ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

COMPTE RENDU N° 82

(Application de l'article 46 du Règlement)

Jeudi 21 septembre 2006
(Séance de 10 heures 15)

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président

SOMMAIRE

pages

– Communication de M. le Président sur l'enquête de la Cour des comptes, relatives aux exonérations de cotisations sociales et décision de publication de cette enquête..... 2

– Audition de M. Philippe AUBERGER, Président de la commission de surveillance, et de M. Francis MAYER, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, sur l'activité de la CDC 6

– Information relative à la Commission..... 14

Le Président Pierre Méhaignerie a tout d'abord indiqué que le texte sur la participation, dont la Commission s'est saisie pour avis, pourrait, le cas échéant, être complété par le dépôt d'une lettre rectificative portant sur l'introduction en bourse des clubs de football et sur le ticket transport.

M. Didier Migaud s'est interrogé sur l'éventuelle adjonction de dispositions sur les stock-options.

M. Philippe Auberger a jugé que ce texte rassemble désormais des dispositions très éparses, la partie sur l'épargne proprement dite risquant d'être fort diluée.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'à sa connaissance, d'éventuelles dispositions sur les stock-options proviendront d'amendements, et a rappelé son souci que la commission compétente au fond laisse suffisamment de marges de manœuvre à la commission des Finances.

*
* *

Puis la Commission a entendu une communication du **Président Pierre Méhaignerie** relative à **l'enquête de la Cour des comptes sur les exonérations de cotisations sociales et leur efficacité.**

Abordant l'examen de cette enquête, **le Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que celui-ci devait permettre de trancher une question de principe.

La LOLF a prévu, à l'article 58-2° que la Commission peut demander des enquêtes à la Cour des comptes. Depuis 2002, en moyenne cinq à six demandes par an sont effectuées sur les sujets les plus divers : régimes spéciaux de retraite, desserte aérienne outre-mer, enseignants qui ne sont pas en face à face pédagogique, PPE…

Une fois les résultats de l'enquête parvenus à la Commission, dans le délai de huit mois, il était convenu que ceux-ci seraient envoyés sans délai au Rapporteur spécial concerné et, si ce dernier n'y voit pas d'objection, mis à disposition de l'ensemble des commissaires dans un délai de quinze jours, le cas échéant, avec une note explicative. Ce système n'empêche pas tout risque de fuites, et met la Cour, auteur de l'enquête, dans une position ambiguë puisque seule la Commission peut décider de sa diffusion.

Il serait donc souhaitable que, systématiquement, les enquêtes de la Cour fassent l'objet d'un débat au sein de la Commission, qui déciderait alors de leur publication. Si cette décision était prise, rien ne ferait alors obstacle à ce que la Cour mette en ligne le résultat de ses enquêtes. La présente enquête sur les exonérations de charges sociales étant arrivée à la Commission en août, elle a déjà largement été diffusée, et il semble donc souhaitable qu'elle fasse l'objet d'une publication, ce qui assure une information beaucoup plus égalitaire.

Il ressort du rapport de la Cour, en premier lieu, que le coût des exonérations a été très sensiblement alourdi et atteint presque 20 milliards d'euros. Ceci est principalement dû à la réduction du temps de travail. Ensuite, il faut également constater que si les allègements de bas salaires et la compensation des 35 heures sont déterminants, s'y ajoutent aujourd'hui de très nombreux dispositifs ponctuels, zones franches urbaines ou outre-mer, que le rapport analyse. La tentation est qu'à chaque projet de loi on ajoute de nouveaux cas. L'efficacité des mécanismes ponctuels n'est pas avérée.

Le rapport explore deux pistes, l'une tenant à l'abaissement du seuil de sortie des exonérations, dont le niveau est actuellement de 1,6 SMIC. Le passage à 1,3 SMIC réduirait le coût global d'environ 7 milliards d'euros. Cette évaluation paraît élevée. Une autre piste consisterait à limiter les mécanismes aux entreprises de cinquante salariés.

À titre personnel, le Président Pierre Méhaignerie s'est déclaré réservé sur ces formules, notamment parce qu'elles créent des effets de seuil. Un sentiment d'érosion du pouvoir d'achat est déjà largement répandu chez de nombreux salariés rémunérés autour du SMIC. Il convient de ne pas renforcer ce sentiment, le tassement des salaires étant réel. Il paraît préférable de faire une pause dans la politique d'exonérations, et d'envisager une barémisation, qui rendrait plus lisible le poids réel des charges sociales.

M. Claude Thélot, conseiller maître à la Cour des comptes, a estimé que la décision de diffusion de l'étude remise à la Commission en application de l'article 58-2° de la LOLF, est du seul ressort de celle-ci. La Cour n'a pas à se prononcer sur cette question, mais souhaite pouvoir alimenter le débat public. Le Premier président Philippe Séguin est attaché à ce que les travaux de la Cour reçoivent une large publicité, même si la décision n'appartient pas à la Cour, mais à la Commission.

Sur le fond de l'étude, il ne fait guère de doute que les allégements de charges ont créé des emplois, notamment des emplois peu qualifiés, mais le dispositif a pris aujourd'hui une ampleur considérable, sans commune mesure avec le système initial, puisqu'il coûte environ 20 milliards d'euros au budget de l'État. Par conséquent, les créations d'emplois induites, variables selon les secteurs, n'empêchent pas une interrogation fondamentale sur l'évolution du dispositif, dans le sens d'une réduction de la voilure. À cet égard, plusieurs pistes de réduction peuvent être étudiées. Si, au contraire, on souhaite stabiliser l'existant, comme semble le préconiser le Président Pierre Méhaignerie, se pose alors la question de la barémisation des allègements de charges. Comme l'a montré le récent rapport des inspections, le sujet est complexe ; en outre, la barémisation ne garantit pas la stabilité des allègements. Le jeu en vaut-il la chandelle ? Quoi qu'il en soit, le dispositif d'allègements est devenu trop important pour que l'on ne s'interroge pas sur son devenir.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, après avoir rappelé que le coût des allègements de charges pour le budget de l'État avait été multiplié par près de 10 en 10 ans, a insisté sur l'absolue nécessité d'une évaluation des effets de ces dispositifs, et salué à ce titre la qualité de l'étude remise par la Cour des comptes. Il est vrai qu'il a été fait état des conclusions de cette étude dans le courant de l'été, à l'occasion des échanges noués avec le Gouvernement sur les grandes lignes du prochain budget. À n'en pas douter, ces échanges ont pesé dans la décision de cantonner la suppression des 2,1 points restants de cotisations sociales au niveau du SMIC aux entreprises de moins de 20 salariés.

Au-delà, il faut rappeler la double origine du dispositif actuel. Dans un premier temps, les allègements de charges, à l'image de la « ristourne Juppé », ont contribué à diminuer le coût du travail peu qualifié afin de préserver des emplois, de lutter contre la délocalisation de certaines activités, et éventuellement de créer des emplois supplémentaires. Mais, dans un deuxième temps, les allègements de charges ont servi à compenser le coût de la mise en place des 35 heures, puis le système a été lissé sur plusieurs années au moyen de « l'allègement Fillon ». Ceci s'est substitué à un dispositif dont la finalité était la baisse du coût du travail. Dire combien d'emplois ont été sauvegardés ou créés grâce à ce dispositif composite – 150.000, 400.000, 500.000 ? – est très difficile. Au moins l'effet global est-il positif, comme l'indique la Cour des comptes. Mais les emplois sauvegardés ou créés l'ont été, pour l'essentiel, dans le secteur abrité de la compétition internationale. Et la Cour a raison, sur ce point également, de modérer l'enthousiasme.

Pourquoi la barémisation est-elle souhaitable ? Parce qu'un minimum de transparence est nécessaire sur un système qui combine exonérations générales de charges et exonérations spécifiques pour 4 à 5 milliards d'euros, selon un agencement opaque qui préserve certaines situations acquises. Il est très significatif de constater que le Medef, dans une étude récente sur le coût comparé du travail dans différents pays européens, utilise le concept de « cotisations apparentes », en passant sous silence le coût des allègements de charges ! Les organismes de sécurité sociale trouvent également quelque intérêt à un système dans lequel des demandes de compensations supplémentaires à la charge du budget de l'État sont toujours possibles, et sont, dès lors, réticents vis-à-vis de toute barémisation pour solde de tout compte. Un barème peut, certes, toujours être modifié, mais un barème transparent constitue un frein aux revendications incessantes. À côté de la stabilisation indispensable du coût des allègements, davantage de transparence est éminemment souhaitable pour sortir du « toujours plus », alors même que les bénéficiaires n'ont pas conscience de ce qui leur revient effectivement.

M. Philippe Auberger a jugé l'étude de la Cour des comptes intéressante et sujette à débats sur quelques points, puis a posé une question de méthode : cette étude ne vient-elle pas un peu tardivement alors que le Conseil d'orientation pour l'emploi a débattu de cette question au printemps pour déboucher sur un consensus aux termes duquel il convient de ne rien changer au dispositif actuel ?

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que cette étude servira de référence dans le débat public sur le bien-fondé des allègements de charges. Il conviendrait de poursuivre ce travail en examinant point par point les nombreuses exonérations spécifiques. Sur les 43 mécanismes existants, combien sont-ils pertinents ? Par exemple, les restaurateurs témoignent volontiers de leur préférence pour un dispositif dérogatoire d'heures supplémentaires tel qu'il existe en Belgique, plutôt que pour de coûteuses aides à l'emploi dont l'efficacité n'est pas prouvée.

M. Jean-Pierre Gorges s'est félicité du rappel effectué par le Rapporteur général quant à l'origine des allègements de charges. Il faudrait d'ailleurs pouvoir distinguer entre le coût des « véritables » allègements et le coût de la compensation des 35 heures payées 39. D'une manière plus générale, c'est la question du coût du système français de protection sociale qui est posée, les entreprises n'étant plus en mesure d'en supporter le poids et se trouvant de plus en plus démunies dans la compétition mondiale. La barémisation est, certes,

une piste intéressante, mais elle ne règlera pas ce problème. Enfin, il faut souligner que le niveau du SMIC est corrélé aux difficultés d'embauche : toute augmentation a un effet pénalisant sur l'emploi.

M. Didier Migaud a remercié la Cour des comptes pour sa contribution, et souligné que son expertise est indispensable au regard des sommes consacrées par la collectivité aux nombreuses compensations d'exonérations ou aux niches fiscales. Une telle analyse comporte aussi des implications politiques : mesure-t-on suffisamment l'ampleur des effets d'aubaine, par exemple dans le secteur de la restauration ? La réflexion doit donc se poursuivre et les pistes tracées par la Cour des comptes sont intéressantes. Il en ressort que les résultats ne sont pas à la hauteur des crédits engagés. La commission des Finances devrait organiser un large débat sur ces questions.

M. Louis Giscard d'Estaing a fait remarquer que les exonérations commentées portent toujours sur la part patronale des cotisations sociales et jamais sur la part salariale. Il y aurait là pourtant une piste à explorer, puisque toutes les compensations profitent aux employeurs et non à l'augmentation du salaire net.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que le prochain débat budgétaire serait l'occasion, *via* la poursuite de la réforme de la prime pour l'emploi (PPE), d'aborder ce sujet. Le rapprochement entre PPE et fiche de paie est aussi un moyen d'accroître le salaire net.

M. Claude Thélot, conseiller maître à la Cour des comptes, a déclaré que la Cour serait très heureuse si le débat au fond pouvait se poursuivre, notamment au sein de la commission des Finances et si ce rapport pouvait y contribuer. Dans le cadre d'un tel débat, la Cour recommande un réexamen scrupuleux du dispositif des allègements de charges. Quant au lien entre croissance du coût des allègements et politique de réduction du temps de travail, il est indéniable, mais il ne faut pas minorer l'impact du choix d'un relèvement très rapide du SMIC. La Cour n'évoque pas la barémisation dans son étude, mais si elle devait le faire, elle devrait s'interroger au préalable sur son contenu. À côté des cotisations allégées ou supprimées, demeurent des cotisations pour l'assurance chômage, les régimes complémentaires et les accidents du travail. Le rythme d'application des dispositifs, ou de leur mise en extinction, a également une grande incidence sur leurs coûts.

Le Président Pierre Méhaignerie a alors proposé la publication de l'enquête, assortie du compte rendu. Faisant droit aux remarques de **MM. Hervé Novelli, Didier Migaud et Philippe Auberger**, il a souhaité que la Commission puisse, après le débat budgétaire, poursuivre ses travaux sur cette importante question, en recensant toutes les options en présence et en procédant à l'audition de personnalités qualifiées.

La commission des Finances a alors *décidé*, en application de l'article 146 du Règlement, *de la publication du rapport d'enquête*.

*

* *

Puis la Commission a procédé à l'audition de **M. Philippe Auberger, Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et de M. Francis Mayer, directeur général.**

M. Philippe Auberger, président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, a présenté les résultats, exceptionnellement élevés en 2005, de la Caisse des dépôts. Le résultat net consolidé est de 2,087 milliards d'euros, soit 34 % de plus qu'en 2004 et 63 % de plus qu'en 2003. L'établissement public y contribue pour 1,129 milliard soit 54 %, les filiales et la Caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE) pour 958 millions, soit 46 %.

Il est à souligner que toutes les filiales sont bénéficiaires. Le premier contributeur est la CNCE, avec 389 millions d'euros (+ 28 %), suivi de CNP Assurances, avec 313 millions (+ 15 %), et qui est appelée à occuper le premier rang suite au retrait de la Caisse du capital de la CNCE. Les filiales immobilières contribuent à hauteur de 107 millions (+ 64 %), dont 57 millions pour ICADE, entré en Bourse au printemps, et 50 millions pour la Société nationale immobilière (SNI), qui a repris toute la gestion du parc HLM. Dans le secteur des services, toutes les activités progressent, qu'il s'agisse d'Egis (après cession de Dorsch), de Transdev, de la Compagnie des Alpes ou de VVF Vacances. Le Capital Investissement a contribué à hauteur de 114 millions, contre 50 millions en 2004.

La Caisse des dépôts sera ainsi en mesure d'apporter à l'État la contribution de 2,75 milliards d'euros inscrite dans la loi de finances pour 2006 : un tiers de ses résultats propres, y compris les dividendes qu'elle a elle-même perçus, soit 696 millions, à quoi s'ajoutent la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, un prélèvement sur les fonds d'épargne de 894 millions et le paiement du solde du Fonds de réserve du financement du logement social (FRFL). Elle est, avec la Française des Jeux, la principale source de recettes diverses du budget de l'État.

Parmi les faits marquants de l'année 2005 en matière d'orientations stratégiques figure la progression de 48 % des investissements dans le développement territorial (centres commerciaux, immobilier d'activités, logement intermédiaire, équipement sanitaire et social, équipement numérique du territoire), qui ont atteint 263 millions d'euros. Il faut aussi relever la progression de 5,3 % des prêts au logement social, domaine dans lequel des accords de financement ont été conclus pour la construction de 80 000 logements. De nouvelles formules ont été trouvées pour mieux répondre à la demande – financement du foncier avec portage sur quinze ans, financement à long terme sur soixante ans – et pour soutenir l'accession à la propriété. Quelque 150 opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ont fait l'objet d'un accord de financement.

Dans le secteur des fonds d'épargne, la création de la Banque postale a été suivie du transfert de 40 millions d'euros de dépôts, concernant notamment l'épargne-logement, et la baisse de deux fois dix points de base des taux de commission, ce qui a permis de réduire d'autant le taux des prêts.

La Caisse a, en outre, été chargée de gérer le nouveau Régime de retraite additionnel de la fonction publique et de mettre en œuvre le droit à l'information des futurs retraités, pour lequel a été constitué le GIP Info-Retraite. Elle s'est vu confier la gestion du fonds de cohésion sociale doté par l'État à hauteur de 73 millions d'euros sur cinq ans, dans le cadre duquel elle entend notamment développer le micro-crédit, tant à destination des

professionnels que des particuliers. Elle s'est inscrite dans plusieurs partenariats public-privé, comme l'Institut de la vision sur le site de l'hôpital parisien des Quinze-Vingts ou l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg.

Au titre des investissements à long terme dans les infrastructures, elle a pris une participation dans la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF), troisième réseau autoroutier français.

S'agissant des relations de la Caisse des dépôts avec le réseau des Caisses d'épargne, le 12 mars dernier, le conseil de surveillance de la CNCE a annoncé le principe d'un rapprochement avec les Banques populaires. Dès le 21 mars, la commission des Finances de l'Assemblée a pris position contre cette décision, inopinée et non concertée. De son côté, la Caisse des dépôts a négocié avec la CNCE un accord sur les modalités d'une séparation, accord approuvé par la commission de surveillance le 31 mai, puis le 12 juillet après le rapport d'audit confié à sa demande à un cabinet privé, et enfin par la commission des participations et des transferts. Cet accord prévoit la sortie, avant le 1er juillet 2007, de la Caisse des dépôts du capital de la CNCE, le prix de cession de sa participation, qui se monte à 35 %, étant valorisé à 6,8 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter 200 millions à valoir sur les résultats 2006. Les accords de commercialisation des produits de la CNP avec la Poste et les Caisses d'épargne sont prolongés jusqu'en 2015. Suite aux transferts d'actifs, la participation de la Caisse dans la CNP passera à 40 %, la CNCE se désengagera de CDC entreprises, tandis que les filiales immobilières SAGI, EFFIDIS et RIVP seront reprises par la SNI, et GESTRIM – LAMY par ICADE. Un fonds d'infrastructures, à créer, regroupera les diverses participations de la Caisse dans ce domaine. De son côté, la CNCE créera avec les Banques populaires le groupe Natixis, dont l'entrée en Bourse est prévue d'ici la fin de l'année.

Les fonds obtenus par la Caisse des dépôts dans le cadre de cet accord, et dont il faudra défalquer la part de l'État, devront être réinvestis avec le souci de retrouver une rentabilité analogue à celle de la CNCE, mais aussi avec celui de l'utilité sociale, conformément à la mission d'intérêt général de la Caisse. Parmi les champs possibles figurent notamment, bien entendu, l'immobilier, et en particulier le logement, mais aussi le capital investissement, où peu de fonds français sont actifs et qu'il ne faut pas abandonner aux fonds étrangers, et enfin le financement des grandes infrastructures.

M. Francis Mayer, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, a souligné le caractère exceptionnel du résultat net consolidé de la Caisse des dépôts en 2005, en hausse de 34 % par rapport à l'année précédente et de 63 % en trois ans. Le retour sur investissement est de 13,5 %, soit moins que les 20 % visés par les grandes banques privées, mais la vocation d'un organisme tel que la Caisse des dépôts n'est pas la même, et c'est pourquoi il ne s'était fixé qu'un objectif, modeste mais néanmoins soutenu, de 10 %.

L'encours des dépôts est en diminution de près de 40 milliards d'euros, suite à la création de la Banque postale, s'établissant à 184,3 milliards, dont 112,2 milliards pour le livret A. On peut s'étonner de ce que la direction de la concurrence de la Commission européenne s'intéresse à un produit qui ne représente que 3 % environ des quelque 3.000 milliards d'euros d'épargne financière des Français, dont les supports sont autrement plus dynamiques et, de surcroît, ouverts aux banques étrangères… Le livret A n'est pas un sujet macroéconomique. L'encours des prêts est, quant à lui, de 93,6 milliards d'euros (après création de la Banque postale), dont 84,4 milliards pour le logement social.

La première des orientations stratégiques du groupe Caisse des dépôts consiste à poursuivre le développement de ses missions d'intérêt général. Elle est désormais un opérateur de référence de la gestion des régimes de retraite des agents publics (notamment depuis la création du RAFP) et des fonds de solidarité, et continue naturellement d'intervenir très fortement dans la construction et la réhabilitation du logement social. Elle renforce, en outre, ses investissements pour le développement des territoires : rénovation urbaine et immobilier d'activités, développement économique, équipement numérique, Fonds de cohésion sociale.

En matière de logement social, la Caisse vient de prendre une initiative novatrice pour relancer les parcours résidentiels des ménages à revenus modestes. Le dispositif, qui fera intervenir les collectivités locales et les partenaires du logement social, portera sur toute la chaîne des catégories d'hébergement, avec un accent particulier sur l'accession sociale à la propriété. Il s'agit, dans l'ancien, d'aider les organismes HLM à financer la reconstitution, nombre pour nombre, de leur parc cédé aux locataires désireux d'acheter leur logement, avec pour objectif 7.000 logements pour l'année à venir. Dans le neuf, l'accession sociale serait stimulée grâce à la dissociation du bâti et du foncier : les ménages achèteraient le bâti seul dans un premier temps, le foncier étant porté gratuitement pendant vingt-cinq ans par une structure financée par la Caisse associée à l'UESL, avec option d'achat ou de versement d'un loyer ensuite. S'ajouteraient à ces deux innovations la baisse du taux des prêts au logement d'urgence pour 4 000 habitations et celle du taux des prêts locatifs aidés d'intégration en faveur du logement d'insertion. Ce plan, annoncé devant le congrès du mouvement HLM et bien accueilli par M. Michel Delebarre, président de l'Union sociale de l'habitat (USH), représentera sur l'année à venir un effort financier de 150 millions d'euros, consenti par la Caisse des dépôts sur ses fonds propres.

La deuxième orientation stratégique du groupe Caisse des dépôts consiste à assurer la croissance rentable et le développement de l'ensemble de ses filiales, lesquelles ont contribué pour près de moitié au résultat net consolidé du groupe en 2005 et la troisième orientation, à conforter le rôle d'investisseur de long terme. Cela vaut pour les sociétés cotées sur la place de Paris : la Caisse détient plus de 10 % du capital de Dexia, de Veolia et d'Accor. Elle est le premier ou le deuxième actionnaire de treize des entreprises du CAC 40, ce qui contribue à sa propre diversification et à ses bons résultats, mais peut permettre en outre de favoriser le maintien en France des centres de décision et des emplois de ces grandes entreprises. Cela vaut aussi pour les activités de capital-risque et de capital-investissement dans les PME, qui bénéficieront de dotations supplémentaires considérables, quoique sans commune mesure avec les milliards d'euros que peuvent mettre sur la table les grands fonds anglo-saxons, et financées sur les fonds propres de la Caisse.

La quatrième orientation stratégique consiste à affiner le rôle de la Caisse des dépôts comme investisseur de premier plan dans le financement des infrastructures. La Caisse finance aujourd'hui tous les tramways dans toutes les villes de France, et participe – c'est une première – au TGV Est et au TGV Rhin-Rhône. Elle va constituer un fonds d'investissement dans les infrastructures européennes dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement. Elle est entrée à hauteur de 15 % dans le capital de la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF), entrera prochainement dans celui du viaduc de Millau. Elle participe à l'ouverture du capital de sociétés gestionnaires de réseaux énergétiques, telles que Gaz de Strasbourg (à hauteur de 25 %). Elle est candidate, enfin, à

l'entrée au capital de RTE, filiale d'EDF et premier réseau de transport d'électricité en Europe – mais encore faut-il que le président d'EDF en accepte l'idée.

Cinquième orientation stratégique : investir dans de nouveaux champs d'activité, tels les métiers de la confiance numérique, comme la réalisation du dossier médical personnel, la « finance carbone » – le logiciel Seringas de gestion des quotas de gaz à effet de serre a été vendu à douze pays européens, représentant 60 % des quotas de l'Union européenne, et la Caisse a lancé avec des partenaires privés un Fonds carbone européen doté de 143 millions d'euros – ou encore les énergies nouvelles (éoliennes, biocarburants).

S'agissant de la sortie du capital de la CNCE, la participation de la Caisse est valorisée, dans l'accord conclu entre les deux parties, à près de 7 milliards d'euros, alors qu'elle était estimée à 4 milliards en 2004. Une partie de ces 7 milliards sera apportée sous forme de cessions d'actifs : c'est ainsi que la participation de la Caisse dans CNP Assurances, leader français de l'assurance-vie, sera portée à 40 %, qu'elle reprendra le contrôle à 100 % de CDC Entreprises Capital – Investissement (dont la CNCE détenait 35 %), et que, dans le secteur immobilier, la SNI récupérera EFFIDIS, SAGI, la RIVP tandis qu'ICADE, filiale immoblière cotée de la Caisse contrôlera GESTRIM – LAMY. La CNP sera très confortée puisque les accords de commercialisation avec la Poste et les Caisses d'épargne et le pacte d'actionnaires sont prorogés jusqu'en 2015.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, après s'être félicité des excellents résultats enregistrés tant par la Caisse *stricto sensu* que par ses filiales, a demandé à quelle date pourrait être versée à l'État le dividende exceptionnel, notamment une part de la plus-value réalisée sur la participation dans les caisses d'épargne, et quel usage serait fait de la part conservée par la Caisse.

M. Francis Mayer a indiqué que la Caisse des dépôts ne pourrait, en 2007, verser à l'État la même contribution qu'en 2006, car il faudrait pour cela, le Fonds de réserve de financement du logement social (FRFL) étant épuisé, prélever sur les fonds propres, ce que la commission de surveillance ne tolérerait pas, et qui ne s'est jamais fait depuis la création de la Caisse en 1816. La contribution devrait, néanmoins, pouvoir dépasser les 2 milliards d'euros, à défaut d'atteindre le niveau record de 2,750 milliards enregistré cette année.

La part de la plus-value de cession de la participation dans le capital de la CNCE revenant à l'État est estimée, selon la règle des tiers, à environ 650 à 700 millions d'euros. Son versement ne pourra toutefois intervenir qu'après clôture de l'exercice 2007, à moins que le Parlement ne vote une disposition autorisant expressément son anticipation, et que la Commission de surveillance l'autorise, ce qui est indispensable conformément à la décision rendue par le Conseil constitutionnel en 1989.

M. Philippe Auberger a souligné que l'effectivité de la plus-value de cession de la participation dans le capital de la CNCE était tributaire de la réussite de l'introduction en Bourse de Natixis, prévue entre le 15 novembre et le 15 décembre, et que cette réussite était elle-même tributaire de l'évolution des marchés au cours de cette période. En tout état de cause, il est peu probable que les fonds soient disponibles avant le début de l'année prochaine, ce qui signifie que le dividende exceptionnel sera constaté après clôture de l'exercice 2007. La nécessité d'une disposition législative expresse pour autoriser le versement anticipé au Trésor de la part qui lui revient n'est d'ailleurs pas contestée.

M. Francis Mayer a rappelé, s'agissant de l'emploi des produits attendus de la cession de la participation au capital de la CNCE, qu'une partie de ce montant prendra la forme de

transferts d'actifs, et qu'une autre partie devra être reversée à l'État. Pour le reste, il s'agira de fonds propres, qui ont vocation à être investis soit dans des entreprises françaises, soit dans des missions d'intérêt général.

M. Didier Migaud a déclaré partager les interrogations du Rapporteur général et a salué la combativité du directeur général de la Caisse des dépôts, qu'il a encouragé à tenir bon face au ministère des finances. Puis il s'est demandé pourquoi la Caisse avait préféré sortir du capital de la CNCE, plutôt que d'exercer son droit de veto contre une opération dont elle contestait le bien-fondé : l'État est-il intervenu dans cette décision ? Quelles seront, par ailleurs, les conséquences sociales de la séparation, notamment pour les 600 salariés de la Caisse des dépôts mis à disposition de la CNCE ? L'intervention du législateur sera-t-elle nécessaire pour régler ce problème ? Le rapprochement de la CNCE avec les Banques populaires, qui sont l'un des principaux adversaires du monopole de collecte du livret A, ne risque-t-il pas de fragiliser davantage celui-ci ? Quelle est la position officielle de la Caisse sur ce dossier ? Le maintien de la centralisation des dépôts pourrait-il être de nature à protéger le financement du logement social ?

S'agissant du plan « Borloo » de cohésion sociale, la Caisse aura-t-elle les moyens d'accéder à toutes les demandes de financement d'opérations que formulera l'État ? Les déconventionnements de logements sociaux en Île-de-France constituent un autre sujet sensible, et ICADE a été mise en cause à de nombreuses reprises. Est-il exact qu'elle poursuive en justice les locataires qui refusent les augmentations de loyer consécutives à ces déconventionnements ? Enfin, le mouvement important de nominations qui vient d'avoir lieu à la Caisse dénote-t-il un changement de stratégie, une réorientation des activités de celle-ci ?

M. Hervé Novelli a demandé où en étaient les discussions avec EDF et l'Etat en vue de l'entrée de la Caisse des dépôts dans le capital de RTE.

M. Francis Mayer a répondu, sur ce dernier point, qu'elles n'avaient guère avancé. Il serait sans doute préférable de procéder à cette opération de façon maîtrisée, plutôt que sous la pression des événements.

M. Philippe Auberger a souligné que, si rien ne se passe, c'est parce qu'EDF freine des quatre fers, RTE comptant pour un tiers dans ses résultats. L'entrée de la Caisse des dépôts dans le capital de RTE serait pourtant une bonne chose, étant donné le programme d'investissements demandé par l'État.

M. Francis Mayer a reconnu, s'agissant du livret A, que le rapprochement de la CNCE avec les banques populaires avait affaibli le duopole de distribution ; or un monopole serait moins acceptable encore par la Commission européenne. Cela dit, le dossier est plus que défendable : non seulement le livret A ne représente que 3 % de l'épargne des ménages, mais la France est tout à fait fondée à avoir une politique publique du logement. L'apparente sollicitude que manifestent les grands réseaux bancaires envers le logement social, ne doit pas masquer le danger, réel, qu'en cas de banalisation de la collecte, après une progression des encours du livret A dans un premier temps, les épargnants ne soient incités par les banques à transférer leurs avoirs sur d'autres produits mieux rémunérés.

La centralisation des dépôts auprès de la Caisse peut-elle être un garde-fou ? Son rôle est évidemment irremplaçable, dans la mesure où il s'agit de transformer une épargne on ne peut plus liquide en prêts à très long terme, pouvant aller jusqu'à soixante ans : cela suppose un banquier qui soit là dans les bons comme dans les mauvais jours. En outre, la Caisse prête à tous les organismes HLM, sur l'ensemble du territoire, de manière non discriminante aux

mêmes conditions de durée et de taux. Une banque privée ferait-elle de même ? Veut-on remettre en cause ce principe de solidarité nationale et de non-discrimination ?

Si la Caisse des dépôts a préféré sortir du capital de la CNCE plutôt que d'exercer son droit de veto, c'est parce qu'elle considérait que l'*affectio societatis* n'existait plus. L'eût-elle fait, on lui aurait reproché d'avoir fait échouer une magnifique opération, devant donner naissance à un nouveau « champion » français. Il faut maintenant souhaiter qu'elle réussisse, mais on peut aussi observer que les activités pour lesquelles une synergie existe, c'est-à-dire celles de banque de détail, ne sont pas fusionnées.

M. Philippe Auberger a précisé que, sur les douze membres de la commission de surveillance, tous – à l'exception, naturellement, du représentant de la CNCE – avaient été favorables au retrait.

M. Francis Mayer a rappelé, s'agissant du plan de cohésion sociale, que le financement du logement social est une mission centrale, historique, de la Caisse des dépôts. Elle aura apporté, cette année, 4,5 milliards d'euros aux organismes HLM, et peut sans difficulté faire davantage encore – sous une double réserve cependant : la disponibilité du foncier, d'une part, et les aides de l'État, d'autre part. Finance-t-on, actuellement, 100 000 logements par an, ou seulement 70.000 ? Les chiffres ne sont pas toujours très clairs, mais une chose est sûre, c'est qu'on en finance plus que les 40.000 d'il y a quelques années.

S'agissant des déconventionnements, un état sera communiqué par écrit aux membres de la commission de surveillance.

M. Philippe Auberger a rappelé, à ce propos, que la situation dans le Val-de-Marne a conduit un grand nombre d'élus de ce département à signer une pétition ; depuis des contacts ont été pris entre les municipalités concernées et des représentants d'ICADE, afin notamment de faire le point des travaux dont l'augmentation des loyers constitue la contrepartie.

M. Francis Mayer a souligné que les augmentations de loyers n'interviendront qu'à partir de la septième année suivant le déconventionnement, que les locataires âgés de plus de 70 ans et les familles gagnant moins de quatre fois le montant de leur loyer – soit un ménage sur quatre – en seront exemptés, et que le rattrapage était progressif sur six ans et limité à la moitié de l'écart constaté, soit une augmentation moyenne de 1,54 euro par mois à l'Haÿ-les-Roses ou de 1,84 euro par mois à Fresnes. Des différends subsistent dans deux communes de la petite couronne, dont Bagneux, mais ils devraient être réglés prochainement.

Quant aux nominations récemment intervenues à la Caisse des dépôts, il s'agit, dans onze cas sur douze, de mouvements internes. Les nominations politiques n'ont pas cours dans l'établissement.

M. Philippe Auberger a précisé que la commission de surveillance n'intervenait nullement dans les nominations, et souligné que la Caisse des dépôts avait pour interlocuteurs des exécutifs locaux et des organismes HLM de toutes tendances politiques, ce qui implique que les nominations ne tiennent pas compte de critères politiques.

M. Jean-Pierre Balligand a insisté sur la nécessité, pour la Caisse des dépôts, d'enregistrer chaque année des résultats financiers élevés, lui permettant de financer ses activités d'intérêt général. C'est un critère qui devra être primordial dans les choix d'affectation de la part des 7 milliards d'euros que lui rapportera la cession de sa participation dans les caisses d'épargne.

Par ailleurs, il y a lieu d'être très inquiet pour le devenir du livret A et pour le financement du logement social. S'il y a banalisation de la collecte, le risque est grand, en effet, de voir les banques « siphonner » les livrets les mieux garnis en proposant à leurs titulaires des produits plus attractifs, et la centralisation des fonds ne sera d'aucun secours, car il n'y aura plus grand-chose à centraliser… C'est un point sur lequel majorité comme opposition – qui ont soutenu activement les intérêts patrimoniaux de la Caisse des dépôts dans sa négociation, au demeurant excellemment conduite, avec les caisses d'épargne – devront se montrer très vigilantes, et il faudra que le ministère des finances oppose à la Commission européenne une argumentation « en béton ».

M. Francis Mayer a répondu qu'il souhaite que la Commission européenne ne prenne pas position avant l'automne 2007, c'est-à-dire une fois passées les échéances électorales françaises.

La Caisse des dépôts entend naturellement se constituer, grâce aux fonds propres qu'elle récupérera en cédant sa participation dans les caisses d'épargne, de nouvelles sources de résultats : RTE peut en être une, les fonds d'infrastructures également – sans oublier la CNP, dont elle détiendra bientôt 40 % du capital, et qui sera donc sa première source de revenus.

M. François Scellier a indiqué que tous les dossiers de déconventionnement ne semblaient pas réglés dans le Val-d'Oise, et qu'il prendra contact avec la direction générale pour qu'ils le soient dans les meilleures conditions. S'agissant du livret A, l'amendement qu'il avait déposé au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2006 – et qu'il avait été le seul à voter – partait de l'idée que le rapprochement entre les caisses d'épargne et les Banques populaires risquait, ces dernières étant à la pointe du combat pour la banalisation de la collecte, de laisser la Poste bien isolée, rendant le *statu quo* impossible à défendre. Enfin, la loi permet désormais aux collectivités territoriales de constituer des établissements publics fonciers, mais les ressources fiscales se feront malheureusement attendre quelques mois. La Caisse des dépôts envisage-t-elle, afin que ces établissements puissent intervenir sans attendre, soit d'entrer dans leur capital, soit de leur accorder des prêts ?

M. Francis Mayer a répondu par l'affirmative : la Caisse accompagnera financièrement les collectivités qui créeront des établissements publics fonciers, et a d'ailleurs signé plusieurs conventions à cet effet, notamment avec le conseil régional d'Île-de-France.

Le Président Pierre Méhaignerie a dit redouter que les établissements créés par des collectivités concurrentes ne fassent double emploi, multipliant à l'envi structures et procédures…

M. Francis Mayer a souligné qu'il n'appartenait pas à la Caisse des dépôts de se prononcer sur l'opportunité, pour telle ou telle collectivité, de créer un établissement foncier mais de tirer les conséquences de telles créations.

M. Philippe Auberger a observé qu'en Île-de-France, la Caisse a passé une convention avec la région et une autre avec le département des Hauts-de-Seine.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé qu'il existait en Île-de-France, de longue date, un établissement foncier d'État, l'AFTRP. En voulant lui faire concurrence plutôt que de recourir à lui, les collectivités ne contribuent-elles pas au gaspillage de l'argent public ?

M. Michel Bouvard s'est enquis des perspectives de développement, encore trop lent selon lui, des partenariats public-privé. Il a par ailleurs déploré le caractère spéculatif du

marché des quotas de carbone et ses répercussions à la hausse sur le prix de l'électricité : que faire pour combattre ce phénomène ?

M. Francis Mayer a reconnu que le marché des quotas de gaz à effet de serre est actuellement erratique, et le restera sans doute quelques années encore, mais a insisté sur le fait que la Caisse des dépôts, investisseur de long terme, a vocation à y être durablement présente, et n'entend nullement réaliser ses actifs au bout de six mois pour satisfaire les actionnaires…

M. Philippe Auberger a observé que les fluctuations du marché sont liées aux allocations de quotas effectuées par la Commission européenne à la suite de négociations avec les gouvernements.

M. Francis Mayer a estimé, s'agissant des partenariats public-privé, que ceux-ci ne progressaient pas si lentement que cela, notamment dans le secteur hospitalier : c'est même l'une des réformes de ces dernières années qui connaît le plus grand succès. La Caisse des dépôts entend y recourir dans deux domaines : celui des grandes infrastructures de niveau européen et celui, financièrement plus modeste, de l'immobilier, à travers sa filiale ICADE.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur le partage des rôles entre OSEO, la Caisse des dépôts et de multiples intervenants dans le domaine de l'aide à l'innovation. Sur le terrain, la multiplicité des structures est difficilement compréhensible par les entreprises. Y aura-t-il, d'autre part, une nouvelle structure chargée de porter le foncier pendant vingt-cinq ans pour les accédants à la propriété ? N'aurait-il pas été plus simple d'accorder un prêt séparé pour le foncier ?

M. Francis Mayer a précisé, s'agissant des modalités de portage du foncier par la Caisse des dépôts et l'UESL, qu'il n'y aurait pas de transfert de propriété du foncier, mais seulement du bâti : c'est entre la dix-huitième et la vingtième année de remboursement du prêt « bâti » que sera proposé à l'emprunteur, soit d'acheter le terrain aussi, soit de le louer. Cela dit, la Caisse est ouverte à toute autre modalité qui pourrait convenir aux collectivités impliquées dans ces projets.

M. Philippe Auberger a souligné que, si transfert de propriété du foncier il y avait, il devrait être assorti d'une garantie *ad hoc*, ce qui renchérirait d'autant le coût de l'opération.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé si les acquéreurs ne risquaient pas d'être déçus par le fait de n'être qu'en partie propriétaires de leur bien.

M. Francis Mayer a répondu que l'option d'achat ouverte au bout de dix-huit ans était de nature à lever cette objection. Quant à la répartition des rôles entre OSEO et la Caisse des dépôts, elle est parfaitement claire : OSEO fait des prêts aux PME, tandis que la Caisse réalise des investissements en fonds propres dans leur capital.

Le Président Pierre Méhaignerie a déploré la tendance bien française à créer sans cesse de nouvelles structures, dont l'empilement déconcerte les investisseurs, notamment étrangers, et rend difficile tout *benchmarking*. Il a cité le cas de 27 intervenants pour une opération. Que peut faire la Caisse des dépôts pour rompre avec cette fâcheuse habitude ?

M. Francis Mayer a souligné que la Caisse des dépôts avait, sous sa direction, supprimé les structures intermédiaires inutiles, le reste ne pouvant dépendre d'elle. Il faut cultiver son jardin, disait Voltaire.

Information relative à la Commission

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a nommé *M. Alain Joyandet, Rapporteur pour avis* sur les articles 6, 12, 16, 17, 18, 19 et 37, 38, 39, 40, 41 et 42 du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié (n° 3175).