

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen du rapport sur la proposition de résolution sur les fonds souverains (M. Daniel GARRIGUE, Rapporteur) (n° 964)..... 2
- Examen du rapport sur la proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2009..... 6
- Examen d'un rapport d'information de la MILOLF (MM. Michel BOUVARD, Thierry CARCENAC, Charles de COURSON, Jean-Pierre BRARD, Rapporteurs)..... 9
- Informations relatives à la Commission 15

Mercredi 16 juillet 2008
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 106

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Didier Migaud,
*Président***



Le **Président Didier Migaud** a tout d'abord indiqué qu'il convient de mettre à jour la liste des rapports spéciaux afin de tenir compte des modifications que le Gouvernement prévoit d'apporter à la liste des missions et des programmes du projet de loi de finances pour 2009. Il n'est pas souhaitable de remettre en cause la liste des rapporteurs spéciaux, pour deux raisons : elle reflète l'équilibre politique de la Commission, et sa stabilité est un des gages de l'expertise des rapporteurs spéciaux, donc de leur capacité de contrôle. Il s'agit seulement d'actualiser le contour de leurs domaines de compétence.

Pour l'essentiel, les modifications de la maquette du budget correspondent à des regroupements de missions ou de programmes destinés à leur assurer un volume financier suffisant. Le passage au budget triennal suppose en effet que les missions soient suffisamment volumineuses pour faire face aux aléas conjoncturels avec une marge de manoeuvre raisonnable. C'est ainsi en particulier que seront fusionnées les missions *Développement et régulation économique* et *Pilotage de l'économie française* au sein d'une nouvelle mission *Économie*.

La mission *Sécurité sanitaire* va disparaître. Ses deux programmes, dépendant respectivement de la Santé et de l'Agriculture, n'ont jamais réussi à fonctionner selon une logique interministérielle et son volume est trop mince. Le Rapporteur spécial, M. Bruno Le Maire, traitera désormais du programme nouvellement inclus dans la mission *Agriculture*, ainsi que des informations figurant dans un document de politique transversale, à créer. Les crédits figurant dans la mission *Santé* seront fondus dans le programme de *Prévention et sécurité sanitaire*, et rapportés par le Rapporteur spécial *Santé*.

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de M. Daniel Garrigue, à l'examen de **la proposition de résolution (n° 964) de M. Daniel Garrigue sur les fonds souverains et l'Union européenne**.

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a rappelé qu'aux termes de l'article 88-4 de la Constitution, des résolutions peuvent être votées par chacune des assemblées sur les projets, propositions ou documents de l'Union européenne transmis par le Gouvernement au Parlement. Lorsque la délégation pour l'Union européenne adopte une proposition de résolution, elle est transmise à une commission permanente. La résolution adoptée par cette commission peut être inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée, ce qui n'arrive, malheureusement, que très exceptionnellement : ces dernières années, seule la résolution sur la directive Services a été débattue dans l'hémicycle.

La délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne vient d'adopter une proposition de résolution sur les fonds souverains, après avoir examiné la communication de la Commission européenne du 27 février 2008 sur une « *Approche européenne commune en matière de fonds souverains* » ainsi que le Livre blanc sur l'amélioration du cadre régissant le marché unique des fonds d'investissement du 15 novembre 2006.

Les fonds souverains sont très présents dans l'actualité depuis quelques mois. Le Président de la République s'est exprimé plusieurs fois sur le sujet, ainsi que la chancelière allemande Angela Merkel. Des projets de prises de participation dans des entreprises à caractère stratégique, comme EADS, ont aussi été l'occasion d'en discuter.

Les fonds souverains appartiennent à des États disposant de forts excédents de balances des paiements, générés par des exportations de ressources énergétiques – pays du

Golfe persique, Russie, Norvège – ou de biens et services dont les prix sont très compétitifs – Chine, Singapour. Ces pays cherchent des investissements de long terme qui leur permettront de faire face au tarissement de leurs ressources ou au renchérissement de leurs coûts de production. Ils peuvent également chercher des moyens d'action à l'échelle mondiale.

L'essentiel de ces fonds se trouve en Asie – Extrême et Moyen-Orient –, ce qui traduit un basculement de l'économie mondiale vers cette région, dont on ne mesure sans doute pas suffisamment l'ampleur. Il existe aujourd'hui une quarantaine de fonds souverains, qui totalisent environ 3 000 milliards de dollars.

Bien que cette somme soit considérable, ces fonds restent pour l'instant des acteurs financiers parmi d'autres : ainsi, les compagnies d'assurances gèrent au total 16 000 milliards de dollars, tandis que les banques disposent de 60 000 milliards de dollars. A l'inverse, les *hedge funds* disposent de capitaux deux fois moins importants que les fonds souverains : 1 600 milliards de dollars. D'autres acteurs publics puissants, comme des entreprises publiques ou des fonds de pensions, sont présents sur les marchés financiers mondiaux.

Toutefois, deux facteurs incitent à la prudence vis-à-vis des fonds souverains :

– d'une part, l'augmentation exponentielle de leurs capitaux : certaines évaluations estiment qu'ils totaliseront entre 15 000 et 30 000 milliards de dollars d'ici 2015 ;

– d'autre part, l'apparition chez eux d'une intention de prendre le contrôle d'actifs stratégiques ; ainsi, un fonds de Dubaï est très présent dans le secteur des ports et des voies maritimes ; il a échoué dans sa tentative de rachat de ports américains, mais il est très présent dans les infrastructures de Djibouti et en Mer Rouge.

Les réactions face à l'émergence des fonds souverains sont contrastées. D'un côté, ils ont une fonction de recyclage des capitaux à l'échelle mondiale qui est très positive, et qui a même joué un rôle essentiel lors de la crise de liquidités qui a frappé la finance internationale cette année. Cette fonction doit toutefois s'accompagner d'une amélioration de la transparence de leur gouvernance. C'est ainsi que les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne devraient apporter une contribution commune aux travaux menés dans le cadre du FMI et de l'OCDE sur l'élaboration d'un code de conduite s'adressant aux fonds souverains.

Par ailleurs, ces derniers investissent dans le développement local de leurs pays d'origine. Toutefois, leurs législations nationales comportent des dispositifs faisant obstacle aux investissements étrangers dans certains secteurs. Le Secrétaire d'État américain au Trésor, M. Hank Paulson, a soulevé cette question lors de son récent déplacement dans les pays du Golfe, en demandant une certaine réciprocité sur les investissements étrangers.

Deux sujets doivent retenir davantage l'attention de l'Union européenne : le risque de prise de contrôle d'actifs stratégiques par les fonds souverains, et la nécessité pour l'Europe de se positionner dans les investissements futurs.

Plusieurs États se sont donné les moyens d'agir contre les risques de prise de contrôle d'actifs stratégiques. Aux États-Unis, le CFIUS – comité sur l'investissement aux États-Unis – examine les projets d'investissements et réalise une enquête s'il l'estime nécessaire ; la décision de bloquer un investissement étranger appartient au président des

États-Unis, s'il l'estime nécessaire pour la sécurité nationale. Les enquêtes du CFIUS demeurent exceptionnelles. L'Australie dispose également d'une réglementation des investissements étrangers.

En Europe, le Royaume-Uni utilise ce type de dispositif de façon pragmatique. En France, le décret du 30 décembre 2005 protège les secteurs sensibles. En Allemagne, un projet de loi est en cours de préparation. Pour les pays de l'Union européenne se pose la question de la compatibilité de ces réglementations avec l'article 58 du Traité qui permet une infraction à la libre circulation des capitaux seulement si l'ordre et la sécurité publics sont menacés. Une procédure d'infraction contre le décret français de 2005 a d'ailleurs été engagée par la Commission européenne en avril 2006, mais elle semble gelée depuis lors. Il est donc souhaitable d'élaborer un dispositif à l'échelle de l'Union, sur la base duquel chaque État membre pourrait réagir dans le contexte national. C'est ce que recommandent les rapports de M. Hubert Védrine sur la France et la mondialisation, de septembre 2007, et de M. Laurent Cohen-Tanugi, sur « *L'Europe dans la mondialisation* », d'avril 2008.

Enfin, il est nécessaire que l'Europe se positionne dans les investissements du futur. Les fonds souverains sont aujourd'hui à même d'investir dans les secteurs stratégiques sur le long terme, comme l'énergie, l'espace et les transports. A titre d'exemple, certains fonds du Golfe ont un projet de financement du percement de la péninsule malaise. L'Europe doit de son côté essayer de canaliser des ressources pour investir dans ces secteurs. On connaît les limites du budget européen. Par ailleurs, les engagements de la Banque européenne d'investissement – BEI – sont orientés en priorité vers les nouveaux États membres de l'Union. Quant à la Caisse des dépôts et consignations, elle n'a ni les moyens ni la doctrine d'action lui permettant de jouer ce rôle, mais c'est un investisseur de long terme, et l'on peut envisager une coordination avec d'autres instruments ou organismes comparables en Europe afin de réaliser des projets communs.

L'Europe devrait trouver d'autres instruments de collecte pour canaliser ses ressources vers des investissements de long terme.

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a ensuite présenté sa proposition de résolution. Celle-ci comporte trois idées principales :

– créer un cadre européen permettant aux États membres de réagir face à des investissements qui toucheraient des secteurs stratégiques ou particulièrement sensibles. Le Rapporteur a indiqué que les services de la Commission européenne lui paraissaient plus ouverts sur ce sujet qu'il y a deux ans ;

– mettre en place des instruments européens permettant de canaliser et d'orienter des ressources significatives vers les investissements stratégiques de long terme ;

– inciter les fonds souverains à investir dans les pays en développement.

Le **Président Didier Migaud** a remercié Daniel Garrigue pour son analyse de cette question extrêmement sensible, analyse qui fait bien apparaître la nécessité de règles communes au plan européen, et qui devront s'articuler avec ce que chaque État membre considère comme ses intérêts stratégiques.

M. Jean-Pierre Brard a souligné qu'une forme de capital circulait particulièrement librement : celui qui n'a pas de patrie. L'Union européenne doit se doter d'un minimum de règles communes concernant des fonds souverains et trouver un juste équilibre entre le contrôle, la surveillance et la transparence, la libre circulation enfin. Surtout il conviendrait de préciser dans la résolution que les outils dont se dotera l'Union européenne doivent bénéficier d'une indépendance.

M. François Goulard s'est félicité de la présentation équilibrée faite par Daniel Garrigue, car il est aussi très positif que des capitaux s'investissent dans l'économie française. Par exemple, l'arrivée de capitaux étrangers dans les ports français serait bienvenue, mais ce n'est pas le cas actuellement, notamment pour des raisons statutaires. Il serait souhaitable que tant l'Union européenne que la France se dotent d'outils de veille mais il ne faut pas bloquer les possibilités d'investissement positives pour notre économie.

Le **Président Didier Migaud** a observé que la présence importante de capitaux étrangers n'est pas nouvelle dans la mesure où une partie de notre dette est justement détenue par ces capitaux étrangers. Toutefois, l'État doit pouvoir définir lui-même ce qu'il considère comme un secteur stratégique face à l'investissement étranger.

M. Daniel Garrigue a confirmé que les fonds souverains suscitaient une attitude d'ambivalence. D'un côté, un contrôle trop draconien risquerait d'éloigner ces investisseurs alors que la France a fait le choix de l'attractivité de son territoire ; de l'autre côté, il est utile de disposer d'un instrument de contrôle qui permet de réagir si nécessaire. Ainsi par exemple, le Gouvernement a réagi efficacement en prenant des participations dans nos chantiers navals lorsque se sont investis des capitaux asiatiques. Un autre problème délicat est celui de la capacité financière de l'Europe, de fait très limitée. Il serait souhaitable que, pour compenser cette faiblesse, des acteurs, comme la Caisse des dépôts française, la KfW allemande et la Casa dei Depositi italienne, recherchent une cohérence dans leurs interventions autour de véritables projets européens.

Le **Président Didier Migaud** a souligné qu'un code de bonne conduite international quant à la transparence de la circulation de ces fonds ne serait néanmoins pas assorti de sanctions.

M. Louis Giscard d'Estaing a observé qu'en effet le dispositif envisagé par la résolution ne prévoit pas de sanction, les seules sanctions possibles étant celles qui s'imposent à tous les investisseurs sur les marchés financiers.

M. Daniel Garrigue a répondu que la question était complexe car les comportements à sanctionner relèvent plutôt du mode de gouvernance de ces fonds. La question de la transparence de la gouvernance des fonds se pose d'ailleurs de la même façon pour les *hedge funds* et pour tous les opérateurs internationaux.

La Commission a *approuvé* la proposition de résolution n° 964 de M. Daniel Garrigue et *autorisé* la publication du rapport sur les fonds souverains.

*

* *

La Commission a ensuite procédé, sur le rapport de M. Daniel Garrigue, à l'examen de la **proposition de résolution (n° 1031) de M. Marc Laffineur sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2009 (n° E 3891)**.

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a expliqué que l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2009 constituait un document classique dont l'examen s'inscrit dans le cadre d'une procédure budgétaire longue. Demain, le 17 juillet, aura lieu d'une part, le Conseil des ministres des Finances Ecofin et d'autre part, la rencontre desdits ministres avec les représentants du Parlement européen et la Commission, ce que l'on appelle le trilogue.

Le projet de budget 2009 ne représentera qu'environ 1 % du revenu national brut – RNB – communautaire, c'est-à-dire 134,4 milliards d'euros de crédits d'engagement et 116,7 milliards d'euros de crédits de paiement.

Ce budget 2009 est préparé sous une triple contrainte. Il s'agit de la troisième année d'application du cadre financier résultant de l'accord institutionnel du 17 mai 2006 sur les perspectives financières 2007-2013. Par ailleurs, il s'inscrit dans la stratégie de la politique annuelle de la Commission pour 2009, définie le 13 février 2008. Enfin, les conclusions sur les lignes directrices du budget 2009, adoptées par le Conseil Ecofin du 4 mars 2008, soulignent que les dépenses doivent rester impérativement dans les limites fixées par le cadre financier pluri-annuel, ce qui doit se traduire par une maîtrise rigoureuse des crédits de paiement.

Le budget 2009, par ailleurs, s'inscrit dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle décision « Ressources propres » du 7 juin 2007, cette mise en œuvre ne pouvant s'appliquer qu'après la ratification de la décision du Conseil par les États membres. Au 1^{er} juin 2008, quatorze États avaient ratifié cette décision, dont la France par la loi du 19 juin 2008. Le budget 2009 sera l'un des derniers à être préparé selon la procédure ancienne puisque l'accord institutionnel du 17 mai 2006 a été conclu dans la perspective de la réforme d'ensemble du système budgétaire communautaire à partir de 2008-2009. Cette « clause de réexamen » ou de « rendez-vous » budgétaire a pris quelque retard dans sa mise en œuvre. En dernier lieu, le budget 2009 est préparé dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne.

Le Rapporteur, abordant la question de l'évolution des crédits proposés par l'avant-projet de budget communautaire, a rappelé que les crédits d'engagement augmentent de 3,1 % alors que les crédits de paiement diminuent de 3,3 %. Le budget privilégie la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, notamment les programmes du septième programme cadre de recherche-développement – PCRD – ainsi que *Erasmus Mundus*. Il met l'accent également sur le développement des réseaux trans-européens. Les crédits de cohésion sont en diminution pour un ensemble de raisons, notamment le démarrage tardif des programmes « *Coopération territoriale européenne* » et les délais consécutifs à la mise en œuvre de la concertation sur l'agenda pour la croissance et l'emploi.

Dans ce contexte, la Présidence française devra proposer des arbitrages, notamment en matière de fonds structurels, de nature à permettre des compromis entre les États bénéficiaires de la politique de cohésion et les États contributeurs nets. Par ailleurs, la Commission propose la création de deux nouvelles agences, dont le financement constitue un élément de débat avec le Parlement européen.

La question de la révision des recettes du budget communautaire est d'importance. M. Alain Lamassoure a été nommé Rapporteur par le Parlement européen sur le système des ressources propres de l'Union européenne et il est assisté dans son travail par Mme Catherine Guy-Quint, députée au Parlement européen. La perspective de la création de nouvelles ressources propres, au-delà de la TVA, se porte maintenant sur l'impôt sur les sociétés – IS. Depuis plusieurs années, le chantier de l'harmonisation des bases de l'IS est ouvert mais il se heurte aux réticences du Royaume-Uni et de l'Irlande, la Slovaquie et la République Tchèque étant également réservées. Il convient de relativiser le diagnostic selon lequel certains États européens pratiqueraient une forme de dumping fiscal. En tout état de cause, la démarche communautaire porte sur l'harmonisation des bases de l'IS et non sur le rapprochement des taux. Comme le dossier progresse lentement, il serait souhaitable que M. Lamassoure et Mme Guy-Quint puissent présenter un bilan d'étape de l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et de la mise en œuvre du nouveau système de ressources propres devant la commission des Finances.

Il est à remarquer que l'avant-projet de budget communautaire pour 2009 met en évidence une diminution des besoins en crédits de paiement alors que la Cour des comptes française exprime la crainte d'une augmentation très significative de la contribution française au budget communautaire. Cette divergence d'analyse est à souligner et mérite de plus amples investigations.

La proposition de résolution adoptée par la délégation pour l'Union européenne présente peu d'éléments saillants et elle est de nature à être adoptée sans modification par la commission des Finances.

En conclusion, le Rapporteur a indiqué qu'il est paradoxal que les États membres de l'Union européenne exigent une très grande rigueur lorsqu'il s'agit du budget communautaire alors qu'ils ne s'appliquent pas toujours à eux-mêmes une discipline comparable. Il serait souhaitable d'envisager sur le long terme de véritables contraintes sur les budgets nationaux aboutissant à une diminution des dépenses et, symétriquement, l'augmentation du financement des politiques publiques menées au moyen du budget européen.

Le **Président Didier Migaud** a constaté que la proposition de résolution formulée par la Délégation pour l'Union européenne est assez minimaliste, ce qui s'explique sans doute par la période de transition que constitue l'installation de la présidence française de l'Union européenne. Il serait intéressant d'auditionner la commission des budgets du Parlement européen, qui a déploré le manque d'ambition de l'avant-projet de budget.

M. Michel Bouvard a posé trois questions au Rapporteur.

Premièrement : ne faudrait-il pas, dans la résolution, afficher fermement la volonté de lutter contre la fraude intra-communautaire à la TVA ?

Deuxièmement : la remontée des prix agricoles, en particulier des céréales, se traduit-elle, dans l'avant-projet de budget, par une baisse des subventions, permettant de dégager par ailleurs des marges de manœuvre ?

Troisièmement : des réflexions sont-elles conduites sur le rôle et les moyens de la Banque européenne d'investissement, qui pourraient être renforcés ?

Le **Président Didier Migaud** a rappelé que lors de son audition par la commission des Finances, M. Patrick Artus avait formulé des propositions tendant à mieux utiliser la BEI.

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a indiqué que l'avant-projet de budget ne prévoit pas de réduction des subventions allouées à l'agriculture et à la pêche.

Les critiques de la commission des budgets portent essentiellement sur l'étroitesse des marges sous plafond, notamment pour les rubriques « Croissance durable », « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice » et « L'Union européenne, acteur mondial ».

Le rôle de la BEI est mal connu, alors même que ses interventions représentent un volume de plusieurs dizaines de milliards d'euros. La BEI finance en priorité des infrastructures dans les nouveaux États membres et participe également à l'aide au développement. Lors de l'adoption du septième programme cadre de recherche-développement – PCRD –, les propositions de la Commission et du Parlement européen étaient plus ambitieuses que le dispositif finalement arrêté par le Conseil ; l'écart devait être comblé par l'« instrument financier » de la BEI en matière de recherche et développement. Il serait intéressant de savoir quelles actions concrètes ont été conduites à ce titre.

Le **Président Didier Migaud** a déclaré qu'il faudrait essayer de mieux comprendre l'action de la BEI afin de l'inciter à être plus active encore.

Il a précisé par ailleurs que, le 15 septembre prochain, les présidents des commissions des Finances des vingt-sept États-membres se réuniront à Paris ; il souhaite qu'un représentant de chaque groupe politique soit présent. Deux sujets seront abordés en priorité : la concurrence fiscale et la fiscalité écologique.

M. Charles de Courson a souhaité connaître le taux de retour français, qui mesure l'écart entre la contribution au budget européen et les versements de l'Union européenne à la France.

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a indiqué que la France est, en volume, le premier bénéficiaire des dépenses communautaires. Néanmoins, la France demeure contributeur net au budget de l'Union, à hauteur de 3 milliards d'euros environ. L'Allemagne est le principal contributeur, sa contribution nette étant d'environ 9 milliards d'euros.

M. Charles de Courson a souligné que la contribution nette de la France au budget communautaire représente une faible part du produit intérieur brut. Il a ensuite interrogé le Rapporteur sur les perspectives à moyen terme du budget communautaire.

M. Daniel Garrigue, Rapporteur, a rappelé que la programmation financière 2007-2013 doit faire l'objet d'un bilan à mi-parcours. Pour ce bilan d'étape comme pour l'après-2013, existe un certain nombre de variables incertaines : l'avenir de la politique agricole commune, la poursuite de la stratégie de Lisbonne, les perspectives institutionnelles. En effet, la Commission et le Parlement européen seront renouvelés en 2009, tandis que l'avenir du traité de Lisbonne reste incertain.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur l'articulation entre le budget de l'État et le budget de l'Union européenne. Il serait opportun que le Gouvernement présente, dans le cadre des documents budgétaires, la contribution du budget communautaire aux missions et programmes du budget de l'État. À cet égard, l'exemple de l'agriculture est emblématique, les crédits du budget général étant plusieurs fois inférieurs aux crédits communautaires.

Le **Président Didier Migaud** a souligné l'intérêt de cette suggestion et rappelé que la commission des Finances a désigné un rapporteur d'information chargé de suivre de façon permanente les affaires européennes.

La Commission a *adopté*, sans modification, l'article unique de la proposition de résolution.

*

* *

La Commission a procédé, sur le rapport de MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, à l'examen d'un **rapport d'information de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (Milolf)**.

M. Michel Bouvard, Rapporteur, a indiqué que, comme chaque année depuis 2003, à l'exception, du fait des échéances électorales, de l'année dernière, la Mission s'est intéressée, de manière sélective, à certains aspects de l'application de la LOLF, pleinement entrée en vigueur en 2006. Pour son cinquième rapport, la Mission a retenu, d'une part, le thème de l'application de la loi organique dans les services déconcentrés de l'État autour d'une question centrale : la plus grande liberté de gestion promise aux responsables locaux est-elle véritablement au rendez-vous ? et, d'autre part, le thème des opérateurs de l'État, notion non prévue en tant que telle dans la LOLF, mais permettant de regrouper sous un vocable unique les différentes entités distinctes de l'État – essentiellement des établissements publics – qui participent aux politiques publiques.

En matière de gestion budgétaire déconcentrée, la Mission a constaté que la révolution de la LOLF n'avait pas – pas encore ? – eu lieu. La Mission a entendu exercer son « droit de suite » sur cette thématique qu'elle avait déjà explorée dans son précédent rapport, qui s'appuyait sur l'analyse des premiers mois de la gestion 2006 en « mode LOLF ». Pour mesurer le chemin parcouru, la Mission est retournée dans certaines régions visitées en 2006 – Champagne-Ardenne, Centre et Île-de-France –, afin d'entendre les services des préfectures de région et de département, les directions régionales des services déconcentrés et les autorités chargées du contrôle financier.

Il en ressort, tout d'abord, une amélioration du cadre général de la gestion budgétaire locale :

– la cartographie des budgets opérationnels de programme – BOP – a été simplifiée. Mais il faut aller encore plus loin, en supprimant des BOP centraux ;

– le calendrier d'élaboration et de validation des BOP a été accéléré : pour les gestionnaires locaux, les crédits sont donc disponibles plus tôt dans l'année. Des disparités importantes demeurent néanmoins ;

– la prise en compte de la dimension territoriale des politiques publiques a progressé, grâce à la meilleure valorisation du rôle du préfet de région sur les BOP « à enjeux » ;

– le contrôle financier a effectivement été allégé. Mais il faudrait encore progresser dans l'allègement, en rapprochant davantage contrôleurs financiers et ordonnateurs déconcentrés.

Toutefois, la liberté de gestion promise aux responsables locaux est encore loin d'être au rendez-vous. Le sentiment est donné d'une appropriation par les échelons centraux – ministères et responsables de programme – des souplesses de gestion offertes par la LOLF :

– au-delà de l'amélioration de son calendrier, le dialogue de gestion n'est pas nécessairement satisfaisant dans son contenu, soit que le responsable de programme ne s'y investisse pas, soit que les points de vue des gestionnaires locaux et de l'échelon préfectoral soient négligés ;

– le fléchage de crédits déconcentrés par le niveau central ne se dément pas. La délégation fractionnée des crédits en cours d'année vient également limiter les marges de manœuvre des gestionnaires locaux. Il faut mettre fin à ces pratiques contraires à la LOLF ;

– la fongibilité asymétrique n'est guère utilisée et parfois pas même utilisable. La gestion pluriannuelle des dépenses de l'État sur la période 2009-2011 devra être mise à profit pour responsabiliser davantage les gestionnaires et leur permettre de reporter d'une année sur l'autre sur les économies qu'ils ont pu réaliser grâce à une gestion plus « tendue » de la masse salariale. La Mission a pu constater une attente très forte des gestionnaires locaux sur les effets bénéfiques de la pluriannualité budgétaire : il ne faut pas les décevoir. Au-delà, il faut progresser vers un meilleur décompte des emplois publics et vers une déconcentration « managériale » de la gestion des ressources humaines – GRH. Cette dernière question est en effet l'un des grands points faibles de la gestion locale ;

– si la liberté de gestion des responsables de BOP rencontre des obstacles, c'est également faute d'outils de pilotage adaptés. Il convient donc, d'une part, de renforcer le contrôle de gestion, par exemple en lui conférant une place élevée dans la hiérarchie administrative et suffisamment proche du responsable de programme et, d'autre part, de mettre au point des systèmes d'information à la fois simples d'utilisation et permettant réellement d'exploiter les potentialités de la LOLF. Les attentes relatives à l'application Chorus sont également très fortes ;

– enfin, le volet « performance » de la gestion publique n'a toujours pas l'importance qui devrait être la sienne. Au plan local, il est davantage perçu comme une charge de travail supplémentaire qu'un outil de gestion nouveau. Or, la performance doit devenir un outil de management dans les services déconcentrés : il faut adapter les indicateurs au niveau opérationnel et comparer leurs résultats d'une région à l'autre. Les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances devraient d'ailleurs davantage s'intéresser aux modalités de déclinaison des dispositifs de performance « sur le terrain ».

Quant aux opérateurs de l'État, **M. Michel Bouvard, Rapporteur**, a indiqué que ces derniers forment un ensemble très hétérogène sur le plan des statuts : établissements publics, groupements d'intérêt public, associations,...

Depuis le projet de loi de finances 2007, une annexe générale « jaune » sur les opérateurs de l'État accompagne le projet de loi de finances. Elle présente une liste des opérateurs, les flux financiers dont ils bénéficient ainsi que les emplois qu'ils rémunèrent. Le projet de loi de finances pour 2008 identifie 649 organismes – c'est beaucoup – répondant à la définition d'opérateurs de l'État, dont 485 opérateurs principaux qui font l'objet d'un développement spécifique dans les projets et rapports annuels de performances.

La création des « agences », sur le modèle anglo-saxon ou scandinave, est en soi un vecteur intéressant de modernisation de la gestion de l'État. D'un côté, les opérateurs de l'État ont été créés pour donner la souplesse de gestion nécessaire à la mise en œuvre de certaines politiques publiques, notamment dans la gestion des moyens financiers et des ressources humaines. D'un autre côté, leur multiplication et les conditions d'exercice de leur tutelle par les services de l'État laissent craindre des dérives en matière budgétaire.

Le rapport de septembre 2005 de MM. Alain Lambert et Didier Migaud avait fixé trois critères pour qualifier un organisme d'opérateur de l'État : activité de service public, financement majoritaire et contrôle direct de l'État. L'évolution du nombre des opérateurs de l'État n'est pas facile à suivre car l'application même des critères de définition des opérateurs est encore hésitante. Ces dernières années ont cependant vu se créer un grand nombre d'opérateurs, par exemple l'Agence nationale de rénovation urbaine – ANRU –, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances – ACSÉ – ou l'Agence nationale des titres sécurisés... Le ministère de la Culture dispose de 80 opérateurs – ce qui est sans doute beaucoup trop – et a même théorisé cette situation en parlant de « déconcentration fonctionnelle ».

On peut craindre que les ministères n'utilisent les opérateurs pour contourner les objectifs du Gouvernement en matière de finances publiques.

De nombreux opérateurs disposent de taxes affectées. Selon l'annexe « jaune » sur les opérateurs de 2008, les taxes affectées aux seuls opérateurs principaux sont prévues à un montant total de 7,9 milliards d'euros. Il est dommage que cette annexe ne comptabilise pas pour l'ensemble des opérateurs le montant total des taxes affectées. D'un autre côté, l'annexe annuelle au projet de loi de finances sur « L'évaluation des voies et moyens » recense le « produit des impôts affectés à des personnes morales autres que l'État », mais ne distingue pas les opérateurs des organismes sociaux et des collectivités territoriales. Une plus grande transparence vis-à-vis du Parlement sur le produit de l'ensemble de ces taxes affectées aux opérateurs permettrait de contrôler que leur augmentation ne devienne pas un moyen de contourner la norme de dépense de l'État.

S'agissant des effectifs, le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État de 2007 parle « d'un contexte caractérisé par le transfert massif d'effectifs de l'État vers les opérateurs ». L'annexe « jaune » de 2008 sur la fonction publique précise que : « depuis 1994, les effectifs des EPA ont progressé de 46,7 % alors que ceux des ministères n'ont augmenté que de 4,5 %. (...) Ils ont contribué pour 38 % à la croissance des effectifs de la fonction publique d'État. »

La même annexe comptabilise un total d'« environ » 239 636 emplois, alors qu'ils étaient 237 089 en 2007. Le solde global des emplois entre 2007 et 2008 est donc de + 2 547 ETPT. Ce décompte des effectifs des opérateurs manque de fiabilité : une partie seulement des opérateurs utilise la méthodologie commune en ETPT ; en outre le calendrier d'élaboration des décomptes sur les effectifs prévus et définitifs des opérateurs est postérieur aux lois de finances initiale et de règlement.

L'article 64 de la loi de finances pour 2008 dispose qu'« à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances. » La circulaire de la direction du Budget du 25 avril 2008 effectue une distinction entre effectifs pérennes et temporaires, ainsi qu'entre effectifs financés sur dotations budgétaires et sur ressources propres. La mise en application de cette circulaire

devra être surveillée pour qu'elle n'aboutisse à soustraire des plafonds d'emplois la plus grande partie des effectifs pérennes financés sur ressources propres.

Les opérateurs ont la possibilité de s'endetter et ne s'en privent pas. La dette maastrichtienne totale des organismes divers d'administration centrale – ODAC – était de 97,4 milliards d'euros fin 2007. Si cet endettement est consolidé dans la dette publique au sens du Traité de Maastricht, il ne fait pas l'objet d'une information suffisante au Parlement. En outre une réflexion devrait être conduite sur la définition de règles générales encadrant le recours à l'emprunt des opérateurs.

Le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle – MEC – de la commission des Finances présenté en juin 2008 par MM. Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont rappelait qu'une part importante du patrimoine domanial est cantonnée auprès des opérateurs de l'État. La direction générale des Finances publiques – DGFIP –, en charge du recensement et de l'évaluation, estime que les opérateurs contrôlent presque autant de biens immobiliers – 23 000 – que l'État – 30 000.

La Cour des comptes, dans son rapport sur la certification des comptes de l'exercice 2007, a maintenu sa réserve substantielle sur les comptes des opérateurs.

La logique de la LOLF impliquerait que l'on applique aux opérateurs de l'État le même type de stratégie de performance que pour ses services.

Le pilotage des opérateurs est limité. Avec la mise en œuvre de la LOLF, le pilotage des opérateurs a vocation à se développer et à compléter l'exercice traditionnel de la tutelle. Il devrait entraîner une rénovation de la tutelle, qui deviendrait moins tatillonne et plus stratégique. Force est de constater que, pour les programmes où le poids des opérateurs est important, les marges de manœuvre des responsables de programme sont fortement limitées – crédits, effectifs, stratégie.... Au-delà de la tutelle métier, ces derniers doivent encore trouver leur positionnement par rapport aux directeurs des affaires financières dans l'exercice de la tutelle financière. Dans les nombreux cas où les opérateurs dépendent de plusieurs ministères, – par exemple le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles – CNASEA –, la tutelle multiple s'en trouve souvent compliquée et affaiblie et comporte des risques de contradiction et de dilution des responsabilités. Le lien des opérateurs avec les services déconcentrés de l'État reste encore à parfaire. Il en est ainsi pour la politique de la ville, où les préfets peinent à trouver des marges de manœuvre face à l'ANRU ou l'ACSÉ.

Le pilotage des opérateurs passe par un outil incontournable, le contrat d'objectifs et de moyens, qui n'est pas généralisé loin s'en faut – par exemple à l'Opéra national de Paris ou dans les offices agricoles. Ces contrats peuvent être perçus par les tutelles comme porteurs de risques de rigidification de la dépense sans contreparties suffisantes. Ils devraient lier les engagements du programme de rattachement – allocation de moyens – à ceux de l'opérateur – résultats obtenus dans le cadre de la stratégie de performance. Les universités constituent un des rares cas de contractualisation aboutie avec des contrats quadriennaux assortis d'un dispositif d'évaluation et de présentation de résultats.

L'intégration des opérateurs dans la stratégie de performance des missions et programmes est encore embryonnaire. Les opérateurs sont encore trop peu ou pas du tout associés à la procédure budgétaire. Le dialogue de gestion entre les opérateurs et leurs tutelles devrait permettre aux opérateurs de participer à la stratégie de performance du ou des

programmes de rattachement ; en contrepartie, il devrait faire apparaître la contribution des opérateurs aux objectifs des politiques publiques.

Enfin la qualité des documents comptables et budgétaires, tels que transmis au Parlement dans les projets et rapports annuels de performances, est perfectible.

M. Michel Bouvard, Rapporteur, a conclu en rappelant que les travaux de la Mission ont conduit ses membres à dresser un constat largement partagé, au-delà des sensibilités politiques différentes. Par exemple, un consensus existe pour approuver le fait que les opérateurs soient maintenant placés sous plafond d'autorisation d'emplois. Cela ne revient pas à souscrire au choix gouvernemental – qui fait débat – du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Les membres de la Mission, qui a exclusivement à connaître de la mise en œuvre de la LOLF, ne se prononcent pas sur le suivi de cette décision du Gouvernement chez les opérateurs de l'État.

Le **Président Didier Migaud** a jugé que la LOLF constitue en effet un outil pour plus de transparence et une meilleure efficacité de la dépense. Mais il convient de ne pas confondre l'outil avec les objectifs des politiques. La LOLF est l'un des outils d'une bonne gestion publique. À cet égard, les travaux de la Mission sont essentiels. La Commission des Finances doit d'ailleurs jouer un rôle de gardien de l'esprit de la LOLF, tant on voit qu'elle est d'une application très inégale selon les ministères et selon les territoires. De la même manière, les principes de la responsabilité du gestionnaire et de la souplesse de la gestion des crédits sont très inégalement appliqués. La réduction des contrôles tatillons doit conduire à plus faire confiance, quitte à engager les évaluations et les vérifications nécessaires.

M. Charles de Courson, Rapporteur, a invité le Président à transmettre les travaux de la Mission aux différents acteurs, assortis de ses propres commentaires, en particulier sur telle ou telle proposition. Un exemple serait celui de la recommandation n°17, qui préconise de revenir sur la création d'opérateurs qui ne sont visiblement que des démembrements de l'État sans réelle autonomie. C'est par exemple le cas de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF –, qui a été mise en place et dotée de ressources propres, dont la plus grande partie était issue des dividendes des sociétés d'autoroutes. Le Gouvernement a autorisé l'AFITF à s'endetter pour accélérer notamment la mise en place de certaines infrastructures. Toutefois, avec la vente des sociétés d'autoroutes, les recettes de l'agence se sont tariées. Celle-ci a donc obtenu une dotation en capital pour lui permettre de se maintenir pendant deux ans. L'agence voit donc fondre ses ressources, et n'a pas eu d'autorisation d'emprunt, alors même qu'elle verse des fonds de concours à l'État. Elle devra faire face à un besoin de financement de 900 millions d'euros par an entre 2009 et 2012. Une seule solution s'avère donc praticable : il faut « rebudgétiser » cet opérateur qui se révèle en réalité inutile.

Une autre question peut se poser : celle des comptes consolidés de l'État qui, à l'heure actuelle, n'existent pas. Les transferts de recettes et de charges à des opérateurs reviennent à une déconsolidation. ODAC et opérateurs ne se recouvrent que partiellement : il y a plus de 600 opérateurs sur 800 ODAC. Ainsi, les agents de l'eau sont des opérateurs qui regroupent près de 95 % des moyens financiers de la politique de l'eau. Les chambres consulaires, qui gèrent les aéroports sauf Aéroports de Paris, ne sont pas considérées comme des opérateurs.

M. Michel Bouvard, Rapporteur, a souligné qu'en effet, si les opérateurs et les ODAC sont proches – ils entrent tous dans le périmètre de la dépense publique, de la dette publique et des prélèvements obligatoires –, ils ne se recoupent pas : par exemple, les agences de l'eau sont des opérateurs mais pas des ODAC, tandis que les structures de désendettement et de défaisance, comme le Consortium de réalisation – CDR – sont des ODAC, mais pas des opérateurs. Un tableau indiquant les périmètres respectifs et les intersections des deux notions serait bienvenu.

M. Charles de Courson, Rapporteur, a ajouté qu'en loi de finances, la dette de l'État correspond à celle des administrations publiques – APU –, mais elle ne recoupe pas les données qui sont celles de la loi de règlement, pas plus qu'elles ne comportent l'éventuelle dette des opérateurs. On estime que la dérive de la dépense réelle est environ supérieure d'un point à l'augmentation des dépenses de la loi de finances. Cela signifie que l'on utilise les opérateurs pour contourner les règles que l'État s'impose par ailleurs à lui-même.

M. Michel Bouvard, Rapporteur, a également signalé le problème des entrées et des sorties des opérateurs dans la liste de l'annexe « jaune » au projet de loi de finances, qui ne donnent véritablement lieu à aucune explication. Le périmètre des opérateurs change donc en permanence. Si l'on peut comprendre la sortie des instituts universitaires de formation des maîtres – IUFM – du champ des opérateurs, en raison de leur intégration aux universités, ou celle de l'Établissement français du sang – EFS –, qui n'existe plus, en revanche certains disparaissent de ce périmètre alors que les structures existent toujours, comme l'agence nationale pour les chèques-vacances – ANCV. Cette agence, comme d'autres, est d'ailleurs bénéficiaire de dépenses fiscales ou de dépenses liées à des niches sociales. Il faut donc impérativement parfaire notre connaissance des opérateurs, mieux piloter et s'orienter progressivement vers la consolidation des comptes, pour ensuite pouvoir exercer un contrôle réel et efficace.

Le **Président Didier Migaud** a toutefois rappelé que certains opérateurs présentent un bilan positif : on peut penser à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU – malgré des difficultés de pilotage qui ont pu être identifiées. Il convient donc de faire le tri, pour distinguer entre les opérateurs dont l'utilité est avérée et ceux dont l'utilité est discutable.

M. Michel Bouvard, Rapporteur, a indiqué que la transparence de ce point de vue est incomplète : en loi de finances pour 2007, par exemple, le Gouvernement a demandé à la Caisse des dépôts et consignations de verser un complément à l'ANRU car le budget de l'État n'a finalement pas octroyé les fonds prévus initialement pour l'agence.

M. Thierry Carcenac, Rapporteur, a estimé qu'un autre problème est celui de la gestion des ressources humaines et du manque de recours à la fongibilité asymétrique. Il conviendrait que les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances se montrent attentifs à ces questions dans leurs domaines respectifs. Un sujet qui n'a pas été évoqué est celui de l'efficacité des systèmes d'information financière et budgétaire, dont le financement doit être particulièrement surveillé. Il faut également rappeler que la transparence des opérateurs passe par une comptabilisation fiable du nombre des équivalents temps plein travaillé – ETPT.

*

* *

Le **Président Didier Migaud** a enfin évoqué devant de la Commission les récentes décisions intervenues au sujet du consortium de réalisation – CDR –, structure de défaillance des actifs compromis du Crédit Lyonnais, et a appelé M. Charles de Courson, représentant l'Assemblée nationale au conseil d'administration de l'établissement public de financement et de restructuration – EPFR – à présenter dès le mois de septembre un compte-rendu de mandat, faisant notamment le point à ce sujet. Dans la continuité de cette communication, la commission des Finances procédera à des auditions, en particulier des ancien et actuel présidents du CDR et conviendra des suites à leur donner.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– MM *Didier Migaud, Michel Bouvard, Jérôme Chartier, Yves Censi, Hervé Mariton, Jérôme Cahuzac et Jean-Launay* comme *candidats titulaires* ;

– MM. *Jean-François Mancel, François Scellier, Patrice Martin-Lalande, Dominique Baert, Pierre Bourguignon et Charles de Courson*, comme *candidats suppléants*,

pour siéger à une éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 (n° 917).

La Commission a également nommé M. Daniel Garrigue, Rapporteur sur la proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2009.

La Commission a validé, selon le tableau ci-joint, la liste des rapporteurs spéciaux pour l'année 2009.

LISTE DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

	Rapporteurs spéciaux
1. Action extérieure de l'État	M. Jean-François MANCEL
2. Administration générale et territoriale de l'État	M. Marc LE FUR
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales :	
3. Politiques de l'agriculture ; <i>Développement agricole et rural</i>	M. Nicolas FORISSIER
4. Sécurité alimentaire	M. Bruno LE MAIRE
5. Aide publique au développement ; <i>Prêts à des États étrangers</i>	M. Henri EMMANUELLI
6. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	M. Jean-François LAMOUR
7. Conseil et contrôle de l'État	M. Pierre BOURGUIGNON
Culture :	
8. Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture ; <i>Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale</i>	Mme Marie-Hélène des ESGAULX
9. Patrimoines	M. Nicolas PERRUCHOT

<p>Défense :</p> <p>10. Préparation de l'avenir</p> <p>11. Budget opérationnel de la Défense</p>	<p>M. Jean-Michel FOURGOUS</p> <p>M. Louis GISCARD D'ESTAING</p>
<p>12. Direction de l'action du Gouvernement ; <i>Publications officielles et information administrative</i></p>	<p>M. Jean-Pierre BRARD</p>
<p>Écologie, développement et aménagement durables :</p> <p>13. Protection de l'environnement et prévention des risques ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables</p> <p>14. Énergie et matières premières</p> <p>15. Transports aériens et météorologie ; <i>Contrôle et exploitation aériens</i></p> <p>16. Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes ; <i>Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ;</i> <i>Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres</i></p>	<p>M. Jacques PÉLISSARD</p> <p>M. Alain CACHEUX</p> <p>M. Charles de COURSON</p> <p>M. Hervé MARITON</p>
<p>Économie :</p> <p>17. Développement des entreprises et de l'emploi</p> <p>18. Tourisme</p> <p>19. Commerce extérieur</p> <p>20. Statistiques et études économiques ; Stratégie économique et fiscale ; <i>Accords monétaires internationaux</i></p>	<p>M. Jérôme CHARTIER</p> <p>M. Pascal TERRASSE</p> <p>M. Olivier DASSAULT</p> <p>M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER</p>
<p>21. Engagements financiers de l'État</p>	<p>M. Dominique BAERT</p>
<p>22. Enseignement scolaire</p>	<p>M. Yves CENSI</p>
<p>Gestion des finances publiques et des ressources humaines :</p> <p>23. Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public ; Facilitation et sécurisation des échanges</p> <p>24. Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ; Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</p> <p>25. Fonction publique</p> <p>26. Politique immobilière de l'État ; <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État ;</i> <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i></p>	<p>M. Thierry CARCENAC</p> <p>M. Pierre-Alain MUET</p> <p>M. Georges TRON</p> <p>M. Yves DENIAUD</p>
<p>27. Immigration, asile et intégration</p>	<p>Mme Béatrice PAVY</p>
<p>28. Justice</p>	<p>M. René COUANAU</p>

29. Médias ; <i>Avances à l'audiovisuel public</i>	M. Patrice MARTIN-LALANDE
30. Outre-mer	M. Jérôme CAHUZAC
31. Politique des territoires	M. Jean-Claude FLORY
32. Pouvoirs publics	M. Jean LAUNAY
33. Provisions	M. Philippe VIGIER
Recherche et enseignement supérieur :	
34. Politiques de la recherche	M. Daniel GARRIGUE
35. Recherche dans les domaines du développement durable	M. Alain CLAEYS
36. Enseignement supérieur et vie étudiante	M. Laurent HÉNART
37. Régimes sociaux et de retraite ; <i>Pensions</i>	MM. Patrick LEMASLE et Michel VERGNIER
38. Relations avec les collectivités territoriales ; <i>Avances aux collectivités territoriales</i>	M. Marc LAFFINEUR
39. Remboursements et dégrèvements	M. Jean-Yves COUSIN
40. Santé	M. Gérard BAPT
41. Sécurité	M. Michel DIEFENBACHER
42. Sécurité civile	M. Georges GINESTA
43. Solidarité, insertion et égalité des chances	M. Jean-Marie BINETRUY
44. Sport, jeunesse et vie associative	M. Henri NAYROU
Travail et emploi :	
45. Politiques du travail et de l'emploi	M. Frédéric LEFEBVRE
46. Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	M. Gaétan GORCE
Ville et logement :	
47. Ville	M. François GOULARD
48. Logement	M. François SCELLIER
49. <i>Participations financières de l'État ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	M. Camille de ROCCA-SERRA

Rapport d'information (usage des pouvoirs du premier alinéa de l'article 57 de la LOLF) :

50. Affaires européennes	M. Jean-Louis DUMONT
--------------------------	----------------------

