bancaires. Et d'où la Caisse tirera-t-elle les 12,5 milliards de liquidités évoqués par M. Bouvard ?

Enfin, la garantie de l'État à hauteur de 90 milliards d'euros – 77 milliards plus les intérêts – devrait, si j'en crois la presse, couvrir 50 milliards de prêts aux collectivités locales françaises, 7,5 milliards de prêts aux collectivités territoriales italiennes et autant aux collectivités locales belges. Qu'en est-il du solde de 12 milliards ? Quels sont les risques garantis pour ce montant ?

Enfin, si j'ai bien compris le I de l'article 4, celui-ci institue une garantie de refinancement à due concurrence du remboursement déjà effectué, de sorte qu'elle portera jusqu'au bout sur 90 milliards d'euros. Il faut absolument prévoir un montant dégressif dans le temps. Pourquoi ne pas instituer une simple garantie des actifs tels qu'ils sont ?

**M. Christian Eckert.** En matière de transparence, on a connu mieux ! À ce stade, nous ignorons le montant de la garantie, ce qui est garanti, à qui, pendant combien de temps, alors que les risques sont énormes, certains craignant même des pertes excédant les dix milliards d'euros. Vous ne nous avez toujours pas dit, monsieur le ministre, ce qu'étaient devenus les trois milliards d'euros injectés dans la banque en 2008. Combien Dexia a-t-elle rémunéré la garantie de 2008 ? On parle de 800 millions d'euros. Qui a payé ce coût, sinon les collectivités locales ?

Aujourd'hui, on nous demande de remettre au pot alors que nous ignorons à quoi nous nous engageons. Comment se prononcer favorablement dans un tel flou ?

**M. Henri Emmanuelli.** Je suis atterré : que je sache, en France, même dans le secteur privé, l'activité de crédit est exercée par délégation de l'État. Or ni la Banque de France, ni la Commission bancaire, ni Bercy n'ont rien vu, alors que les besoins de financement de Dexia s'élèvent à 260 milliards d'euros ! C'est une histoire de fous. On a le sentiment que plus personne ne contrôle la situation...

Au moment de créer une nouvelle structure destinée à prêter aux collectivités, il est inadmissible qu'on ne puisse connaître le montant de son capital. D'autre part, en quoi une garantie de plus de dix ans dérangerait-elle la Commission européenne ? Peut-être préfère-t-elle qu'on laisse sauter Dexia, au risque de provoquer une crise systémique ? La garantie devrait aller jusqu'au bout, quitte à se passer de la Commission, et couvrir l'ensemble des montants dus.

Enfin, il n'est pas normal qu'on ne nous donne pas une description précise du portefeuille de Dexia. Je crains que nous n'allions de surprise en surprise : dois-je vous rappeler qu'en août encore, les dirigeants de Dexia nous disaient que tout allait bien, que Dexia allait même renouer avec les bénéficiaires au quatrième trimestre ? Et puisqu'on nous parle de responsabilité, que va penser l'opinion publique de ces dirigeants, payés des millions pour le résultat qu'on sait ?

**M. Claude Bartolone.** Si vous agissez dans l'urgence, monsieur le ministre, c'est plus pour sécuriser les marchés que pour rassurer les parlementaires. Vous avez le souci de faire vite et de balayer large pour éviter une dégradation de la note de la France. Cela étant, cela pourrait avoir, à court terme, des conséquences sur la croissance. Dès cette année, certaines collectivités ne pourront pas mener à bien l'ensemble des investissements prévus. C'est un point auquel il faut être extrêmement attentif.

Quant aux emprunts toxiques, nous constatons au moins une avancée dans la mesure où, il y a trois ans encore, Dexia soutenait que les produits structurés ne posaient aucun problème. Mais nous n'en aurons pas moins, tôt ou tard, à distribuer les responsabilités entre les uns et les autres. La Cour allemande de Karlsruhe n'a-t-elle pas en effet condamné l'une des principales banques allemandes pour défaut de conseil à client non initié et, ce qui est plus décisif encore à mon sens, pour marges cachées ?

D'où vient le chiffre de 10 milliards ? Il ressemble beaucoup à celui de la Cour des comptes, obtenu par sondage auprès des collectivités locales, mais j'aimerais avoir plus de précisions sur la façon dont il a été déterminé et sur sa composition. Quel est le montant de ces prêts structurés au-delà du C 3 ? Par ailleurs, pour l'essentiel, ces prêts arriveront à maturité au cours des trois prochaines années et ont une durée, non de dix, mais de trente ans. Il faut donc en savoir plus quant à leur qualité, leur montant et la durée de leur dangerosité. Et si la Commission n'a pas une idée de cette dangerosité, je l'invite à se référer au marché, qui s'est prononcé sur ces produits pour l'essentiel titrisés : au mois de juillet dernier, avant l'envolée de la parité euro-franc suisse, il anticipait déjà un tiers de pertes.

Enfin, si 500 millions d'euros de pertes sont provisionnés, c'est que des collectivités, petites et moyennes, seront en défaut de paiement. Là aussi, il faut fixer les règles du jeu. Quelles sont les collectivités susceptibles de courir des risques ? Quelles instructions seront données aux préfets ?

**M. Daniel Garrigue.** J'ai cru comprendre, monsieur le ministre, que Dexia avait été soumise, en 2010-2011, à des *stress tests* dont les résultats avaient été plutôt positifs par rapport à d'autres établissements bancaires. Quel jugement portez-vous sur ces *stress tests* ? Quelle est la valeur des outils de régulation dont nous disposons aujourd'hui au sein de l'Union européenne ?

Les médias font état de 80 milliards d'euros d'actifs toxiques, mais je ne sais pas ce que vaut cette estimation. Vous avez évoqué tout à l'heure trois entités : une entité belge, qui reprend l'ancienne Banque de Belgique ; une entité luxembourgeoise et une entité française. Dans le dispositif qui nous est proposé, il est question de garanties conjointes des trois États. Ces garanties s'étendent-elles à ces trois entités ou sont-elles limitées à l'entité française ? Enfin, qu'entendez-vous par « banque résiduelle » ?

**M. René Couanau.** Monsieur le ministre, je suis venu assister à cette audition dans cette Commission pour avoir à la fois des éclaircissements et des raisons de faire confiance au Gouvernement, mais vous ne m'avez apporté aucun éclaircissement et je ne vous crois pas. Alors que l'on ne cesse de nous alerter sur les dangers de la crise, que nous garantissons une banque dont l'action a dégringolé et qui enregistre des pertes considérables, nous ne devrions pas nous inquiéter ! On nous dit que cela n'aura de répercussions ni sur le déficit budgétaire, ni sur la dette, ni sur la notation, mais que cela en aura peut-être quelques-unes sur la responsabilité des collectivités locales. Je vous poserai trois questions fondamentales.

Premièrement, pouvez-vous nous assurer que cette affaire n'aura aucun impact financier sur le contribuable ? J'ai bien aimé votre formule : « Il restera bien deux ou trois petites choses. » Elle devrait rester dans l'histoire des débats parlementaires, car c'est précisément sur les petites choses qui resteront et que vous ne nous dites pas que porte le débat.

Deuxièmement, l'immunité de la Caisse des dépôts et consignations est-elle garantie ? Je suis persuadé que non ! Il y a en effet une incertitude sur les 10 milliards, dont on est aujourd'hui incapable de nous dire ce qu'ils recouvrent, et une incertitude totale sur la constitution du capital de la banque nouvelle des collectivités locales.

Troisièmement, j'ai relu les déclarations faites par M. Mariani au mois d'août : comment a-t-il pu dire ici que tout allait bien alors que, quelques mois plus tard, nous sommes obligés de monter au créneau dans des conditions douteuses pour renflouer sa banque ? Cet événement aura-t-il des conséquences pour les dirigeants de Dexia depuis 2008 – il faudrait même remonter plus loin –, qui n'ont eu de cesse d'augmenter leur propre rémunération dès leur arrivée ? Tout cela sent le scandale d'État. Nos concitoyens doivent être informés de la discrétion, de la rapidité avec lesquelles on veut régler le problème et du manque de transparence qui caractérise cette affaire.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Je comprends que l'action de Pierre Mariani puisse être jugée contestable, mais pour être le plus équitable possible, je veux rappeler qu'entre son arrivée et la fin de ses fonctions, il a dégonflé le besoin de refinancement quotidien de la banque de 160 milliards d'euros. Je ne suis pas sûr que beaucoup auraient fait mieux ! Cela dit, je ne cautionne pas pour autant la rémunération qui fut la sienne. J'ai même condamné le fait que l'État français ne s'oppose ni à la retraite chapeau de Pierre Richard, qui touche aujourd'hui 600 000 euros par an à ce titre, et ce pour vingt ans, ni au *golden parachute* d'Axel Miller, qui s'est contenté d'une année de salaire, ce qui est déjà beaucoup

trop au regard des dégâts qu'il a causés. Que comptez-vous faire, monsieur le ministre, pour que Pierre Richard ne bénéficie plus d'une retraite chapeau ?

**M. le ministre.** Monsieur Couanau, je ne peux vous laisser dire que nous ne travaillons pas dans la transparence. Qu'y a-t-il de plus transparent que de venir devant la commission des Finances, dans un délai rapide, puis dans l'hémicycle à l'Assemblée nationale et, deux jours après, au Sénat ? Une autre méthode aurait consisté à agir d'État à État en repoussant le plus loin possible la présentation de ce dispositif à la représentation nationale, comme on l'a fait en d'autres temps, en d'autres circonstances et sur d'autres affaires.

**M. Michel Bouvard.** Il y a l'obligation posée par la LOLF !

**M. le ministre.** Ensuite, nous travaillons à livre ouvert. Il n'y aura donc aucun scandale puisque tout le monde – législateur, exécutif, partenaires – est au même niveau d'information. Nous sommes dans une situation d'effondrement d'une banque particulière, d'un modèle de financement particulier, lié à une crise de liquidité, pas de solvabilité. C'est l'effondrement du marché de la liquidité qui a accéléré le collapsus de Dexia. Si on ne fait rien, si l'on ne présente pas ce texte, il y aura immédiatement un *bank run* en Belgique : huit millions de déposants iront à la banque retirer leur argent et ce sera le début de la contagion ! Nous n'avons jamais oublié la leçon de l'affaire Lehman Brothers : à partir du moment où l'on a accepté le défaut de cette banque, l'effondrement était assuré au niveau mondial. Pour Dexia, ne pas bouger eût été irresponsable, tragique ; cela aurait certainement suscité une défiance générale et altéré une certaine idée de la responsabilité des États. Il fallait donc agir vite, prendre des positions et, dans cette affaire, l'État français n'est pas seul – il est même minoritaire – : nous discutons avec l'État belge et avec l'État luxembourgeois.

Quant à un éventuel impact financier sur les contribuables, nous faisons le pari que notre dispositif sera efficace et nous apportons des garanties de refinancement, garanties qui seront elles-mêmes rémunérées. Par ailleurs, vous vous arrêtez sur une phrase qui a été prononcée en Commission. Nous ne sommes pas dans l'hémicycle, et il me semblait qu'en Commission, nous pouvions avoir une certaine liberté de parole. Oui, en conscience, je considère que, dans les 10 milliards, il est injuste de mettre tous les actifs sur le même plan : parmi eux il en existe certains dont tout le monde s'accorde à reconnaître qu'ils seront cessibles à un bon prix et que ce sera même une bonne opération. Il est donc important d'avoir, non pas une *bad bank*, mais une banque que l'on qualifie de résiduelle, qui aura certes besoin d'un retour à meilleure fortune pour mener à bien une tâche difficile et de beaucoup de talent pour vendre ses derniers actifs, mais que nous devons maintenir pour conjurer le risque d'effondrement généralisé.

Je ne crois pas que Pierre Mariani et l'actuelle direction méritent d'être critiqués comme vous le faites. C'est la direction précédente qui est allée, de façon folle, vers un schéma financier irresponsable, qui a explosé avec l'affaire des *subprimes*. Pierre Mariani et son équipe ont, quant à eux, réussi à céder des actifs très exposés. Si on assimile le manque de chance à une faute professionnelle, alors on peut considérer qu'il y a eu faute professionnelle. Chacun jugera, mais je n'irai pas sur ce terrain.

S'agissant du partage des responsabilités, je rappelle que Dexia a racheté le rehausseur de crédit FSA en 2000 – c'était une acquisition-diversification à haut risque –, que l'État n'était pas partie dans la gouvernance de Dexia, mais que la CDC était très impliquée puisque ses derniers directeurs généraux ont été administrateurs du groupe – Daniel Lebègue

de 1998 à 2002, Francis Mayer de 2003 à 2006 et Augustin de Romanet de mai 2007 à cette année. J'ajoute que des parlementaires des deux bords – François Rebsamen et Antoine Rufenacht – étaient présents au conseil d'administration de Dexia Crédit Local, qui octroyait des crédits aux collectivités locales françaises. Ce sont des faits. Moi, je ne prends pas l'opinion publique à témoin sur ces affaires.

Quant aux rémunérations excessives, il y a malheureusement forclusion dans certains cas mais nous faisons procéder à des expertises.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Mme Lagarde avait pris des engagements formels en 2008. Elle avait clairement indiqué que le Gouvernement s'opposerait à ce que les responsables partent avec des rémunérations extravagantes. Pourquoi a-t-il accepté cette retraite chapeau pour Pierre Richard ? Je ne comprends pas !

**M. le ministre.** Selon les informations dont je dispose, après 2008, lorsque s'est posée au conseil d'administration la question de l'indemnité de départ de M. Richard, l'État a voté contre.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** La Caisse des dépôts a voté contre, mais l'État, je n'en suis pas certain !

**M. le ministre.** L'État, en effet, n'était pas au conseil de Dexia à l'époque. Il n'a donc pas participé à la délibération sur cette affaire. Mais, sur le fond, nous portons tous le même jugement.

Sur les 10 milliards, monsieur de Courson, c'est uniquement un risque français qui concerne essentiellement les collectivités locales – les bailleurs sociaux et les hôpitaux sont aussi un peu concernés, mais cela ne représente pas la majorité. S'agissant du fonctionnement, les dirigeants de Dexia restent intéressés à hauteur des premières pertes éventuelles, c'est-à-dire la franchise de 500 millions, plus les 30 % du reste.

On dénombre sept contentieux en cours sur 3 000 clients de Dexia, et moins d'un million d'euros d'impayés. Les collectivités locales honorent donc leurs engagements.

Les tests que Dexia a réussis portaient sur la solvabilité, pas sur les liquidités. En termes de solvabilité, Dexia a d'ailleurs l'un des meilleurs ratios mondiaux, à plus 11 % de *core tier one*, sachant que l'objectif de la Commission est d'amener les autres établissements à 9 % d'ici à la mi-2012. En revanche, son modèle économique entraîne un immense besoin quotidien de liquidités et c'est ce modèle qui a fait exploser le système. Comment en sommes-nous arrivés là ? Le FSA a été racheté en 2000, je le répète, mais l'État n'est entré au capital qu'en 2008. Et c'est parce que les *stress tests* portaient sur la solvabilité qu'ils ont été passés sans problème.

S'agissant de la garantie d'actifs, monsieur de Courson, ...

**M. Charles de Courson.** Il pourrait y avoir une décroissance sur dix ans au fur et à mesure des remboursements !

**M. le ministre.** Non, parce que l'essentiel des besoins se fera sentir dans les trois à cinq ans qui viennent. On ne peut donc aménager une garantie en biseau.

**M. Charles de Courson.** Il n'y a aucune dégressivité des engagements pendant dix ans !

**M. le ministre.** Le législateur sera peut-être amené à revenir sur ce point dans cinq ans. En tout cas, les administrateurs seront attentifs à la question, mais le volume des 90 milliards d'euros a été calculé en fonction du pic de besoin qui interviendra, comme je l'ai dit, dans un délai de trois à cinq ans.

Le dispositif est en deux points pour les collectivités locales, avec une ligne sur les fonds d'épargne de 3 milliards pour faire le pont avec le dispositif de financement des nouveaux prêts aux collectivités locales Banque postale-Caisse des dépôts – nous voulions éviter une chute de charge en la matière. Cela m'amène à rebondir sur ce que disaient Claude Bartolone et René Couanau s'agissant du rétrécissement de l'accès au crédit pour les collectivités locales. En agissant vite et de façon totalement transparente, nous avons voulu montrer qu'un nouvel acteur serait bientôt en place, contribuant à ouvrir le marché. Les caisses d'épargne et le Crédit agricole recevaient certainement du marché des informations qui les conduisaient à s'interroger sur l'avenir de Dexia. Après le vote que j'espère positif du Parlement, nous serons en meilleure position dans quelques semaines, le temps que ce nouveau dispositif s'esquisse, mais je me tiens à votre disposition et à celle du Comité des finances locales pour, au nom de l'État, faire passer le message à tous les banquiers des collectivités locales. Le problème de l'accès au crédit se posant aussi pour les entreprises et pour les particuliers, l'enjeu est majeur.

La montée en puissance des investissements des collectivités locales devrait être beaucoup plus sensible en 2012 et, surtout, en 2013. Le plan de relance, notamment avec la mesure relative au Fonds de compensation de la TVA, a multiplié en moyenne par deux ou par trois le volume de ces investissements mais les collectivités locales ne peuvent consentir chaque année les mêmes efforts, surtout en deuxième partie de mandat. Nous sommes donc aujourd'hui dans une période de creux mais il ne faut pas amplifier ce creux par des difficultés d'accès au crédit. L'idée est que l'investissement reparte à la hausse à la fin du premier semestre de l'année prochaine.

**M. Henri Emmanuelli.** Monsieur le ministre, sur la ligne de trois milliards d'euros, j'ai cru comprendre qu'une moitié passerait par les banques. Pourquoi faire à nouveau plaisir à ces dernières ?

**M. le ministre.** Il fallait utiliser les marges dont les unes et les autres pouvaient disposer en matière d'accès aux liquidités.

Monsieur Eckert, Dexia a versé 500 millions d'euros au titre de la garantie. La moins-value sur les parts de l'État est de 900 millions. En réalité, il faut déduire 400 millions d'euros des 2,7 milliards que le plan banque a permis de faire gagner à l'État. Après l'opération Dexia, le bénéfice tiré du plan appliqué lors de la crise s'établira donc à 2,3 milliards d'euros.

**M. René Couanau.** À vous entendre, la crise profite aux finances publiques ! Ce discours n'est pas acceptable, même en Commission !

**M. le ministre.** Je dis simplement qu'en aidant les banques, l'État n'a pas perdu d'argent. Avait-il seulement le choix ? Cela dit, il est moins armé pour le faire aujourd'hui qu'il ne l'était en 2008.

**M. Henri Emmanuelli.** Si l'État avait pris des actions cotées en Bourse, il aurait gagné bien davantage !

**M. le ministre.** Ç'eût été vrai en janvier, mais certainement pas aujourd'hui.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Le raisonnement vaut jusqu'au moment où les banques remboursent ce qui leur a été prêté : si l'État avait vendu ses actions à cette date, il aurait touché quelques milliards de plus !

**M. le ministre.** Soit, mais on peut aujourd'hui se féliciter que l'État n'ait pas pris position en bourse.

Quoi qu'il en soit, monsieur Emmanuelli, vous m'avez interrogé à juste titre sur la responsabilité du contrôle. Je rappelle que Dexia est une banque supervisée en Belgique et que la part de cet État dans la garantie octroyée au groupe s'élève à 60,5 %. La France n'intervient que pour assister le régulateur belge.

**M. Christian Eckert.** Cela ne veut pas dire que l'Autorité de contrôle prudentiel ne doit pas contrôler la part française !

**M. le ministre.** Monsieur Garrigue, la garantie conjointe ne porte que sur la structure résiduelle, c'est-à-dire sur Dexia et Dexia Crédit Local, hors DBB pour la Belgique, hors BIL pour le Luxembourg et hors DMA pour la Caisse des dépôts.

Quant aux 10 milliards d'euros de prêts, ils se répartissent en 4,6 milliards hors charte Gissler et plus de 5 milliards classés E3, E4 ou E5.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Soit les cotations les plus critiques au sein de la charte.

Vous nous avez par ailleurs confirmé, monsieur le ministre, que 3,35 milliards d'euros sont visés par la garantie *stop loss*, laquelle prend fin en 2021. La Caisse sera donc exposée à un risque à partir de cette date.

**M. le ministre.** La durée de dix ans, nous l'avons inscrite dans le texte, et nous devons avoir d'après négociations avec la Commission qui s'en tient généralement à cinq ans.

**M. Henri Emmanuelli.** Pourquoi donc prévoir une date ?

**M. le ministre.** Cela assure plus de stabilité à la Caisse des dépôts.

**M. Henri Emmanuelli.** Mais en quoi cela intéresse-t-il la Commission ?

**M. le ministre.** Il s'agit d'aides d'État.

*La séance, suspendue à seize heures quinze, est reprise à seize heures quarante-cinq.*

\*

\* \*

*La Commission procède, sur le rapport de M. Gilles Carrez, à l'examen des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2011 (n° 3804).*

## **PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

### **DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES**

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

*La Commission adopte l'article premier sans modification.*

*Elle adopte la première partie du projet de loi de finances rectificative sans modification.*

## **SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

### **TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2011. – CRÉDITS DES MISSIONS**

**Article 2 :** *Budget général : ouvertures de crédits*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

**Article 3 :** *Comptes spéciaux : ouvertures de crédits*

*La Commission adopte l'article 3 sans modification.*

### **TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES**

**Article 4 :** *Octroi de la garantie de l'État à Dexia SA et Dexia Crédit Local SA*

*La Commission examine l'amendement CF 3 de M. de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Je l'ai dit tout à l'heure, ce qui me choque, c'est que la garantie prévue au I de l'article 4 ne soit pas dégressive, mais cesse brutalement au bout de dix ans. Je propose donc de réduire progressivement le plafond de 90 milliards d'euros. Le ministre y semblait disposé, mais pas au cours des cinq premières années puisque le besoin de financement connaît un pic après la troisième et la quatrième année. Je suis donc prêt à déposer un sous-amendement aux termes duquel le montant serait réduit d'un cinquième par an à partir de 2016.

**M. le rapporteur général.** Il est légitime de fixer une échéance plus lointaine que celle qui avait été fixée en 2008 et qui était de quatre ou six ans. Pourquoi fixer une date, demandait tout à l'heure M. Emmanuelli : pour ne pas créer d'incertitude ! De même, je crains que la dégressivité proposée par M. de Courson ne complique les conditions du refinancement.

**M. Charles de Courson.** J'ai cru comprendre qu'après cinq ans, le ministre n'était pas opposé à cette proposition.

**M. le rapporteur général.** À la différence de la seconde garantie, la première résulte d'un accord entre les trois États concernés, accord qu'il n'est pas possible de modifier. Peut-être y reviendrons-nous en séance, mais je ne peux être que défavorable à cet amendement.

**M. Charles de Courson.** Prenons garde à cet argument, qui pourrait impliquer que nous ne servons à rien !

**M. le rapporteur général.** Pas tout à fait !

**M. Charles de Courson.** Nous y reviendrons à propos du II de l'article.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CF 4 de M. de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Cet amendement est le plus important de tous. Je ne comprends toujours pas ce que recouvrent les 10 milliards d'euros dont on nous demande de garantir 70 % au-delà de 500 millions de pertes. Il s'agirait uniquement de prêts toxiques accordés à des collectivités publiques, essentiellement des collectivités locales françaises et quelques hôpitaux – c'est du moins ce que l'on nous a affirmé, car le texte, lui, n'en dit rien et je craignais pour ma part que des collectivités espagnoles ou italiennes ne soient concernées. Mais ce n'est pas le cas.

Cette seconde garantie risque de déresponsabiliser les gestionnaires de DMA et d'encourager les bénéficiaires de ces prêts à se mettre en défaut de paiement. Dans ce cas, lorsqu'il s'agit d'une collectivité territoriale, le droit français prévoit que le préfet saisit la chambre régionale des comptes, qui propose des mesures de redressement, après quoi, en l'absence d'accord avec l'assemblée délibérante, le budget fait l'objet d'un règlement d'office : la collectivité doit augmenter ses impôts et réduire ses dépenses pour redresser sa situation financière. Si cela ne suffit pas, on peut faire appel à la dotation inscrite au budget du ministère de l'intérieur, pour une durée de trois à cinq ans. Pourquoi ne pas s'en tenir là ? Quel risque court-on ? Ces 10 milliards, nous a-t-on dit, représentent quelques milliers de prêts sur lesquels on constate seulement sept défauts pour un montant maximal d'un million d'euros, soit bien moins que les 500 millions de franchise.

Liberté, responsabilité : voilà mon éthique personnelle et celle de ma famille politique – à l'opposé de ce dispositif qui déresponsabilise tout le monde.

**M. le rapporteur général.** Je suis parfaitement d'accord : la libre administration des collectivités n'est pas sans contrepartie. Nous, exécutifs locaux, donnons suffisamment de leçons de gestion à l'État pour assumer nos responsabilités quand nous avons signé des engagements que nous n'aurions pas dû accepter. Quand on se présente à une élection, on ne peut ignorer l'action de son prédécesseur ; on ne se prive d'ailleurs pas de la critiquer ! Si l'on sort vainqueur de la compétition, on doit donc assumer l'héritage.

Mais le problème n'est pas là. Au sein du portefeuille d'actifs de 77 milliards d'euros que doit reprendre la Caisse des dépôts, quelque 10 milliards de prêts paraissent risqués. Or la Caisse des dépôts considère à juste titre que ce n'est pas à elle d'endosser ce risque, d'où cette contre-garantie de l'État.

En revanche, restent à la charge de Dexia une franchise de 500 millions d'euros et 30 % des montants dus. Les discussions continueront d'être menées par les équipes de Dexia. Le seul problème est celui qu'ont soulevé Jean-Pierre Balligand et Michel Bouvard : la garantie totale de la maison-mère Dexia, interne au groupe, qui continue de jouer pour DMA, jouera d'autant plus facilement que l'État apporte sa garantie de financement, mais que se passera-t-il après 2021 pour les quelque 3 milliards restants ? À cette question, je n'ai pas de réponse.

Quoi qu'il en soit, je ne peux qu'émettre un avis défavorable à cet amendement, car il mettrait à bas tout le montage qui permet à la Caisse des dépôts d'accepter ces créances.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Ce qui est choquant, c'est moins la contre-garantie accordée par l'État à Dexia que le fait qu'elle ne porte pas sur la totalité du portefeuille que ce même État demande à la Caisse de reprendre. En effet, sur les 10 milliards d'euros de prêts toxiques jugés porteurs d'un risque non chiffrable – nous savons tous ce que cela implique –, seuls 6,65 milliards sont garantis par l'État sans limitation de temps. Restent donc 3,35 milliards visés par la première garantie, dite *stop loss*, qui prendra fin en 2021. À partir de cette date, s'agissant de ce montant, la Caisse des dépôts n'aura plus qu'un seul interlocuteur : Dexia, dont on ne sait ce qu'elle sera ni ce qu'elle pourra dans dix ans.

**M. le rapporteur général.** La garantie de l'État, fût-elle assortie d'une franchise, risque de modifier l'appréciation des prêts que je me refuse à qualifier de toxiques. Tel juge saisi d'un contentieux pourrait ainsi considérer que la solidarité nationale doit jouer, de sorte que le contribuable de Domont ou de Chambéry paiera pour la ville de Saint-Maur, ce qui est inacceptable. Nous le dirons avec force lors du débat, pour que le *Journal officiel* en garde trace.

**M. Michel Bouvard.** Premièrement, dans l'économie de Dexia, la majeure partie des risques est concentrée dans la filiale française, Dexia Crédit Local. Cela étant, le Gouvernement s'est employé depuis 2008 à convaincre les Belges d'endosser une part de garantie puisqu'ils sont majoritaires dans le capital de Dexia. L'issue de cette négociation ayant été plutôt favorable aux intérêts français, il ne faut pas remettre en question ce qui a été décidé – on l'a dit à propos de l'amendement CF 3.

Deuxièmement, si la Caisse des dépôts ne peut pas entrer au capital de DMA avec une garantie de l'État, comme la valeur de DMA, vu les risques, est négative, cela supposerait qu'elle investisse des fonds propres en risque, ce qu'elle ne peut faire. La garantie ne désresponsabilise pas les élus locaux ni Dexia Crédit Local, qui, en raison de la franchise, assumera en partie le coût de la renégociation ; mais elle protège la Caisse, non d'un risque de défaut des collectivités – qui n'existe pas, pour les raisons qu'a mentionnées Charles de Courson –, mais des risques de taux et du risque de condamnation judiciaire lors des renégociations, comme dans le cas de Crediop en Italie.

Troisièmement, qu'en sera-t-il après 2021 ? La partie qui n'est pas couverte par la garantie initiale l'est dans le cadre du *stop loss*. Celui-ci prenant fin en 2021, soit les autorités françaises parviendront alors à reconduire un dispositif associant les parties belge et luxembourgeoise, soit elles devront prendre seules le relais. D'où mon amendement CF 1, qui dispose que les engagements pris par Dexia et par Dexia Crédit Local vis-à-vis de DMA doivent être « honorés en toutes circonstances ».

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Et qui a le mérite d'éviter la censure de l'article 40 !

**M. Charles de Courson.** M. Baroin ne m'a pas répondu clairement sur un point. Plusieurs collectivités locales ont déjà formé un contentieux pour défaut de conseil. La garantie de l'État couvrira-t-elle les montants que Dexia ou l'une de ses filiales pourrait être condamnée à verser dans ce cadre ?

**M. Michel Bouvard.** Oui !

**M. Charles de Courson.** J'en ai bien l'impression, puisque, selon le texte, l'État ne garantit pas des prêts, mais « les engagements pris par ces sociétés » au titre de ces prêts. Or les tribunaux de l'ordre judiciaire n'hésitent pas lorsqu'ils ont en face d'eux un créancier qui peut payer – ce qui est encore le cas de l'État français... Voilà pourquoi ce dispositif déresponsabilise la justice, les futurs gestionnaires de DMA et les élus qui ont hérité cette situation.

**M. le rapporteur général.** Ceux qui sont encore en place, on ne les entend pas !

**M. Henri Emmanuelli.** Monsieur le rapporteur général, arrêtez de dire que les collectivités donnent des leçons à l'État ! Depuis que la réforme des collectivités locales a été engagée, c'est bien plutôt le contraire qui s'est produit : le Premier ministre et le Président de la République n'ont eu de cesse de nous montrer du doigt, parce qu'il y avait un resserrement du crédit et qu'il fallait en laisser un peu aux autres.

Monsieur Bouvard, vous êtes tantôt du côté de l'État, tantôt du côté de la Caisse des dépôts. J'admets que l'État a correctement négocié, mais comment pouvez-vous accepter que la Caisse se retrouve avec 3,2 milliards d'euros sur les bras ?

**M. Michel Bouvard.** Voilà pourquoi j'ai déposé un amendement !

**M. Jean-Pierre Balligand.** Nous voterons l'amendement de M. Bouvard, qui, sans résoudre le problème, améliore la situation.

Je siége à la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts comme membre de la commission des Finances appartenant à l'opposition, mais, dans cette fonction, je m'efforce de respecter la déontologie. Cela étant, pour la Caisse, tout cela commence à représenter une addition carabinée ! En 2008, nous avons dû investir deux milliards dans le capital de Dexia, contre un milliard seulement pour l'État ; et on nous demandait trois milliards – disons plutôt qu'on a tenté de nous les imposer, au cours d'une nuit mémorable à Bruxelles.

Si Dexia a disparu dans dix ans – ce qui n'est pas impossible –, qu'en sera-t-il du recouvrement des 30 % restants, sans compter la franchise ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** La Caisse en sera de sa poche !

**M. le rapporteur général.** L'État n'était pas actionnaire en 2008. La Caisse, si !

**M. Jean-Pierre Balligand.** Nous ne pouvons donc approuver l'amendement CF 4. Certes, de nombreuses collectivités peuvent être jugées responsables de ce qui arrive. Quand certains élus, comme à Laval et à Saint-Étienne, négocient pour le premier versement des différés de paiement allant au-delà de deux ans, il faut bien que le banquier s'y retrouve !

**M. Charles de Courson.** Il y a même eu des primes !

**M. Jean-Pierre Balligand.** Simplement, si les parts de marché des caisses d'épargne passent de 40 à 25 % comme le veut M. Pérol, si Dexia et le Crédit agricole sont hors jeu, que fait-on ? Il faut donc créer un nouveau véhicule. Mais si l'on fait porter les dettes passées à la Caisse des dépôts, si celle-ci vient au capital de DMA à hauteur de 65 % et constitue une *joint venture*, et si l'on commence par provisionner celle-ci pour risque, tout est fini !

Voilà pourquoi nous ne pouvons approuver l'amendement de M. de Courson, qui menace encore davantage la Caisse des dépôts. En revanche, nous voterons l'amendement de M. Bouvard, qui la dote d'un filet de sécurité.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CF 1 de M. Michel Bouvard.*

**M. Michel Bouvard.** Je l'ai déjà défendu.

**M. Christian Eckert.** L'amendement prévoit que les engagements « seront honorés en toutes circonstances. » Mais qui les honorera ? En cas de défaut, est-ce l'État qui paiera ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Sur ce point, l'amendement est volontairement rédigé de manière imprécise, car c'est la condition de sa recevabilité.

**M. Michel Bouvard.** Bien sûr !

**M. le président Jérôme Cahuzac.** En séance publique, nous demanderons au Gouvernement, qui en a, lui, la possibilité, d'explicitier la pensée de M. Bouvard...

**M. Charles de Courson.** Ce n'est pas cela qui pose problème, car tout le monde comprend que l'État est visé, mais que signifie la formule « en toutes circonstances » ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Dans l'esprit de M. Bouvard, elle signifie : « après 2021 ».

**M. Charles de Courson.** N'oublions pas que l'État belge est en train de mourir !

**M. le président Jérôme Cahuzac.** L'amendement n'a pas d'autre but que d'éviter d'exposer la Caisse à un risque non chiffré après 2021.

**M. le rapporteur général.** Avis défavorable, parce que je suis incapable de répondre aux questions judiciaires de MM. Eckert et de Courson.

*La Commission adopte l'amendement CF 1.*

**M. le rapporteur général.** Il arrive que mon avis ne soit pas suivi...

**M. le président Jérôme Cahuzac.** ...sans que vous en soyez profondément malheureux !

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CF 2 de M. Michel Bouvard.*

**M. Michel Bouvard.** Il convient que, compte tenu des risques qu'elle présente, la gestion de la *legacy* fasse l'objet d'un suivi parlementaire. Pour autant, il ne s'agit pas d'imiter les dispositions de certaines structures de défaillance, puisque nous ne sommes pas dans ce cas de figure.

**M. Charles de Courson.** Je crains que le censeur qui représentera la commission des Finances au conseil d'administration de Dexia Crédit Local SA n'ait aucun pouvoir. En outre, je ne suis pas favorable à ce qu'on mélange ainsi le législatif et l'exécutif.

**M. Louis Giscard d'Estaing.** Nous avons déposé un amendement semblable lors de la création du collège de l'Autorité de contrôle prudentiel, mais *in fine*, nous avons considéré que la présence d'un des nôtres présenterait plus d'inconvénients que d'avantages, en nous liant à des choix auxquels nous ne participons pas, sans nous laisser d'autre possibilité que d'intervenir trop tard.

**M. le rapporteur général.** En 2008, lorsque nous avons mis en place ces garanties d'État, nous avons demandé en séance publique la création d'un comité de suivi. C'est pourquoi le décret du 10 décembre 2008 a créé le comité de pilotage, composé du président et du rapporteur général des deux commissions des Finances, du gouverneur de la Banque de France, du directeur du Trésor et du directeur du budget. Pour avoir participé à toutes ses réunions, je garantis qu'il a bien fonctionné sans nous mettre en porte-à-faux. Je propose donc à M. Bouvard de retirer son amendement. Nous demanderons en séance publique à M. le ministre qu'il réactive le comité de pilotage.

**M. Michel Bouvard.** Je retire l'amendement.

*L'amendement CF 2 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CF 5 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Défendu.

**M. le rapporteur général.** Avis favorable. Je propose de rectifier cet amendement pour que le Gouvernement rende compte de la mise en œuvre de l'article « avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année ».

*La Commission adopte le sous-amendement, puis l'amendement CF 5 ainsi rectifié.*

*Elle adopte l'article 4 ainsi modifié.*

**M. Henri Emmanuelli.** Le groupe SRC ne votera pas le projet de loi !

*La Commission adopte l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.*

\*

\* \*

*La Commission examine ensuite, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements au projet de loi de finances rectificative pour 2011.*

**Avant l'article 4**

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission repousse l'amendement n° 1 présenté par Louis Guédon.*

**Article 4 : Octroi de la garantie de l'État à Dexia SA et Dexia Crédit Local SA**

*Les amendements n<sup>os</sup> 7, 5 et 6 présentés par Jean-Pierre Balligand, tendant à étendre la garantie de l'État, sont déclarés irrecevables en application de l'article 89 du Règlement.*

\*

\* \*

## **Amendements examinés par la Commission**

### **Amendement n° CF-1 présenté par M. Michel Bouvard**

#### **ARTICLE 4**

Le II de cet article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les engagements pris par Dexia SA et Dexia Crédit Local SA vis-à-vis de la société Dexia Municipal Agency seront honorés en toutes circonstances. »

### **Amendement n° CF-2 présenté par M. Michel Bouvard**

#### **ARTICLE 4**

Avant le IV de cet article est inséré un IV-0 ainsi rédigé :

« IV-0.— Afin d'assurer le suivi et la conformité des conditions de mise en œuvre de ces dispositions, la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale élit en son sein un représentant appelé à siéger comme censeur au Conseil d'Administration de Dexia Crédit Local SA. »

### **Amendement n° CF-3 présenté par MM. Charles de Courson et Philippe Vigier**

#### **ARTICLE 4**

I.— À l'alinéa 4, compléter la première phrase par :

« jusqu'à fin 2012 ».

II.— À l'alinéa 4, ajouter après la première phrase la phrase suivante :

« Ce montant maximal est réduit d'un dixième par an. »

### **Amendement n° CF-4 présenté par MM. Charles de Courson et Philippe Vigier**

#### **ARTICLE 4**

Supprimer les alinéas 6 et 7.

**Amendement n° CF-5 rectifié présenté par MM. Charles de Courson et Philippe Vigier**

**ARTICLE 4**

Rédiger ainsi l'alinéa 9 :

« IV.— Avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année, le Gouvernement rend compte au Parlement de la mise en œuvre du présent article. »

\*

\* \*

### **Membres présents ou excusés**

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

Réunion du lundi 17 octobre 2011 à 14 h 30

*Présents.* - M. Jean-Pierre Balligand, M. Claude Bartolone, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Charles de Courson, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Daniel Garrigue, M. Louis Giscard d'Estaing, M. François Goulard, M. Jean Launay, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Hervé Novelli, M. Camille de Rocca Serra, M. Jean-Claude Sandrier, M. François Scellier

*Excusés.* - M. Dominique Baert, M. Pierre Bourguignon, M. Patrice Martin-Lalande, M. Nicolas Perruchot, M. Michel Vergnier

*Assistait également à la réunion.* - M. René Couanau

