

COMMISSION DES FINANCES
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

Mardi 20 mars 2007

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 38

SESSION 2006 - 2007



**Présidence de M. Pierre Méhaignerie,
Président**

	pages
– Communication de M. Gérard BAPT (Rapporteur spécial) suite à une mission en Suède.....	2
– Rapport d'information sur les premiers résultats de l'exécution budgétaire pour 2006 (M. Gilles CARREZ, Rapporteur).....	3
– Avis sur un projet de décret d'avance, en application de l'article 13 de la LOLF (M. Gilles CARREZ, Rapporteur).....	7
– Audition de M. Pierre HÉRAUD, président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et de M. Augustin de ROMANET, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.....	7
– Examen en application de l'article 145 du Règlement d'un rapport d'information sur la société de l'information (M. Patrice MARTIN-LALANDE, Rapporteur d'information).....	13
– Avis sur un projet de contrat d'objectifs et de moyens, en application de l'article 53 de la loi n° 86-1067 (M. Patrice MARTIN-LALANDE, Rapporteur spécial)	14

Compte rendu

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, a tout d'abord procédé à l'examen d'un rapport d'information de **M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, sur le modèle de santé nordique.**

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a indiqué que les deux déplacements effectués respectivement à Copenhague, à la fin du mois de novembre 2006, et à Stockholm, à la fin février 2007, avaient eu pour finalité l'étude des spécificités des systèmes de santé de ces pays nordiques, souvent considérés, à juste titre, comme des modèles en matière sociale.

Le Danemark vient tout juste d'arriver au terme d'une grande réforme de l'organisation de son système de santé : en effet, au 1^{er} janvier 2007, le nombre des communes et des comtés danois se trouve considérablement réduit, et ce, afin de procéder à une nouvelle répartition des responsabilités dans le domaine de la santé.

Si les orientations générales en Suède sont divergentes, puisque l'actuel gouvernement de centre-droit prévoit de mettre fin au monopole pharmaceutique, le système est, comme au Danemark, entièrement décentralisé. C'est le premier point qui caractérise le « modèle nordique ».

Ainsi, dans chacun de ces pays, les régions sont chargées de l'organisation générale des soins, dans le secteur hospitalier comme pour les soins de ville, tandis que les communes sont responsables de la politique de prévention, ainsi que des soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Dans les deux cas, l'État se contente de définir les lignes directrices de la politique de santé publique, que les comtés et les municipalités mettront en œuvre.

La seconde caractéristique principale du modèle de santé nordique est relative au financement du système : en effet, on remarque d'abord que la part de la richesse nationale consacrée à la protection sociale est très importante, puisqu'elle dépasse 30 % du PIB. Sur ce point, la France se rapproche du modèle nordique, contrairement à d'autres pays de l'Union européenne, comme la Grande-Bretagne. Mais la véritable spécificité des pays du nord de l'Europe réside dans la part de l'impôt sur le revenu dans les recettes publiques, qui représente plus de la moitié des recettes issues des prélèvements obligatoires au Danemark, contre moins de 20 % en France. *A contrario*, les cotisations sociales sont relativement faibles, voire très faibles au Danemark, à un niveau de 3,4 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, contre près de 38 % en France. Ainsi, les contributions publiques, constituées principalement par une TVA sociale et par un impôt sur le revenu qui est le plus souvent local, représentent 63,5 % des recettes de protection sociale au Danemark, tandis que, eu égard à la répartition de la charge des cotisations sociales, la part salariale est sensiblement plus élevée (19,6 % des recettes de protection sociale) que la part patronale (10,2 % des recettes de protection sociale).

Le choix qu'ont fait ces États de financer essentiellement par l'impôt un système de santé dont la gestion est confiée aux collectivités territoriales constitue un éclairage particulier pour le système de santé français, qui devra évoluer vers plus de décentralisation à l'avenir.

Car, et c'est la dernière leçon offerte par cette étude, les pays nordiques jouissent d'un niveau très élevé de protection sociale.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé s'il est possible, en France, d'expérimenter une décentralisation totale du système de santé, qui implique les professionnels et les partenaires sociaux à l'échelon régional, et non les élus ? Les régions Alsace et Bretagne sont candidates à l'expérimentation d'une dotation régionale de santé, qui demeure à l'état de projet. En outre, il existe un chantier de l'éducation sanitaire, qui relève, en l'occurrence, plutôt des collectivités territoriales.

M. Gérard Bapt, Rapporteur spécial, a répondu qu'en application de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, les groupements régionaux de santé publique se mettent progressivement en place. Quant aux missions régionales de santé, créées par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, elles ne sont que des structures de coordination entre les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et les Unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), avec une présidence alternée d'une année sur l'autre. Mais les trois expérimentations d'agences régionales de santé (ARS), souhaitées à l'unanimité par le Parlement, n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est prononcé pour l'institution effective des ARS, dans le respect des compétences respectives des ARH et des URCAM.

Puis la Commission a *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information.

*

* * *

Puis, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, a procédé à l'examen d'un rapport d'information sur les **premiers résultats de l'exécution budgétaire pour 2006** (M. Gilles Carrez, Rapporteur général).

Le **Rapporteur général** a rappelé en prélude à l'analyse des premiers résultats de l'exécution budgétaire que l'année 2006 constitue une année charnière, en ce qu'elle est la première à avoir donné lieu à la mise en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Le passage en « mode LOLF » a réduit la période complémentaire à vingt jours, supprimé les règlements réciproques entre l'État et divers « satellites » et imposé l'apurement des comptes transitoires et comptes d'attente. Il convient de rappeler également que désormais les seuls actes d'ordonnancement ou de mandatement possibles concernent des opérations autorisées en loi de finances rectificative. L'ensemble de ces principes ont été respectés et les opérations de dépenses et recettes en période complémentaire 2006 ont représenté 12,9 milliards d'euros (hors opération de régularisation des pensions de décembre 2005), contre 14,1 milliards d'euros en 2005.

La dépense a été contenue et la norme de stabilisation en volume respectée. Le montant des reports vers la gestion 2007 devrait s'élever à environ 4 milliards d'euros, après 4,6 milliards d'euros l'année dernière. Les plus-values de recettes en cours d'année ont avoisiné les 10 milliards d'euros. Les prévisions de recettes avaient été effectuées avec une grande prudence en loi de finances initiale, sur la base d'un taux de croissance de 2,25 %

permettant d'envisager l'apparition d'un surplus de ressources entre 2005 et 2006 de l'ordre de 12 milliards d'euros. En fait, les recettes se sont révélées plus dynamiques. Ainsi, la loi de finances rectificative a tablé sur une plus-value de 4,9 milliards d'euros. Les premiers résultats de l'exécution dégagent un surplus supplémentaire de 5,3 milliards portant le niveau de la progression des recettes entre 2005 et 2006 à plus de 22 milliards d'euros. Comment ces ressources ont-elles été utilisées ? On sait que les surplus de recettes peuvent être affectés à des dépenses supplémentaires, à des allégements fiscaux ou à la réduction du déficit. En 2006, les surplus ont été répartis respectivement à hauteur de 43%, de 28% et de 28% entre ces trois destinations. Le rapport contient à cet égard des données relatives à l'affectation des surplus selon les années sous la précédente et l'actuelle législature, montrant clairement la prudence et la responsabilité de l'actuelle majorité, qui a « dépensé » en hausse de dépenses ou en baisse d'impôt, environ 40% de moins que l'ancienne majorité.

L'exercice 2006 se solde au total par un déficit de l'État de 36,2 milliards d'euros, ce qui a deux conséquences. D'une part, pour la première fois depuis 2000, on constate un excédent primaire, la différence entre les recettes et les dépenses hors charge de la dette s'élèvant à 2,3 milliards d'euros. D'autre part, le solde stabilisant la dette de l'État a été atteint, ce qui signifie concrètement que sa dette progresse moins vite que le produit intérieur brut. On ne peut que se féliciter de ce résultat. Il convient cependant de reconnaître que la baisse du taux l'endettement est, quant à elle, également liée à la cession des actifs des sociétés d'autoroute et à mobilisation massive de la trésorerie de l'État. En outre, l'emprunt sert à financer des dépenses qui vont bien au-delà du seul investissement : au sens large (titre 5 mais aussi subventions d'équipement relevant des titres 3 et 6), les dépenses d'investissement de l'État ont en effet atteint environ 19 milliards d'euros en 2006. Il reste donc du chemin à parcourir pour se rapprocher de la norme applicable aux collectivités territoriales interdisant le financement par l'emprunt des dépenses de fonctionnement.

Pour l'avenir, il conviendra de renforcer la norme de dépense. Cette règle consiste, d'une part, à maîtriser l'évolution en volume des crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements et, d'autre part, à ne pas dépenser davantage que l'enveloppe votée en loi de finances de l'année. Cette norme a été tenue sans faiblir depuis 2003. Cet effort sans précédent s'est accompagné d'une réduction substantielle des reports de crédits, passés de 14 milliards d'euros en 2002 à environ 4 milliards d'euros en 2007.

Ces très bons résultats invitent désormais à aller plus loin, en élargissant le périmètre des dépenses prises en compte dans la norme. Il pourrait s'agir d'intégrer les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux, qui ont connu une forte croissance sous cette législature, et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales. À titre d'illustration, en incluant ces deux éléments, les dépenses ont progressé de respectivement 0,7% et 0,5% en 2005 et en 2006. Les affectations de recettes et les transferts de charges au profit des opérateurs de l'État et de la sécurité sociale devraient également être mieux pris en compte.

Par ailleurs, la présente législature a vu se développer une tendance au contournement de la rigueur imposée par la norme de dépense – qui pèse sur les seuls crédits – par la multiplication des dépenses fiscales. La transformation du prêt à taux zéro de subvention budgétaire en crédit d'impôt sur les sociétés en est un bon exemple. La création de nouvelles « niches fiscales » est d'autant plus difficile à maîtriser qu'elle peut résulter de lois

ordinaires portant sur les sujets les plus variés. Dans ces conditions, le mieux serait d'obtenir que les dépenses fiscales soient uniquement décidées en loi de finances ou, à défaut, que chaque dépense fiscale supplémentaire ne puisse être adoptée qu'après évaluation préalable et qu'elle soit limitée dans le temps pour permettre une évaluation *a posteriori* du dispositif créé.

S'agissant du désendettement, il est possible de calculer que, en période moyenne, une croissance de 2 % par an rapporte près de 12 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Pour faire refluer la dette à 60 % du PIB, il serait nécessaire de parvenir à l'équilibre budgétaire de l'État d'ici 2010 ou 2012. Comment concilier des baisses d'impôts et des dépenses nouvelles avec cet objectif de désendettement ? Grâce au respect d'une règle simple : que la moitié des 12 milliards de recettes supplémentaires chaque année soit affectée au désendettement. Resteraient ainsi 6 milliards d'euros par an pour diminuer les impôts et pour les dépenses nouvelles. Si le taux de croissance devait être supérieur à 2 % par an, on pourrait alors rapprocher l'horizon de la réduction de la dette publique à 60 % du PIB. La majorité a été performante dans la gestion des finances publiques car elle a appliqué une méthode qui a déjà permis notamment au Canada d'assainir ses finances publiques : la politique mise en œuvre a reposé sur des prévisions prudentes de croissance et de recettes et sur l'affectation de tout surplus de recettes à la diminution du déficit. Ainsi, depuis 2004, tous les surplus de recettes ont été affectés à la réduction du déficit. De cette manière pourra-t-on sortir le pays de l'endettement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que la majorité a fait une partie du chemin vers le désendettement mais que les tentations sont toujours présentes, notamment en matière de création de niches fiscales.

M. Didier Migaud a douté, malgré les efforts déployés par le Rapporteur général, que le bilan économique et social de cette législature soit positif. Si l'on compare le bilan dressé avec la politique menée sous la précédente législature, il convient de souligner que la majorité de l'époque était arrivée à l'équilibre du solde primaire à trois reprises entre 1999 et 2001, ce qui relativise les « performances » présentées aujourd'hui. En outre, la croissance mondiale est plus forte aujourd'hui qu'elle ne l'était hier mais la France a décroché par rapport à la moyenne des pays européens.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a objecté que dans les travaux du CERC présidé par M. Jacques Delors, il est indiqué que, aujourd'hui comme sous la précédente législature, neuf à dix pays européens présentent une croissance supérieure à la France.

M. Didier Migaud a jugé le Rapporteur général exceptionnellement optimiste compte tenu des résultats constatés en matière de déficit de l'État et des comptes sociaux et de « maîtrise » des prélèvements obligatoires. Par ailleurs, la norme de dépense n'a pas été pleinement respectée. En ce qui concerne la dette, les mesures conjoncturelles, telles que la cession des sociétés d'autoroute et la modification de la gestion de la trésorerie, parfois sont trompeuses : aucune amélioration structurelle n'a réellement pu être constatée. Le déficit actuel atteint le niveau de déficit de 2002 et, comme l'année dernière, le Rapporteur général prend le risque de voir son interprétation en décalage avec le prochain rapport de la Cour des comptes.

En conclusion, le bilan est plus que mitigé, les comptes publics ont été fortement dégradés, parfois au prix de la remise en cause de nombreuses politiques publiques indispensables.

M. Henri Emmanuelli a observé que, quels que soient les efforts de présentation du Rapporteur général, il n'en reste pas moins que l'augmentation de la dette au cours de cette législature aura été vertigineuse et que le déséquilibre des comptes sociaux reste préoccupant. À ce propos, il a rappelé que le Ministre de la Santé s'était récemment réjoui de ce que le déficit de la Sécurité Sociale ne soit « que » de 8,1 milliards d'euros en 2006, cette excellente nouvelle justifiant sans doute l'augmentation du prix de la consultation – pour un coût de 500 millions d'euros – que le Gouvernement vient d'accorder aux médecins généralistes. Devant une telle situation, on peut être légitimement inquiet.

La question se pose : comment a-t-on pu en arriver à une telle situation ? La logique est implacable. L'actuelle législature, comme celle qui l'a précédée il est vrai, a considérablement réduit les recettes de l'État. Voilà l'explication du déficit budgétaire : des baisses d'impôts abusives généreusement accordées à ceux qui en ont le moins besoin par la présente majorité qui, au passage, a échoué à maîtriser les dépenses publiques.

Le **Rapporteur général** a précisé que les baisses d'impôts sous la précédente majorité ont atteint 35 milliards d'euros contre 21 milliards d'euros pour l'actuelle.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que les dépenses locales ainsi que les dépenses de Sécurité Sociale ont progressé bien plus vite que les dépenses de l'État, et parvenir à les maîtriser constituera l'un des grands enjeux des années à venir. Par ailleurs, il a regretté que les gouvernements, quelle que soit leur orientation politique, aient mené une politique de la demande et non une politique de l'offre sans doute indispensable à l'élévation du potentiel de croissance de l'économie.

Le **Rapporteur général** a estimé que la situation budgétaire, à la fin de la législature, est meilleure que ce qu'elle était à son début. Le déficit de l'État est en effet de 36 milliards d'euros contre près de 46 milliards d'euros à l'été 2002.

M. Henri Emmanuelli a observé que la situation dans l'industrie était catastrophique et que les décideurs publics devraient en être préoccupés.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que la majorité était pleinement consciente de la situation difficile que rencontrent les entreprises industrielles françaises. Cependant, il n'est pas sûr que les propositions de l'opposition, entre l'augmentation du SMIC et la suppression des allégements de charges sociales, soit le meilleur moyen d'y remédier.

La Commission a *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information.

*

* * *

La Commission a ensuite examiné une proposition d'avis, présentée par M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits, en application de l'article 13 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Le Rapporteur général a rappelé qu'en application de l'article 13 de la LOLF, la Commission des finances est consultée sur les projets de décrets d'avance.

Le projet de décret d'avance notifié le 15 mars porte sur 405 millions d'euros en autorisations d'engagement et 75 millions d'euros en crédits de paiement. Il tend à couvrir les dépenses urgentes en matière de logement (construction de logements sociaux et plan en faveur des sans-abri), de prévention de la grippe aviaire, d'aménagement et de développement du territoire et de recherche dans l'industrie aéronautique. Dans ce dernier cas, il s'agit d'encourager la recherche dans le domaine des matériaux composites, conformément aux récentes annonces du Premier ministre.

M. Gérard Bapt s'est réjoui de ce que la recherche sur les matériaux composites – qui sont l'avenir de l'aéronautique – soit ainsi soutenue.

Le Rapporteur général a indiqué que les annulations de crédits sont d'un montant égal aux ouvertures. Ces dernières sont majoritairement supportées par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et, pour le reste, réparties de façon relativement homogène entre les crédits (autres que de personnel) mis en réserve en début d'année.

La Commission a *adopté* la proposition d'avis.

*

* * *

La Commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Hériaud, président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et de M. Augustin de Romanet, directeur général**.

M. Pierre Hériaud, président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations a rappelé que c'est par un concours de circonstances qu'il s'est trouvé à devoir assumer, pour quelques mois, la présidence de la commission de surveillance de la Caisse, à laquelle il a été élu le 7 mars 2007, cependant que M. Augustin de Romanet était, le même jour, nommé à la direction générale par décret du Président de la République. On ne peut que s'en réjouir pour la gouvernance de la Caisse, compte tenu de l'expérience dont peut se prévaloir M. de Romanet tant dans le domaine économique et financier que dans ceux des collectivités locales et des entreprises. La Caisse des dépôts avait, jusqu'alors, continué de fonctionner parfaitement sous la responsabilité de son secrétaire général, M. Jean Sebeyran, et du directeur des finances et de la stratégie, M. Dominique Marcel, auxquels il souhaite rendre hommage.

Le premier semestre est traditionnellement une période de forte activité pour la commission de surveillance. Cinq commissions sont programmées d'ici au 23 mai, plus cinq réunions des comités spécialisés.

L'examen des comptes de l'exercice 2006, année de transition, revêt une particulière importance. En effet, la présentation des comptes consolidés est établie en normes françaises mais, en préparation de la présentation des comptes 2007, la production comptable de la CDC est effectuée depuis le 1^{er} janvier 2006 en double référentiel : normes françaises et normes IFRS.

Les comités spécialisés, quant à eux, réunissent régulièrement des membres de la commission de surveillance et les équipes de la direction des finances et de la stratégie, de la direction des fonds d'épargne, de la direction des risques et du contrôle interne, du service de l'audit et de la direction juridique et fiscale.

Au cours de la période 2002-2007, la Caisse des dépôts a sensiblement évolué dans son organisation. Les filiales notamment, désormais directement rattachées à la direction générale, rendent compte chacune de leur activité, de leurs résultats annuels et de leurs perspectives, devant la commission de surveillance. On distingue actuellement la filiale CNP Assurances, dont la CDC détient 37 % du capital, les filiales immobilières (SNI, 100 % CDC, et ICADE, 65 % CDC), les filiales de Capital Investissement (CDC Capital Investissement et CDC Entreprises, toutes deux à capital 100 % CDC), les filiales de services (TRANSDEV, 68 % CDC, EGIS, 100 % CDC, Compagnie des Alpes, 42 % CDC, VVF Vacances, 40 % CDC).

Entre autres événements importants, l'année 2006 aura vu la concrétisation du « projet Natixis » marquant la sortie de la CDC du capital de la CNCE selon un protocole signé en juin 2006 et qui prévoyait le versement de 7 milliards d'euros en contrepartie de la cession des 35 % de parts de capital initialement détenus par la CDC dans la CNCE. Le règlement a été effectué en deux temps : 5,5 milliards d'euros en décembre 2006 et 1,5 milliard d'euros en janvier 2007. Les négociations sur les « apports en industrie » devaient être réglées avant le 18 février ; ces apports ont été réalisés pour, plus des trois quarts, dans des conditions satisfaisantes.

Pour le secteur immobilier, la reprise de Gestrim-Lamy par ICADE en contrepartie de l'obtention d'une partie du capital d'ICADE par la CNCE a posé problème du fait de la forte croissance de la valeur de l'action ICADE. Les négociations, un moment interrompues, ont repris leur cours.

Enfin, la création du fonds infrastructures, décidée en juin 2006 est en cours de montage.

La commission des Finances est particulièrement attentive à deux points, dont le premier est l'utilisation des 7 milliards de la cession à la CNCE. À ce jour, 1 milliard d'impôts est à déduire, 1 milliard a été placé dans diverses sociétés, soit en prise de capital, soit en augmentation de participations déjà existantes, 5 milliards constituent une trésorerie fongible placée dans différents produits de taux avec des rendements de 3,5 à 4 %, dans une optique assez temporaire en attendant de saisir des opportunités de marché, une fois les orientations stratégiques proposées par le directeur général, l'objectif étant d'obtenir un

rendement récurrent équivalent aux 430 millions que procurait auparavant la détention de 35 % du capital de la CNCE – autrement dit, de l'ordre de 8 %.

Le second point auquel la Commission est très sensible est l'inscription en loi de finances initiale 2007 du montant des versements au budget de l'État. Celle-ci se monte au total à 2,8 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros au titre de la section générale et 1 milliard d'euros au titre des fonds d'épargne. Or ces versements ne peuvent être obtenus par les seuls revenus récurrents de l'activité ; tant pour la section générale que pour les fonds d'épargne. Il est nécessaire d'externaliser des plus-values qui, dans chaque cas, représentent 640 à 650 millions d'euros. S'agissant plus spécialement des fonds d'épargne, le montant de 1 milliard d'euros versé en 2007 résultera de 640 millions d'euros d'externalisation de plus-values, de 60 à 80 millions d'euros seulement de résultats récurrents, et de 300 millions d'euros du solde du fonds de réserve du financement du logement des années précédentes.

Il devient donc indispensable, comme l'a souhaité la Commission de surveillance, qu'une analyse complète soit effectuée, en liaison avec la direction générale du Trésor, afin de mettre au point un plan pluriannuel de prélèvements possibles et de permettre un certain lissage. La Commission de surveillance restera également vigilante à l'évolution du dossier du Livret A, en plaident pour le *statu quo*. Enfin, la Commission de surveillance a pour rôle d'émettre des avis sur les grandes orientations stratégiques proposées par le directeur général.

M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, s'est réjoui de cette audition par la commission des Finances dont il a salué le rôle essentiel, directement ou via la commission de surveillance, dans l'appui à la Caisse des dépôts, et s'est déclaré déterminé à poursuivre les contacts réguliers noués par son prédécesseur, Francis Mayer.

La première des orientations stratégiques du groupe Caisse des dépôts consiste à poursuivre le développement de ses missions d'intérêt général dites traditionnelles. La Caisse est désormais le gestionnaire de référence des régimes de retraite des agents publics. Elle gère aussi divers fonds de solidarité. Acteur majeur du monde des retraites, gérant les retraites de collectivités locales et celles assises sur les primes des fonctionnaires, gestionnaire du fonds de réserve des retraites, actionnaire de la CNP – 13 milliards d'euros de capitalisation boursière –, la Caisse des dépôts doit s'efforcer de contribuer au débat public, sans pour autant le parasiter ni se substituer au COR, afin d'aider à l'émergence de l'indispensable consensus transpartisan face à la menace du « *papy krach* ». Parmi ses autres missions d'intérêt général, la Caisse entend consolider et développer son rôle de banquier du service public de la justice. Elle demeure par ailleurs le grand partenaire des collectivités locales, en acceptant des taux de rentabilité interne différents de ceux exigés par le marché. Elle participe naturellement, grâce aux fonds d'épargne, au développement de la construction et de la réhabilitation du logement social. Elle gère également le fonds de cohésion sociale créé à l'initiative de M. Jean-Louis Borloo.

Dans chacune de ses missions, la Caisse entend faire preuve d'exemplarité et, conformément à l'esprit de la LOLF, développer la culture de la mesure de la performance afin que le service public soit toujours assuré, et ce au meilleur coût.

S’agissant du logement, la fin de l’année 2006 avait permis une initiative nouvelle et forte en faveur de l’accession sociale à la propriété dans le neuf et le parc HLM. Le Président Méhaignerie s’était inquiété de certains retards dans la mise en place de ces mécanismes. Une plaquette, concernant l’accession sociale dans le parc HLM existant, vient d’être publiée et elle est diffusée à la Commission.

Le fait que la Caisse intervienne par le biais de quatre vecteurs différents – ICADE, la SNI, la direction des fonds d’épargne et la direction du développement territorial – peut donner le sentiment d’une certaine dispersion. Un effort de lisibilité s’impose pour conforter la légitimité d’une politique qui reste essentielle pour la CDC.

Avec 35 milliards d’euros de valeurs boursières, fonds de réserve des retraites non compris, la CDC, premier investisseur en actions de la place de Paris, contribue aussi à la consolidation de grandes entreprises à la recherche d’un socle d’actionnariat stable et durable. Cette mission est appelée à prendre une importance croissante à mesure que des groupes étrangers seront tentés par des opérations d’achat. Parallèlement, la CDC reste un acteur majeur du financement en fonds propres des PME, via ses filiales CDC Entreprises et CDC Initiatives. Il convient de bien expliquer la dualité de ces structures, qui n’est pas toujours bien comprise, à preuve, la mauvaise image parfois donnée à l’occasion du rachat de Quick. Là encore, il faut s’attacher à rendre toutes les interventions de la Caisse des dépôts compréhensibles par les citoyens, affirmer en tout état de cause l’originalité et l’identité du fonds France Investissement, doté de 2 milliards d’euros, et entamer une réflexion sur ce qui fonde la spécificité de ces interventions et sur la possibilité d’accepter des taux de rentabilité interne plus modestes ou différés, afin de permettre l’éclosion de projets qui, sinon, ne pourraient voir le jour.

Il faut naturellement assurer la croissance rentable des filiales et permettre à celles-ci de se développer conformément à leur intérêt social en restant les meilleures – notamment la CNP –, tout en cherchant en permanence à refonder les raisons de leur ancrage dans un groupe public. La réorganisation conduite par Francis Mayer, qui a placé les filiales directement sous l’autorité du directeur général sans l’interposition d’une structure de holding, est gage de réactivité et de bonne cohérence avec une politique d’intérêt général.

Il est nécessaire d’investir dans de nouveaux champs d’activité, tels les métiers de la confiance numérique, comme la réalisation du dossier médical personnel, le projet FAST, la « finance carbone » et les énergies nouvelles (éoliennes, biocarburants), sans oublier l’investissement dans les infrastructures utiles au développement du pays. Francis Mayer avait émis le souhait de voir créer un fonds infrastructures : il pourrait être utile pour la CDC de s’engager dans des investissements de ce type à très long terme.

À ce propos, il convient de souligner que le rachat de la SAUR par la CDC en co-investissement avec un fonds d’infrastructures d’AXA et Séché Environnement s’est effectué dans le strict respect des règles de gouvernance de la Caisse, notamment pour ce qui touche à la fixation du prix. Les critiques rapportées par la presse proviennent de fonds d’investissements qui auraient exigé des taux de rendements internes supérieurs et accusent, de manière excessive, la CDC de concurrence abusive, en acceptant un taux légèrement inférieur, quoique tout à fait intéressant. Au moins a-t-on l’assurance de s’associer avec un industriel qui, après avoir prouvé ses qualités dans le secteur hautement concurrentiel du

traitement des déchets, aura à cœur de développer l'entreprise, sans être tenté de revendre aussitôt des concessions à l'étranger, génératrices de revenus immédiats. Cette opération correspond à des missions dont les citoyens peuvent percevoir l'utilité.

La légitimité de l'institution et de ses interventions procède en premier lieu du Parlement qui a créé cet établissement, si particulier. Dans la ligne conduite par Francis Mayer, il faut continuer à défendre autant que faire se peut une unité de doctrine et d'action, à s'opposer aux forces centrifuges qui pourraient créer des tentations de démantèlement contraires à l'intérêt collectif, et conforter les directeurs régionaux de la CDC afin qu'ils se comportent en interlocuteurs de plein exercice vis-à-vis des élus locaux, à l'instar de ce que sont ou devraient être les préfets lorsqu'ils agissent au nom de l'État.

M. Jean-Pierre Balligand s'est tout d'abord réjoui que la Caisse des dépôts ait de nouveau un président et un directeur général dont il a appelé l'attention sur les conditions dans lesquelles a été passé l'accord autour de la cession de CDC Ixis. Si le plus gros du chemin a été fait, l'affaire Gestrim en a montré les difficultés. Le but reste de créer un rapport de forces préservant au maximum le patrimoine de la Caisse : c'est la raison d'être de la commission de surveillance. L'accord s'est finalement conclu dans de bonnes conditions, à un bon prix de cession – 7 milliards d'euros ; il faut maintenant mener à leur terme les négociations avec les caisses d'épargne. Au sein du parc d'actionnaires qui s'est constitué, sans doute la Caisse aura-t-elle intérêt à chercher les partenariats à nouer avec le nouveau banquier postal.

Il faut par ailleurs se féliciter du rachat de la SAUR, de nature à apaiser la crainte des élus locaux de toutes tendances de voir des sociétés fermières délégataires ou concessionnaires de services publics cédées à des fonds de pension étrangers. Quelles qu'aient été les critiques et les difficultés de la négociation, l'investissement de la Caisse des dépôts ne procède à l'évidence pas d'une mauvaise logique.

Le Président Pierre Méhaignerie a fait remarquer que, d'une manière générale, la commission des finances, toutes sensibilités confondues, s'était durant toute la législature montrée particulièrement sensible à la fragilité de l'industrie française. Ce souci constant a du reste expliqué les rapports parfois tendus avec EDF. A également été soulignée l'énorme exigence, du côté des collectivités, de simplicité et de rapidité : on recense 142 sigles dans le seul domaine de l'urbanisme... Il est grand temps que la Caisse des dépôts, avec ses partenaires, s'emploie à simplifier la vie des élus locaux : alors même que le PLSA (prêt social location-accession) est un excellent produit, force est de constater que moins du cinquième de la dotation a été consommé, en raison de la complexité des montages. **Le Président Pierre Méhaignerie** a, pour finir, salué la sérénité dont avait fait preuve l'équipe de MM. Jean Sebeyran et Dominique Marcel, qui a su garder le cap durant cette délicate période de transition.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est également félicité du travail réalisé au cours des derniers mois et de la nomination d'un directeur général qui a déjà prouvé sa compétence tout à la fois dans le domaine bancaire, dans celui de l'entreprise et dans celui de l'aménagement du territoire, des collectivités locales et des équipements publics.

Si les missions d'intérêt général de la Caisse ne doivent effectivement pas être oubliées, qu'il s'agisse du logement, des retraites ou des équipements publics, particulièrement dans le domaine des infrastructures de transports, les entreprises restent le premier sujet de préoccupation. La CDC peut se prévaloir d'une capitalisation boursière de l'ordre de 35 milliards d'euros, plus 5 milliards assurément très bien placés ; la question reste de savoir comment elle peut intervenir au mieux en appui des entreprises, particulièrement dans le secteur industriel. Existe-t-il d'ores et déjà l'ébauche d'un critère qui présiderait à l'intervention de la caisse dans un domaine donné ? Pour ce qui est des PME, on a évoqué les interventions susceptibles d'être menées dans le cadre du dispositif France Investissement ; mais pour ce qui est des prises de participation, au-delà des considérations d'opportunité au jour le jour, peut-on songer à définir une sorte de code de bonne pratique ou de gouvernance ?

Se pose enfin le problème, souligné par Pierre Hériaud, de la visibilité à moyen terme de la relation financière *stricto sensu* avec l'État, qu'il s'agisse des prélèvements sur les fonds d'épargne, des remontées de plus-values, de la contribution représentative de l'IS et de la participation d'actionnaire : une programmation sur trois ans serait bien venue.

M. François Scellier s'est ému des difficultés de gestion au jour le jour du patrimoine social de la Caisse des dépôts, particulièrement en Île-de-France. Les restructurations successives n'ont rien changé à la situation. Un système de délégation faisant appel à des OPAC départementaux ou offices HLM locaux serait de nature à introduire un peu plus de proximité dans la gestion. Cet aspect des choses n'est sans doute pas fondamental dans le fonctionnement de la caisse, mais nuit considérablement à son image.

Autre point, tout aussi anecdotique : l'établissement public d'aménagement de la plaine de France s'est fait vendre par ICADE un vaste immeuble qui, bien qu'estampillé de toutes les attestations possibles en la matière, s'est révélé au final amianté... Ce genre de situation peut déboucher sur des conflits portés devant tribunaux, eux aussi particulièrement mauvais pour l'image de la Caisse des dépôts.

En réponse aux différents intervenants, **M. Augustin de Romanet** a apporté les éléments suivants :

– S'agissant du dossier CNCE, la Caisse ne peut qu'être redevable à l'endroit du Parlement qui lui aura offert un mur auquel s'adosser pour négocier avec les caisses d'épargne.

– Le fait d'être dans la même famille conduit parfois curieusement à moins bien travailler spontanément ensemble. Si La Poste a réalisé un travail formidable dans la distribution de contrats d'assurance-vie de la CNP en 2006 – 12 milliards d'euros de collecte, plus 36 %. Il n'y a pas de relations équivalentes entre la Banque postale et la CNP. Quoi qu'il en soit, il n'y a, du point de vue de la Caisse, que des avantages à travailler avec La Poste.

– Les infrastructures sont un point important, particulièrement les partenariats publics privés. Au-delà de la question du public et du privé, au demeurant secondaire, leur intérêt tient à la culture de la mesure et de la mise en concurrence afin de réaliser les équipements publics au meilleur prix. La Caisse a véritablement un rôle à jouer dans le développement des PPP, d'autant qu'un directeur régional sur deux au moins en faisait déjà avant l'heure.

— La formalisation des critères d’investissement dans les entreprises n’est pas encore stabilisée. Francis Mayer avait entrepris de créer un comité de gouvernance visant à unifier la politique de vote de la Caisse en assemblée générale. Il importe de le revitaliser. Le Parlement a pour sa part un rôle à jouer dans la réflexion sur les « mots-pièges » : ainsi celui de « patriotisme économique ». La Caisse a été accusée de se livrer à du patriotisme économique vis-à-vis de la SAUR... Si tout un chacun peut être attaché à son pays et préférer que les emplois y restent, encore faut-il demeurer suffisamment lucide sur les raisons de son action. On pouvait craindre que la CDC ne surpasse son acquisition au point d’enrichir abusivement certains fonds d’investissement ; la participation d’un industriel comme Séché Environnement, prêt à risquer son propre argent dans cette affaire, apporte tous apaisements à cet égard. La Caisse est heureuse de participer au développement d’entreprises industrielles.

— S’agissant de la visibilité des relations financières avec l’État, la contractualisation du prélèvement sur la Caisse des impôts permettrait à l’évidence de responsabiliser la direction des fonds d’épargne et la section générale, qui toutes deux pourraient programmer leurs activités, sous le contrôle du Parlement.

— S’agissant, enfin de la lisibilité de son action au niveau local, la Caisse aura tout intérêt à valoriser son réseau de directions régionales, quitte à entamer une démarche qualité dans les relations entre celles-ci et les élus, qui l’obligerait à affûter en permanence sa capacité à répondre aux questions.

*

* * *

La Commission a examiné, en application de l’article 146 du Règlement, le rapport d’information sur la société d’information (M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial).

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, a présenté les enjeux de la société de l’information, rappelant la nécessité d’améliorer cette politique publique, essentielle pour l’avenir du pays. Malgré les engagements internationaux et les différentes démarches interministérielles conduites depuis 2002, la société de l’information est quasiment absente du budget de l’État comme de la maquette budgétaire. L’une des explications est à rechercher dans la trop grande dispersion des acteurs administratifs. On pourrait imaginer que soient isolés les crédits consacrés à cette politique au sein d’actions spécifiques, qui seraient associées à des objectifs précis. La création d’un document de politique transversale pourrait alors servir de base à la désignation d’un ministre chef de file et au regroupement des différentes structures administratives au sein d’une direction du développement de la société de l’information auprès du Premier ministre.

*

* * *

La Commission a enfin examiné, en application de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 *modifiée* relative à la liberté de communication, les conclusions de M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et France Télévisions.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, a alors précisé qu'il était essentiel de saisir l'occasion de la dernière réunion de la Commission avant les élections pour examiner le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et France Télévisions qui concertera les années 2007 à 2010 ou 2011. Issu d'un long travail d'évaluation et de négociation, le projet de COM se présente comme un document bien structuré et articulé autour de nombreux indicateurs de suivi, conformes à la logique de performance défendue par la Commission des Finances depuis longtemps. Sur le fond, le projet de COM reprend la stratégie du Président Patrick de Carolis, dont il valide les orientations.

La mise en œuvre du contrat devrait permettre à France Télévisions de poursuivre et de dynamiser sa politique éditoriale, à travers un accroissement et une amélioration de sa contribution à la création d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques. De plus, une véritable stratégie de diffusion, de développement et de diversification sera mise en place, afin de permettre la diffusion systématique des programmes sur l'ensemble des supports existants, le développement d'une offre sur les nouveaux supports de diffusion et le déploiement d'une offre haute définition attractive. De même, le projet de COM propose de orientations propres à moderniser la gestion du groupe – notamment au niveau des ressources humaines – et à améliorer la vision stratégique et les relations avec l'État. Tous ces engagements sont positifs et méritent d'être soutenus.

Le projet de contrat prévoit une augmentation de la redevance audiovisuelle affectée à France Télévisions, de l'ordre de 3 % par an entre 2008 et 2010, après une hausse de 2,1 % en 2006 et de 2,5 % en 2007. Cet effort est légitime et cohérent avec les décisions législatives prises récemment, à commencer par le sous-titrage en faveur des sourds et malentendants avec la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, et par le développement de la haute définition et la reprise satellitaire des décrochages régionaux de France 3 avec la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

Des interrogations demeurent néanmoins sur le réalisme des prévisions du projet de COM en matière de recettes publicitaires, ces dernières étant vraisemblablement pessimistes à l'excès, ainsi que sur les engagements d'économies, qui auraient pu être plus audacieux. Enfin, la réforme de la filière de production de France 3 est une initiative salutaire et vertueuse que la commission des Finances ne peut qu'encourager.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité que le suivi du contrat d'objectifs et de moyens soit pour la Commission l'occasion d'apprécier, mieux encore à l'avenir, la performance des chaînes publiques de télévision.

M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, a précisé que, contrairement à la procédure en vigueur pour le précédent contrat d'objectifs, tout changement substantiel devrait désormais se traduire par un avenant, grâce à l'amendement de la Commission adopté

dans la loi de finances pour 2007. Le suivi du bon usage de la redevance audiovisuelle s'en trouvera renforcé. À cet égard, il faut se féliciter de l'économie de 100 millions d'euros environ réalisée annuellement sur le coût de collecte de la redevance, là encore grâce à l'impulsion de la Commission.

M. François Scellier, évoquant la ligne éditoriale de France 3 Île-de-France, a déploré un traitement biaisé de l'information ; l'actualité dans le département du Val d'Oise se résume le plus souvent aux violences urbaines et, si l'information doit être libre, on peut se demander si elle doit être à ce point pessimiste.

Puis la Commission a *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information et habilité M. Patrice Martin-Lalande, Rapporteur spécial, à rédiger un avis sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et France Télévisions, en tenant compte des orientations du débat qui vient d'avoir lieu.

*

* * *

