

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XIV^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

219^e séance

Séance du lundi 4 mai 2015

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. DAVID HABIB

1. Accord relatif au Fonds de résolution unique (p. 4243)

PRÉSENTATION (p. 4243)

M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics

Mme Élisabeth Guigou, rapporteure de la commission des affaires étrangères

Mme Danielle Auroi, présidente de la commission des affaires européennes

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4247)

M. Jérôme Chartier

M. Jean-Christophe Fromantin

M. Éric Alauzet

M. Jean-Louis Destans

M. Jean-Paul Dupré

M. Jacques Krabal

M. Michel Sapin, ministre

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4254)

Articles 1^{er} et 2 (p. 4254)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4254)

Suspension et reprise de la séance (p. 4254)

2. Débat sur le rapport d'information sur l'évaluation du paquet "énergie-climat" de 2008 en France (p. 4255)

M. Denis Baupin

M. Christophe Bouillon

M. Daniel Gibbes

Mme Sonia Lagarde

M. Jacques Krabal

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche

Mme Danielle Auroi

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État

M. Philippe Plisson

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État

M. Christophe Bouillon

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État

M. Jacques Krabal

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État

3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 4263)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. DAVID HABIB

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à seize heures.)

1

ACCORD RELATIF AU FONDS DE RÉSOLUTION UNIQUE

Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique (n^{os} 2657, 2719).

PRÉSENTATION

M. le président. La parole est à M. le ministre des finances et des comptes publics.

M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics. Monsieur le président, madame la rapporteure et présidente de la commission des affaires étrangères, madame la présidente de la commission des affaires européennes, mesdames et messieurs les députés, j'ai le plaisir de vous présenter aujourd'hui, au nom du Gouvernement, le projet de loi autorisant la ratification de l'accord intergouvernemental prévoyant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique.

Je voudrais vous remercier, madame la rapporteure et présidente de la commission des affaires étrangères, madame la présidente de la commission des affaires européennes, ainsi que les membres de vos commissions respectives, pour vos travaux sur ce texte.

Bien que ce projet de loi soit, comme il est d'usage en pareil cas, d'une brièveté exemplaire, il permet à la France de prendre toute sa part à l'édification de l'Union bancaire, laquelle constitue, me semble-t-il, le progrès le plus important de l'intégration européenne depuis l'Union économique et monétaire.

Permettez-moi de rappeler tout d'abord les objectifs et la structure de l'Union bancaire, avant d'exposer le contenu et le rôle de cet accord intergouvernemental dans l'ensemble de textes qui créent le mécanisme de résolution unique.

La mise en œuvre de l'union bancaire est un progrès dans l'intégration européenne qui préviendra à l'avenir la transformation des crises bancaires en crises souveraines, ce que nous avons connu ces dernières années.

Ce progrès repose sur un premier pilier, le mécanisme de supervision unique. Le projet d'union bancaire a été lancé par le Président de la République et ses collègues lors du Conseil européen de juin 2012. La crise financière de 2008 a souligné la nécessité de rompre la boucle négative liant le budget des États et les secteurs bancaires nationaux.

Jusqu'alors, en l'absence de mutualisation du soutien aux banques, et en cas de fortes tensions sur les marchés financiers, les États étaient contraints de financer seuls les plans de sauvetage bancaires. Ce qu'il est convenu d'appeler des *bail-outs* ont accru fortement l'endettement public, exposé un certain nombre d'États à une crise de leur dette souveraine et favorisé la fragmentation, encore perceptible aujourd'hui, des marchés financiers, les investisseurs évaluant la solidité des systèmes financiers en fonction des capacités respectives des États à soutenir leurs secteurs bancaires.

La création d'un mécanisme permettant de mutualiser les coûts liés à la gestion des crises bancaires est donc apparue comme une nécessité.

Toutefois, la possibilité de recapitaliser directement des banques par le biais du Mécanisme européen de stabilité ne pouvait être envisagée sans un renforcement et une unification préalable de la supervision des établissements bancaires. Parallèlement au renforcement des standards en matière prudentielle – conformément à la réglementation internationale sur ces sujets – les Européens ont donc pris la décision de confier à la Banque centrale européenne la responsabilité de la supervision, directe et indirecte, des banques de la zone euro. Ce mécanisme de supervision unique est entré en vigueur le 4 novembre dernier.

Depuis cette date, les cent trente principaux établissements bancaires européens sont soumis à la supervision directe de la BCE. S'agissant de la France, ce sont les dix principaux groupes bancaires qui y sont soumis, soit plus de 90 % des actifs bancaires français. Les autorités de résolution nationales restent, pour leur part, compétentes pour la supervision des établissements moins importants.

Le second pilier de cette union bancaire est le mécanisme de résolution unique. À peine l'accord sur le mécanisme de supervision unique était-il achevé qu'un second pilier était mis en chantier, corollaire obligatoire du premier : le mécanisme de résolution unique.

Ce mécanisme repose sur deux principes fondamentaux. Tout d'abord, les finances publiques ne devront plus être sollicitées pour financer le sauvetage des banques. C'est pourquoi le Fonds de résolution unique sera financé par des contributions versées par les banques elles-mêmes, et il interviendra après que les actionnaires et les créanciers auront supporté les premières pertes, jusqu'à 8 % du total de bilan.

Le deuxième principe fondamental est que le coût de la résolution ordonnée des banques devra être mutualisé pour éviter tout risque de fragmentation financière. C'est pourquoi tous les établissements de crédit des États participants contribueront au financement du fonds de résolution, et c'est pourquoi les ressources, affectées initialement à des compartiments nationaux, seront progressivement mutualisées sur une période de huit ans allant de 2016 à 2023. À cette date, ce fonds sera doté de 55 milliards d'euros environ, soit 1 % des dépôts couverts.

Le mécanisme de résolution unique représente donc une avancée décisive en ce qu'il permettra de réduire l'effet des chocs exogènes et de rompre la boucle négative qui liait jusqu'à présent risque bancaire et risque souverain.

Les mécanismes de garantie des dépôts resteront en revanche nationaux, l'idée d'un troisième pilier de l'Union bancaire fondé sur la garantie des dépôts, poussée par la France – je sais que vous y étiez très attentive, madame la présidente de la commission des affaires étrangères – n'étant pas consensuelle à ce stade. Mais cela ne nous empêche pas de continuer à y travailler.

L'accord intergouvernemental participe à la création du cadre juridique du mécanisme de résolution unique. En effet, plusieurs textes régissent le nouveau régime de résolution applicable aux établissements bancaires.

Rappelons tout d'abord que le droit applicable en matière de résolution est harmonisé pour les vingt-huit membres de l'Union européenne par la directive relative au rétablissement et à la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement – dite « directive BRRD » – dont vous avez habilité le Gouvernement à transposer les dispositions par ordonnance dans la loi DADDUE publiée fin décembre 2014. Ce sera fait au cours des prochains mois.

Deux textes distincts créent le mécanisme de résolution unique à proprement parler : un règlement européen – dit « règlement MRU » – et un accord intergouvernemental – dit AIG. Le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui a pour objet d'autoriser la ratification de cet accord intergouvernemental. Celui-ci a été négocié à la demande de certains de nos partenaires qui estimaient que le traité offrait une base trop peu solide pour un progrès de l'intégration de l'ampleur du mécanisme de résolution unique.

Cet accord intergouvernemental couvre principalement trois aspects.

Premier aspect, l'engagement des parties contractantes à transférer les contributions des établissements assujettis de chaque État participant vers le Fonds de résolution unique. L'entrée en vigueur de l'accord conditionne le versement des contributions des établissements de crédit des États membres au FRU, et donc le fonctionnement du mécanisme de résolution unique. Cela doit permettre le versement des premières contributions au fonds au titre de l'année 2015 avant le 31 janvier 2016.

Les modalités de calcul des contributions ont été détaillées dans un règlement délégué de la Commission et un règlement d'exécution du Conseil. Ces textes ont fait l'objet d'un accord au conseil ECOFIN de décembre dernier. Pour avoir passé de nombreuses heures et de nombreuses nuits sur la discussion de cet accord, je sais que cela n'a pas été simple. Mais au bout du compte, je crois que c'est à la fois juste et efficace.

La France a tenu à ce que les banques françaises ne soient pas défavorisées du fait de la faible teneur en dépôts de leur bilan, ce qui aurait pu conduire à ce qu'elles contribuent à

hauteur de plus de 32 % au Fonds de résolution unique. Nous avons obtenu qu'un mécanisme d'ajustement ramène cette part à 27 %, une part en ligne avec le poids relatif des banques françaises dans le total des actifs bancaires de la zone euro. Au final, le montant total des contributions des banques françaises devrait être légèrement inférieur à 15 milliards d'euros, dont une fraction comprise entre un minimum de 15 % et 30 %, à la discrétion de l'autorité européenne de résolution, pourra être acquittée sous forme d'engagements de paiement qui n'auront pas d'impact sur le compte de résultat des banques.

Le deuxième aspect couvert par cet accord concerne le rythme de mutualisation des ressources des compartiments nationaux : 40 % des ressources seront mutualisées dès la première année, 60 % la seconde année, puis la mutualisation progressera à un rythme linéaire jusqu'à la fin de la période transitoire pour permettre une mutualisation complète à la fin de l'année 2023.

Troisième et dernier aspect couvert par cet accord, la possibilité de recourir à des financements complémentaires des contributions collectées *ex ante*, comme les transferts entre les compartiments nationaux ou la collecte de contributions *ex post*.

Pour sa part, le règlement MRU, d'application directe, crée le Conseil de résolution unique, compétent pour gérer et actionner ce Fonds de résolution unique. Le Conseil de résolution unique est composé de six personnalités qualifiées et d'un représentant par autorité nationale de résolution.

Le règlement MRU prévoit également le partage des compétences entre le Conseil de résolution unique et les autorités de résolution nationales.

Mesdames et messieurs les députés, la ratification de l'accord intergouvernemental par la France constituera une étape absolument décisive de la mise en place du mécanisme de résolution unique, et donc du parachèvement de l'œuvre que constitue l'Union bancaire. Je souhaite donc que le projet de loi autorisant cette ratification recueille le plus large assentiment de votre assemblée. Nous sommes en train de construire une œuvre importante, je l'ai dit au début de cette intervention : depuis le lancement de la monnaie unique, je ne connais pas d'ouvrage aussi important, aussi lourd et aussi complexe que cette union bancaire. Nous n'entendrons plus, à l'avenir, le reproche que nous avons beaucoup entendu, et souvent de manière justifiée : « Pour sauver les banques, on est prêt à payer, que reste-t-il ensuite des dettes ? » C'est le résultat d'une manière de faire du passé à laquelle l'ensemble des États membres de la zone euro veut aujourd'hui mettre fin.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Guigou, présidente et rapporteure de la commission des affaires étrangères.

Mme Élisabeth Guigou, *rapporteure de la commission des affaires étrangères.* Monsieur le ministre, vous venez de rappeler pourquoi et comment l'Union européenne a pris des mesures visant à faire face à la succession des crises bancaires intervenues dans le sillage de la crise financière. Les Européens ont engagé des réformes, d'abord pour aider les États en difficulté, puis pour couper le lien entre les dettes bancaires et les dettes souveraines.

Comme vous venez de le rappeler, monsieur le ministre, deux mécanismes centralisés de prévention, de détection et de résolution des crises bancaires ont été créés pour la zone euro : le mécanisme de supervision unique des banques, déjà entré en vigueur, et le mécanisme de résolution

unique des défaillances bancaires, pour la création duquel le projet de loi que nous examinons constitue un élément très important.

Le mécanisme de résolution résulte de trois textes. Le premier est une directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances, applicable dans l'ensemble de l'Union européenne. Le deuxième est un règlement instituant un mécanisme de résolution unique et un fonds de résolution unique, au moins pour la zone euro. Le troisième est un accord intergouvernemental qui fixe les modalités de transfert et de mutualisation des contributions bancaires à ce fonds.

La directive prévoit la mise en place, dans chaque État de l'Union européenne, d'une autorité chargée de la résolution des défaillances bancaires. L'objectif est de limiter autant que possible l'utilisation des fonds publics, grâce à un mécanisme de renflouement interne faisant d'abord porter les pertes par les actionnaires et les créanciers privés. La directive prévoit également la création de fonds de résolution nationaux, alimentés par les banques, qui peuvent intervenir, dans la limite de 5 % du passif, après un renflouement interne à hauteur d'au moins 8 % de ce passif – vous l'avez rappelé, monsieur le ministre. Ces fonds nationaux doivent atteindre 1 % du total des dépôts au bout de dix ans.

Le règlement du 15 juillet 2014 crée un mécanisme se substituant pour partie aux dispositifs nationaux et reposant sur un fonds unique. Ce dernier doit être abondé dès janvier 2016, sur une période transitoire de huit ans, et atteindre un montant cible d'environ 55 milliards d'euros. Il se caractérise par une mutualisation progressive des contributions, dans la mesure où les compartiments nationaux se réduisent chaque année.

Le mécanisme de résolution unique a compétence sur toutes les banques sous supervision directe de la Banque centrale européenne. La liste des 120 établissements concernés a été publiée le 4 septembre 2014 et couvre 85 % de l'ensemble des actifs. Le mécanisme est également compétent pour les autres banques transfrontalières et pour tout établissement faisant appel aux ressources du fonds de résolution unique. Un Conseil de résolution unique est créé : il jouit des prérogatives de l'autorité de résolution définies par la directive et respecte les mêmes règles, s'agissant notamment des conditions de renflouement interne et externe. Comme le ministre l'a rappelé, cette gouvernance est complexe, mais il faut souligner que la procédure de décision doit permettre d'intervenir en urgence et de résoudre une crise en un week-end.

L'accord du 21 mai 2014, signé par l'ensemble des États membres de l'Union européenne à l'exception du Royaume-Uni et de la Suède, a un objet beaucoup plus circonscrit. Il s'applique aux États parties aux mécanismes de supervision et de résolution uniques, c'est-à-dire, à ce jour, aux dix-neuf États dont la monnaie est l'euro puisqu'aucun autre État n'a signé d'accord avec la Banque centrale européenne. Évidemment, l'Allemagne a beaucoup insisté sur la nécessité d'un accord intergouvernemental : elle en a même fait une condition, soutenant que la faculté de transfert de contributions relevait de la compétence des États, et a souhaité soumettre à l'approbation de son Parlement un élément clé du dispositif général. Notre assemblée ne se plaindra pas d'avoir à se prononcer sur ce texte important ! La ratification de cet accord conditionne l'utilisation du Fonds de résolution unique : c'est dire l'importance, malgré des dehors très techniques, du texte qui nous est soumis !

Cet accord fait obligation aux États de transférer les contributions au Fonds de résolution unique au plus tard le 30 juin de chaque année. En 2016, les États devront également transférer les contributions perçues en 2015, au plus tard un mois après l'entrée en vigueur de l'accord. Si une partie des ressources du fonds est utilisée d'ici là dans le cadre d'une résolution, les États s'engagent à reconstituer le montant cible au moyen de contributions supplémentaires.

L'accord détaille surtout les conditions de la mutualisation progressive des compartiments nationaux. Pour l'imputation des coûts d'une résolution, il est prévu que les compartiments des États de l'établissement concerné soient mis à contribution selon un rythme décroissant au fur et à mesure des années. Si c'est insuffisant, les ressources de la partie mutualisée du fonds seront utilisées. Si c'est toujours insuffisant, les sommes restant sur les compartiments nationaux des États de l'établissement concerné seront mobilisées. Si le compte n'y est toujours pas, ces mêmes États transféreront au fonds des contributions *ex post* extraordinaires. Tant que ces dernières ne sont pas immédiatement mobilisables, l'accord prévoit que le Conseil de résolution unique peut mobiliser des ressources supplémentaires provisoires en procédant à des transferts temporaires entre compartiments, en exerçant son pouvoir de contracter des emprunts ou en activant d'autres formes de soutien.

Il est prévu que l'accord entre en vigueur le deuxième jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les États signataires participant au mécanisme et représentant au moins 90 % du total des votes pondérés auront déposé leurs instruments de ratification. L'absence de ratification par les États en dehors de la zone euro n'est pas bloquante. Afin que l'accord puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016, les notifications de ratification sont attendues avant la fin du mois de novembre. Le processus de ratification est déjà achevé en Finlande, en Allemagne et en Lettonie.

Si certaines ratifications ont tardé, c'est qu'après l'accord sur le mécanisme et le fonds de résolution ont eu lieu des discussions portant sur le calcul des contributions des banques – vous y avez fait référence, monsieur le ministre. En effet, ce calcul a été renvoyé à un acte d'exécution du Conseil, à combiner avec un acte délégué de la Commission prévu par la directive.

En France, les parlementaires se sont mobilisés pour appuyer le Gouvernement dans la négociation, notamment face à l'Allemagne dont le Parlement était aussi très offensif. Évidemment, chacun était soucieux de la préservation de ses intérêts ! Vous l'avez rappelé : selon le schéma initial, les banques françaises risquaient de devoir assumer plus de 31 % des contributions. En effet, elles ont un profil singulier, caractérisé par des passifs importants mais des dépôts faibles, et elles risquaient de voir le montant à leur charge passer de 11,5 milliards d'euros dans un système purement national à 17,5 milliards d'euros dans le système initialement prévu.

Finalement, un accord a été trouvé. Il fait contribuer à égalité les banques allemandes et françaises, à hauteur de 15 milliards d'euros pour chacun des deux pays. Il se traduit par des aménagements techniques et, surtout, par l'introduction progressive de la cible de financement européenne en lieu et place de la cible de financement nationale, afin de limiter les variations liées au passage du régime national au régime européen. Il est également prévu qu'une fraction des contributions comprise entre 15 % et 30 % pourra être acquittée en engagements de paiement hors bilan, ce qui est important pour les banques françaises. L'Allemagne a obtenu, pour sa part, une participation forfaitaire des petites banques, nombreuses dans ce pays.

Malgré ces avancées obtenues dans la négociation, dont il faut vous savoir gré, monsieur le ministre, ainsi qu'à vos services,...

M. Michel Sapin, ministre. Merci!

Mme Élisabeth Guigou, rapporteure. ... la participation des banques françaises reste très élevée par rapport à leur poids réel et leur profil de risque. Les sommes qu'elles devront décaisser sont autant de fonds propres en moins pour le financement de l'économie française. Notre Parlement sera évidemment très vigilant sur ce point, sur lequel nous entendons peut-être des explications complémentaires. C'est la raison pour laquelle le Sénat, première assemblée saisie, a adopté un article additionnel que nous jugeons très judicieux, instituant une obligation annuelle d'information du Parlement qui, je l'espère, sera aussi précise et complète que possible, avec des données chiffrées commentées tenant compte de tous les paramètres – montant cible, retraitements, utilisation éventuelle du fonds, fraction versée en engagements de paiement. Cet article 2 vise aussi les contributions au fonds de garantie des dépôts, qui sont amenées à augmenter.

Un accord ayant été trouvé sur les contributions, il est temps de procéder à la ratification de l'accord intergouvernemental. Après le ministre, je veux à mon tour souligner l'importance de la création de l'Union bancaire et donc du vote de ce projet de loi qui permet l'entrée en vigueur d'une partie essentielle du dispositif. Le mécanisme de supervision unique est pleinement opérationnel depuis le 4 novembre 2014 et permet de disposer d'un arsenal préventif et correctif d'une qualité remarquable. La France et ses banques ont toujours soutenu le projet de lui adjoindre un mécanisme de résolution unique des défaillances. Il faut souhaiter qu'au 1^{er} janvier 2016, ce mécanisme de résolution soit lui aussi pleinement opérationnel : il parachèverait ainsi un dispositif qui constitue une étape supplémentaire extrêmement importante de cette réalisation remarquable qu'est l'Union bancaire.

Pour terminer, monsieur le ministre, je veux néanmoins souligner que le processus ne s'arrête pas là et appeler votre attention sur deux points.

D'abord, il faut crédibiliser l'ensemble du mécanisme. Il me semble que la question des filets de sécurité, dans le cas où le Fonds de résolution unique serait insuffisant, n'est pas réglée. De même, la création d'un fonds de garantie unique des dépôts doit demeurer un objectif. Peut-être pourrez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, où en sont les négociations sur ces sujets cruciaux.

Enfin, nous le savons, l'Union économique et monétaire reste unijambiste : l'union monétaire est renforcée considérablement, mais il reste à faire l'union économique. Des améliorations considérables sont nécessaires pour assurer la convergence et la cohérence des politiques économiques des États de la zone euro. L'harmonisation fiscale, la coordination macro-économique, la constitution d'un budget propre à la zone euro et une forme de mutualisation des dettes sont des idées défendues depuis longtemps dans ce Parlement.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous invite vivement, chers collègues, à voter ce projet de loi.

M. le président. La parole est à Mme Danielle Auroi, présidente de la commission des affaires européennes.

Mme Danielle Auroi, présidente de la commission des affaires européennes. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la présidente et rapporteure de la commission des affaires étrangères, mes chers collègues, l'Union bancaire a

constitué une réponse majeure à la crise financière apparue en Europe en 2007. Je veux souligner ici la rapidité et l'efficacité avec lesquelles ce vaste chantier a été mené, depuis son lancement par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012.

Notre commission des affaires européennes a pris toute sa part dans l'élaboration de ce projet. Elle s'est ainsi prononcée sur chacun des textes fondateurs de l'Union bancaire, qu'il s'agisse de son premier pilier, le mécanisme de surveillance unique, ou de son deuxième pilier, le mécanisme de résolution unique. À cet égard, je veux rappeler ici que la commission des affaires européennes a obtenu, grâce à un travail efficace mené avec le Gouvernement et notre représentation permanente auprès de l'Union européenne, que le principe et les modalités d'un contrôle du mécanisme de résolution unique par les parlements nationaux soient inscrits dans le règlement instituant ce mécanisme. Il en allait en effet de la légitimité de ce dispositif inédit et de la responsabilité démocratique!

Si l'Union bancaire fait l'objet d'une mise en œuvre rapide, elle présente cependant, à mes yeux, quelques faiblesses.

Je ne reviendrai pas sur la complexité du dispositif retenu pour le déclenchement d'une procédure de résolution – je crois que Mme la présidente et rapporteure de la commission des affaires étrangères vient de le démontrer fort bien. Ce mécanisme soulève beaucoup de questions en termes de rapidité, d'efficacité et d'indépendance. Ce sujet est désormais derrière nous, mais je pressens que, si le dispositif retenu trouve à s'appliquer, il risque de ne pas être pleinement opérationnel.

Mais le sujet qui nous intéresse aujourd'hui est celui du fonds de résolution unique, en particulier des modalités de sa constitution et de la mutualisation des contributions nationales des banques en son sein. Je rappelle à cet égard que la commission des affaires européennes s'est déjà prononcée, en décembre dernier, sur les modalités de fixation des contributions des banques au fonds, lorsqu'elle a dû examiner en urgence la proposition de règlement d'exécution du Conseil y afférente.

Pour ma part, je pense que le Fonds de résolution unique devrait être plus largement doté au regard des risques potentiels de faillite des banques. Je considère en outre que la mutualisation en son sein devrait être plus rapide. Il faut savoir ce que l'on veut : on est dans une logique européenne ou on ne l'est pas!

Plus globalement, il m'apparaît que l'Union bancaire demeure inachevée. Tant que son troisième pilier, le système européen de garantie des dépôts, n'aura pas été mis en place, elle ne saurait en effet être pleinement efficace. Alors que l'hypertrophie du secteur financier – le seul secteur bancaire représente 43 000 milliards d'euros, soit près de 350 % du PIB de l'Union – constitue une menace pour l'économie réelle, les conditions pourraient être aujourd'hui réunies pour qu'une nouvelle crise financière apparaisse : surabondance de liquidités, faiblesse des taux d'intérêt, sophistication croissante des outils financiers.

Il m'apparaît par conséquent impératif de faire avancer rapidement et avec ambition les chantiers de la régulation des activités bancaires. J'invite à cet égard le Gouvernement à parvenir au plus vite à un accord au Conseil sur le projet de réforme structurelle du secteur bancaire européen.

Enfin, il faut s'attaquer résolument au système bancaire parallèle – le *shadowbanking*, par quoi on désigne les intermédiaires financiers non bancaires, comme les fonds monétaires ou les fonds spéculatifs, les fameux *hedge funds*.

La régulation du secteur bancaire classique est en effet vaine si elle ne concerne pas également le système bancaire parallèle, qui assure un quart de l'intermédiation financière et représente aujourd'hui 23 000 milliards d'euros d'actifs au sein de la zone euro.

À cet égard, je considère que les propositions de la Commission européenne sur les opérations de financement sur titres et sur les fonds monétaires ne sont qu'un embryon de régulation. Elles doivent être rapidement complétées et musclées afin de mettre en place une véritable régulation du système bancaire parallèle. Bien entendu, je voterai le projet de loi autorisant la ratification de l'accord relatif au Fonds de résolution unique, mais j'appelle le Gouvernement à une plus grande ambition dans la régulation du secteur financier.

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. La parole est à M. Jérôme Chartier, premier orateur inscrit dans la discussion générale.

M. Jérôme Chartier. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la présidente de la commission des affaires étrangères, madame la présidente de la commission des affaires européennes, mes chers collègues, je salue les interventions des deux présidentes dont le propos a été complémentaire. J'ai noté que la présidente de la commission des affaires européennes était très *pushy*, volontariste devrais-je dire en bon français, en matière de régulation bancaire et financière. L'ambition est belle, mais nous n'en sommes pas encore là et je crains qu'il nous faille attendre quelque peu avant de parvenir à une régulation bancaire et financière parfaite en Europe. Toujours est-il qu'il faut la souhaiter.

Le point de départ du texte que nous nous apprêtons à voter remonte à la crise des dettes souveraines de juillet 2011. Les établissements bancaires en grande difficulté pour honorer leurs échéances ont alors eu besoin de la couverture des États.

C'est en juin 2012, quelques semaines après l'arrivée d'un nouveau gouvernement aux responsabilités au mois de mai, que le mécanisme de résolution unique a été porté sur les fonts baptismaux. Après avoir fait l'objet de négociations, il arrive aujourd'hui devant la représentation nationale afin d'être adopté.

Tout en ayant le grand mérite d'exister, il présente cependant trois faiblesses. La première – rappelée tant par Mme Guigou que par Mme Auroi –, est la résolution d'une crise en quarante-huit heures au moyen d'un plan de résolution sollicité de chaque établissement bancaire. Pour l'un des deux établissements dits systémiques – au-delà du seuil de 7,5 % de fonds propres – le plan de résolution comporte 1 800 pages. Mettre en application 1 800 pages en un seul week-end, cela ferait quand même beaucoup de travail !

Chacun aura noté l'aspect purement théorique de cette affaire. Comment les choses se sont-elles passées au cœur de la crise financière ? Le Président de la République de l'époque a réuni les responsables des établissements bancaires afin de trouver des solutions visant à les sortir d'une situation extraordinairement délicate.

Résoudre efficacement une crise bancaire et financière, M. le ministre le sait fort bien, passe par l'efficacité des dirigeants, des dispositions suffisamment souples et des parlements réactifs. Pour ma part, je me souviens avoir voté des projets de loi de finances rectificative en moins de quarante-huit heures. C'est ainsi que l'on résout des crises financières majeures, et jamais dans le cadre d'un plan purement théorique à l'instar de celui-ci.

La deuxième faiblesse porte sur le montant des fonds mobilisés – 1 % des dépôts, 55 milliards d'euros – extrêmement faible par rapport aux enjeux d'une crise bancaire pour n'importe quel établissement systémique qui viendrait à faire défaut et se verrait dans l'obligation d'honorer ses dépôts. Les 55 milliards d'euros du Fonds de résolution unique arriveraient à peine à couvrir les dépôts des plus grands établissements bancaires européens.

Cela me rappelle une histoire un peu plus ancienne, celle de la crise de garantie des dépôts. Pendant des années, une caisse de garantie des banques couvrait les défaillances possibles des établissements bancaires. Elle n'a de fait couvert qu'un seul établissement, le Crédit martiniquais, lequel, finalement, n'a pas eu besoin du Fonds de garantie des dépôts, un certain nombre d'établissements s'étant mis d'accord pour reprendre ses actifs et passifs.

S'agissant de ce fonds doté d'un milliard d'euros, chacun a pu prendre la mesure, au moment où la crise financière est survenue, qu'un milliard d'euros était un montant faible au regard de l'enjeu financier.

Aussi 55 milliards d'euros, c'est bien, mais cela reste modeste en cas de crise. Là où le ministre n'a pas raison, c'est d'avoir laissé croire à la fin de son intervention – ne pouvant sans doute s'empêcher de terminer par une pique partisane – que l'intervention des États en cas de défaillance d'établissements bancaires, appartenait au passé. Non, monsieur le ministre, cela fait partie du présent et cela fera partie de l'avenir. Les établissements bancaires assurent en effet le financement de l'économie, du crédit et de l'investissement. Il y va donc d'une responsabilité majeure pour chaque État. C'est la raison pour laquelle les États doivent être aux côtés des établissements bancaires en cas de défaillance.

La troisième faiblesse concerne le calcul des contributions financières au Fonds de résolution, notamment celles des établissements français, les deux présidentes l'ont rappelé. La présidente de la commission des affaires étrangères a souligné qu'un effort avait été fait. Dont acte. Chacun peut se féliciter.

Je note au passage que si la contribution des banques françaises est élevée, ce n'est pas du tout à cause de la faiblesse de leurs dépôts. Cela tient au principe français de l'intermédiation *versus* la financiarisation. Ainsi les établissements bancaires français ne financent-ils que très peu sur le marché leurs crédits par rapport aux fonds propres ou aux dépôts dont ils disposent, contrairement à ce qui se passe dans d'autres modèles culturels bancaires, notamment anglo-saxon, et britannique en particulier.

C'est la raison pour laquelle les banques françaises interviennent à un niveau aussi élevé, à parité d'ailleurs avec les banques allemandes, même si celles-ci sont pour partie financiarisées et appliquent pour partie le principe de l'intermédiation financière, bref présentent les caractéristiques mixtes du modèle français et du modèle anglo-saxon.

En tout état de cause, pour les établissements bancaires français, le financement du Fonds de résolution unique représente un effort important. On aurait pu espérer trouver une solution meilleure, car ce coût important pour eux aura un impact sur les conditions de délivrance du crédit sur le territoire national, par conséquent sur nos concitoyens, ainsi que sur l'investissement.

Si nous avons pu réduire de manière significative la participation des établissements bancaires français au Fonds de résolution, cela n'aurait été que bénéfique pour la France. Je note cependant l'effort qui a été fait en abaissant de 2 milliards la contribution acquittée par les établissements français, laquelle s'élève tout de même à 27 % du montant total estimé de 55 milliards d'euros.

Bien que conscient de ces trois faiblesses, le groupe UMP soutiendra l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique. Il reste cependant prudent quant à la capacité de ce modèle – extrêmement théorique – à faire face à une crise financière. On verra, dans la pratique, si les choses peuvent évoluer.

Grâce à la récente loi bancaire, les conseils d'administration des établissements systémiques font désormais l'objet d'une régulation par le biais de l'ACPR, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, peut-être davantage dans un proche avenir. C'est un plus car cela permet au régulateur de siéger dans les conseils d'administration des établissements bancaires, d'assister aux prises de décision et de voir comment ces conseils veillent à réduire le plus possible les risques pour les établissements bancaires, afin d'être en mesure de faire face en cas de défaillance de la manière la plus simple, la plus rapide et la moins pénalisante pour l'économie.

Des marges de progression sont encore possibles en matière de régulation bancaire, de prévention des crises bancaires et de résolution des défaillances. Pour ma part, je pense que nous irons au-delà de ce mécanisme de résolution.

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Fromantin.

M. Jean-Christophe Fromantin. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la présidente de la commission des affaires étrangères, madame la présidente de la commission des affaires européennes, mes chers collègues, comme cela a été rappelé, il s'agit d'un moment important qui échappera peut-être à la médiatisation et, de fait, au grand public, le processus engagé étant complexe et technique. Pour autant, cet accord représente un élément fondamental en termes de précaution et de sécurisation de notre système économique et bancaire ainsi que de l'épargne des Français. À cet égard, monsieur le ministre, le texte que nous examinons ce soir revêt une importance particulière.

Le point de départ du Fonds de résolution unique remonte à une double crise : celle de la dette privée – avec la crise des *subprimes* –, et celle de la dette publique, qui perdure depuis 2011. Ces crises successives ont fait apparaître une série de dysfonctionnements dans le système financier, notamment le dysfonctionnement lié au surendettement privé, quand celui-ci est porté par les banques. Or nous ne sommes pas complètement à l'abri d'un risque de contagion, d'emballement lié à l'offre commerciale bancaire, fortement concurrentielle. Nous ne sommes pas totalement prémunis.

Dans la crise, les banques ont appelé le système public à l'aide. Pour protéger les populations, leur épargne, l'acteur public – on le sait – sera toujours aux côtés des acteurs

bancaires quels que soient les mécanismes mis en place. C'est une obligation quasi régalienne de venir au secours de l'épargne si celle-ci est menacée.

La limite des capacités du système bancaire a aussi été mise en évidence avec les ratios sur fonds propres, lesquels diffèrent selon les configurations bancaires. Les banques ont des structures de risques différentes, en fonction de la structure de leur bilan et de leur clientèle. La comparaison est difficile dans ce domaine. Quant aux ratios, ils présentent de toute façon une certaine fragilité.

Il y a enfin le risque de financement des dettes souveraines. Il suffit de se reporter à l'actualité, enthousiasmante pour un certain nombre d'États, tentés de creuser leur dette, vu le niveau attractif des taux d'intérêt. Mais on sait que cette situation ne durera pas. La grande disponibilité actuelle de l'argent sur le marché mondial correspond à un cycle, lequel ne sera pas éternel. Les difficultés qui pourraient naître de la fin de ce cycle risquent de plonger des pays imprudents dans une situation de crise économique et financière.

Tout cela suscite de grands débats sur la rigueur, l'austérité, l'équilibre des économies, conséquence du bouleversement provoqué par les crises de 2008 et de 2011.

L'accord relatif au Fonds de résolution unique vise à gommer, autant que faire se peut, ces dysfonctionnements et de ramener, dans certains cas, les banques à la raison, en les rendant indépendantes du système public, en créant une solidarité de place au niveau européen et en appelant à la prudence avec la mise en place de ratios prudentiels, pour les assureurs comme pour les banques. Ces ratios sont là pour leur rappeler que l'argent de l'épargne n'est pas neutre et qu'on ne peut jouer avec, car il est nécessaire au financement de l'économie.

Comme cela a déjà été dit, le dispositif qui nous est proposé n'est pas dénué de risques et peut entraîner des dysfonctionnements.

Il a ses fragilités et ses faiblesses, liées à la complexité de sa mise en œuvre. Nous raisonnons en fonction des crises que nous avons connues, mais nous ne savons rien des nouvelles crises qui pourront survenir. Le raisonnement à l'œuvre vaut donc pour une nouvelle crise qui surviendrait selon des modalités que nous connaissons, mais il n'est pas certain que ce mode de résolution unique fonctionnera pour des crises futures. Nous devons donc être très vigilants quant à la mise en œuvre de cet accord complexe et à son application en cas de nouvelle crise financière.

Il existe une asymétrie entre la contribution des banques françaises et leur poids dans le système bancaire européen – on pourrait en discuter pendant des heures, car une *Sparkasse* allemande n'est pas comparable à une grande banque française à réseau international. La différence même de construction entre les banques européennes, qui rend le système très complexe, nous incite donc à une grande vigilance. Nous pouvons en effet nous interroger légitimement sur la contribution des banques françaises, qui est de 15 milliards d'euros, soit 27 % du total du Fonds de résolution, alors qu'en intégrant le risque pondéré, cette participation devrait être plutôt de l'ordre de 20 %. La vigilance s'impose donc, car les milliards d'euros de la contribution des banques françaises au Fonds de résolution seront des milliards en moins dans le système de financement de notre économie et de nos entreprises.

Nous devons ainsi nous interroger sur l'impact de ce mécanisme sur le financement des entreprises. On sait en effet que les besoins en financement des entreprises

françaises, en particulier des PME, seront de plus en plus élevés. La concurrence est rude et les besoins de nos entreprises en investissement sont importants. Les ratios prudentiels auxquels les banques sont soumises, mais également cette contribution au Fonds de résolution nous incitent à être très attentifs face à l'évolution de ces montants, afin qu'elle ne déstabilise pas le système de financement de nos entreprises et de notre économie, et donc de l'ensemble de notre projet de croissance.

C'est là un sujet qui préoccupe le Gouvernement et l'ensemble de la représentation nationale, car l'emploi et la concurrence internationale exigent que nous mettions en permanence des moyens à la disposition des entreprises.

L'UDI votera elle aussi ce projet de loi autorisant la ratification de l'accord relatif au Fonds de résolution unique, gardant toutefois à l'esprit plusieurs idées sous-jacentes. Nous tenons en effet à rappeler que, pour éviter demain une nouvelle crise financière à l'échelle de l'Europe, la maîtrise de nos déficits et la trajectoire du pacte de stabilité restent une priorité à laquelle nous devons collectivement être attentifs et pour laquelle nous devons nous impliquer. Si nous ne réduisons pas l'exposition de nos pays à la dette, nous serons demain, d'une manière ou d'une autre, en situation de risque face à une crise financière potentielle.

Nous devons également être très vigilants face au risque de nouvelles bulles spéculatives autour des valeurs tant mobilières qu'immobilières. On sait en effet que la faible coordination des politiques publiques au niveau européen et les effets euphorisants de certaines dispositions risquent à tout moment de créer des bulles spéculatives susceptibles d'avoir des effets collatéraux sous forme de crise financière et économique. Étant donné qu'il est très difficile de prévoir d'où pourraient naître ces bulles spéculatives, le système reste fragile et nous devons tous nous appliquer à mener des politiques de moyen terme et de long terme, car les politiques de court terme, à la petite semaine, guidées par des décisions erratiques, sont sans doute le meilleur moyen de nous exposer à nouveau, demain, à des crises économiques ou financières.

Enfin, nous devons considérer le Fonds de résolution unique comme une étape dans une intégration économique européenne plus que jamais nécessaire, avec une vraie politique budgétaire européenne, une vraie politique d'investissement européenne et une vraie politique fiscale européenne. Ce serait sans doute l'un des meilleurs remèdes pour éviter la dispersion des efforts et des risques et pour obtenir demain la réelle convergence économique que l'Europe doit encore construire.

M. le président. La parole est à M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames les présidentes de commission, chers collègues, c'est avec une grande satisfaction que je prends la parole, au nom du groupe écologiste, à l'occasion de la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique. Cet accord est l'un des éléments structurants du mécanisme de résolution unique qui vise à renforcer la responsabilité des banques pour mieux protéger le contribuable, l'épargnant, l'État et notre économie.

À la suite de la mise en œuvre opérationnelle, fin 2014, du mécanisme de supervision unique des banques et de la réalisation des *stress tests* financiers, la ratification de cet accord fait la démonstration de la capacité de la politique à agir sur la finance. Le Conseil européen a décidé, en juin 2012,

d'approfondir l'intégration de la supervision du secteur bancaire. Depuis lors, l'Union européenne et les gouvernements nationaux ne sont pas restés inactifs.

Après la folie des *subprimes*, qui a mis en grave danger nos économies et provoqué une crise dont certains de nos concitoyens paient encore le prix, le Gouvernement, avec le soutien de l'ensemble de la majorité, a adopté une loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Nos débats se sont alors centrés principalement sur la question de la séparation des activités de marché – activités risquées. Le groupe écologiste a alors plaidé pour une séparation stricte et large des activités spéculatives – ce qui n'a finalement pas été le cas, puisque cette séparation n'a porté que sur les activités spéculatives sur fonds propres, déjà en forte régression, par un dispositif de filialisation des actifs au sein de la même institution financière.

À ce regret, j'ajouterai trois commentaires. Il faut tout d'abord rappeler que la France a été le premier État à se doter d'un tel dispositif, ce dont nous pouvons être fiers – d'autant que les projets anglais ou américain, vantés comme des modèles à suivre, n'ont pas encore vu le jour. Autre motif de satisfaction : cette loi bancaire a également permis de réguler la spéculation sur les matières premières et d'instaurer la transparence sur les activités bancaires dans les paradis fiscaux.

Deuxièmement, la séparation des activités spéculatives ne constitue ni l'alpha et l'oméga ni la panacée. La contamination de l'ensemble du système financier reste toujours possible, tant que la taille des banques, quelle que soit leur nature, restera aussi importante.

Enfin, il faut rappeler que le titre IV de la loi bancaire traitait spécifiquement de la résolution et que ce sujet restait largement conditionné par les décisions européennes qui se concrétisent en partie aujourd'hui dans notre Hémicycle.

Le mécanisme de résolution réforme les procédures de résolution et de défaillance des banques grâce à trois instruments : une directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances, un règlement instituant un mécanisme de résolution unique qui organise la centralisation des processus prévus par la directive et l'accord intergouvernemental dont nous débattons aujourd'hui.

L'ensemble de ces mesures doit nous permettre de couper le lien entre les dettes bancaires et les dettes souveraines, en faisant en sorte qu'à l'avenir, ce soient les banques et les fonds privés, notamment les actionnaires, qui financent les défaillances bancaires. Nous visons ainsi à réduire l'aléa moral reposant sur l'idée selon laquelle soit la banque gagne soit le contribuable paie.

La protection des épargnants doit encore être renforcée, notamment grâce à la France, qui défend sans faiblir la création d'un troisième pilier de l'Union bancaire, articulé autour de la garantie des dépôts. Cette doctrine s'est imposée au cours de la crise chypriote, durant laquelle il avait été envisagé, dans un premier temps, de taxer à hauteur de 6,75 % l'ensemble des dépôts bancaires inférieurs à 100 000 euros, cette taxation étant portée à 9,9 % au-delà. Le plan de sauvetage a heureusement été revu et l'Union européenne a décidé d'harmoniser et de renforcer les règles de protection des dépôts des épargnants. Une directive relative à la garantie des dépôts, adoptée le 16 avril 2014, renforce la législation pour la protection des dépôts inférieurs à 100 000 euros. Elle introduit notamment l'obligation, pour tous les États membres de l'Union, de créer un fonds national

de garantie des dépôts alimenté par des contributions préalables des banques et destiné à indemniser les déposants en cas de défaut bancaire.

En 2014, les pertes historiques de la banque portugaise Banco Espírito Santo ont constitué un test grandeur nature de la nouvelle doctrine de l'union bancaire. À la suite d'une accumulation de dettes contractées auprès de la banque par ses holdings, celle-ci s'est trouvée au bord de la faillite, avec 3,6 milliards d'euros de pertes pour 2 milliards d'euros de fonds propres. Le Gouvernement portugais a alors démantelé la banque et isolé les actifs toxiques au sein d'une *bad bank*, puis injecté 4,9 milliards d'euros dans l'entité nouvelle assainie. Il faut noter que, si l'État et le FMI sont venus en aide à la banque de manière importante, les actionnaires ont payé une grosse partie de la facture, car leur participation ne vaut que pour la *bad bank*, qui détient les actifs risqués, et il y a peu de chances qu'ils puissent récupérer leur investissement.

Le Fonds de résolution unique doit permettre de réduire le poids de la défaillance des banques sur les États. Ce processus a fait – certes à une échelle modeste – la preuve de son efficacité dans le cas du Banco Espírito Santo, en évitant la contamination de l'ensemble du système par la mise en jeu en premier lieu des actionnaires, avant les contribuables et, bien sûr, avant les épargnants. Il faut s'en féliciter. C'est un exemple qui illustre le texte dont nous débattons ici, et qui lui donne du sens.

L'Union bancaire renforce donc la sécurité des épargnants et des contribuables, ainsi que la solidarité européenne. Pour les écologistes, c'est un premier pas vers une Europe plus politique, développant une véritable politique économique, fiscale et financière. Pour paraphraser un mot célèbre, c'est un petit pas pour les banques, mais un grand pas pour l'Union européenne. Ce n'est, en effet, que par une plus grande solidarité et une intégration plus importante que les pays européens pourront, ensemble, surmonter les défis de la mondialisation et du libéralisme.

Outre celles déjà été évoquées par mes collègues, deux questions demeurent.

Tout d'abord, si l'on ne peut que se féliciter de la volonté de faire contribuer les banques à ce fonds, afin d'éloigner autant que possible le recours à l'argent public en cas de défaillance, le montant total des sommes disponibles pourrait difficilement servir à faire face à une défaillance importante. Ainsi, le règlement fixe le niveau cible des contributions au 31 janvier 2023, soit dans huit ans, à 1 % du montant des dépôts couverts des entités des États participants – ce qui correspond, pour la zone euro, au fameux montant de 55 milliards d'euros. Compte tenu du bilan colossal d'une banque telle que la BNP, on peut douter que 55 milliards suffisent à éviter le pire en cas de défaillance de cette banque par exemple. Il est donc essentiel que, parallèlement, les nouvelles règles prudentielles soient scrupuleusement respectées et que la supervision joue son rôle, afin d'éviter de nouvelles crises, bien que les ratios prudentiels soient parfois accusés de brider l'économie et que les transactions s'effectuent de plus en plus souvent de gré à gré, hors ratios.

La seconde question porte sur le niveau de contribution des banques françaises. Celles-ci présentent en effet un montant total de passif important, pour un total de dépôts faible au regard des sommes placées sur des produits d'épargne réglementée ou en assurance-vie. Si la contribution avait été calculée sur le montant des dépôts, celle des banques françaises aurait été limitée à 11,5 milliards d'euros. Calculé en fonction des passifs et des dépôts, le montant des contri-

butions des banques françaises aurait dû être de 17,5 milliards d'euros, soit 32 % des 55 milliards du Fonds de résolution unique à l'échelle de l'Union. Un compromis a été trouvé, d'une façon paritaire, entre l'Allemagne et la France, à hauteur de 15 milliards d'euros – c'est sans doute le prix à payer pour le risque pris, sauf à démontrer le contraire, par nos grandes et grosses banques françaises.

Enfin, si cette contribution devait être déductible – mais je crois que cette question ne revient plus guère dans le débat –, cela reviendrait à faire payer cet avantage fiscal par le contribuable et à remettre en cause le principe même de la responsabilisation des banques.

Les banques françaises sont appelées à être de gros contributeurs au Fonds unique, en raison précisément du modèle spécifique de la banque universelle et, en tout état de cause, de leur taille importante qui illustre parfaitement le principe de la banque « *too big to fail* ». Ces banques, dont la défaillance risquerait de ruiner l'économie européenne, ont une responsabilité importante. Il est donc normal qu'elles contribuent à hauteur de cette responsabilité.

En conclusion, je tiens à souligner le rôle décisif du Fonds de résolution unique et à saluer le travail historique réalisé au niveau tant national qu'europeen sur la question bancaire – vous n'avez d'ailleurs pas hésité tout à l'heure, monsieur le ministre, à vous référer à l'Union économique et monétaire pour solenniser l'importance de ce texte. On peut et on doit en effet le faire.

Des faiblesses subsistent, mais c'est avec une réelle fierté et avec confiance – une confiance vigilante, toutefois – que le groupe écologiste soutiendra cette avancée que constitue le Fonds de résolution unique.

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Destans.

M. Jean-Louis Destans. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames les présidentes de commission, mes chers collègues, le dispositif qui nous est présenté aujourd'hui, nous l'avons bien compris, entend répondre à la crise économique de 2008 au cours de laquelle les États, et donc les contribuables, ont dû venir au secours des banques. Cette forte mobilisation des finances publiques nationales a entraîné une hausse de l'endettement des États, créant un cercle vicieux menaçant l'intégrité de la zone euro.

C'est pour éviter que le risque bancaire n'en vienne à nouveau à contaminer le risque souverain qu'a été mise en place ce que l'on appelle l'Union bancaire, grâce au rôle prépondérant joué par la France et son chef de l'État, François Hollande.

L'Union bancaire repose aujourd'hui sur deux piliers : un mécanisme de supervision unique des banques sous l'égide de la BCE – le MSU – et un mécanisme de résolution unique des crises bancaires – le MRU.

Le premier pilier repose sur la supervision à l'échelle de l'Union des établissements bancaires. C'est pour donner une vue d'ensemble au MSU et asseoir sa crédibilité de superviseur que la BCE a mené des tests de résistance, les fameux *stress tests*, sur les 130 plus grands établissements bancaires de l'Union, représentant 85 % des actifs de la zone euro. Ces tests, lancés fin 2013, étaient destinés à vérifier la capacité des établissements bancaires à faire face à d'éventuels chocs. Les banques françaises ont passé sans difficulté les tests de la BCE. Seul un établissement français, la Caisse de refinancement de l'habitat, a montré un déficit de fonds propres, qu'elle a comblé depuis.

La France a plaidé avec constance pour que ce premier pilier de l'Union bancaire, la supervision unique, soit complété par un deuxième et un troisième piliers articulés respectivement autour de la résolution des crises bancaires et de la garantie des dépôts.

Ainsi, au titre du deuxième pilier, des progrès significatifs ont été enregistrés en matière de résolution des crises bancaires avec la mise en place, pour les États participants au MSU, d'un mécanisme de résolution unique – le MRU.

Ce deuxième pilier est lui-même articulé autour de deux textes. Le règlement du MRU, d'une part, définit ses modalités de fonctionnement et, d'autre part, crée un Fonds de résolution unique – le FRU – qui institue le mécanisme de résolution. L'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique a été signé par vingt-six États membres de l'Union européenne. Sa ratification par la France, soumise à l'approbation préalable du Parlement au travers du présent projet de loi, est donc l'objet du débat qui nous occupe aujourd'hui.

En contribuant à réduire le lien entre les banques et les États, l'Union bancaire bénéficiera aux banques et aux déposants. Depuis près de deux décennies, la France défend la mise en place d'une protection effective des déposants. En France, le Fonds de garantie des dépôts, créé par la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, est destiné à indemniser les clients en cas de défaillance de leur banque ou de leur organisme financier ayant adhéré à ce Fonds : il garantit les comptes à hauteur de 100 000 euros par déposant et par établissement bancaire adhérent.

En ce sens, la France ne peut que défendre le dispositif qui nous est aujourd'hui présenté. La protection des contribuables et des déposants est un combat de la France et de la gauche au pouvoir. En France, c'est sous cette majorité qu'a été votée, en juillet 2013, la loi de séparation et de régulation des activités bancaires, septième engagement du candidat François Hollande. Cadre d'une nouvelle régulation, la loi prévoit la séparation des opérations spéculatives des banques de leurs activités utiles à l'économie. Pour limiter la spéculation, il s'agit d'obliger les établissements bancaires à cantonner leurs activités dites « pour compte propre » dans une filiale séparée, financée de manière autonome, afin d'éviter tout risque de contamination de la banque en cas de crise. C'est cette année, au 1^{er} juillet, que devra être effectué le transfert des activités concernées vers lesdites filiales.

Si des progrès peuvent encore être apportés à cette loi bancaire pour que le périmètre d'action en soit plus large, il n'en reste pas moins qu'elle marque une avancée indéniable et indispensable dans la régulation des activités bancaires et la protection des déposants.

En France, donc, la protection des déposants est un des piliers de la loi bancaire. C'est pourquoi la France a milité avec constance, ainsi que vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, pour que l'Union bancaire européenne soit complétée par un troisième pilier articulé autour de la garantie des dépôts.

Malgré l'insistance de notre pays, les États membres ne sont pas parvenus à s'accorder sur une fusion des dispositifs nationaux de garantie de dépôts, bien que des règles renforcées et harmonisées de protection des dépôts aient été adoptées dans chacun des États membres.

En effet, la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts, adoptée le 16 avril 2014, renforce la législation déjà en vigueur s'agissant de la protection des dépôts inférieurs à

100 000 euros. Elle introduit notamment l'obligation, pour tous les États membres de l'Union, de créer un Fonds national de garantie des dépôts, alimenté par des contributions *ex ante* des banques pour indemniser les déposants en cas de défaut bancaire. Néanmoins, l'idée d'une intégration plus poussée, défendue par la France, sous la forme par exemple d'un fonds de garantie unique, reste à construire.

Nous l'avons dit, le Fonds de résolution unique alimenté par les banques permettra de protéger les contribuables en cas de crise bancaire, puisque c'est le secteur bancaire lui-même qui financera la résolution de la crise, mettant à contribution les actionnaires et les créanciers des établissements concernés. Néanmoins, un fonds de garantie unique des dépôts permettrait de séparer encore plus nettement dettes souveraines et faillites bancaires, sécurisant ainsi les déposants qui, en cas de crise de la dette souveraine d'un État, sauraient leurs dépôts protégés et ne seraient plus tentés de récupérer leur argent dans les banques.

C'est pour cette raison que la France défend la mise en place des trois piliers qui, ensemble, garantissent réellement l'étanchéité entre faillites bancaires et dettes souveraines, et *vice versa*. Le mécanisme unifié de supervision, auquel s'ajoute le mécanisme de résolution unique, dont fait partie le Fonds de résolution, permet d'éviter la contagion de la crise bancaire au secteur public.

Un troisième pilier visant directement la protection des déposants, par le biais d'un fonds de garantie unique, permettrait de parfaire l'étanchéité entre crise bancaire et crise de la dette. En effet, le défaut de paiement d'une dette souveraine n'aurait plus nécessairement pour conséquence un retrait des dépôts par la population, susceptible d'entraîner une crise bancaire : le cercle vicieux serait ainsi réellement rompu. Nous devons donc, monsieur le ministre, continuer à plaider avec force pour la constitution de ce troisième pilier de l'Union bancaire.

Nous l'avons compris, mes chers collègues, si notre union bancaire est encore perfectible et si la France se bat pour que ce troisième pilier se mette en place, il n'en reste pas moins que l'accord qui nous est présenté aujourd'hui, concernant la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique, constitue une avancée majeure et une étape indispensable dans la consolidation de cette union que la France appelle de ses vœux.

L'accord complète le régime harmonisé de redressement et de résolution des banques, dont le but est de protéger les contribuables. En ce sens, le groupe socialiste, républicain et citoyen a la responsabilité de l'approuver sans réserve.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Dupré.

M. Jean-Paul Dupré. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames les présidentes de commission, chers collègues, je suis partie prenante du consensus parlementaire qui permettra l'adoption du projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique.

Les raisons de mon approbation, comme celles des membres du groupe socialiste, républicain et citoyen et, au-delà, de notre assemblée et du Sénat, ont été suffisamment exposées, de façon tout à la fois exhaustive et claire, pour que je n'y revienne pas.

Je me bornerai à rappeler que le texte qui nous est soumis est la conséquence paradoxale, et très certainement la seule positive, de la crise financière et bancaire qui, à partir de 2008, a été sur le point de mettre la construction européenne en grave difficulté. Le FRU vise à bloquer l'effet domino des

faillites bancaires sur les dettes souveraines ainsi que la possible propagation du risque. Il fallait protéger les déposants en coupant le lien existant entre dettes souveraines et dettes bancaires.

Cet accord au cœur du deuxième pilier de l'Union bancaire, mis en place pour éviter les accidents et les défaillances financiers et bancaires, est appelé par les techniciens « mécanisme de résolution unique ». Ce mécanisme contre-feu a permis de consolider l'Union économique et monétaire, donnant ainsi aux États exposés au risque souverain la possibilité de bénéficier de financements répondant à leurs besoins. Le dispositif qui nous est soumis, dit FRU, est une assurance collective mutualisant des fonds alimentés par vingt-six des États membres de l'Union européenne.

Répondant à l'urgence, le FRU a ainsi permis une avancée qu'il convient de saluer. Bien qu'intergouvernemental, l'accord s'inscrit en effet dans une logique européenne. Il répond à une dynamique institutionnelle commune, celle définie en 2012 par les principaux responsables de l'Union, celle voulue par les gouvernements des États membres. Soumis au droit communautaire, il doit, au terme de dix années, y être intégré.

Cette approbation n'est pas pour autant absolue, monsieur le ministre. Certaines questions importantes demeurent. Même si elles ont déjà été signalées aux rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale, je souhaite, monsieur le ministre, vous les poser de nouveau afin d'entendre les réponses que peut y apporter le Gouvernement.

De quoi s'agit-il ? Deux États, et non des moindres – le Royaume-Uni et la Suède –, n'ont pas signé l'accord relatif au FRU. Cela ne risque-t-il pas d'affaiblir la portée des garanties recherchées avec la négociation et la signature de cet accord ? Cela ne peut-il pas remettre en question, à terme, le caractère européen des engagements signés ?

L'absence d'un État, en l'occurrence le Royaume-Uni, dont le réseau bancaire est très puissant, ne risque-t-elle pas, sinon de freiner, du moins de rendre plus incertaine l'étape pourtant nécessaire qui doit conduire de l'union bancaire et monétaire à l'union économique ? L'Europe et la France ont en effet besoin de croissance et d'emplois ; or l'Union économique et monétaire à elle seule, sans armature sociale et fiscale, ne le permet pas.

Dans tous les systèmes démocratiques, il convient que le Parlement soit consulté et se prononce sur l'affectation de l'argent public. Notre collègue Estelle Grelier rappelait à la commission des affaires étrangères, qui examinait l'accord relatif au FRU le 14 avril dernier, qu'elle était inquiète de constater qu'à chaque fois, ce type de dispositif échappait au contrôle des peuples ; c'est en effet un vrai sujet démocratique.

Notre rapporteure en a également fait le constat, pour le regretter.

Intergouvernemental, le texte nous a heureusement été soumis. Le Sénat y a adjoint un article 2 qui est le bienvenu. C'est à son sujet que je voudrais, monsieur le ministre, vous interroger, dans l'attente d'une meilleure intégration des parlements nationaux dans les processus de décision européens.

Le Gouvernement, monsieur le ministre, est-il en mesure de nous préciser comment il compte communiquer au Parlement, chaque année, avant le 1^{er} octobre, un état de mise en œuvre du fonctionnement et de l'impact du FRU sur le financement de l'économie ?

Bien d'autres questions pourraient être adressées au Gouvernement. J'avais moi-même indiqué, le 14 avril, en commission des affaires étrangères, que j'attendais des éclaircissements sur les modalités de la vérification en amont de la qualité et de la santé des établissements bancaires.

Compte tenu du temps qui m'a été imparti, j'en resterai là, mais je souhaite malgré tout, avant de confirmer ici mon vote positif ainsi que celui de mon groupe, signaler mon plein accord avec le mot de la fin tenu sur ce projet de loi au Sénat le 16 avril par le représentant du Gouvernement M. Christian Eckert – votre secrétaire d'État, monsieur le ministre. Il a en effet exprimé ce jour là un avis en forme d'engagement auquel je souscris totalement : « Il se peut que ce texte important ne constitue qu'une étape. Le travail continue ».

M. le président. La parole est à M. Jacques Krabal.

M. Jacques Krabal. Je ne veux pas revenir sur les causes qui nous amènent à examiner ce soir dans cet hémicycle ce projet de loi, qui tenait à l'origine en un seul article autorisant la ratification de l'accord intergouvernemental signé le 21 mai 2014 à Bruxelles. Cet accord organise le transfert et la mutualisation progressive des contributions des établissements bancaires au Fonds de résolution unique.

Un second article, comme l'a rappelé le précédent orateur, a été adjoint par nos collègues sénateurs : il prévoit que le Gouvernement informe le Parlement jusqu'en 2024 de la mise en œuvre du mécanisme de résolution unique et du Fonds de résolution unique, en particulier du montant global des contributions des banques nationales ainsi que de la mise en œuvre de la directive relative au système de garantie des dépôts, au regard, notamment, de leur impact sur le financement de l'économie réelle.

Cet accord intergouvernemental est une pierre de plus dans l'édification de l'Union bancaire européenne. Il crée le mécanisme de résolution unique dont l'objectif général, nous l'avons déjà salué, est de découpler le risque bancaire des risques souverains. Pour ce faire, cela a déjà été rappelé, notre Parlement participe depuis quelques années, de près ou de loin, à la transposition des directives européennes, au sein de textes législatifs parfois un peu fourre-tout. Ainsi, nous avons transposé les dispositions de la directive relative au rétablissement et à la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement en autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans la loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, dite loi DDADUE, publiée fin décembre 2014. Nous procédons aussi par l'approbation d'accords intergouvernementaux, comme c'est le cas aujourd'hui.

Les principes fondamentaux sont les suivants : un mécanisme de supervision unique, entré en vigueur le 4 novembre 2014, et un mécanisme de résolution unique prévoyant un Fonds de résolution unique doté de 55 milliards d'euros environ, soit 1 % du montant des dépôts européens.

L'accord dont le Gouvernement nous propose d'autoriser la ratification précise le cadre juridique du règlement MRU. Sur l'engagement des parties contractantes à transférer les contributions des établissements assujettis de chaque État participant vers le Fonds de résolution unique, le versement des premières contributions au titre de l'année 2015 sera effectué avant le 31 janvier 2016. Au final, le montant total des contributions des banques françaises devrait être d'environ 15 milliards d'euros, au lieu des 20 à 30 milliards envisagés initialement.

Nous pensons que c'est une bonne démarche, d'autant qu'elle garantit la parité entre banques françaises et allemandes, sachant toutefois qu'une fraction de cette somme, allant de 15 à 30 %, pourrait être acquittée sous forme d'engagements de paiement qui n'auraient donc aucune incidence sur le compte de résultat des banques.

L'accord précise le rythme de mutualisation des ressources des compartiments nationaux : 40 % des ressources seraient mutualisées dès la première année, 60 % la deuxième année, puis ce serait linéaire jusqu'à la fin de l'année 2023. Il prévoit la possibilité de recourir à des financements complémentaires des contributions collectées *ex ante*, comme les transferts entre les compartiments nationaux ou la collecte de contributions *ex post*.

Nous convenons que cet accord politique constitue une avancée en vue de l'Union bancaire européenne : certes modeste, mais tout de même une avancée.

Il est toutefois nécessaire de lui porter un regard lucide. Tout d'abord, Joël Giraud l'avait rappelé lors de la lecture définitive de la loi DDADUE en décembre, l'existence de banques trop interconnectées, trop grandes et trop complexes au sein de l'Union bancaire porte un coup à la crédibilité de l'ensemble de ce mécanisme de résolution. Je pense notamment à la crédibilité de son montant, 55 milliards d'euros, ce qui peut, pardonnez-moi le terme, paraître relativement dérisoire comparativement au niveau des passifs des banques universelles à la française, dont le modèle a été préservé dans la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

Le mécanisme prévoyant en cas de crise que les créanciers des banques soient d'abord sollicités à hauteur de 8 % de leur passif parachève la démonstration : il s'agirait de les solliciter, dans le cas de BNP Paribas, pour près de trois fois le montant total du FRU avant que la banque ne puisse y avoir accès !

Ainsi, il est assez prévisible qu'en cas de crise, et en dépit des récents résultats positifs aux *stress tests* de nos établissements, les grandes banques françaises ne bénéficieraient pas du Fonds de résolution, qui sera destiné aux plus petits établissements bancaires européens, alors même qu'elles y contribueront à plein du fait de leur passif très important malgré un niveau de dépôts relativement faible, lié au poids de l'assurance-vie en France.

Le montant total des actifs des banques de la zone euro est en effet plus de cinq cents fois supérieur à celui du Fonds de résolution unique. Ainsi, la mise à contribution des créanciers ne sera vraisemblable que si le niveau de complexité et d'interconnexion du système bancaire européen est réduit de façon conséquente. C'est d'ailleurs la position de bon nombre d'observateurs internationaux avisés. Une séparation effective des activités bancaires reste le seul moyen d'atteindre ce résultat et la proposition de réforme bancaire publiée par la Commission européenne le 29 janvier 2014 doit demeurer la priorité du Parlement et du Conseil.

M. Jean Launay. C'est vrai.

M. Jacques Krabal. Enfin, au plan national, nous continuons de regretter vivement, comme l'a fait notre groupe dès le collectif budgétaire de fin d'année 2014, que le Gouvernement ait choisi d'éteindre d'ici 2018 la taxe sur le risque systémique des établissements bancaires au profit du budget de l'État, au prétexte du transfert de la contribution de nos établissements au Fonds de résolution unique, puisque son objectif était également de prévenir les comportements à risques les plus excessifs.

En outre, malgré l'introduction de la non-déductibilité de cette taxe à l'assiette de l'impôt sur les sociétés, censée compenser progressivement l'extinction de la taxe pour le budget de l'État, nous continuons de penser que celle-ci ne comblera pas entièrement le manque à gagner pour le budget national, de la même manière que les projections réalisées au sujet de la taxe sur le risque systémique abondant le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des emprunts toxiques, votée lors du dernier collectif, et dont le groupe RRDP avait fait augmenter le taux par amendement, n'avaient pas anticipé l'envol du franc suisse et donc l'insuffisance de mesures quelque peu superficielles prises par anticipation.

Ainsi, malgré la simplicité affichée de ce texte, qui tient en deux articles, il s'agit bien d'entériner un mécanisme de résolution des crises bancaires bien tardif dans le cadre de l'intégration européenne et très complexe au plan technique, qui pourra être qualifié d'usine à gaz par nos concitoyens et dont la crédibilité n'est pas garantie, qu'il s'agisse de son montant final ou de ses modalités de fonctionnement. Nous pouvons douter que ce projet de loi, comme je l'ai entendu tout à l'heure, mette définitivement les contribuables à l'abri des conséquences d'une faillite bancaire.

À la veille du 70^e anniversaire de la victoire des Alliés contre le nazisme, qui nous a permis de construire l'Europe de la paix, nos concitoyens attendent bien évidemment un autre dessein pour l'Europe, qui gagnerait en lisibilité et en démocratie à aller plus loin dans les réformes : réformes fiscales, réformes sociales. Certes, l'Union européenne nous habitue aux petits pas. Mais attention : ne perdons plus trop de temps !

Pour conclure, je ne peux pas ne pas évoquer Jean de La Fontaine, né à Château-Thierry et qui, dans sa fable *La Grenouille qui se veut faire aussi grosse que le bœuf*, nous engageait à ne pas avoir les yeux plus gros que le ventre. Mais mesurons néanmoins les quelques avancées obtenues. Le groupe RRDP votera en faveur de la ratification de cet accord intergouvernemental.

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. Michel Sapin, ministre. Même si chacun des orateurs a indiqué qu'il voterait ce texte, je ne voudrais pas que certains restent sur leur faim, compte tenu des questions parfaitement légitimes qui ont été posées. Je voudrais donc apporter quelques éléments de réponse.

Certains ont d'abord souligné que, si nous voulons éviter des dérèglements et leurs conséquences économiques et sociales gravissimes, comme ce que nous avons pu connaître en 2007-2008, il ne suffit pas d'accomplir l'Union bancaire : il nous faut aussi une régulation internationale qui concerne tous les aspects de la finance et du financement de l'économie.

Vous-même, madame la présidente de la commission des affaires européennes, avez souligné la nécessité d'aller plus loin dans la régulation de ce qu'on appelle en bon français le *shadow banking* : le financement hors système bancaire. Vous avez parfaitement raison. C'est aujourd'hui, d'ailleurs, la priorité du G 20. L'année 2015 est celle du travail en vue d'aboutir à des règles qui puissent encadrer, comme nous l'avons fait en matière bancaire, les autres mécanismes de financement de l'économie.

Sur l'Union bancaire, quelques questions très légitimes ont été posées. D'abord, la Grande-Bretagne et la Suède ne font pas partie du dispositif, pour une raison simple : elles ne font

pas partie de la zone euro, ni de l'Union bancaire en tant que telle, même si ces deux pays sont concernés par telle directive qui va obliger les organismes bancaires à faire appel, jusqu'à 8 % de leurs dépôts, à leurs créanciers et à leurs actionnaires.

La Suède et la Grande-Bretagne n'ont donc pas souhaité intégrer ce dispositif. C'est dommage, même si la Suède peut me semble-t-il, dans le contexte actuel, évoluer sur un certain nombre de sujets, dont celui-ci.

Beaucoup d'entre vous sont aussi revenus sur l'idée que 55 milliards ne représenteraient que peu de choses par rapport aux risques pesant sur le système bancaire. Mais n'oublions jamais qu'avant de toucher au premier milliard du Fonds de résolution, on commence par mettre en œuvre le mécanisme permettant de faire appel aux actionnaires et aux principaux créanciers. Je vais vous donner quelques chiffres.

Le dernier vote du Parlement en la matière concernait la dotation à hauteur de 20 milliards de la Société de prise de participation de l'État, la SPPE – j'étais d'ailleurs parmi vous et je me souviens que nous avions alors considéré qu'il s'agissait d'un moindre mal. Cette somme avait donc été nécessaire pour stabiliser le dispositif français. Or, elle est largement inférieure aux 8 % en question. Dit autrement, lors de la dernière crise, il n'aurait pas été nécessaire de puiser dans les ressources du Fonds de résolution unique pour faire face aux difficultés du système bancaire français.

Comme vous ne manquerez pas de trouver cet exemple par trop général, j'en prendrai un autre. Le sinistre de DEXIA est le plus important que nous ayons connu en France. Huit milliards ont été nécessaires pour la « sauver ». Or, cette somme était inférieure à 8 % de ses dépôts. Donc, nous n'aurions pas eu besoin de faire appel à la solidarité et au budget de la nation pour faire face à la situation.

N'oubliez jamais cette « première couche », extrêmement épaisse, qui doit permettre de limiter ensuite l'appel à la mutualisation. Si cette dernière en outre ne suffisait pas, nous serions bien entendu obligés de faire appel à d'autres mécanismes, qui sont d'ailleurs prévus et que les uns et les autres avez décrits avec beaucoup de précision.

Deux questions ont été également posées par différents orateurs. La première concerne le filet de sécurité qui pourrait être nécessaire, en particulier jusqu'à ce que la collecte des 55 milliards soit achevée, en 2023. Il vise principalement à doter le Fonds d'une capacité d'emprunt, ce à quoi nous sommes favorables même si, à ce jour, le consensus avec l'ensemble de nos partenaires n'est pas total. Nous continuons donc à travailler en ce sens.

La seconde est relative au fonds de garantie unique des dépôts, sujet encore plus important, me semble-t-il, que vous avez tous abordé à juste titre. La France souhaite que ce « troisième pilier », comme vous l'avez souvent appelé, soit mis en œuvre. Telle est notre position. Nous continuons donc à nous battre pour cela. Le consensus n'existe pas à ce jour et des discussions compliquées ont lieu avec tel ou tel de nos très grands partenaires – vous comprenez à qui je fais allusion ! – mais ce n'est parce que les résultats ne sont pas immédiats qu'il faut s'arrêter. Pour reprendre les termes d'un orateur, là aussi le combat continue et nous ne sommes pas arrivés au bout de nos peines. Il reste une étape à franchir.

Enfin, l'orateur de l'UMP, en particulier, s'est interrogé sur les modalités de calcul de la contribution des banques françaises. Vous avez tous décrit les autres modalités, plus ou moins avantageuses, qui auraient pu exister.

J'en ai discuté très directement avec mon homologue allemand Wolfgang Schäuble : malgré des systèmes bancaires très différents en Allemagne et en France, le poids de ces derniers au sein de l'économie européenne est à peu près semblable et j'ai donc voulu que cette équivalence soit respectée – que les contributions des banques allemandes et françaises, en fonction de dispositifs qui leur sont propres, soient de même niveau. C'est pourquoi les dotations des deux pays s'élèvent respectivement à 15 milliards.

Au-delà des spécificités, je pense donc que nous avons respecté un équilibre qui correspond très exactement au poids des systèmes bancaires dans la zone euro. C'était le cœur du sujet, même si, ensuite, de nombreuses questions techniques se sont posées et si chacun s'attache à tel ou tel aspect des problèmes. Tel était le cœur politique de l'entente entre nous : le dispositif ne devait pas peser plus lourdement sur le système bancaire français que sur celui de l'Allemagne, quelles que soient par ailleurs les différences entre les deux.

Voilà, monsieur le président, les quelques éléments d'information que je souhaitais donner aux députés, que je remercie infiniment d'avoir travaillé sur ces sujets complexes et d'avoir considéré, quelles que soient les demandes de précision et les quelques insatisfactions exprimées, que ce texte accomplissait un pas important et qu'il importait de le soutenir.

Si, sur un tel sujet, le Parlement pouvait se montrer aujourd'hui unanime, je pense que la France se grandirait.

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi.

Articles 1^{er} et 2

(Les articles 1^{er} et 2 sont successivement adoptés.)

VOTE SUR L'ENSEMBLE

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. Monsieur le ministre, le projet a bel et bien été adopté à l'unanimité de l'Assemblée.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures trente-cinq, est reprise à dix-sept heures quarante.)

M. le président. La séance est reprise.

**DÉBAT SUR LE RAPPORT D'INFORMATION
SUR L'ÉVALUATION DU PAQUET
"ÉNERGIE-CLIMAT" DE 2008 EN FRANCE**

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur le rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques relatif à l'évaluation du paquet "énergie-climat" de 2008 en France.

La Conférence des Présidents a décidé d'organiser ce débat en deux phases. Dans un premier temps, nous entendrons les orateurs des groupes, puis le Gouvernement. Nous procéderons ensuite à une séquence de questions-réponses limitées chacune à deux minutes.

La parole est à M. Denis Baupin, pour le groupe écologiste.

M. Denis Baupin. Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, si notre groupe a proposé ce débat, c'est bien évidemment parce que la France accueillera à la fin de l'année la Conférence de Paris sur le climat, la COP21, et qu'il s'agit d'un rendez-vous extrêmement important.

Il n'a échappé à personne que 2014 a été l'année la plus chaude qui ait jamais été enregistrée sur l'ensemble du globe. Les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC, publiés tous les quatre ans, sont chaque fois plus inquiétants. Cette semaine encore, les États insulaires ont lancé un appel à l'aide assez dramatique compte tenu de la situation et des angoisses qui sont les leurs, tant en ce qui concerne la montée des eaux que l'accumulation des phénomènes climatiques extrêmes.

Nous sommes donc face au défi sans doute le plus grave que l'humanité ait jamais rencontré. Voilà quelques mois, nous étions plutôt optimistes, lorsqu'un accord historique était conclu entre la Chine et les États-Unis, non d'ailleurs en raison de son ambition mais parce que ces deux grands États, les deux principaux pollueurs en matière de gaz à effet de serre, s'étaient mis d'accord pour évoluer et s'inscrire enfin dans une logique beaucoup plus positive quant à la lutte contre le dérèglement climatique.

Le paquet énergie-climat européen, sur lequel je reviendrai dans quelques instants, a pareillement témoigné de la volonté européenne de contribuer au succès de la conférence parisienne. Malgré tout, il faut bien constater aujourd'hui que, alors que nous sommes à quelques mois de son ouverture, et alors que la majorité des États devaient rendre leur contribution sur la diminution de leurs émissions de gaz à effet de serre le 31 mars, seuls 33 d'entre eux sur 195 s'en sont acquittés.

La situation peut donc paraître relativement inquiétante. D'ailleurs, aujourd'hui même, Nicholas Stern nous a lui aussi alertés sur le fait que nous ne sommes pas à la hauteur.

De nombreuses questions sont encore à résoudre d'ici la Conférence : le caractère juridique d'un accord éventuel ; la question des financements ; celle de l'ambition des États en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi de la façon dont nous pourrions réviser ces ambitions dans le temps ; la question de l'adaptation face au dérèglement climatique ; et celle, enfin, des transferts de technologie, pour faire en sorte que tous les pays, et notamment les moins avancés, puissent bénéficier des technologies les plus performantes en matière de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables.

Je tiens à dire que, de notre point de vue, la position de l'Europe reste encore trop timorée. Alors même que notre continent a été à la pointe du combat lors des conférences sur les changements climatiques, l'accord conclu entre les pays européens s'en tient aujourd'hui au plus petit dénominateur commun. Fixer l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à 40 % à l'horizon 2030 alors même qu'on était prêt, il y a une dizaine d'années, à atteindre 30 % dès 2020, c'est demander un effort finalement assez limité. S'engager à atteindre 27 % d'énergies renouvelables en 2030 sans décliner cet accord au niveau de chacun des États, cela revient finalement à ralentir l'effort qui est fourni aujourd'hui. Définir un objectif de 27 % d'efficacité énergétique sans le rendre contraignant ni le décliner entre les différents États, c'est fixer un objectif limité.

Un constat s'impose : alors que des quasi-continentes comme la Chine, les États-Unis, l'Inde ou la Russie ont des politiques homogènes d'un point de vue énergétique, l'Union européenne continue, quant à elle, à avoir vingt-huit politiques énergétiques, vingt-huit États agissant chacun de son côté. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'Europe continue de se faire tailler des croupières par les autres pays, notamment en matière de transition énergétique.

Nous avons une crainte à propos du débat européen qui s'engage sur la politique énergétique : c'est qu'il accentue le retour aux États, le retour aux politiques menées au niveau des États nations. Pour notre part, nous disons clairement que l'Europe ne peut pas passer à côté de la révolution qui est en train de se produire au niveau planétaire, une révolution dans la maîtrise de la consommation d'énergie mais aussi une révolution totale en matière de production d'énergie, et notamment de développement des énergies renouvelables. Il faut savoir, mes chers collègues, que deux tiers des investissements réalisés en 2014 en matière de production d'électricité l'ont été dans le domaine des énergies renouvelables. C'est dans ce domaine que nous devons mettre notre énergie prioritairement.

Enfin, le développement du numérique permettra de combiner réellement consommation et production et d'éviter ainsi les variations potentielles à la fois de la production, pour les énergies dites intermittentes, et de la consommation, dans un pays comme le nôtre où la consommation énergétique dépend fortement du climat.

Puisque nous parlons aujourd'hui de politique européenne, il faudrait, selon moi, que les fonds du plan Juncker servent en grande majorité à investir dans le domaine de la transition énergétique.

M. Éric Alauzet. Bien sûr !

M. Denis Baupin. Puisque la France accueillera la prochaine conférence, il importe qu'elle retire ses œillères. Non, contrairement à ce qui se dit ici ou là, la France n'a pas une industrie nucléaire dont l'excellence – puisque c'est le mot à la mode – serait vantée à travers le monde. Regardons la situation d'Areva : un déficit de 5 milliards d'euros sur une seule année, un fiasco industriel, économique et commercial qui va coûter très cher au contribuable ! L'EPR est un désastre, aussi bien en matière de budget – multiplié par trois – qu'en matière de délais – multipliés par deux. Et tout le monde sait maintenant que la cuve qui a été installée dans cet EPR ne serait pas conforme aux réglementations en matière de sûreté...

Il suffit de lire la tribune signée il y a quelques jours par le directeur général d'Areva, qui explique que le problème ne vient pas de la cuve, ni d'Areva, mais de la réglementation,

pour comprendre combien la situation est pathétique pour un projet censé être le symbole du développement du nucléaire à travers le monde ! Finalement, l'EPR, dont on se vantait qu'il serait le réacteur le plus sûr du monde, le sera peut-être : il n'ouvrira jamais, il n'émettra donc jamais aucune radioactivité ! Vu sous cet angle, on aura effectivement accompli le réacteur le plus sûr du monde.

Mais trêve de plaisanterie, examinons la situation. Nous ne savons pas ouvrir de nouvelles centrales. Nous avons un parc nucléaire en fin de vie et un président de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a dit que la prolongation des réacteurs n'était nullement acquise, que nous étions face à un mur d'investissements et qu'il n'était pas sûr qu'EDF soit capable de faire face à l'ampleur des chantiers qui seront nécessaires pour mettre ces réacteurs aux normes. Nous avons des doutes très importants concernant la cuve de Flamanville, dont la sûreté est jugée tout juste satisfaisante par l'Autorité de sûreté nucléaire, et des inquiétudes quant à la situation d'Areva, puisque cette entreprise, qui possède les usines parmi les plus dangereuses au monde, fait face à des restructurations industrielles et de personnel.

Le *business model* du nucléaire est donc en train de s'écrouler, au moment même où les énergies renouvelables, elles, voient leur prix chuter et connaissent leur plein développement. Face à cette situation, il faut considérer de manière ambitieuse la manière dont la France peut développer sa technologie et ses capacités en matière d'énergies renouvelables. La chute du prix de l'énergie solaire est impressionnante à travers le monde et c'est une solution qui va devenir pertinente dans de très nombreux pays, car elle est très compétitive. Il suffit de lire ce qu'a dit Jean-Louis Borloo sur le développement de l'énergie solaire en Afrique : il mise fortement sur cette énergie pour sauver ce continent et favoriser son développement. Dans de nombreux pays, le prix de développement du solaire est aujourd'hui inférieur à celui du développement des énergies fossiles et cet effet de masse va évidemment contribuer à la chute des prix.

Les écologistes ne sont pas les seuls à le dire : des institutions comme Bloomberg, de grandes banques internationales, ou encore Total ou GDF Suez le disent aussi. Il est donc temps que la France passe à un plan B : il faut abandonner le vieux minitel qu'est le nucléaire au moment où tout le monde est en train de passer à internet, c'est-à-dire aux énergies renouvelables. Ce plan B, il a été fourni par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. L'ADEME a publié il y a quelques jours un plan montrant qu'il est possible de passer à 100 % d'énergies renouvelables en 2050, confirmant ainsi ce que négaWatt avait dit quelques années plus tôt. Il s'agit d'une étude très sérieuse, avec un comité de pilotage et une revue par les pairs, qui a montré dans quelles conditions il était possible d'atteindre 100 % d'énergies renouvelables en 2050.

Cette étude montre que le potentiel accessible d'énergies renouvelables en France représente aujourd'hui le triple des besoins totaux de notre pays. Non seulement l'objectif de 100 % est réalisable, mais il ne coûtera pas cher. Il est même moins cher que le nucléaire, puisque l'étude de l'ADEME se fonde sur un prix du nucléaire de 80 euros du mégawatt-heure alors même que les scénarios de la Direction générale de l'énergie et du climat l'évaluent aujourd'hui à 90 euros. On voit donc bien que les scénarios de l'ADEME sont très prudents et qu'il est possible de passer à 100 % d'énergies renouvelables en France à l'horizon 2050 pour un coût inférieur à celui du maintien du nucléaire.

Cet objectif est compatible avec la loi de transition énergétique, mais il faut maintenant concrètement passer aux actes. Cela signifie qu'il faut un plan de maîtrise de l'énergie dans les domaines du bâtiment, de la mobilité, de l'industrie et de la consommation. Il faut une volonté importante pour développer les énergies renouvelables, la simplification, le financement et les innovations. Or nous avons aujourd'hui en France des sociétés qui sont en pointe dans ce domaine, y compris le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, le CEA. Il importe enfin de développer le numérique et le stockage. En matière de stockage d'électricité, les annonces qui ont été faites ce week-end par Tesla montrent que nous sommes aujourd'hui capables de développer le stockage d'électricité de manière extrêmement peu coûteuse, et donc compétitive.

Il faudra fixer ces orientations dans la programmation pluriannuelle de l'énergie. Celle-ci doit être ambitieuse et nous donner une vraie ligne de conduite pour atteindre cet objectif de 100 % d'énergies renouvelables en 2050. Mais il importe de donner également cet objectif à nos entreprises publiques, à commencer par EDF. Il faut une feuille de route pour EDF, cette entreprise française qui est presque à 100 % publique. Il ne faut surtout pas lui donner pour rôle de sauver Areva, ce qui aurait pour conséquence de l'entraîner dans la chute d'Areva. Il importe au contraire d'orienter clairement EDF vers la transition énergétique. De la même façon, il faut qu'Areva s'engage dans la voie du démantèlement des réacteurs nucléaires et du développement des énergies renouvelables. C'est du reste ce que l'entreprise a commencé à faire avec l'éolien offshore. Il faut faire de même avec GDF Suez, qui est devenue Engie et qui a commencé à s'orienter clairement vers la transition énergétique, mais aussi avec ERDF, RTE, GrDF et GRTgaz. Toutes ces entreprises publiques doivent être orientées vers la transition énergétique.

Et c'est la même chose pour Renault et Peugeot : il faut que ces constructeurs automobiles fabriquent des véhicules plus sobres et moins polluants. Il faut que l'État leur donne une feuille de route. C'est ce que Barack Obama a su faire avec les constructeurs automobiles américains : lorsqu'il est intervenu pour les soutenir, il leur a fixé une feuille de route.

M. le président. Merci de conclure, monsieur Baupin.

M. Denis Baupin. Je terminerai en citant deux entreprises qui vous sont chères, monsieur le secrétaire d'État : la RATP et la SNCF. À ces entreprises aussi, nous devons fixer une feuille de route afin qu'elles soient encore plus efficaces en matière de transition énergétique. Il faut qu'elles augmentent leur offre, mais aussi qu'elles utilisent des véhicules plus propres. Je songe notamment à la RATP et aux bus qui circulent dans notre région d'Île-de-France.

Il faut envoyer ce signal très fort dès aujourd'hui. Il n'est pas normal que les jeunes ingénieurs qui arrivent sur le marché du travail aujourd'hui et qui ont envie de travailler dans le domaine des énergies renouvelables soient obligés d'émigrer. Ce sont les emplois d'aujourd'hui et de demain qui sont en jeu avec la transition énergétique : il s'agit là d'un levier économique majeur.

Oui, nous sommes favorables à ce que la France joue un rôle d'excellence, à condition qu'elle le joue dans les énergies d'avenir.

M. Éric Alauzet. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Christophe Bouillon.

M. Christophe Bouillon. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes ici pour débattre d'un rapport d'information sur l'évaluation du paquet climat-énergie de 2008 en France. Il s'agit d'une évaluation sérieuse, et je tiens à saluer mes collègues parlementaires pour leur travail, entamé il y a maintenant plusieurs mois. Il s'agit aussi d'une sérieuse invitation à faire mieux et à aller beaucoup plus loin. Ce faisant, nos collègues font preuve d'une grande ambition, fondée sur deux grands principes.

Le premier, c'est qu'ils croient et qu'ils souhaitent que la transition énergétique se fasse pour la croissance verte. Ils ont bien évidemment compris, et cela apparaît en filigrane dans leur proposition, que le fait de s'engager fermement et de façon déterminée vers la transition énergétique représentera un gisement d'emplois.

Leur seconde conviction, c'est l'idée que la bonne maille est le niveau européen. Il est vrai que l'Europe s'est souvent construite sur le principe de subsidiarité, et la question énergétique en est un parfait exemple. Je note malgré tout chez nos collègues une distinction qui n'est pas mince, qui est même importante, et que Denis Baupin vient de rappeler à l'instant : il y a d'un côté la croyance dans le tout-nucléaire, et de l'autre celle dans la fin du nucléaire. Or il n'est jamais inutile de rappeler que la transition énergétique, en France, par le biais du projet de loi qui est en cours d'examen, emprunte une troisième voie : celle de la fin du tout-nucléaire. C'est le sens du mix énergétique, qui n'est pas l'opposition des énergies les unes aux autres mais qui doit contribuer à la transition énergétique à partir de ce qu'est la France, de sa réalité énergétique.

Permettez-moi de balayer rapidement les dix clés qui sont proposées dans ce rapport.

La première consiste à passer de la notion d'émissions nationales à celle d'empreinte carbone. Je pense qu'il y a là matière à un formidable débat, qui ouvre la voie à une discussion plus large sur l'empreinte écologique. Lorsqu'on sait que l'empreinte carbone représente la moitié de l'empreinte écologique, on mesure le pas qu'il nous appartient nécessairement de faire si l'on veut par ailleurs éviter ce que l'on appelle les « fuites carbone ». Je suis l'élu d'un territoire où sont installées des industries chimiques et des raffineries. Or on connaît la situation dramatique des raffineries dans notre pays. Il y a là, je pense, matière à réflexion si, par ailleurs, en évoquant l'empreinte écologique, on n'oublie pas d'évoquer, à travers la question des biocarburants, celle de l'affectation des sols.

Vous voulez aussi dégager les voies d'une politique européenne de l'énergie, et vous avez raison. Il est en effet utile de rappeler que l'Europe s'est construite à partir de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Nous croyons fermement à une Europe de l'énergie.

Vous voulez faire de l'agriculture et des transports les nouvelles cibles prioritaires : c'est tout le sens de la loi sur l'agriculture présentée par Stéphane Le Foll, dont l'objectif principal est l'agroécologie.

Vous voulez diversifier les approches pour susciter des changements de comportement : je crois que vous avez parfaitement raison. C'est aussi le sens de la mesure importante défendue par Mme la ministre Ségolène Royal à travers les territoires à énergie positive, les TEPOS, et, au-delà, les familles à énergie positive.

Vous voulez aider les ménages en difficulté : c'est le sens de propositions qui figurent en bonne place dans le projet de loi sur la transition énergétique, notamment celle relative à la rénovation thermique des bâtiments. Cette mesure ne doit pas être seulement bonne pour l'environnement, mais aussi pour les porte-monnaie. Il faut accompagner les citoyens, à travers le tiers-financement et la création de plateformes de la précarité énergétique.

Vous voulez, par ailleurs, simplifier et stabiliser les dispositifs : vous avez raison, il faut tourner le dos à des mesures de *stop and go* qui ne permettraient pas le développement et l'émergence des filières dans le domaine, notamment, de l'énergie durable.

Vous voulez, par ailleurs, accompagner les entreprises. Vous avez raison, elles ne sont pas simplement les lieux où se créent les emplois, elles sont aussi – elles l'ont montré, notamment en matière de rénovation thermique des bâtiments – des vecteurs de développement qui peuvent, notamment à travers la formation, atteindre l'excellence.

Enfin, vous voulez participer à l'effort de recherche, pour faire sauter ce que vous appelez des verrous technologiques. C'est essentiel. Il existe les investissements d'avenir, et trente-quatre plans industriels d'avenir. Parmi ceux-ci, je note que plus d'un tiers concernent, et c'est une bonne chose, le développement durable et notamment la transition énergétique.

Nous devons nous appuyer sur tous ces leviers. Je terminerai simplement en indiquant que ces clés ne sont pas destinées à ouvrir des portes ouvertes : ce sont des perspectives qu'elles ouvrent ! Ce sont des clés qui font sauter des verrous et qui nous permettront de nous inscrire résolument dans le sens de la transition énergétique qui est à la fois bonne pour l'environnement, l'emploi et l'économie.

M. le président. La parole est à M. Daniel Gibbes.

M. Daniel Gibbes. Monsieur le Président, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, je tiens tout d'abord à féliciter les rapporteurs Jean-Jacques Guillet et François de Rugy pour leur travail approfondi. Il leur a permis d'identifier les enjeux qui, à leurs yeux, conditionnent l'atteinte des objectifs fixés par le paquet énergie-climat et la réussite de la transition énergétique.

Mon intervention se concentrera sur deux thèmes que le groupe UMP considère comme prioritaires et qui sont tout à fait actuels. En effet, notre assemblée examinera en séance au cours de la semaine du 18 mai prochain, en nouvelle lecture, le projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

Les rapporteurs insistent d'abord sur la nécessité de mener une politique européenne de l'énergie, afin de baisser les coûts d'approvisionnement en énergie fossile de l'Union européenne. Il est en effet temps de mutualiser nos efforts et de mettre en place une centrale d'achat européenne du pétrole et du gaz. Une telle entité permettrait d'affirmer l'unité européenne et de peser de façon plus significative dans les négociations commerciales face aux pays exportateurs comme la Russie ou l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, l'OPEP. Cela se traduirait également par une plus grande solidarité entre États membres ainsi que par une augmentation globale du pouvoir d'achat des Européens.

L'Europe est en manque de grands projets industriels. Les réseaux électriques offrent l'opportunité d'un nouveau rapprochement d'envergure entre Réseau de transport d'électricité – RTE, filiale d'EDF – et les réseaux de transport allemands, italiens et espagnols, afin de créer une véritable

Europe de l'électricité. Un tel projet faciliterait le développement des interconnexions entre les différents pays européens et permettrait de mutualiser les coûts afin de relever des défis comme l'accueil des énergies renouvelables intermittentes ou le déploiement des réseaux intelligents, les *smart grids*.

Pour poursuivre dans la logique du développement industriel autour de la transition carbone, nous proposons de lancer des appels d'offres européens afin de développer de nouvelles technologies innovantes concernant par exemple l'éolien offshore, l'hydrolien, l'hydrogène, le captage de dioxyde de carbone, le CO₂ ou encore le stockage de l'électricité.

En effet, il n'est pas optimal que chaque État lance ses propres projets à l'échelle nationale, car cela revient à se priver de précieux effets d'échelle. Par ailleurs, ce recours aux appels d'offres permettrait de développer de véritables compétences sur le sol européen, par opposition aux tarifs de rachat qui ont prévalu jusqu'ici sur l'éolien terrestre et le solaire photovoltaïque, tarifs qui ont surtout eu pour effet de dégrader notre balance commerciale.

L'Europe doit également se préparer à l'après-demain, à travers des programmes de recherche communs en matière énergétique entre ses grandes universités et ses grands organismes de recherche. En outre, il faut maximaliser les effets de levier des investissements publics : cela implique de faire des choix de politique énergétique efficaces en matière de bilan coûts-avantages.

Cela implique que notre pays définisse, à partir de son mix énergétique actuel, une politique énergétique qui réponde à deux objectifs essentiels : préserver le pouvoir d'achat de nos concitoyens ainsi que la compétitivité de notre économie, et respecter nos engagements environnementaux européens. Ceux-ci visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990, année de référence.

Tout le reste est pure idéologie. L'actuelle majorité a fixé des objectifs énergétiques *a priori*, en choisissant des seuils idéologiques. Elle essaye, avec de plus en plus de difficultés, de respecter les promesses de campagne électorale que François Hollande avait faites aux Verts.

Le groupe UMP a travaillé sur les sujets liés à l'énergie avec des entreprises du secteur, des organisations professionnelles, des associations et des experts, réunis chaque fois sur un thème donné. Nous avons travaillé sur tous les sujets : les critères de détermination de la stratégie énergétique, les types de production et les enjeux propres à chaque filière, les types d'utilisation et les contraintes. En bref, nous avons mené, au sein de notre groupe, un véritable débat sur la transition énergétique.

Les résultats de ces travaux ont fourni le socle des propositions de notre groupe, qui sont alternatives à celles de la majorité. Nous les avons défendues et continuerons à les défendre, avec ténacité, lors de l'examen à l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

Nos objectifs prioritaires sont de réduire, au moindre coût, les émissions de CO₂ de 40 % d'ici 2030, de protéger les emplois actuels, de renforcer notre capacité d'exportation ainsi que notre compétitivité, d'augmenter notre sécurité énergétique et de préserver le pouvoir d'achat de nos concitoyens.

Pour cela, nous proposons, notamment, de diminuer la part de l'énergie fossile dans le mix énergétique français, qui est aujourd'hui de 66 %, pour la ramener à 50 % en 2050, avec un objectif intermédiaire de zéro charbon sur cinq ans.

Nous proposons également la stabilisation du potentiel nucléaire français, symbole d'une énergie « sociale » car protectrice du pouvoir d'achat des Français.

M. Denis Baupin. Ha ha ha !

M. Daniel Gibbes. Nous souhaitons la détermination d'une trajectoire de développement des énergies renouvelables qui soit réaliste et compatible avec un objectif de 15 à 20 % en 2020, ainsi que la création d'un service public du diagnostic énergétique, rattaché au ministère des finances. Nous proposons également le renforcement de la recherche-développement dans le domaine des technologies hybrides et des nouvelles technologies dans le domaine énergétique.

On voit bien que la majorité et le Gouvernement sont pris au piège entre les promesses de campagne de François Hollande et une partie du Parti socialiste qui ne souhaite pas remettre en cause le nucléaire.

S'agissant du nucléaire, la contradiction est évidente : la loi ne fixe pas de trajectoire pour atteindre l'objectif énoncé de ramener la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % d'ici 2025. Elle se contente de plafonner à 63,2 mégawatts la capacité nucléaire de la France, ce qui correspond à la capacité actuelle. Par ailleurs, la majorité évacue complètement la question des coûts induits par les fermetures de centrales nécessaires pour atteindre cet objectif de 50 %. Or ce coût est estimé à plusieurs milliards d'euros, du fait de la fermeture probable de vingt-cinq réacteurs !

M. Jean Launay. Parlez de vos propositions !

M. le président. Il va falloir conclure, mon cher collègue.

M. Daniel Gibbes. Enfin, des problèmes de mise en place des contrôles de comptabilité se posent. Il faut trouver des sources innovantes de financement pour le changement climatique. Une prise en compte du risque climatique par les agences de notation et par les banques centrales est nécessaire.

M. Jean Launay. Y a qu'à faut qu'on !

M. Daniel Gibbes. On attend des annonces concrètes des États sur ces points d'ici novembre. En dépendra, en partie, l'issue de la conférence de Paris. Enfin, le transfert technologique est également au point mort.

Voilà, mes chers collègues, ce qui me semble être prioritaire dans la lutte contre le changement climatique qui nous concerne tous. Nous pensons que les politiques énergétiques menées pour atteindre nos objectifs doivent être réalistes, efficaces en termes de coûts et de bénéfices, et qu'elles ne doivent pas être fixées *a priori* en fonction de considérations idéologiques ou politiciennes.

M. le président. La parole est à Mme Sonia Lagarde.

Mme Sonia Lagarde. Monsieur le Président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en octobre dernier, l'adoption d'un second paquet énergie-climat par les États membres de l'Union européenne a permis de dégager, dans la douleur il faut le dire, quatre grands objectifs chiffrés à l'horizon 2030.

Alors que nous nous attendions à un véritable rassemblement européen sur des sujets aussi cruciaux pour notre avenir, nous n'avons, malheureusement, assisté qu'à des négociations pour le moins houleuses.

Or, si nous souhaitons apporter des réponses concrètes et efficaces aux enjeux environnementaux qui nous attendent, il est absolument impératif de bâtir une stratégie internationale solide mais surtout commune.

L'Union européenne a, indéniablement, un rôle de catalyseur à jouer dans la construction de cette nouvelle stratégie. Le rapport d'information que nous étudions aujourd'hui, et dont je souhaite féliciter les deux rapporteurs, pointe justement du doigt les difficultés qui subsistent dans la construction d'une politique européenne de l'énergie.

En janvier 2014 déjà, le rapport de la Cour des comptes recommandait à la France de se centrer sur un objectif unique et quantifié, à savoir la diminution des gaz à effet de serre. En effet, la multiplicité des textes et des objectifs du paquet énergie-climat a souvent été perçue comme un frein à l'adoption d'un cadre commun et d'une vision d'ensemble claire.

Les rapporteurs François de Rugy et Jean-Jacques Guillet ont également exprimé ce point de vue, en rappelant la nécessité de réorienter les priorités nationales en fonction des premiers résultats obtenus.

À ce sujet, la France est plutôt bien partie puisque ses émissions étaient réduites, en 2012, d'environ 14 % par rapport à 1990. Recentrer les objectifs liés à la mise en œuvre du paquet énergie-climat est donc devenu une nécessité si nous voulons rendre plus lisible une politique environnementale européenne déjà complexe.

Dans cette perspective, les rapporteurs ont notamment préconisé une harmonisation de la fiscalité écologique des États membres pour éviter les « fuites carbone ». Il est vrai que les délocalisations générées par ces fuites ont, trop souvent, des conséquences dramatiques sur le bilan des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Idée soutenue depuis longtemps par le groupe UDI, à travers la voix de Jean-Louis Borloo, la question de l'instauration d'une taxe carbone aux frontières de l'Europe mérite un débat plus approfondi. Alors qu'il accueille la COP21 en fin d'année, notre pays pourrait prendre le leadership sur un sujet qui rencontre, malheureusement, de nombreuses réticences au sein de l'Union européenne.

Dans la continuité de ce débat, nous devons également réfléchir à la pertinence de remplacer la notion d'émissions nationales par celle d'empreinte carbone, comme le propose le rapport. Parler uniquement d'émissions nationales revient finalement à nier le phénomène de la mondialisation.

Le rapport a également rappelé l'importance d'une meilleure information des citoyens français. Il est en effet urgent de renforcer la communication à l'endroit des consommateurs pour qu'ils puissent adapter leurs comportements aux enjeux qui nous attendent.

Trop souvent, l'écologie est perçue de manière négative par les entreprises et les particuliers, qui lui associent contraintes et taxes punitives. Alors qu'il existe de plus en plus d'incitations fiscales en matière de rénovation énergétique, rares sont ceux qui connaissent et surtout comprennent les mécanismes mis à leur disposition. Je pense, par exemple, au dispositif des certificats d'économie d'énergie, qui s'avère particulièrement opaque alors même qu'il pourrait représenter un outil pertinent de maîtrise énergétique.

Enfin, je reste persuadée que notre pays doit davantage accompagner les entreprises innovantes dans ce domaine. L'émergence d'une filière française de la croissance verte représente un gage de compétitivité pour notre pays, sur le

plan tant européen qu'international. Je pense notamment aux entreprises spécialistes de l'effacement : le savoir-faire français en ce domaine est reconnu à travers le monde.

Ce rapport constitue finalement une excellente base de réflexion pour le futur de notre modèle énergétique national et européen. Et si la France veut se positionner comme leader sur ces questions, elle doit, avant tout, réussir le rendez-vous qui l'attend en fin d'année.

M. le président. La parole est à M. Jacques Krabal.

M. Jacques Krabal. Monsieur le Président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, grâce au groupe écologiste, notre assemblée engage cet après-midi un débat sur le paquet énergie-climat. C'est une bonne chose, même si nous souhaiterions que le débat puisse aller encore beaucoup plus loin.

Soyons d'abord précis : comme cela a été rappelé, le groupe RRDP souligne la qualité de l'excellent rapport de Jean-Jacques Guillet et François de Rugy, déposé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, relatif à l'évaluation du paquet énergie-climat de 2008 dans notre pays.

C'est un rapport d'information qui propose des objectifs volontaristes en matière de réduction des gaz à effet de serre, de consommation énergétique finale, de consommation des énergies fossiles et d'augmentation de la part des énergies renouvelables.

Rappelons également que la commission des affaires européennes a adopté, le 14 octobre dernier, la proposition de résolution européenne de notre collègue Arnaud Leroy sur le second paquet énergie-climat.

Enfin, le 24 octobre 2014, les 28 États membres de l'Union ont trouvé un accord pour définir la politique énergétique et climatique de l'Europe jusqu'en 2030. Aujourd'hui, tous les rapports le confirment : le débat n'est plus de savoir si le changement climatique est réel ou non, mais de trouver les solutions les plus pertinentes pour s'adapter efficacement à ce phénomène. En effet, l'évolution du climat est préoccupante, poignante, dramatique, comme cela a été rappelé tout à l'heure, s'agissant des habitants des îles du Pacifique.

Cette évolution appelle une forme de révolution, un renouvellement profond de nos modes de production et de consommation, de nos habitudes, de nos processus de décision, de nos modes de construction, de transport et aussi de production agricole, à l'image de ce que nous avons voté l'année dernière dans la loi d'avenir pour l'agriculture.

Matières premières, eau, air, carburant, climat stable... Le temps de la croyance en des ressources infinies et sans cesse renouvelées est terminé. Une société fondée sur l'exploitation des ressources fossiles et où, depuis cinquante ans, les besoins énergétiques ont été multipliés par quatorze a fait son temps. Cela a eu des impacts très forts sur le budget européen – 600 milliards – et le budget du pays – 60 milliards.

Les alertes se multiplient. Crises alimentaires, problèmes des ressources en eau, étalement urbain, augmentation constante de la production de déchets, nouvelles migrations climatiques... Face à tous ces défis, il serait irresponsable de continuer d'accompagner gentiment et tranquillement le changement. D'ailleurs, l'opinion publique prend progressivement conscience de la gravité des enjeux.

Un consensus existe pour dire que le premier paquet énergie-climat 2008 a contribué de façon significative à la réponse de la politique énergétique européenne au triple défi d'assurer la compétitivité de l'économie de l'Union, de contribuer à une lutte efficace contre le changement climatique et de garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Le rapport à l'origine de notre débat le confirme.

Si l'accord récent sur trois objectifs était nécessaire, il est insuffisant, d'autant que seul le premier objectif est contraignant : la diminution des gaz à effet de serre d'au moins 40 % par rapport à 1990, d'ici à 2030. Les deux autres – part des énergies renouvelables portée à 27 % du mix énergétique et 27 % d'économies d'énergie – restent indicatifs.

Il est un peu dommage que ces objectifs ne soient pas contraignants car, selon l'aphorisme, la source d'énergie la moins chère et la plus abondante, c'est toujours celle que nous ne consommons pas.

Et puis sommes-nous condamnés à être systématiquement les plus naïfs ? Que vaudraient nos efforts s'ils n'étaient pas partagés au niveau mondial ? Pouvons-nous nous permettre de nuire à notre compétitivité ? Le risque existe, si l'Union européenne s'aventure un peu trop seule dans ce combat. Nous devons aussi répondre à ces inquiétudes.

Dans le rapport, il est proposé de passer de la notion d'émissions nationales à celle d'empreinte carbone. Nous sommes favorables à ce changement, car la notion d'empreinte carbone préserve du risque de délocalisation des productions intensives en carbone, les fameuses « fuites carbonées ».

Toutes les propositions concernant le renforcement de l'information du citoyen et l'amélioration de la pédagogie pour inciter aux changements de comportements sont également les bienvenues et nous les soutenons : diagnostic de performance énergétique, étiquetage environnemental, compteurs intelligents, rénovation, accompagnement des PME, recherche fondamentale et appliquée...

Nous avons beaucoup progressé, mais il reste beaucoup à faire et dans cette perspective, monsieur le secrétaire d'État, le groupe RRD participera avec enthousiasme à la préparation de ce sommet international de la COP21 afin que nous répondions ensemble et efficacement aux défis du changement climatique.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche. Monsieur le président, mesdames, messieurs, nous débattons aujourd'hui à la fois du cadre européen actuel et futur et, bien entendu, de l'action de la France. Le rapport parlementaire apporte des éclairages utiles et souvent convergents avec ceux du Gouvernement.

Le paquet énergie-climat 2020 définit trois grands objectifs pour l'Union européenne à l'horizon de 2020 : 20 % de réduction de la consommation énergétique européenne par rapport à l'augmentation tendancielle, objectif non contraignant, 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie totale et 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, ces deux derniers objectifs étant juridiquement contraignants.

L'objectif d'atténuer le changement climatique se décline en trois grands secteurs selon des modalités spécifiques.

Le secteur dit ETS – *Emission trading scheme* – concerne principalement la production énergétique carbonée et l'industrie. Le système communautaire d'échange de quotas d'émission impose depuis 2005 un plafond d'émissions à plus de 11 000 installations industrielles, responsables de 45 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne – environ 2 milliards de tonnes équivalent CO₂. En 2020, le plafond pour ces secteurs est de 21 % inférieur à leurs émissions de 2005.

Le secteur dit « partage de l'effort », ou « hors ETS » concerne principalement les transports, les bâtiments et l'agriculture. L'objectif de réduction est de la responsabilité des États membres et fait l'objet de plafonds annuels depuis le 1^{er} janvier 2013. L'objectif de réduction des secteurs hors ETS a été fixé à 10 % pour l'Union en 2020. La France s'est engagée à parvenir à une réduction de 14 % en 2020 par rapport à 2005.

Le dernier secteur concerne les émissions liées à l'utilisation des terres, à leurs changements et à la forêt. Ce secteur est couvert par les dispositions de mise en œuvre de la seconde phase du protocole de Kyoto.

S'agissant des énergies renouvelables, la France s'est fixé un objectif contraignant de 23 % dans sa consommation finale en 2020. Elle en était à 13,7 % en 2012, pour une cible de 14 % devant lui permettre d'atteindre comme convenu son objectif pour 2020.

M. Denis Baupin. Hum !

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Comme l'ont dit les orateurs et comme le souligne le rapport parlementaire, ce cadre a à la fois obtenu des résultats et marqué des limites.

L'Europe regarde également vers 2030. Le Conseil européen d'octobre 2014 a défini pour objectifs un accroissement de 27 % de l'efficacité énergétique, qui peut être revu à la hausse, un objectif de 27 % d'énergies renouvelables dans la consommation totale, contraignant au niveau européen mais non décliné en objectifs nationaux, et une réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030. Il reste désormais à définir les mesures d'application.

L'Union européenne a soumis au secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques le 6 mars sa « contribution nationale » dans le cadre de la préparation de la COP21, dans laquelle elle réaffirme son objectif de 40 % de réduction de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 par rapport à 1990.

La réforme la plus urgente est celle du système d'échanges de quotas, dit ETS. Des discussions sur la réserve de stabilité sont en cours entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Nous partageons les analyses du rapport parlementaire sur le système ETS et agissons au niveau européen pour une réforme ambitieuse, rapide et efficace.

Dans sa transition énergétique pour la croissance verte, la France a choisi de se fixer des objectifs allant à chaque fois au-delà des objectifs européens, ambitieux mais aussi réalistes. Ainsi, un objectif de réduction de 40 % de ses émissions de gaz à effet de serre a été retenu alors que les émissions par habitant des Français sont plus faibles que la moyenne européenne.

L'objectif de 32 % d'énergie renouvelable dans notre consommation totale en 2030 va au-delà de l'objectif européen tout en étant cohérent avec notre potentiel. C'est une vraie ambition, monsieur Baupin, et non la perpétuation d'on ne sait quel modèle du passé.

Enfin, pour l'efficacité énergétique, l'objectif est de diviser par deux la consommation à l'horizon 2050, avec une réduction de 20 % d'ici à 2030 par rapport à 2012, ce qui correspond à une amélioration de 30 % de l'efficacité énergétique dans la métrique utilisée par la Commission. La loi prévoit en outre une réduction de 30 % de la consommation d'hydrocarbures à l'horizon 2030.

Au-delà du projet de loi, qui sera voté définitivement avant l'été, le Gouvernement a souhaité mettre en œuvre des mesures fortes et rapides pour accélérer les dynamiques de transition énergétique : accélération de la rénovation énergétique des logements, avec par exemple le renforcement du crédit d'impôt ou des budgets de l'ANAH, nouvelle période des certificats d'économie d'énergie, appels à projets pour soutenir les territoires à énergie positive ou zéro déchets ou la méthanisation, effort important pour l'innovation dans le cadre des investissements d'avenir, renforcement du fonds chaleur, récents appels d'offres sur le photovoltaïque.

Je voudrais reprendre quelques-unes des questions posées par les orateurs, en commençant par la notion d'empreinte carbone évoquée notamment par Mme Lagarde. C'est un vrai sujet, pas encore forcément mûr au plan méthodologique. Par ailleurs, il ne faut pas donner l'impression d'esquiver notre responsabilité de réduire nos propres émissions. Nous pourrions cependant dans les années à venir travailler sur ce sujet à travers la stratégie nationale bas-carbone et ses révisions tous les cinq ans.

Monsieur Baupin, vous avez évoqué la nécessité d'avoir une ambition forte dans les renouvelables et l'efficacité énergétique et de fixer des objectifs aux entreprises à capitaux publics, et vous avez critiqué l'énergie nucléaire.

Le Gouvernement ne vous suivra pas sur ce dernier point. Nous pensons qu'à terme, notre production d'électricité reposera sur deux piliers, les énergies nouvelles renouvelables et le nucléaire. La loi fixera, pour la première fois, un objectif fort de diversification de notre production électrique. Il nous faut travailler à reconfigurer la filière nucléaire et à la consolider, et à définir l'avenir du parc, entre prolongations, nouveaux réacteurs et aussi fermeture de centrales.

Là où je vous suis, c'est sur les efforts concernant l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables des entreprises publiques. Ainsi, un nouveau contrat de service public avec GDF Suez est quasi finalisé, et un tel contrat sera élaboré avec EDF, qui devra aussi définir un plan stratégique pour atteindre les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie. Les contrats de service public concerneront en particulier les gestionnaires de réseaux de transport et distribution d'énergie, dont la mobilisation pour la transition énergétique est en effet fondamentale. La loi reconnaîtra d'ailleurs ce fait dans leurs missions et leur assigne de nouvelles obligations, par exemple en matière de fourniture de données.

Par notre dynamisme et cette exemplarité, nous voulons participer à la dynamique européenne et, plus globalement, à la négociation climatique de la COP21.

M. le président. Nous en venons aux questions. Je rappelle que questions et réponses ne peuvent excéder deux minutes chacune.

Nous commençons par une question du groupe écologiste. La parole est à Mme Danielle Auroi.

Mme Danielle Auroi. Monsieur le secrétaire d'État, je souhaite d'abord souligner combien, à quelques mois de la conférence internationale sur le climat, ce débat est important.

L'étude précise de ce qui a été fait, ou pas, met en lumière le chemin qui a été parcouru et montre que la lutte contre le changement climatique et l'augmentation de l'efficacité énergétique sont des questions vitales pour les générations futures. La seconde question, malheureusement, l'Union européenne l'abandonne trop souvent.

L'excellent rapport de François de Rugy et de Jean-Jacques Guillet sur l'évaluation du paquet énergie-climat de 2008 fait des propositions concrètes.

En tant qu'écologiste, en tant que fervente européenne, je voudrais insister sur le rôle crucial que doit jouer l'Union, car c'est elle qui est à la table des négociations, il ne faut pas l'oublier.

La situation énergétique en Europe reste très disparate. La crise ukrainienne a mis en évidence la dépendance au gaz russe d'une partie des États membres, et certains se sont laissés avoir par les gaz de schiste – et le regrettent aujourd'hui.

En France, il semblerait, que la page du tout nucléaire puisse être tournée, même si le dogme du nucléaire sans défaut et sans danger a la vie encore trop dure.

Au niveau européen, beaucoup estiment que le nouveau paquet énergie-climat manque d'ambition.

L'Europe paraît plus frileuse alors qu'elle se doit d'être exemplaire, notamment pour conduire l'indispensable harmonisation européenne du mix énergétique, le développement des renouvelables et la fiscalité carbone aux frontières.

Monsieur le secrétaire d'État, comment la France compte-t-elle influencer pour la construction de l'Europe de l'énergie et du climat, aussi cruciale pour l'avenir que l'a été en son temps la Communauté européenne du charbon et de l'acier ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Le Conseil européen d'octobre dernier a doté l'Europe d'objectifs énergie-climat ambitieux pour 2030. Pour la France, la maîtrise de la consommation d'énergie et la production d'énergies renouvelables sont les priorités. Ce sont les piliers de notre nouvelle loi sur la transition énergétique. Nous souhaitons faire de l'Europe le *leader* des énergies renouvelables qui contribueront à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à garantir notre sécurité énergétique. Toutefois, il est également important de ne pas sous-estimer la contribution de l'énergie nucléaire à la sécurité énergétique et à la décarbonisation. S'agissant de la sécurité énergétique, nous soutenons les propositions pour renforcer la sécurité d'approvisionnement en gaz, notamment l'élargissement au niveau régional des mécanismes de crise et les interconnexions permettant une plus grande diversification des approvisionnements.

L'Union de l'énergie doit nous permettre de nous doter d'une ambition et de règles communes, tout en respectant la responsabilité de chaque État sur le choix de son mix énergétique et sa sécurité d'approvisionnement. Il faut, dès lors, continuer à reconnaître la diversité des mix énergétiques nationaux, ainsi que la nécessité et la légitimité d'une régulation nationale complémentaire ciblée, adaptée aux spécificités nationales et bien proportionnée. Cela n'est pas incompatible avec une plus grande intégration du marché intérieur, que nous appelons de nos vœux. S'agissant de ce marché, il est nécessaire de ne pas remettre en cause ceux des tarifs réglementés de l'énergie qui ne constituent pas une barrière à l'entrée de nouveaux acteurs. Seuls les prix réglementaires

non contestables, c'est-à-dire constituant une barrière à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché, devraient être éliminés.

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe SRC. La parole est à M. Philippe Plisson.

M. Philippe Plisson. La Commission européenne a publié le 25 février dernier sa vision d'une Union de l'énergie, accompagnée de son projet de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le document se fonde sur l'accord européen conclu par les chefs d'État de l'Union européenne en octobre 2014. La Commission prône un accord juridiquement contraignant, transparent et dynamique, contenant des engagements justes et ambitieux. L'ensemble de ces engagements devraient permettre de réduire d'ici à 2015 les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'au moins 60 % par rapport à 2010. Pour y parvenir, l'Europe mise sur une réduction de l'intensité carbone de son économie de 50 % sur la période et cite le plan d'investissement européen pour décarboner l'économie européenne.

Mais alors que l'Europe souhaitait que les grands pays pollueurs annoncent des engagements clairs et précis, les premières critiques jugent ce document peu précis et manquant de détails sur le partage de l'objectif entre les États membres et les mesures politiques mises en œuvre. Publié en mai 2014, le rapport d'information sur l'évaluation du paquet énergie-climat de 2008 en France a permis l'identification de leviers qui conditionnent l'atteinte de ces objectifs et la réussite de la transition énergétique, notamment la mise en place d'une politique européenne de l'énergie à travers un mix énergétique européen diversifié et une harmonisation de la fiscalité écologique, outil de lutte contre les fuites carbone.

La France affiche son volontarisme en la matière et l'adoption prochaine de la loi sur la transition énergétique inscrira concrètement cet engagement dans les actes. Pour autant, n'est-ce pas au niveau européen que cette dynamique doit s'inscrire pour être pleinement efficace? Sans parler d'un *leadership* de la France, notre pays n'est-il pas en mesure d'impulser une dynamique pour que les États membres pensent européen en termes d'énergie, en particulier en profitant de l'opportunité de l'organisation de la COP21 en décembre à Paris?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Le rapport le dit, de même que tout le travail préparatoire du cadre énergie-climat 2030 : il faut des politiques européennes plus harmonisées et plus efficaces. La France souscrit à cet objectif, tout en rappelant que les États doivent pouvoir exercer leur responsabilité, par exemple en matière de sécurité d'approvisionnement, et mener une politique adaptée à leurs enjeux et caractéristiques. Tout ne peut pas se décréter. S'agissant de la fiscalité par exemple, il faut l'unanimité. Le projet de directive n'a pas encore pu aboutir au niveau européen, mais nous espérons sa relance. Sur d'autres sujets, comme l'ETS, nous espérons une réforme ambitieuse et opérationnelle, avec des signaux clairs pour les acteurs. On peut aussi renforcer les moyens et la coordination de la recherche. L'adéquation de la politique sur le climat avec la compétitivité des entreprises est également essentielle. Plusieurs études concluent à l'absence jusqu'à présent de fuites de carbone, mais appellent à la mise en place de mesures efficaces de protection contre ces fuites après 2020.

Plusieurs instruments, comme les allocations gratuites, les compensations financières, les mécanismes d'inclusion carbone ou le soutien à l'innovation, devraient être mobilisés

conjointement pour garantir les conditions d'incitation vers une industrie bas-carbone économiquement viable. Mais ces mesures ne seront réellement efficaces sur le long terme que si l'industrie exploite les potentiels de réduction d'émissions. La France, dans l'axe des conclusions du Conseil européen d'octobre, est favorable à des allocations gratuites, à hauteur de 100 % des émissions des meilleures technologies disponibles, pour les secteurs réellement exposés, avec un dispositif plus dynamique d'allocations en fonction de l'activité pour limiter les effets d'aubaine, tout en soutenant la croissance durable de l'industrie.

La France est favorable à la mise en place d'un mécanisme d'inclusion carbone. Un tel mécanisme consiste à intégrer dans le marché du carbone les produits fabriqués en dehors de l'Union européenne et relevant des secteurs exposés à des risques de fuite de carbone. Par exemple, les importateurs de produits comme l'acier ou le ciment devraient acquérir des quotas dans une proportion correspondant au contenu carbone des produits importés. Ce mécanisme pourrait dans un premier temps être testé pour un secteur pilote, comme le ciment, pour assurer un traitement équivalent des productions européennes et des importations. Cette mesure serait vraisemblablement conforme aux principes généraux de non-discrimination fixés par l'OMC.

La meilleure manière de lutter contre les fuites de carbone consiste en l'adoption, à la conférence de Paris en 2015, d'un accord international ambitieux. Il est nécessaire, dès à présent, de promouvoir le développement d'un prix du carbone dans les autres régions du monde, pour assurer un traitement équivalent des productions européennes et des importations.

M. le président. La parole est à M. Christophe Bouillon.

M. Christophe Bouillon. L'innovation et la recherche constituent le nerf de la bataille pour la transition énergétique, en Europe comme en France. S'agissant des biocarburants avancés, dans quelle mesure le Gouvernement souhaite-t-il faire levier afin de développer une véritable filière? De même, le stockage de l'énergie est un vrai sujet, accentué par les progrès des énergies renouvelables. La société Tesla vient d'annoncer le développement d'un procédé révolutionnaire. Sommes-nous prêts en France, grâce à des initiatives comme les plans industriels, à développer des procédés nous permettant de rester un pays exemplaire, d'être dans la course en termes d'innovation et de recherche?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Concernant les biocarburants, le Gouvernement souhaite avancer résolument dans une voie équilibrée, avec d'une part la volonté de développer des biocarburants de nouvelle génération, en particulier à partir de divers résidus et déchets, en limitant l'usage des sols agricoles et en minimisant tous les impacts environnementaux, et d'autre part celle de s'appuyer sur les investissements déjà faits dans les biocarburants dits de première génération, avec un outil industriel performant.

Vous nous avez également interrogés sur le développement des technologies et des capacités de stockage de l'énergie, qui représente un enjeu important pour les années à venir, dans une perspective de diversification du mix énergétique, avec notamment l'augmentation de la part des énergies renouvelables intermittentes dans la production d'énergie électrique. Le stockage de l'énergie apparaît ainsi comme une solution complémentaire à la maîtrise de la demande en énergie ou au développement des réseaux intelligents.

Dans ce contexte, le stockage de l'énergie fait l'objet de nombreuses initiatives. Afin d'accompagner les technologies vers l'industrialisation et de favoriser le développement d'une filière française compétitive, notamment à l'export, le Gouvernement a lancé un plan sur le sujet dans le cadre des 34 plans de la nouvelle France industrielle. Il porte sur le développement de deux segments complémentaires de la filière du stockage d'énergie : les batteries, qui offrent un bon rendement sur de courtes à moyennes durées, et l'hydrogène, qui permet de stocker sur de longues durées et qui constitue un vecteur de conversion de l'énergie, en particulier entre réseaux d'électricité et de gaz, ou pour la mobilité, avec les piles à combustible pour véhicules.

Le programme des investissements d'avenir soutient par ailleurs un certain nombre de projets innovants de stockage et de conversion de l'énergie à travers divers appels à projets lancés par l'ADEME depuis 2009. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, actuellement en nouvelle lecture, prévoit à son article 30 *quater* l'élaboration d'un plan de développement du stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné. La future stratégie nationale de recherche énergétique, également prévue en son article 53, devra identifier, y compris dans le domaine du stockage, les verrous technologiques appelant un effort particulier de recherche dans les prochaines années, afin de développer les technologies efficaces permettant un développement à coût maîtrisé.

M. le président. La parole est à M. Jacques Krabal, pour le groupe RRDP.

M. Jacques Krabal. Le groupe RRDP partage les grandes lignes du rapport et soutient l'immense majorité de ses propositions, à l'exception d'un point sur lequel nous avons un désaccord assez fort : nous ne sommes pas convaincus par ses réflexions sur l'agriculture et la consommation de viande. Certes, notre agriculture émet deux fois plus de gaz à effet de serre que la moyenne européenne, mais n'oublions pas qu'elle est la première d'Europe. Avant de favoriser la baisse de la consommation de viande, il faut continuer de lutter contre le gaspillage alimentaire et développer les circuits courts. De telles pistes doivent être retenues en priorité, d'autant qu'elles permettraient également de lutter contre les gaz à effet de serre. La consommation de viande est déjà fortement en baisse en France et les émissions de gaz à effet de serre produites par l'élevage ont diminué de 14 % entre 1990 et 2010.

Et puis, monsieur le secrétaire d'État, ne devrions-nous pas prendre en compte les services rendus par l'élevage et le stockage du CO₂ dans les prairies ? La valorisation de

l'herbe par l'élevage permet d'entretenir environ 13 millions d'hectares de prairies en France, qui sont autant de puits de carbone. Le groupe RRDP est très attentif à cette question. Quelle est la position du Gouvernement sur un sujet certes important pour les gaz à effet de serre, mais aussi pour le développement de nos territoires et pour l'agriculture et l'élevage ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Monsieur le député, vous avez déjà longuement débattu des émissions de gaz à effet de serre dues à la digestion des ruminants, autrement appelées méthane entérique, au cours de l'examen de la loi sur la transition énergétique. Cette loi prévoit de prendre en compte la spécificité du secteur agricole, notamment de l'élevage, dans la stratégie bas-carbone. Je ne reviendrai donc pas sur ce point.

Je suis d'accord avec vous sur le fait que les prairies permettent de stocker le carbone. Toutefois, il est parfois difficile pour un agriculteur de limiter les surfaces cultivées. L'élevage sur les prairies est une façon de concilier les enjeux économiques et environnementaux. La transition énergétique et écologique accompagne l'évolution progressive des pratiques agricoles vers une meilleure prise en compte des enjeux climatiques. Il faut pour cela donner à tous les agriculteurs des perspectives économiques nouvelles. C'est ce que nous faisons, notamment en développant la méthanisation.

M. le président. Je vous remercie, monsieur le ministre.

3

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, demain, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures quarante-cinq.)

La Directrice du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale

CATHERINE JOLY



ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu..... 6 mois	103,90
33	Questions..... 6 mois	76,95
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu..... 6 mois	93,40
35	Questions..... 6 mois	55,85
85	Table compte rendu.....	19,80

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 8 décembre 2014 publié au *Journal officiel* du 10 décembre 2014

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : 01-40-58-75-00 – Accueil commercial : 01-40-15-70-10 – Télécopie abonnement : 01-40-15-72-75

Prix du numéro : 3,90 €
(Fascicules compte rendu et amendements)