

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 les conclusions du sommet européen du 9 décembre 2011 ..... 2
- Présences en réunion ..... 9

Jeudi

15 décembre 2011

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 48

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 les conclusions du sommet européen du 9 décembre 2011.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Mes chers collègues, l'ordre du jour appelle l'audition de M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, sur les conclusions du sommet européen du 9 décembre 2011.

L'accord intergouvernemental conclu entre vingt-six pays de l'Union européenne vise deux objectifs : une architecture renforcée pour l'Union économique et monétaire et un renforcement des outils de stabilisation.

Monsieur le ministre, le temps nous est compté, puisque vous devez partir dans une heure au Sénat remplacer Mme Péresse qui, elle, viendra en séance publique poursuivre l'examen du projet de loi de finances pour 2012. C'est la raison pour laquelle je vous propose de passer immédiatement aux questions des membres de la Commission.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** S'agissant du renforcement des règles européennes en matière budgétaire visant principalement les États membres de l'Union européenne qui connaissent des déficits – nous en faisons partie –, la consolidation sera soumise à une règle d'or inscrite dans les dispositifs juridiques les plus contraignants, à savoir les différentes constitutions des États membres. La procédure elle-même sera évaluée, conformément à l'objectif fixé par l'accord du 9 décembre, par la Cour de justice de l'Union européenne. En revanche, la non-conformité des trajectoires budgétaires à la procédure sera appréciée par les instances juridiques constitutionnelles de chaque pays.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, pourquoi avoir indiqué que le dispositif de la règle d'or, prévu par la France, serait insuffisant ? N'est-il pas conforme à l'accord de Bruxelles ? Il consiste en effet à instaurer, dans le cadre d'une réforme de la Constitution, la primauté, vérifiée par le Conseil constitutionnel, des lois de programmation pluriannuelles, qui définissent la trajectoire, sur les lois de finances et de financement. Si une loi de finances ou de financement n'est pas conforme à la loi de programmation, le Conseil l'annulera. De plus, un projet de loi organique, visant à permettre l'application de la réforme constitutionnelle, laquelle n'a pu aboutir pour des raisons d'ordre politique, voire polémique, prévoit bien, à la suite des travaux de la commission Camdessus, auxquels le président Jérôme Cahuzac et moi-même avons participé, un objectif de déficit structurel chiffré, conforme à l'accord européen et, ajouterai-je, au dispositif que les Allemands ont eux-mêmes inscrit, en 2009, dans leur propre constitution.

À première vue, donc, le dispositif que nous avons prévu, sous réserve, évidemment, de son adoption par le Congrès et de son application au travers d'une loi organique, correspond à l'accord européen. Or, monsieur le ministre, j'ai lu dans la presse que vous l'estimiez insuffisant. Pouvez-vous nous préciser pourquoi ?

S'agissant, par ailleurs, du volet monétaire de l'accord, le Mécanisme européen de stabilité – MES –, qui doit se substituer au Fonds européen de stabilité financière – FESF –, se mettra en place de manière anticipée, dès le milieu de l'année 2012. Alors que le FESF était assis sur les garanties données par les États – du reste, monsieur le ministre, où en est la mobilisation des fonds par le FESF ? Dans quelles conditions emprunte-t-il ? –, le MES reposera sur des fonds propres apportés par les États, en vue de créer un véritable effet de

levier. Il s'agit donc d'un schéma plus classique, inspirant une plus grande confiance aux prêteurs. Toutefois, avec un déficit budgétaire de 90 milliards d'euros, comment la France pourra-t-elle apporter des fonds propres ? Nous avons déjà évoqué la question il y a deux ans.

Dès que j'ai eu connaissance de l'accord, le vendredi 9 au matin, j'ai demandé à Bercy l'inscription de la dotation budgétaire correspondante dans le projet de loi de finances pour 2012 en cours d'examen. Je n'ai pas obtenu gain de cause. Monsieur le ministre, prévoyez-vous un nouveau collectif budgétaire, et si oui, à quelle date, pour quel montant et selon quel mode de financement ?

M. le président de la Commission m'a demandé d'être bref. J'aurais encore de nombreuses questions à vous poser sur l'efficacité du MES, le rôle de la Banque centrale européenne – BCE – ou la mobilisation du FMI. Je me contenterai de noter que nous en sommes au quatrième collectif budgétaire de l'année.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Monsieur le ministre, le Mécanisme européen de stabilité sera doté de 500 milliards d'euros. Le FESF garde aujourd'hui à sa disposition quelque 250 milliards d'euros. Les 500 milliards du MES viendront-ils en sus ou comprendront-ils les 250 milliards du FESF ? Dans les deux cas, quelles seront les modalités de contribution de la France au MES ? L'État donnera-t-il sa garantie ou le dotera-t-il de fonds propres ? La participation de la France étant à la hauteur de sa participation au sein de la BCE – 20% –, cela représentera, dans les deux cas, un montant très élevé : comment ferons-nous ?

S'agissant des banques, le dernier sommet a opéré un revirement total : en effet, alors qu'en juillet à Bruxelles et à Cannes début novembre, il avait été décidé que les banques contribueraient à l'assainissement budgétaire de la Grèce, d'abord à hauteur de 20 %, ensuite à hauteur de 50 %, il a été décidé le 9 décembre qu'il ne sera plus jamais fait appel aux banques pour procéder à un assainissement des finances d'un État. Doit-on en conclure, monsieur le ministre, que les efforts demandés et l'austérité qui en découlera partout en Europe concerneront tous les agents économiques à l'exception des banques ?

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** S'agissant de la règle d'or, il est prématuré d'affirmer qu'il faudra modifier le texte qui a été adopté par l'Assemblée nationale et par le Sénat. La Commission européenne se penchera sur le sujet. Nous ne sommes pas certains que le projet de loi organique soit conforme aux souhaits des pays signataires de l'accord de Bruxelles. De plus, une demande collective, visant à fixer une date, comme l'ont fait les Allemands, est possible, ce qui impliquerait de revoir le texte. C'est la norme constitutionnelle qui servira de référence pour la CJE, non la loi organique. Il est donc prématuré, je le répète, de se prononcer sur la nécessité, ou non, de modifier le texte adopté en France.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** J'ai observé que l'opposition accorde un grand crédit à la notion de loi de programmation pluriannuelle.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** J'ai eu un échange sur le sujet avec Mme Elisabeth Guigou. La loi de programmation pluriannuelle ne suffira probablement pas. La Commission fera des propositions dans le courant du mois de janvier. Il faudra, à mon sens, fixer un cadre constitutionnel à la règle d'or.

S'agissant du MES, il sera doté de 80 milliards d'euros, la part française s'élevant à 20 %, soit à 16 milliards. L'argent sera probablement versé en plusieurs fois. Un collectif budgétaire sera nécessaire en janvier 2012, non tant pour le décaissement que pour adapter le cadre juridique. Ce sont les circonstances qui l'exigent.

La France souhaitait cumuler le montant du FESF – 280 milliards d'euros – à celui du MES, pour augmenter l'effet de levier, sans oublier la part additionnelle du FMI, ce qui nous aurait permis d'atteindre sans difficulté les 1 000 milliards d'euros prévus dans le précédent accord des chefs d'État et de gouvernement. Les Allemands ne l'ont pas souhaité : le MES disposera donc d'une dotation en capital de 80 milliards d'euros pour un plafond de 500 milliards, avec une contribution supplémentaire au FMI de 200 milliards d'euros, sous la forme de prêts bilatéraux, afin d'inciter d'autres pays à contribuer, via le FMI, à l'effet de levier et donc à participer à ce fonds.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** S'agissant du plafond des 500 milliards d'euros du MES, outre la dotation de 80 milliards, le solde sera-t-il emprunté par le MES ?

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Oui. C'est la raison pour laquelle nous souhaitions que le MES puisse fonctionner comme une banque. La question de la licence bancaire pour le fonds européen se pose de la même manière. La BCE a elle-même proposé de le gérer – c'est important de le souligner.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** La BCE ne sera pas pour autant prêteur : elle servira simplement d'agent.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** C'est un geste de la part de la BCE vis-à-vis du MES en vue de lui donner de la crédibilité. La BCE aura un rôle technique de conseil auprès des dirigeants du mécanisme pour le rendre efficace sur les marchés.

S'agissant de la BCE, on s'aligne sur la jurisprudence de Strasbourg et l'accord Monti-Merkel-Sarkozy. On laisse le soin à la Banque centrale européenne de mener sa politique en toute indépendance, sans livrer ses décisions au débat public.

J'observe qu'en décidant d'étendre à trois ans la maturité maximale de ses opérations de liquidité, la BCE a fait un geste en direction des banques qui devrait, conformément à notre souhait, alléger la pression de manière significative. Je souhaite évidemment que les banques continuent d'acheter des obligations de dette françaises.

Je me suis battu pour que la Grèce soit un élément prioritaire de la négociation. Le virus s'est immiscé dans le cadre de l'accord de Deauville, sous la forme de la participation du secteur privé, qui est à l'origine de la défiance progressive et profonde vis-à-vis de l'euro. Les Allemands en général, le ministre allemand des finances, Wolfgang Schäuble, et la Bundesbank en particulier, souhaitaient maintenir cette implication. La bataille a été rude mais c'est une vraie victoire qui permettra de rassurer les marchés sur le long terme.

Est-ce à dire que seuls les États, c'est-à-dire les contribuables, participeront aux efforts ? Le message, c'est que les États, quel que soit leur niveau d'endettement, rembourseront leurs dettes. Les banques, du reste, participeront à ce remboursement au travers des dispositifs qui les relient aux États. Il importait avant tout de garantir aux épargnants et aux investisseurs le remboursement, à plus ou moins long terme – cinq, dix ou vingt ans – de

l'argent qu'ils ont placé dans la zone euro. La fin de l'implication du secteur privé est le début de la renaissance d'un processus vertueux de confiance.

**M. Michel Bouvard.** Je partage votre analyse, monsieur le ministre : la conséquence de la participation du secteur privé était une anticipation de la dépréciation des dettes d'État pouvant aller jusqu'à l'engagement de fonds propres pour les garantir. On serait entré dans une mécanique infernale si on n'avait pas engagé un processus de rétablissement de la confiance dans les dettes d'État.

Par rapport au FMI, l'accord de Bruxelles diffère légèrement de l'accord franco-allemand. Qui appréciera une nouvelle défaillance éventuelle sur la Grèce ? Celle-ci est-elle isolée du reste de la décision ? Le cas grec ayant été traité avant l'accord, des dépréciations supplémentaires sont-elles possibles, impliquant des prises en charge supplémentaires ?

Par ailleurs, que devient le dossier Dexia à Bruxelles ?

**M. Christian Eckert.** Premièrement, monsieur le Ministre, le rapporteur général a eu raison de vous interroger sur la règle d'or française. Nous vous avons mis en garde : le discours politique gagnerait à être plus clair sur le sujet. Pour nos concitoyens, la règle d'or se résume à l'inscription dans la Constitution de l'interdiction des déficits : or, c'est plus compliqué, comme l'a montré l'usine à gaz qui a été préparée. Quant à la règle d'or allemande, correspond-elle à l'accord de Bruxelles ?

Deuxièmement, la BCE prête aux banques à 1 %. Les banques vont à leur tour prêter aux États ; à quel taux ? On parle de 2 à 2,5 %. On a sorti les banques privées du dispositif pour les raisons qui viennent d'être évoquées, soit ; mais ce système leur assure une marge, dont le taux n'est pas négligeable et qui, sur les sommes dont nous parlons, pourrait atteindre plusieurs centaines de millions d'euros. La complexité du dispositif et les divergences entre les pays signataires de l'accord peuvent donner l'impression que l'on a voulu permettre aux banques de se refaire en dégageant des marges sur notre dos.

Troisièmement, le calendrier évoqué – pour ce que l'on en connaît – est-il compatible avec les évolutions actuelles des marchés ?

**M. Jérôme Chartier.** La question que vient de poser M. Eckert est très importante. Il en découle que, s'il est particulièrement difficile de négocier un accord, il serait encore plus délicat de le remettre en cause une fois obtenu.

Monsieur le ministre, quel sera le lien entre FESF et MES ? Le second va-t-il absorber le premier ? Dans le cas contraire, que deviennent les emprunts contractés au titre du FESF ? Seront-ils honorés au titre du FESF ou du MES ? Le fait que la BCE joue un rôle non d'adossé mais d'« agent », c'est-à-dire de conseil, de *back office*, la déconnecte financièrement du dispositif.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Monsieur Bouvard, le dispositif est conçu pour éviter le scénario que vous évoquez ! Le texte se réfère au traitement traditionnel des problèmes de dette par le FMI, sur le modèle argentin.

En ce qui concerne Dexia, la Belgique, comme nous l'avons fait, a notifié sa participation à la Commission européenne hier – plus tard que prévu en raison du changement

de gouvernement et du drame de Liège. Le montant est de 45 milliards d'euros conformément à l'accord conclu. Nous attendons la réponse de la Commission.

Monsieur Eckert, la règle d'or allemande est sans doute la plus conforme à ce que peut souhaiter la Commission puisqu'elle chiffre le déficit structurel autorisé et est assortie d'un calendrier. En outre, c'est une norme de niveau constitutionnel.

La BCE ouvre des liquidités à trois ans en prêtant à 1 %, mais n'oublions pas que ce faible taux est compensé par d'importants dépôts de collatéral. Les banques ne dégageront donc certainement pas 1,5 ou 2 % de marge. Il s'agit simplement de leur permettre de fonctionner, de racheter des dettes d'État et de jouer leur rôle institutionnel. En outre, la BCE prête à court terme alors que les banques prêtent à long terme. L'essentiel est que les banques puissent faire leur travail au cours des trois ans à venir, mais ce ne sera pas gratuit !

**M. Christian Eckert.** Nous ne sommes pas irresponsables, nous ne cherchons pas à défaire ce qui a été fait. Je veux simplement vous mettre en garde contre les conclusions que des esprits non avertis pourraient tirer de l'information selon laquelle la BCE prête à 1 % alors que la France emprunte à 2,5 %. Certains ne se privent pas d'exploiter ces chiffres. De même, nous vous avons prévenu que la « règle d'or » du projet de loi constitutionnelle n'était pas comparable avec la règle allemande, comme vous en convenez aujourd'hui vous-même. Il n'est pas question d'être polémique ; personne n'est ici pour faire campagne. Simplement, il faut expliquer ce dispositif complexe.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.**  
Message reçu.

Monsieur Chartier, je l'ai dit, le MES ne s'ajoutera pas au FESF comme nous le souhaitions, mais va s'y substituer le moment venu. Le FESF était temporaire, le MES sera permanent.

**M. Christian Eckert.** Et l'on atteint 1 000 milliards d'euros en tout ?

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Non : ce montant correspond à l'effet de levier, qui varierait entre 3 et 5 selon l'évolution escomptée des marchés, sur une base de 280 milliards d'euros. Ira-t-on assez loin avec un potentiel de 500 milliards ? Il faudrait atteindre au moins 1 000 milliards d'euros, mais tout dépendra de l'état des marchés. Les ressources additionnelles de 200 milliards d'euros du FMI viendront prendre le relais des 500 milliards d'euros de capacité initiale et nous espérons que l'apport de fonds souverains, voire de fonds privés, renforcera l'effet de levier.

**M. Christian Eckert.** On nous avait parlé de 1 000 milliards d'euros grâce à l'apport des Chinois, notamment.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Par effet de levier, non par dotation en capital.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** La nouveauté, c'est la dotation en capital, en fonds propres, de 80 milliards d'euros, dont la France financera 20 %, c'est-à-dire 16 milliards. Cette injection de fonds propres n'était pas à l'ordre du jour lorsque l'on a annoncé 1 000 milliards d'euros à l'issue du sommet de Cannes. Reste que nous en sommes à espérer, comme à Cannes, que des fonds souverains viennent abonder le mécanisme ; or, à

Cannes, les Chinois et les Brésiliens nous ont opposé une fin de non-recevoir. Mais peut-être changeront-ils d'avis...

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Monsieur le ministre, vous êtes un parlementaire averti et convaincu. Comment les droits de notre Parlement, garantis par la réforme constitutionnelle, pourront-ils être un tant soit peu préservés compte tenu de la nouvelle procédure de surveillance budgétaire ? Le semestre européen sera renforcé, les projets de loi de finances seront soumis en premier lieu à la Commission : quel rôle restera-t-il au Parlement ?

Je fais partie du groupe de travail franco-allemand coprésidé par les présidents de l'Assemblée nationale et du Bundestag. En outre, comme le président de notre Commission des finances et plusieurs de ses membres, je suis régulièrement en contact avec nos homologues de la commission du Budget du Bundestag. Nous constatons tous que ces procédures restreignent considérablement notre degré d'intervention et de responsabilité en matière budgétaire.

Autre exemple révélateur : aujourd'hui, le principal problème de notre pays est la couverture de son besoin de financement. Le Parlement y est-il associé ? Qui, par exemple, explique aux agences de notation que la France est un pays bien géré ? Qui a décidé de l'évolution de la structure de notre dette, détenue à plus des deux tiers par des non-résidents ? Tous ces processus essentiels se jouent en dehors du Parlement, voire du Gouvernement. Face aux problèmes financiers considérables qui nous attendent, le Parlement français doit absolument être mieux associé aux décisions. Il faudra donc des réformes de fond.

Je le disais en présentant ce que je croyais être le dernier collectif de la législature, il y a quinze jours à peine. L'accord européen de la semaine dernière ne fait que confirmer mon sentiment.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** En effet, les nouvelles dispositions vont entraîner d'importantes modifications. Je précise que le contrôle ne portera pas sur les choix budgétaires, mais sur la trajectoire ; nous en avons longuement parlé à propos de la règle d'or. Cela étant, le Gouvernement va être obligé de travailler différemment. Nous devrions donc créer un groupe de travail commun pour déterminer ensemble – Bercy et la commission des Finances – la méthode la plus efficace de préparation du budget. Peut-être cela passera-t-il par une association en amont. En tout cas, on ne pourra en rester au statu quo. Il suffit de voir la peine que nous avons eue à avancer assez vite en Conseil des ministres pour vous permettre de travailler ne serait-ce que quinze jours sur le texte ! Surtout juste après l'été : le Parlement européen, qui siège en session unique, sera tenté de nous demander à tout moment où nous en sommes, ce que ne pourra faire le Parlement français. Nous devons commencer à réfléchir à la méthode dès la rentrée des vacances de Noël, car ensuite, tout va aller très vite. Cela nous permettra d'adresser un message collectif sur le rôle de la représentation nationale dans le nouveau dispositif de surveillance budgétaire.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Aux termes du relevé de conclusions du sommet, « les États membres qui font l'objet d'une procédure pour déficit excessif » – nous en faisons partie – « soumettent à la Commission et au Conseil, pour approbation, un programme de partenariat économique détaillant les réformes structurelles nécessaires ». Cette phrase ne signifie-t-elle pas que le contrôle ne sera pas limité à la trajectoire, mais s'étendra aux choix budgétaires ?

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Non. C'est ce qu'auraient voulu les Allemands, qui souhaitent confier à la Cour de justice européenne la surveillance des budgets et de l'équilibre. Nous avons obtenu l'accord des Vingt-Six pour limiter le contrôle de la Cour à la transposition de la règle d'or. Il est désormais entendu que la France n'entend pas dépasser cette ligne rouge.

Cela étant, la Commission entre déjà dans le détail des mesures. Elle ne dit jamais aux États ce qu'ils doivent faire ou ne pas faire, mais les prévient quand ce qu'ils proposent ne lui paraît pas compatible avec ses expertises, ses analyses et ses prévisions de croissance. À nous de revoir alors notre copie. Mais la tentation de pousser le contrôle plus loin sera grande. Voilà pourquoi je serais heureux d'en parler avec vous en janvier, après le collectif.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Cela vaut la peine d'y réfléchir, en effet. « Nous sommes déterminés », dit le texte, « à œuvrer en faveur d'une politique économique commune. Une procédure sera mise en place afin que toutes les grandes réformes de politique économique envisagées par les États membres de la zone euro soient débattues et coordonnées », etc. Cela ne signifie pas que les choix ne seront pas faits au niveau national ; cela ne nous garantit pas non plus que nous en garderons la maîtrise. Bref, les jeux sont ouverts.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Nous allons vers la convergence. Il faut donc s'entendre sur la méthode, le calendrier et les objectifs.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Et sur le degré de souveraineté conservé.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Par définition, la convergence limite les choix de politique publique en matière budgétaire. Rappelons qu'en Allemagne, le taux de l'impôt sur les sociétés, au sujet duquel M. Schäuble et moi-même présenterons le 23 janvier nos propositions, est de 14 % pour la part fédérale, de 30 % en comptant les Länder. Encore la comparaison est-elle ici à notre avantage, ce qui n'est pas le cas dans tous les domaines.

**M. Olivier Carré.** Comment tenir compte de l'évolution des collectivités territoriales ? J'ai posé cette question à nos collègues du Bundestag lors de notre dernière réunion. Les collectivités ne jouent pas du tout le même rôle dans nos cycles économiques internes respectifs, mais c'est en France et non en Allemagne qu'elles sont soumises à la « règle d'or ». Du reste, elles ont fait fortement augmenter la dette allemande alors que l'État semblait plus vertueux outre-Rhin. L'appréciation de la dette est globale ; or, si le Parlement a son mot à dire sur le PLF et sur le PLFSS, il n'en va pas de même du troisième pilier de nos comptes publics, à propos duquel nous ne disposons que de quelques modestes instruments – ce qui est une très bonne chose, au demeurant.

**M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.** Je n'ai pas de réponse définitive à vous apporter, mais vous soulevez un véritable problème. Cela étant, nous n'allons pas créer une « poupée institutionnelle » : nous devons nous en tenir au cadre du traité.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Merci, monsieur le ministre.



**Membres présents ou excusés**

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

Réunion du jeudi 15 décembre 2011 à 9 h 15

*Présents.* – M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Jean-François Lamour

*Excusés.* – M. Dominique Baert, M. Hervé Novelli