

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I 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

- Audition de M. François BAROIN, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, et de Mme Valérie PECRESSE, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011 (n° 3952) (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général)..... 2
- Présences en réunion 15

Mercredi

16 novembre 2011

Séance de 11 heures 45

Compte rendu n° 36

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, et Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Nous accueillons maintenant François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, collectif de fin d'année, dont quelques éléments, ceux qui tiennent à une révision de la prévision de croissance pour 2012, ont été présentés à notre commission la semaine dernière. Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, nous rejoindra dans quelques instants.

M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. Je souhaite ce matin vous livrer quelques éléments de cadrage macroéconomique sur ce projet de loi de finances rectificative. Valérie Pécresse vous présentera ensuite le détail des mesures qu'il contient. Auparavant, je voudrais dire à la Commission que le Gouvernement a bien conscience des conditions particulières et des délais très contraints dans lesquels le Parlement est amené à se prononcer.

J'ai utilisé pendant l'été une formule imagée pour résumer la situation : « le temps de la démocratie n'est pas celui des « clics » des marchés financiers ». Cette question constitue aujourd'hui un véritable enjeu et il faudra que nous y réfléchissions collectivement.

Ce projet de loi de finances rectificative, vous le savez, s'inscrit dans la continuité de la stratégie mise en œuvre par le Gouvernement pour ramener nos finances publiques à l'équilibre.

Le Gouvernement s'est engagé dans une démarche de sincérité et de réactivité d'une ampleur historique. Nous nous sommes adaptés avec réalisme à la conjoncture, dès lors que ses évolutions étaient avérées. Et, le plus important, nous avons immédiatement, et en toute transparence, indiqué aux Français quelles étaient les mesures d'économie qu'il nous fallait prendre pour compenser cette dégradation de conjoncture.

Nous l'avons fait le 24 août, dès que le ralentissement observé pour le 2^{ème} trimestre, en Europe et aux États-Unis, était confirmé par les instituts statistiques officiels.

Nous le refaisons aujourd'hui, parce que, depuis le mois d'août, le contexte international a encore évolué : la croissance aux États-Unis peine à repartir ; en Europe, la conjoncture s'est détériorée dans tous les pays. En particulier, la situation des finances publiques grecque et italienne s'est aggravée ; l'activité ralentit notamment, depuis un mois et demi à deux mois, également dans les grands pays émergents.

Ces signes sont désormais sans équivoque : l'économie mondiale est entrée dans une nouvelle phase de ralentissement. La France en subit nécessairement les contrecoups. Pour autant, même si certains préfèrent céder au catastrophisme, les chiffres du PIB au 3^{ème} trimestre, que l'Insee vient de publier, montrent que l'activité en France a bien résisté.

Nous avons enregistré une croissance de +0,4 %, malgré l'environnement international incertain. La consommation des ménages a nettement rebondi après le fort ralentissement du 2^{ème} trimestre dont, avant l'été, j'avais précisé à votre Commission la nature temporaire. Au 3^{ème} trimestre, l'investissement a progressé de 0,4 % et le commerce extérieur a apporté une contribution légèrement positive. Ce résultat pour le 3^{ème} trimestre est supérieur

aux prévisions de la quasi-totalité des analystes. Pour autant, nul ne saurait ignorer la fragilité de la conjoncture actuelle. Les signaux de détérioration se sont multipliés ces dernières semaines, un peu partout dans le monde.

C'est pour cette raison que dans un souci de prudence et de bonne gestion budgétaire, le Gouvernement a jugé préférable d'abaisser sa prévision de croissance pour 2012 à 1 %.

Une partie des mesures arrêtées le 7 novembre dernier trouvent leur traduction dans ce collectif budgétaire traditionnel de fin d'année. Le reste sera intégré dans les autres textes financiers de fin d'année : PLF 2012, PLFSS 2012.

La diminution de notre prévision de croissance pour 2012 s'explique en premier lieu par le ralentissement mondial qui affectera la demande étrangère adressée à la France, et donc nos exportations. La conjoncture défavorable se répercutera sur notre demande intérieure même si celle-ci continue de progresser par rapport à 2011.

Toujours selon notre hypothèse, le pouvoir d'achat des ménages continuerait de croître, soutenu par la bonne tenue de la masse salariale et la modération des prix. Cette évolution, couplée à une baisse modérée du taux d'épargne, permettrait à la consommation des ménages de progresser en 2012 au même rythme qu'en 2011. La moindre demande intérieure se traduirait par des importations moins dynamiques : la contribution de l'extérieur serait ainsi neutre sur la croissance.

Pour compenser les effets de cette croissance revue à la baisse et rester fidèle à nos engagements, le Premier ministre a proposé un nouveau plan d'économies le 7 novembre dernier.

Je tiens à le souligner, ce plan présente une différence majeure par rapport à celui du 24 août. Les mesures du mois d'août garantissaient le respect de nos objectifs de déficit en 2011 et 2012, avec une croissance de 1,75 %. Les mesures annoncées le 7 novembre vont bien au-delà : elles s'inscrivent dans le moyen terme, elles consolident l'ensemble de la trajectoire de réduction des déficits et elles permettent, pour la première fois en 40 ans, de viser l'équilibre des comptes publics en 2016 et un objectif de 3 % de déficit en 2013.

Le plan du Gouvernement est en parfaite cohérence avec la politique que nous menons depuis plusieurs années. Tout d'abord, ce plan documente de façon précise les mesures nécessaires pour le maintien de notre trajectoire de réduction des déficits et de retour à l'équilibre. Sur la période 2011-2016, le plan repose à hauteur de deux tiers sur un effort en dépenses, et pour un tiers sur un effort en recettes. Grande cohérence ici, le Gouvernement a toujours indiqué qu'il serait irresponsable de proposer un choc fiscal dans un pays où le taux de prélèvements obligatoires est déjà l'un des plus élevés de l'OCDE. Cohérence de nouveau, parce que le Gouvernement s'attaque aux plus gros postes de dépenses de nos finances publiques : les dépenses de l'État, qui pour la première fois, vont diminuer en valeur absolue ; les dépenses d'assurance maladie, avec un ONDAM ramené à 2,5 % dès 2012 ; les prestations sociales, dont la revalorisation est fixée à 1 %, comme la croissance de l'économie ; les dépenses de retraite, grâce à la réduction d'un an de la période de transition prévue dans la réforme de 2010.

Autre élément de cohérence de notre plan : nous poursuivons la suppression des niches fiscales et sociales les moins efficaces.

Cohérence enfin lorsque le Gouvernement s'engage à préserver l'activité économique, à ne pas casser les moteurs de croissance et à ne pas toucher les ménages les plus fragiles. Une fois encore, les mesures que nous choisissons sont ciblées : pas d'augmentation générale de la TVA, mais une réduction de la niche fiscale sur certains produits taxés à 5,5 % ; pas d'augmentation générale de l'impôt sur les sociétés, mais un effort demandé aux grandes entreprises ; enfin, un plan juste et équitable, parce que tous les minimas sociaux et les retraites seront revalorisés comme les prix, selon la règle habituelle et comme nous nous y sommes engagés.

Grâce à ces nouveaux engagements, en complément des politiques mises en place depuis 2010, le Gouvernement réalisera près de 115 milliards d'euros d'économies sur la période 2011-2016. C'est autant de dette publique en moins. C'est autant de dettes que les générations futures n'auront pas à rembourser.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Je souhaite interroger le ministre sur l'ajustement à la baisse de la prévision d'intérêt de la dette sur 2011. Une réduction de 424 millions d'euros est prévue. Il ne me semble pas que des éléments d'amélioration significatifs soient survenus depuis les dernières prévisions, qui datent du collectif budgétaire d'octobre dernier. Sauf à basculer une partie substantielle de nos besoins de financement sur du court terme, je ne m'explique pas cette réduction. Compte tenu de l'évolution des *spread*, liée à celle des taux du Bund en Allemagne, on observe malheureusement une augmentation des taux français. Je rappelle qu'en loi de finances initiale 2011, 45,382 milliards d'euros étaient prévus. Lors de loi de finances rectificative de juin, un ajustement à la hausse de 1,438 milliard d'euros avait été observé. En septembre et octobre dernier, pour la 3^e loi de finances rectificative, aucun ajustement n'avait été effectué. Aujourd'hui, nous constatons un mouvement inverse avec 424 millions d'euros en moins. Quelle est donc l'évolution des conditions de financement de notre déficit et du refinancement de la dette ?

Par ailleurs, je souhaite mettre en évidence un point d'inquiétude nouveau : l'ajustement à la baisse de 300 millions d'euros de l'impôt sur le revenu par rapport aux prévisions. Certes, nous sommes habitués à ce type d'ajustement pour l'impôt sur les sociétés. Concernant l'impôt sur le revenu 2010, il me semblait que les mesures prises de plafonnement et de réductions des niches fiscales auraient dû produire des effets, sauf à ce que la prévision ait été trop optimiste. Il faut protéger l'impôt sur le revenu : 300 millions d'euros d'impôt sur le revenu en moins nécessitent de trouver 300 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Sur ce point, j'ai effectué une étude consolidée sur la prévision de budget et son exécution, en tenant compte des mesures annoncées le 24 août 2011 et le 7 novembre dernier, ainsi que celles prévues dans le budget 2012. L'effort de réduction des déficits est très important. Cependant il repose à 60 % sur des recettes et à 40 % sur des réductions de dépenses. Monsieur le Ministre, je ne retrouve pas la proportion un tiers de recettes, deux tiers de dépenses que vous évoquiez précédemment. Il faut cependant souligner que l'année se termine avec une moindre dépense de l'ordre de 200 millions d'euros par rapport aux prévisions, au-delà du zéro valeur, ce qui, en ce qui concerne la maîtrise des dépenses, est historique.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Monsieur le Ministre, même si l'exercice de prévision est difficile, est-il raisonnable de persister à envisager une croissance de 1 % pour 2012, quand la Commission européenne prévoit 0,6 % ? Quelles sont vos divergences d'analyse avec la Commission, qui prévoit notamment un déficit public entre 4,5 % et 5 % du

PIB en 2013, là où le Gouvernement envisage 3 % ? Que comptez-vous faire si la Commission a raison ?

En ce qui concerne les taux de refinancement, on constate en effet que le *spread* avec l'Allemagne s'est considérablement accru. Actuellement, la France se refinance à 10 ans à des taux supérieurs à ceux du Mexique, pourtant noté BBB par les agences de notation. Existe-t-il un risque sur les conditions de refinancement de notre pays ?

Alors que vous indiquez vouloir éviter un choc fiscal à notre pays, on constate que le taux de prélèvements obligatoires est passé de 42,5 % à 45 % entre 2010 et 2013. Je rappelle que 2,5 % de PIB correspondent à 50 milliards d'euros. Comment expliquez-vous cette évolution, si ce n'est par un choc fiscal ?

Enfin, à un moment où la Commission européenne examine le plan de sauvetage de Dexia, n'existe-t-il pas un risque que cet établissement soit assimilé à une structure de défaillance, ce qui pourrait entraîner la requalification de sa dette en dette publique ? Pour la France, sa dette s'alourdirait alors de plus de 80 milliards d'euros, ce qui la porterait à plus de 91 % du PIB. Pouvez-vous nous rassurer sur ce point, et nous indiquer les actions engagées par le Gouvernement pour convaincre la Commission européenne de la validité du plan de sauvetage de Dexia ?

M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. J'indique à M. Gilles Carrez, qu'à court terme, dans le projet de loi de finances, les taux des bons du Trésor à trois mois passent de 1 % en début d'année, à 1,75 % en fin d'année, soit 1,4 % en moyenne annuelle sur 2012. C'est une prévision qui reposait essentiellement sur deux remontées des taux directeurs de la BCE en 2012. Cette perspective, qui représentait 50 points de base sur l'année, s'éloigne, la BCE ayant décidé de faire le chemin inverse. Les taux à court terme restent donc en deçà de la trajectoire. L'émission à trois mois du 14 novembre 2011 s'est effectuée à 0,58 %. Pour le moyen et long terme, les taux sont en moyenne à 3,7 % sur l'année, compatibles avec la prévision. La charge de la dette ne dépend pas du *spread*, mais du niveau des taux. Or la France continue à emprunter à bon marché, si l'on considère que les taux allemands sont particulièrement bas. Cependant l'évolution observée ces quinze derniers jours est évidemment un sujet de préoccupation sérieux pour le Gouvernement. Le mouvement global de l'évolution des *spread* des pays notés AAA, hors Allemagne, est préoccupant. L'effet de ciseau s'observe sur la Finlande, l'Autriche et commence aux Pays-Bas. Le Gouvernement souhaite une implication plus forte de la BCE, dans le respect de son indépendance, à l'instar de ce qui se passe aux États-Unis, en Angleterre au Japon ou en Suisse. La position allemande est connue, elle s'explique par son histoire après-guerre, aucun pouvoir ne devant être supérieur ou empiéter sur un autre : d'où un régime parlementaire, un système fédéral, une banque centrale indépendante qui, en l'occurrence, dans un contexte d'instabilité de la zone euro, joue un rôle considérable. Le Gouvernement français ne prend pas position sur cet état de fait et tient par ailleurs à l'alliance franco-allemande. Pour notre part, afin d'éviter toute contagion, nous défendons une position qui consisterait à autoriser la BCE, dans le respect de son indépendance et des traités, à attribuer une licence bancaire au Fonds européen de stabilité financière.

Les jours qui viennent sont très importants : si nous nourrissons de l'espoir sur la mise en place des nouveaux Gouvernements grec et italien, il demeure des doutes dans l'esprit des marchés, à la fois sur la résilience de la zone euro et sur la solidité des États à affronter le choc de la dette souveraine, laquelle a des conséquences sur les établissements bancaires.

Avec mes homologues, nous portons le même message, celui de notre détermination à tout mettre en œuvre pour surmonter cette crise.

L'impôt sur le revenu repose sur une assiette singulière et, pour un pays comme la France, produit des recettes d'un faible niveau : 50 milliards d'euros. La démarche d'effacement des niches, depuis maintenant deux ans dans des proportions conséquentes, devrait aussi, à terme, stabiliser l'ensemble du dispositif. Cela ne doit pas nous empêcher de réfléchir à un éventuel élargissement de l'assiette.

La Commission européenne a présenté ses prévisions de croissances pour 2012 le jeudi 10 novembre, sans avoir intégré le plan annoncé par le Gouvernement, le lundi 7. Elle l'a concédé le lendemain 11 novembre par un communiqué qui, en ce jour férié, a eu peu d'écho médiatique. Quant au rendez-vous de 2013, nos prévisions de croissance rejoignent celles des instituts internationaux. La Commission évoque 0,5 % à 0,6 % et le FMI nous situe encore à 1,4 %. Les prévisions gouvernementales sont donc dans la moyenne.

Nous considérons que si nous parvenons à stabiliser la zone euro, la coordination des engagements pris au G20 par les pays qui sont dans une situation de relance potentielle, Chine, Canada, Allemagne et par les pays qui sont dans une logique de consolidation budgétaire, ce qui est le cas de la France, devrait nous permettre d'atteindre nos objectifs.

Nous le disons avec la prudence nécessaire en cette période terriblement instable et traversée par des inquiétudes qui nourrissent les positions des marchés. Mais il n'y a pas que des spéculateurs – même si nous ciblons ces derniers – et les marchés constituent aujourd'hui le rendez-vous essentiel des acteurs économiques, des épargnants et des investisseurs.

En ce qui concerne le « choc fiscal », l'opposition devra choisir : soit le Gouvernement a fait des cadeaux fiscaux à hauteur de 75 milliards d'euros et cela devrait se traduire dans notre taux de prélèvements obligatoires, soit il a pris des mesures qui génèrent un choc fiscal et, dans ce cas, vous avez raison de souligner l'évolution positive du taux de prélèvement.

M. Jérôme Cahuzac, Président. Les deux éléments ne sont pas incompatibles. Le Gouvernement a pu baisser les impôts pour certains et les augmenter au total, ce qui signifie que ceux qui n'ont pas bénéficié des baisses d'impôts en paient beaucoup plus.

M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. S'agissant de Dexia, notre position n'a pas évolué : il ne s'agit pas d'une structure de défaisance, mais d'une banque au périmètre limité, qui dispose d'actifs d'inégale valeur. Il y a parmi eux des titres qu'il sera plus difficile de vendre, mais le temps aidant, avec une évolution économique et un regard des marchés différents, la situation de l'établissement ne peut que s'améliorer.

Je suis allé, avec les ministres des finances belge et luxembourgeois, devant la Commission européenne, défendre une position commune qui n'est pas aujourd'hui remise en cause. Nous poursuivons donc les discussions dans l'optique d'une prise en compte par la Commission des arguments développés, notamment en ce qui concerne le caractère systémique de Dexia dans le système bancaire européen.

M. Michel Bouvard. Je remercie le ministre pour ces éclaircissements. Nous constatons que l'effort consenti pour maîtriser la dépense se poursuit, de même que

l'amélioration de la structure des déficits, dans un environnement économique incertain. La majorité ne peut que soutenir le Gouvernement car c'est d'abord l'intérêt du pays. Vous avez raison de dire que la situation est plus que préoccupante.

Concernant la gestion de la dette, pouvez-vous nous informer des démarches qui pourraient être engagées par le Gouvernement pour faire évoluer la structure de la dette française ? Au cours des années écoulées, on a eu tendance à privilégier les emprunts de court terme, ce qui rend la dette plus sensible à l'évolution des taux. S'est-on mis en position, aujourd'hui, d'avoir une structure de dette davantage orientée vers le long terme ?

Par ailleurs, peut-on envisager, comme d'autres pays l'ont fait, une politique de renationalisation de la dette pour la rendre moins sensible à l'attitude des marchés, sachant qu'il ne peut s'agir que d'une démarche de très long terme : elle ne serait toutefois pas inutile.

Enfin, les discussions menées au niveau de l'Union européenne peuvent-elles laisser envisager une évolution sur les eurobonds ? Les positions française et allemande sont-elles inchangées ? Quelle est votre analyse, à la lumière de ce qui se passe aujourd'hui, sur ce que pourraient être les avantages et inconvénients de ce type de produits dans la durée ?

M. Pierre-Alain Muet. Le budget 2012 semble être le résultat de politiques économiques qui se succèdent au gré des tempêtes que traverse notre pays. Vous avez réajusté, avec le dernier plan de rigueur, les mesures de recettes – plus que vous n'avez agi sur les dépenses, d'ailleurs – pour faire face au ralentissement de la croissance. Comment allez-vous tenir compte des taux d'intérêt à dix ans qui sont en forte augmentation ? Toute la dette n'est pas à dix ans, mais si on renouvelle à ce terme ne serait-ce que 200 milliards d'euros de dette, il en résultera un coût supplémentaire de plusieurs milliards d'euros. Par conséquent, pour respecter les équilibres, comment réaliserez-vous l'ajustement correspondant ?

Vous présentez un plan qui a pour objectif un retour à l'équilibre des comptes publics en 2016. Comment sept milliards de mesures d'économie en 2012 permettront de revenir à l'équilibre en 2016 ? Cela ferait sourire n'importe quel conjoncturiste. Je ne vois rien qui permette même de rester dans l'épure des 3 % de déficit en 2013.

Vous avez évoqué la possibilité pour le FESF d'obtenir une licence bancaire. Je crois qu'il y a effectivement urgence à ce que ce fond soit transformé en banque pour qu'il puisse réellement prêter en s'endettant à des taux bas. C'est une proposition que nous avons faite, au parti socialiste, dès le mois d'août ; nous avons apprécié le fait qu'elle soit reprise et regretté qu'elle ne soit pas défendue face à Mme Merkel qui s'en tient à un fond qui n'est pas à la hauteur du problème.

Enfin, l'UMP communique sur le fait que les allocations familiales sont indexées sur les prix, alors qu'il semblerait que les allocations logement soient indexées sur le taux prévisionnel de croissance fixé à 1 %. Qu'en est-il ?

M. Nicolas Perruchot. Avec les risques pesant sur le triple A, nous avons l'impression que les agences de notation font peser sur la France une pression de plus en plus forte, les taux à dix ans étant maintenant proches de 3,70 %. Le président Cahuzac a évoqué l'exemple du Mexique qui bénéficie de taux inférieurs tout en étant noté BBB. Peut-on estimer que les marchés ont déjà potentiellement dégradé la France sans tenir compte des agences de notation ? Comment conserver un écart de taux acceptable avec l'Allemagne et éviter la dégradation de la note du pays ?

L'Allemagne semble aujourd'hui intransigeante sur le FESF. Pouvez-vous nous dire ce que ce pays attend de plus de la France ? Faudra-t-il que les taux montent encore davantage pour que sa position évolue ? On voit bien que nous n'allons pas pouvoir tenir très longtemps avec de tels taux sans mettre en danger les finances de notre pays. Les taux belges commencent eux aussi à grimper, contrairement aux autrichiens et néerlandais.

M. Jean-Claude Sandrier. Malheureusement, une nouvelle fois, lorsqu'on veut pratiquer une politique d'austérité, on s'adresse d'abord aux familles qui sont le plus en difficulté. Ainsi, après la taxation des mutuelles, nous assistons à la restriction des prestations sociales. Et désormais avec les jours de carence, on a l'impression que vous punissez tout le monde : au prétexte qu'il y aurait une fraude – qui reste d'ailleurs à préciser, on parle de 5 à 7 % - on punit l'ensemble des salariés, ce qui est insupportable. Les familles moyennes et les couches modestes sont appelées à payer les conséquences de fautes dont elles ne sont pas responsables.

Tous les économistes savent qu'une politique d'austérité mène à une baisse de la croissance. Les différentes politiques d'austérité mises en œuvre depuis 2008 produisent leurs effets, à commencer par une baisse de croissance. La Grèce en a été la première victime, mais c'est maintenant le cas de tous les autres pays. Ces mesures sont contreproductives au moment où il faudrait relancer la croissance.

Par ailleurs, comptez-vous mettre un terme au scandale des agences de notation ? Il s'agit en effet d'une question de démocratie. Aujourd'hui, trois agences privées qui sont les bras armés des marchés financiers, décident des choix politiques d'un pays. Des intérêts privés dictent les choix de politiques publiques. Mais qui élit ces agences ? Quelle légitimité ont-elles ? Vous considérez ces agences comme des thermomètres ne faisant qu'évaluer la température. Ce n'est pas seulement ça : quand ce sont des agences privées qui fabriquent le thermomètre, qui en font la lecture et qui sont inféodées à ceux qui donnent la fièvre, je considère que la valeur de ce thermomètre est nulle.

Enfin, on entend dire qu'il faut laisser circuler librement les capitaux car cela permet le développement de l'économie. Or, les experts ne sont pas d'accord entre eux sur la proportion de capitaux qui circulent et qui favorisent le développement économique. 80 % à 95 % de capitaux circulant aujourd'hui dans le monde ne le font qu'à des fins spéculatives. Il faut absolument arrêter la circulation des capitaux qui ne servent pas le développement économique.

M. François Goulard. Tout d'abord, j'observe que la Commission européenne a été inexistante depuis le début de la crise financière et que, dans la phase actuelle, elle ne concourt toujours pas au règlement des problèmes, il lui arrive même de les accentuer. Les déclarations de M. Michel Barnier sur les agences de notation sont-elles bien venues à un moment où ce ne sont pas leurs appréciations qui sont en première ligne, que tout cela est dépassé ? On peut s'interroger également sur la position européenne concernant l'application des accords de Bâle 3, d'une rigueur qui contraste avec le laxisme des autorités américaines.

Au niveau national, n'y-a-t-il pas quelque schizophrénie collective, au sein de l'Assemblée nationale, à souligner la gravité de la crise tout en émettant sans cesse des critiques sur les mesures douloureuses proposées par le Gouvernement qui n'auraient jamais le bon point d'application ? À la vérité, nous sommes dépendants de phénomènes qui nous dépassent largement et il faut bien admettre que le plan gouvernemental devra être durci si les taux d'intérêt augmentent car ils auront un effet sur le coût de la dette et sur l'économie en

général. Dans ce cas, les 6 milliards d'euros mis en réserve seraient insuffisants. Alors, pourquoi ne pas envisager de recettes de privatisation, même s'il faut bien admettre que les cours de bourse ne sont pas très porteurs en ce moment ?

Mme Arlette Grosskost. À propos des agences de notation, quelle est la position du Gouvernement sur la proposition européenne de leur réglementation ? Un autre sujet important, dont on parle peu, est celui de la spéculation sur les *credit default swaps* – CDS – de la France. Quelle est la position du Gouvernement à ce sujet, nonobstant l'interdiction des ventes à nu sur les dettes souveraines à partir du 1^{er} décembre ?

M. Bernard Carayon. Les conséquences des évaluations des agences de notation sur les politiques publiques sont considérables. Or, le marché de ces agences est privé et oligopolistique. Le Gouvernement serait-il favorable à la création d'une agence mondiale publique de régulation des agences de notation, dont la mission serait à la fois éthique et technique ?

M. François Baroin, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Je tiens à rappeler un certain nombre d'ordres de grandeur. Un écart de cent points de base de taux d'intérêt de la dette française avec la dette allemande, ce que l'on appelle le *spread* est d'un coût annuel de 2,5 milliards d'euros la première année, et de 14 milliards d'euros au bout de 7 ans, ce qui est considérable. Il convient par ailleurs de ne pas confondre le *spread* et le niveau des taux d'intérêt de la dette, qui détermine la charge effectivement supportée par l'État emprunteur. Actuellement les taux d'intérêt de refinancement à court terme de la France sont inférieurs au taux de refinancement de la Banque centrale européenne, la BCE.

La renationalisation de la dette de la France est déjà à l'œuvre puisque la part détenue par les non-résidents diminue actuellement au profit de celle détenue par les résidents. Le Gouvernement n'envisage aucune nouvelle formule, aucun dispositif fiscal particulier qui orienterait le placement des emprunts. Il s'agirait en effet d'un message très sérieux qui pourrait être interprété de façon divergente par les marchés.

La position de la France est inchangée sur la question des eurobonds. Ce n'est pas un préalable à nos discussions et au niveau des accords que nous recherchons avec nos partenaires allemands. Après un retour à un niveau de déficits publics acceptable et la mise en œuvre d'une vraie convergence en matière fiscale et budgétaire, dans une zone euro devenue une zone monétaire quasi-optimale, les eurobonds s'imposeraient naturellement. Ce n'est pas encore le cas. Aussi, les Allemands s'opposent actuellement à toute tentative de mise en œuvre des eurobonds qui ne serait pas précédée des efforts de convergence que je viens d'indiquer, d'autant qu'ils en supporteraient le poids. Ils invoquent également l'aléa moral qui résulterait d'une mise en place prématurée d'obligations européennes, laquelle s'analyserait comme un encouragement aux politiques laxistes de certains États. Malgré tout, le Fonds européen de stabilité financière, le FESF, constitue, par son fonctionnement, comme les prémices des eurobonds puisqu'il repose sur la garantie des pays notés triple A.

Monsieur Muet, concernant la question de la licence bancaire qui serait accordée au FESF, je me réjouis que nous n'ayons pas de divergence. Mais je me dois de vous indiquer combien ce projet heurte les convictions profondes de l'Allemagne, où il existe un consensus politique très fort sur la maîtrise des déficits, la nécessité de sanctions à appliquer en cas de déficit excessif et l'indépendance de la banque centrale. Et l'avis du président de la Bundesbank est d'un grand poids dans le débat politique.

Cela étant, l'Allemagne est extrêmement attentive à la situation de la France sur les marchés financiers, et à son éventuel affaiblissement qui pourrait annoncer des difficultés pour d'autres États européens. Comme vous le savez, l'économie allemande repose principalement sur les exportations et tout affaiblissement des partenaires commerciaux de l'Allemagne serait porteur de difficultés économiques pour elle.

Il a été indiqué que les conditions de refinancement de la dette mexicaine étaient plus favorables que celles de la France. On peut ajouter que nos CDS sont moins bien cotés que ceux du Pérou, ce qui, compte tenu de l'écart objectif de nos économies, montre bien la part d'irrationalité qui anime les marchés. Face à cette situation, nous devons maintenir le cap, poursuivre nos efforts, avec une détermination totale, pour restaurer la confiance des marchés.

S'agissant des agences de notation, nous accompagnons les propositions de la Commission européenne, qui elle-même n'a pas retenu toutes les préconisations du commissaire Michel Barnier. Il ne convient pas de casser le thermomètre, qui est un indicateur de fièvre. En revanche, j'ai réagi immédiatement et fermement à l'énorme bévue de Standard & Poor's. J'ai demandé une enquête au régulateur, qui la met en œuvre. Quant au dirigeant de cette agence, il est actuellement en France pour exprimer ses regrets et donner des explications. Cela dit, les conséquences de cette bévue ont été très graves en nourrissant l'instabilité.

La mise en réserve de 6 milliards d'euros nous donne une bonne marge de manœuvre eu égard au ralentissement de l'économie mondiale.

Je ne suis pas hostile au principe des privatisations mais la volatilité des marchés rend difficile leur mise en œuvre actuellement.

Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics, de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement. Tenir nos engagements de réduction des déficits sans peser sur une croissance encore fragile : François Baroin vient de le rappeler, c'est cet équilibre qui est au cœur de la politique du Gouvernement.

Et ce projet de loi de finances rectificative le démontre : il traduit les résultats de l'action conduite en 2011, avec une amélioration de 53,5 milliards d'euros du solde budgétaire de l'État. En l'espace d'un an, nous aurons réduit le déficit de l'État de 36 %, en le ramenant de 148,8 milliards d'euros à 95,3 milliards d'euros.

Cet effort, nous allons le poursuivre en 2012, en franchissant une nouvelle étape sur notre chemin de désendettement, malgré les incertitudes sur la croissance. Avec ce PLFR, c'est en effet le deuxième volet du plan de retour à l'équilibre annoncé par le Premier ministre que nous vous soumettons dès aujourd'hui, pour tenir notre objectif de 4,5 % de déficit en 2012.

Je sais que ces délais d'examen exigent une très forte mobilisation de la part de votre commission. Et je tenais à vous en remercier. Vous le savez, la réactivité, c'est la clef de notre crédibilité. Et les mesures qui vous sont aujourd'hui soumises le démontrent une fois encore : année après année, étape après étape, la France tient ses engagements de réduction des déficits.

Ce collectif budgétaire, c'est donc celui du désendettement en marche, il traduit les résultats de notre stratégie, des résultats qu'il permettra précisément d'amplifier. Et vous le savez, cette stratégie, elle peut se résumer ainsi : priorité absolue à la maîtrise des dépenses.

L'année 2011 marquera ainsi un tournant historique : pour la première fois depuis 1945, l'État aura diminué en 2011 ses dépenses en valeur. Je vous avais annoncé cette baisse pour 2012. Nous aurons donc un an d'avance dans cet objectif de baisse des dépenses de l'État.

J'en veux pour preuve le niveau extrêmement bas des ouvertures brutes de crédits en fin de gestion : en 2010, elles représentaient 4,7 milliards d'euros ; en 2011, elles se limitent à 1,7 milliard d'euros.

L'essentiel de ces crédits sera affecté, d'une part, à la couverture des opérations extérieures, dont le montant est supérieur de 462 millions d'euros à celui prévu par la loi de finances initiale. Ces dépenses feront l'objet d'un décret d'avance qui vous sera présenté la semaine prochaine. Ces crédits seront affectés, d'autre part, à des dépenses sociales plus dynamiques que prévu, en raison notamment d'une inflation plus élevée. Elles financeront ainsi les aides personnalisées au logement : + 240 millions d'euros, l'allocation adulte handicapé : + 153 millions d'euros ou bien encore les pensions des régimes spéciaux de retraite : + 197 millions d'euros et l'allocation temporaire d'attente dont bénéficient les demandeurs d'asile : + 52 millions d'euros.

Vous le voyez, on est très loin de la caricature que l'on nous dresse parfois : les filets de protection n'ont jamais été aussi solides et vous en avez une fois encore la preuve.

Ces ouvertures de crédits ne dégradent pas le solde budgétaire, bien au contraire. Nous disposons en effet des marges de manœuvre nécessaires pour les couvrir intégralement, lorsqu'elles ne sont pas déjà gagées. Pour ce faire, nous mobiliserons deux sources de financement : tout d'abord nous redéployons une partie de la réserve de précaution ; nous utiliserons également une part de la marge de 600 millions d'euros que nous avons identifiée ensemble en septembre sur le fonds de compensation de la TVA. Vous le savez, le niveau d'investissement des collectivités territoriales se révèle inférieur à ce qui était anticipé. Ces 600 millions d'euros ne seront pas intégralement utilisés pour compenser des ouvertures de crédits. Compte tenu de notre effort de bonne gestion, seuls 400 millions d'euros financeront des ouvertures de crédits et les 200 millions d'euros restant sont affectés à la réduction du déficit.

Ce sont ces 200 millions d'euros qui nous permettent de faire baisser dès cette année les dépenses de l'État hors dette et pensions.

Nous faisons ainsi mieux que le « 0 valeur », ce qui n'était jamais arrivé depuis 1945, alors même que nous avons été confrontés, comme tous les ans, à des dépenses imprévues en cours d'année. C'est ainsi que 450 millions d'euros ont dû être dégagés pour régler le contentieux des frégates de Taïwan.

Cette première baisse de 200 millions d'euros sera prolongée en 2012 par une diminution de 1,5 milliard d'euros. Je veux le souligner : en allant au-delà des objectifs ambitieux qu'il s'était fixés en matière de maîtrise de la dépense publique, le Gouvernement démontre une fois de plus la crédibilité de sa politique budgétaire.

Un mot enfin sur les recettes fiscales. Elles sont globalement conformes aux prévisions que nous avons actualisées en septembre, en légère baisse de 360 millions d'euros.

La baisse s'explique donc essentiellement par l'impôt sur les sociétés qui reste encore et toujours très marqué par la crise. Son produit sera en effet inférieur de 900 millions d'euros aux dernières évaluations. Les mesures que nous prenons depuis septembre pour le redresser n'en sont que plus justifiées. Quant à l'impôt sur le revenu, il est revu à la baisse de 500 millions d'euros.

Ces moindres rentrées sont compensées par une nette révision à la hausse des autres recettes fiscales, à hauteur de 1,1 milliard d'euros. Les recettes fiscales dans leur ensemble diminueront donc de 360 millions d'euros, une baisse qui est rééquilibrée par le dynamisme des recettes non fiscales, qui progressent, elles, de 200 millions d'euros.

Au total, les recettes pour 2011 seront donc conformes, pour l'essentiel, aux évaluations du Gouvernement. Là aussi, notre gestion est réaliste, prudente et réactive.

L'opposition avait émis beaucoup de doute sur notre capacité à tenir nos objectifs, à réduire nos dépenses ou bien encore sur la solidité de notre prévision de croissance pour 2011. Et bien, force est de constater que les faits lui donnent tort : nous réduisons nos déficits au rythme prévu ; nous faisons mieux en matière de dépenses et on peut raisonnablement espérer qu'en 2011, la croissance sera proche du niveau anticipé. Une fois de plus, la crédibilité est de notre côté.

Ce collectif budgétaire met également en œuvre le deuxième volet du plan de retour à l'équilibre annoncé par le Premier Ministre.

Ce plan représente 17,4 milliards d'euros d'ici 2016, un effort qui, pour plus de la moitié, est constitué d'économies sur les dépenses.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement vous a soumis hier soir une série d'amendements au projet de loi de finances pour 2012, qui constituaient le premier volet de mise en œuvre du plan. Ils ont notamment permis d'accentuer encore notre effort d'économies sur les dépenses de l'État à hauteur de 500 millions d'euros.

Ces amendements nous ont également permis de renforcer notre politique de réduction des niches fiscales. Je pense bien sûr à l'augmentation du rabot transversal, que vous étiez nombreux à souhaiter. Je pense également à la suppression du dispositif de soutien à l'investissement immobilier dit « Scellier » ou bien encore à notre effort pour rendre plus efficient le CIDD.

Ce collectif budgétaire vient compléter et amplifier cet effort d'économies avec 4 grandes mesures fiscales, d'un rapport de 5,2 milliards d'euros en 2012. Une fois encore, le maître mot de notre politique fiscale, c'est l'équité : nous sommes aujourd'hui engagés dans un effort d'intérêt national. Et plus que jamais, il est essentiel que chacun en prenne sa juste part. Vous le constaterez, les mesures qui vous sont soumises aujourd'hui répartissent équitablement la contribution demandée à chacun.

Ainsi, nous vous proposons de majorer de 5 % l'impôt sur les sociétés acquitté par les grandes entreprises, c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires dépasse 250 millions d'euros, jusqu'à ce que le déficit public soit revenu à 3 %. Cette mesure s'appliquera donc en 2012 et en 2013, avec un rendement annuel de 1,1 milliard d'euros.

Ce collectif prévoit également d'aligner la fiscalité sur les revenus du patrimoine avec celle sur les revenus du travail, en portant de 19 % à 24 % le prélèvement forfaitaire libérateur – PLF – sur les dividendes et les intérêts. Cela représente une recette supplémentaire de 600 millions d'euros. En moins de 5 années, nous aurons donc mis fin à la fiscalité privilégiée des revenus du capital, qui bénéficiait aux foyers les plus aisés.

Dans le cadre de la convergence fiscale franco-allemande, nous créons un second taux réduit de TVA à 7 %. Ce taux sera applicable à tous les biens et services qui sont actuellement soumis au taux à 5,5 %. Mais pour éviter que cette mesure n'ait un impact sur le pouvoir d'achat des foyers les plus modestes ou les plus fragiles, les produits essentiels resteront à 5,5 % : je pense aux produits alimentaires, bien sûr, mais aussi à l'énergie ainsi qu'aux produits et services destinés aux handicapés.

Enfin, et à titre exceptionnel, le barème de l'impôt sur le revenu sera maintenu en 2012 et en 2013 à son niveau de 2011. Et vous le savez, cela entraîne mécaniquement le gel des barèmes de l'ISF et des abattements sur les droits de succession et de donation jusqu'au retour à 3 % de déficit public. Le rendement total de cette mesure s'élève à 1,7 milliard d'euros en 2012, puis à 3,4 milliards en 2013.

J'ajoute enfin que le troisième volet du plan de retour à l'équilibre du Premier ministre vous sera soumis dès la semaine prochaine : Ce dernier volet, relatif aux finances de la sécurité sociale contribuera à renforcer encore notre politique de maîtrise des dépenses.

Ces mesures prévoient, vous le savez, d'accélérer la mise en œuvre de la réforme des retraites, pour mettre à l'abri de la crise les pensions des retraités. De même, nous accentuerons notre effort sur les dépenses d'assurance-maladie, avec un objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM – qui progressera non plus de 2,8 % mais de 2,5 %.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Je propose de donner maintenant la parole au Rapporteur Général.

Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics, de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement. Je n'ai pas complètement achevé ma présentation, ayant dû attendre la fin de la première séquence de cette audition pour m'exprimer.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Je précise que c'est à la demande expresse d'un membre du Gouvernement que j'ai modifié l'horaire de cette réunion pour, à quelques heures de son déroulement, en annoncer l'avancement : il s'agissait de mettre le ministre de l'Économie en mesure de se rendre à un rendez-vous très important tout en prenant en compte les contraintes de la fonction de porte-parole du gouvernement de la ministre du Budget. C'est donc pour répondre aux souhaits des ministres, avec leurs obligations respectives, que cette réunion a été organisée en deux séquences.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Tout en appelant la Commission à plus de sérénité, je tiens à attirer l'attention sur la dégradation des conditions de l'examen des projets de loi de finances au Parlement. Les parlementaires, le ministre du Budget et moi-même avons examiné un collectif extrêmement dense cette nuit avec des ajouts considérables, ce qui nous a laissé 3 heures de sommeil avant la réunion de la Commission de ce matin. Le travail parlementaire s'exerce actuellement dans des délais beaucoup trop courts, et il nous sera très

difficile d'examiner l'ensemble des amendements parlementaires au collectif dans le temps qui nous est imparti.

Or j'apprends qu'il n'y aura pas de projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, lequel était mis en avant pour raccourcir le délai d'examen du collectif. Ce raccourcissement conduit à des conditions d'examen des textes budgétaires de plus en plus dégradées et à une précipitation qui ouvre la porte à toutes les erreurs possibles comme celle à laquelle nous avons échappé cette nuit, avec l'amendement sur le recentrage du prêt à taux 0. L'Assemblée n'est pas une chambre d'enregistrement : il faut améliorer les conditions d'examen du collectif budgétaire.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Cette question est du ressort de la Conférence des Présidents qui doit se réunir normalement mardi prochain. Pour que la question du calendrier de discussion de ce collectif et celle des délais de dépôt d'amendements soient réglées au plus tôt, il convient que la Conférence des Présidents se réunisse rapidement afin de tenir compte du point nouveau qu'est l'abandon du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

M. Pierre Alain Muet. Si le Gouvernement n'avait pas retenu des hypothèses de croissance erronées, il n'en serait pas réduit à cette succession de plans et au dépôt de projets de loi de finances rectificatives successifs dans des délais aussi courts. La méthode est inefficace et illisible.

M. Jérôme Chartier. La séance de nuit fut tardive, le calendrier chargé, pour le ministre du Budget comme pour les parlementaires. Si l'ordre du jour parlementaire venait à être modifié en raison d'un élément nouveau, il devrait être porté à la connaissance de la Conférence des Présidents. Quant à la réactivité du Gouvernement, elle est avérée. Enfin, nous verrons en Conférence des Présidents s'il est possible de regagner un peu de temps pour l'examen de ce projet.

M. le Président Jérôme Cahuzac. La séance est levée.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 16 novembre 2011 à 12 heures

Présents. - M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Richard Dell'Agnola, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Flory, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Michel Fourgous, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, Mme Annick Girardin, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. François Goulard, Mme Arlette Grosskost, Mme Pascale Gruny, M. Laurent Hénart, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. Hervé Novelli, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Pélassard, M. Nicolas Perruchot, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Sapin, M. François Scellier, M. Michel Vergnier, M. Philippe Vigier

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Alain Joyandet, M. Jean-François Lamour, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Richard Mallié, M. Patrice Martin-Lalande, M. François de Rugy, M. Gaël Yanno