

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I 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 d'un rapport d'information sur l'évolution de l'actionnariat d'EADS en 2005–2006 2
- Examen des propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête sur EADS (M. Camille de ROCCA SERRA, Rapporteur)..... 3
- Informations relatives à la Commission..... 6

Mardi

18 décembre 2007

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 45

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



Le **Président Didier Migaud** a rappelé qu'au cours d'une réunion précédente, la Commission avait souhaité donner une suite aux auditions qu'elle a réalisées sur les conditions dans lesquelles des cessions de participations dans EADS ont été effectuées en 2005 et 2006.

Il a précisé que la Commission a procédé, du 9 octobre au 4 décembre, à six auditions centrées sur le rôle de l'État actionnaire et également sur la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations. Ces six auditions, qui forment un tout cohérent, gagneront à être réunies en vue d'une publication. Le Bureau a décidé qu'un rapport d'information sera constitué d'une introduction du Président, des comptes-rendus des auditions, d'une contribution de chacun des groupes ainsi que des recommandations adoptées par la Commission.

Le Président Didier Migaud a indiqué avoir commencé à recevoir des contributions. Il a ajouté que le Rapporteur général et lui-même, en liaison avec le rapporteur spécial sur les participations financières de l'État, feront des propositions sur les recommandations qui pourraient avoir l'accord de la Commission au cours d'une prochaine réunion mais que, dès ce jour, le principe d'une publication est acté.

Le Président Didier Migaud a ensuite fait part de la décision du Bureau de la Commission de consacrer, à partir de janvier prochain, au moins une séance hebdomadaire à sa fonction de contrôle, y compris pendant l'interruption de travaux de l'Assemblée nationale. Le premier sujet traité sera l'immobilier de l'État, une audition du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique étant programmée le mardi 15 janvier 2008 et la mission d'évaluation et de contrôle prenant ensuite le relais. Ainsi, la commission exercera son droit de suite, après son rapport d'information de mars 2006 sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État.

M. Michel Bouvard a souhaité que ce travail traite également de l'immobilier de l'État à l'échelon décentralisé.

Le **Président Didier Migaud** a précisé que la Commission procèdera à une audition du même ministre au sujet des systèmes d'information de l'État le mardi 29 janvier.

Un troisième sujet de contrôle, en lien avec la question d'actualité du livret A et du financement du logement social, fera l'objet d'une série d'auditions, les ministres en charge de l'Économie et du logement, M. Michel Camdessus, auteur d'un rapport sur la réforme de la distribution du livret A, l'Association française des banques, l'Intersyndicale du secteur semi-public économique et financier, des représentants du secteur du logement social pouvant être entendues. **M. Michel Bouvard** a fait part du souhait des responsables de la Caisse des dépôts et consignations d'être également entendus.

Enfin, le **Président Didier Migaud** a indiqué que la Commission approfondira des sujets ayant fait l'objet de référés ou de rapports de la Cour des comptes, en auditionnant les magistrats et les responsables concernés.

Le **Rapporteur général** a, par ailleurs, indiqué qu'à la suite de l'audition de M. Jean-Louis Borloo sur les aspects fiscaux du « Grenelle de l'environnement », un groupe de travail sur les orientations de ce que devra être une fiscalité écologique, dont il assure le pilotage, a été constitué en liaison avec le Sénat. Comprenant d'ores et déjà M. Jacques Péliissard en tant que rapporteur spécial, MM. Christian Jacob et Patrick Ollier pour le compte de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, et pour le Sénat, le Rapporteur général M. Philippe Marini, les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis, ce groupe tiendra sa première réunion, ouverte à tous les

membres de la Commission, le jeudi 20 décembre à 14 heures au Sénat. En effet, au vu des amendements arrivant en désordre, sur les biocarburants au projet de loi de finances pour 2008 et sur l'éco-pastille au collectif, et compte tenu du montant des dépenses fiscales en faveur économies d'énergie dans les logements dont le montant passera de 900 millions d'euros en 2006 à 2,4 milliards d'euros en 2008, il convient de parvenir à une vision d'ensemble de la fiscalité écologique.

Le **Président Didier Migaud** a estimé que la Commission doit tenir bon sur un certain nombre de principes. Les éventuelles nouvelles mesures ne doivent pas être prises isolément les unes des autres. Leur examen par le Parlement doit être précédé d'études d'évaluation et d'impact. Leur cohérence doit être vérifiée, sauf à risquer que leur mise en œuvre, dans la précipitation, soit assortie d'effets non souhaités.

M. Hervé Mariton a souligné qu'une mesure comme le bonus-malus à l'achat de voitures particulières en fonction de leurs taux d'émissions de CO₂ par kilomètre n'est pas sans impact sur le montant des prélèvements obligatoires.

Pour le **Rapporteur général**, le malus s'apparente effectivement à une taxe supplémentaire.

M. Hervé Mariton a regretté le manque ou l'insuffisance des études d'impact préalables pour nombre de nouvelles dispositions fiscales. Il a par ailleurs appelé au respect des droits du Parlement, le Gouvernement s'étant engagé à ne pas inclure de mesures fiscales dans le collectif budgétaire. Il a exprimé son désaccord avec cette méthode de travail et s'est notamment demandé comment la fiscalité écologique s'inscrit dans l'évolution des prélèvements obligatoires, en particulier quand on parle de bonus et de malus. Le bonus s'inscrit-il en diminution des prélèvements obligatoires ? Il a indiqué que l'on risque d'aboutir à une hausse des prélèvements obligatoires, contrairement à l'effet recherché.

Le **Rapporteur général** a précisé que, si le malus peut s'analyser comme une taxe, le bonus est plutôt une subvention.

Pour toutes les raisons évoquées, **M. Hervé Mariton** a donc estimé que la constitution du groupe de travail est très importante pour aborder ces questions dans un cadre adéquat.

La Commission a ensuite examiné deux propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête sur EADS.

M. Camille de Rocca-Serra, Rapporteur, a rappelé que la publication par la presse, le 3 octobre 2007, d'éléments d'information censés émaner du pré-rapport de l'Autorité des marchés financiers sur la vente des titres EADS, selon lesquels 21 responsables d'EADS et d'Airbus et les groupes Lagardère et DaimlerChrysler auraient vendu leurs titres, avant l'effondrement du cours en bourse le 14 juin 2006, parce qu'ils paraissaient disposer d'informations privilégiées a suscité des interrogations légitimes sur le rôle joué par l'État actionnaire au sein du groupe EADS.

Deux propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ont été déposées en lien avec ces événements.

– La première (n° 242) a été présentée par M. Alain Bocquet et plusieurs de ses collègues du groupe de la gauche démocrate et républicaine. Elle tend à « *la création d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'investiguer sur les circonstances, les liens et les complicités diverses qui ont pu se nouer entre certains dirigeants des milieux économiques et financiers et des représentants de l'État au sein d'EADS, à l'occasion du scandale de délit d'initié mis en évidence par l'Autorité des marchés financiers, et de proposer des mesures de nature à clarifier et assainir les pratiques condamnables* » ;

– La seconde (n° 298) est présentée par MM. Jean-Marc Ayrault, François Hollande et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés. Elle tend à la création « *d'une commission d'enquête sur le rôle et le contrôle exercés par l'État sur l'évolution de l'actionnariat au sein d'EADS depuis novembre 2005* ».

La commission des Finances doit se prononcer sur la recevabilité et l'opportunité de ces propositions.

Le Rapporteur a estimé que la première résolution n'était pas recevable et a jugé la seconde inopportune.

Afin de garantir la séparation des pouvoirs, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit qu'il « *ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours (...)* ».

La proposition n° 242 porte sur des faits qui font l'objet d'une information judiciaire ouverte le 20 novembre 2006 et portant sur la cession de titres EADS intervenue antérieurement à l'annonce publique des retards de livraison de l'Airbus A 380. Cette information contre « X » est en cours, à la suite d'une plainte de petits actionnaires au tribunal de grande instance de Paris et vise les faits de délit d'initié, de recel de délit d'initié et de diffusion de fausses informations. L'Autorité des marchés financiers (AMF) a ouvert une enquête sur le « marché du titre EADS » le 16 juin 2006 et a transmis au parquet de Paris un rapport d'étape. Son enquête devrait s'achever début 2008.

La proposition n° 298 ne porte pas directement sur les faits qui font l'objet de l'enquête judiciaire, elle se concentre sur « le rôle et le contrôle exercés par l'État sur l'évolution de l'actionnariat au sein d'EADS depuis novembre 2005 ». Elle est donc recevable, mais ne semble guère opportune.

La création d'une commission d'enquête ne se justifie que si celle-ci permet d'apporter au Parlement et aux citoyens des éléments d'information nouveaux. La commission des Finances a procédé à une série de six auditions, ouvertes à la presse, afin précisément de mieux comprendre « le rôle et le contrôle joué par l'État sur l'évolution de l'actionnariat au sein d'EADS depuis novembre 2005 ». Les questions soulevées dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution n° 298 ont été posées au cours de ces auditions et ont trouvé des premiers éléments de réponse. Aussi est-il peu probable qu'une commission d'enquête puisse mener des travaux d'investigation supplémentaires sans interférer avec les prérogatives de l'Autorité des marchés financiers ou de l'autorité judiciaire.

Un document sera publié, réunissant l'ensemble des comptes rendus des auditions, mais également les contributions de chaque groupe sur le sujet, et, dans la mesure du possible, les observations et propositions que pourrait faire la Commission concernant la gestion des participations financières de l'État par ses services et la gouvernance de la Caisse des dépôts ; aussi la création d'une commission d'enquête apparaît-elle superflue.

En outre, la création d'une commission d'enquête par l'Assemblée nationale pourrait être perçue comme un signe de défiance du Parlement français envers la nouvelle direction de la société et l'expression d'un doute sur les perspectives d'avenir d'EADS. Les difficultés rencontrées par Airbus en 2006 ont suscité des efforts de réorganisation. Sous l'impulsion du Président de la République, d'importants progrès ont été faits s'agissant de la gouvernance d'EADS dans le cadre du protocole d'accord intervenu en juillet 2007.

Les actionnaires de référence ont créé un groupe de travail, auquel participent des représentants du gouvernement allemand. La structure d'actionnariat à long terme la plus appropriée pour EADS y sera étudiée et des propositions d'adaptation du pacte d'actionnaires en vigueur devraient être faites, avec l'objectif d'assurer un contrôle durable d'EADS par une base d'actionnaires stable et, de parvenir, dans la limite des intérêts stratégiques de chaque partie au pacte d'actionnaires, à un équilibre des intérêts français et allemands dans EADS. Ce groupe, qui doit également examiner les options ouvertes en termes de mesures anti-OPA au niveau d'EADS, a commencé ses travaux le 30 novembre dernier et devrait formuler des propositions d'ici à la prochaine assemblée générale du groupe EADS au printemps 2008.

En sa qualité de Rapporteur spécial des crédits de la mission *Participations financières de l'État*, le rapporteur a indiqué qu'il suivra avec attention les travaux de ce groupe et en rendra compte à la Commission. Il a proposé, en conclusion, le rejet des deux propositions de résolution.

M. Jérôme Cahuzac a regretté tout d'abord que la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les raisons des retards de production et de livraison du groupe Airbus et sur les conséquences industrielles et sociales du plan de restructuration du groupe EADS déposée le 31 octobre 2006 n'ait pas été examinée en temps voulu l'année précédente. Cette commission d'enquête, si elle avait été constituée, aurait peut-être permis d'éviter les attermoissements et les décisions regrettables constatés par la suite.

Il a regretté très vivement que l'ancien ministre de l'économie des finances et de l'industrie n'ait pas dit la vérité, et ce à deux reprises, sur les relations qu'entretenait l'État avec le conseil d'administration d'EADS et le conseil d'administration de la SOGEADE et sur les informations dont il disposait. Il s'agit d'un mensonge qui aurait eu, dans d'autres démocraties que la nôtre, des conséquences. Les conditions tout aussi troublées dans lesquelles sont intervenus tant la nomination de M. Noël Forgeard à la tête du groupe EADS en juin 2005 que son départ à l'été 2006, ont montré combien l'influence de l'État compte. Il est donc peu plausible que les explications données quant au manque d'information des services de l'État correspondent à la réalité. L'État était au courant de l'intention comme des modalités de l'opération de cession des titres EADS par le groupe Lagardère. Il est également regrettable de constater le dysfonctionnement de certains services de l'État, dû à leur cloisonnement en matière d'information.

Il a souligné qu'il importe de ne pas se tromper de cible en critiquant la Caisse des dépôts et consignations qui a joué et joue encore un rôle particulièrement utile. Il faut veiller à ce qu'elle ne soit pas démembrée.

En conclusion, il a considéré que, tout en comprenant certaines des raisons invoquées par le Rapporteur, une commission d'enquête est souhaitable même si la Commission a déjà obtenu des éléments d'information qui peuvent paraître satisfaisantes.

M. Michel Bouvard a tenu également à souligner qu'il ne faut pas se tromper de cible en mettant en cause la Caisse des dépôts et consignations. A cette occasion, il a regretté que la proposition de résolution présentée par le groupe S.R.C. indique que la vente à terme des titres EADS a nécessité pour la Caisse de passer une provision de 191 millions d'euros,

car il s'agit là d'un niveau maximal. En effet, en dépit d'un contexte boursier défavorable, la provision se situe aujourd'hui à un niveau plus faible. De plus, il faut rappeler que cette prise de participation a fait l'objet d'une vente à terme rémunérée.

Le débat gagnerait à se focaliser sur la capacité qu'a l'État de s'assurer de la qualité des informations qui lui sont transmises via la SOGEPa et la SOGEADE. Au-delà, le vrai sujet est celui de la qualité des informations délivrées aux marchés financiers par les entreprises et les institutions financières. La récente crise des *subprimes* a illustré le manque de traçabilité de certains produits et d'information suffisante sur les risques de certains mécanismes financiers, ce qui peut provoquer un manque de confiance et être dommageable, à terme, à l'efficacité de la place de Paris. Mais cette question dépasse largement le cadre des deux propositions de résolution qui, compte tenu des informations déjà obtenues lors des auditions et des enquêtes judiciaires en cours, ne peuvent être soutenues.

Le **Président Didier Migaud** a estimé que la Commission, très réactive, et sans attendre l'éventuelle constitution d'une commission d'enquête, a efficacement contribué à une meilleure information sur les conditions d'évolution de l'actionnariat d'EADS, à partir de laquelle chacun peut se faire une opinion. Il prend acte que le S.R.C. ne retire pas sa demande de commission d'enquête et précise que la Commission publiera, dans le cadre d'un rapport d'information présenté en janvier 2008, des propositions communes, élaborées à partir de la lecture des événements qui se sont déroulés, sur les sujets principaux que sont le rôle joué par l'État actionnaire, la question de la fiabilité des informations et la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations.

M. Camille de Rocca Serra, Rapporteur, a considéré qu'en dépit du fait qu'une commission d'enquête n'a pas été créée il y a un an, des informations suffisantes sont désormais disponibles et que, par conséquent, une commission d'enquête ne se justifie plus. La question essentielle, celle de la gouvernance d'EADS dans un contexte de grave crise industrielle, a par ailleurs été traitée par les changements survenus à la tête du groupe EADS en juillet 2007.

Le **Président Didier Migaud** a mis aux voix les propositions de résolution n° 242 et n° 298.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur, la Commission a *rejeté* les deux propositions de résolution.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– Un projet de décret portant, d'une part, virement de crédits de titre 2 au sein des programmes de la mission *Enseignement scolaire* et entre la mission *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur* et portant, d'autre part, virement de crédits de hors titre 2 au sein des programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Concernant le virement de crédits au sein de la mission *Enseignement scolaire* d'un montant de 34 342 102 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les mouvements proposés en annulation concernent les programmes suivants :

– le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* pour un montant de 15 448 690 euros ;

– le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* pour un montant de 18 893 412 euros.

Les mouvements proposés en ouverture concernent les programmes suivants :

– le programme 140 *Enseignement scolaire public du 1^{er} degré* pour un montant de 28 797 154 euros ;

– le programme 139 *Enseignement privé du 1^{er} et du 2nd degrés* pour un montant de 5 544 948 euros.

– Un projet de décret portant transferts de crédits du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi (MINEFE), du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) et des Services du Premier ministre (SPM) au profit du ministère de la Défense.

Les mouvements s'opèrent en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et ne concernant pas le titre 2, ils sont destinés au financement des crédits de fonctionnement et d'étude de la Mission interministérielle sur le démantèlement des navires civils et militaires (MIDN) pris en charge par le ministère de la Défense, ils s'établissent conformément à une clef de répartition fixée en avril 2006. La MIDN a dans son rapport final définit les conditions et les délais de création d'une filière de démantèlement des navires civils et militaires dans le respect des engagements internationaux.

Les annulations s'effectuent de la façon suivante :

– Sur le programme 134 *Développement des entreprises* de la mission *Développement et régulation économiques* pour un montant de 54 000 euros ;

– Sur le programme 181 *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* de la mission *Écologie et développement durable* pour un montant de 18 000 euros ;

– Sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour un montant de 18 000 euros.

Les ouvertures s'effectuent sur le programme 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* pour un montant de 90 000 euros.

– Un projet de décret portant transferts de crédits de 45,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 44,7 millions d'euros en crédits de paiement concernant les programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 212 *Soutien de la politique de défense* de la mission *Défense*, du programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* » et du programme 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité* vers les programmes 146 *Équipement des forces* et 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*.

D'une part, ce mouvement est rendu nécessaire, à hauteur de 44,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour les opérations de la paye de décembre 2007 et s'intègre dans le pilotage global de la fin de gestion 2007 du titre 2 du ministère de la Défense.

D'autre part, ce mouvement est rendu nécessaire, à hauteur de 900 000 euros en autorisations d'engagement pour la notification du marché de renouvellement de camions-citernes ravitailleurs du ministère de la Défense.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

– Programme 144 : 3 700 000 euros (autorisations d'engagement) / 3 700 000 euros (crédits de paiement) ;

– Programme 152 : 30 900 000 euros (autorisations d'engagement) / 3 000 000 euros (crédits de paiement) ;

– Programme 169 : 1 100 000 euros (autorisations d'engagement) / 1 100 000 euros (crédits de paiement) ;

– Programme 212 : 9 900 000 euros (autorisations d'engagement) / 9 900 000 euros (crédits de paiement).

Les ouvertures s'effectuent comme suit :

– Programme 146 : 7 200 000 euros (autorisations d'engagement) / 7 200 000 euros (crédits de paiement) ;

– Programme 178 : 37 500 000 euros (autorisations d'engagement) / 37 500 000 euros (crédits de paiement).

– Un projet de décret de virement au sein de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, visant à abonder le programme 154 *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* à hauteur de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement. L'ouverture sur le programme 154 est gagée par une annulation sur le programme 149 *Forêt*.

– Un projet de décret portant virement de crédits de 300 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au sein des crédits de titre 2 de la mission *Transports* afin d'assurer la couverture de la paye de décembre des personnels de la direction générale de l'aviation civile dont les rémunérations sont imputées sur le programme 225 *Transports aériens*.

Il se traduit par une annulation de 300 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement effectués sur le programme 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* et une ouverture de 300 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 225 *Transports aériens*.

– Un projet de décret portant virement de crédits à partir du programme 157 *Handicap et dépendance*, action 4 *Compensation du handicap*, d'un montant de 13 063 236,66 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement vers les budgets de neuf ministères et du Secrétariat général du Gouvernement. Ce mouvement correspond à la répartition, au titre de la campagne 2007, des crédits du Fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées vers les budgets des ministères bénéficiaires.

La Commission a reçu, en application de l'article 14 de la LOLF :

– Un projet de décret portant annulation de crédits pour un montant de 14 923 700 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les budgets suivants :

– Culture et communication, pour un montant de 678 460 euros, à partir du programme 175 *Patrimoines*, concernant le remboursement de trop-perçus pour des travaux de restauration de différents édifices ;

– Défense pour un montant de 13 082 395 euros à partir du programme 146 *Équipement des forces*, concernant des remboursements à l'État allemand et au Royaume-Uni d'excédents de versements d'appels de fonds au titre de programmes de coopération ;

– Éducation nationale, pour un montant de 219 898 euros, à partir du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, concernant le remboursement à la commission européenne d'une note de débit au titre du programme Socrates ;

– Budget, comptes publics et fonction publique, pour un montant de 1 467 euros, à partir du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, concernant des sommes indûment recouvrées à la suite d'erreurs de rattachement sur fonds de concours ;

– Santé, jeunesse et sports, pour un montant de 1 450 euros, à partir du programme 228 *Veille et sécurité sanitaire*, concernant le remboursement au laboratoire Quintiles d'un droit fixe pour une étude soumise au comité de protection des personnes de Bordeaux B ;

– Écologie, développement et aménagement durables, pour un montant 940 030 euros, à partir du programme 226 *Transports terrestres et maritimes* pour un montant de 545 375 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et du programme 203 *Réseau routier national*, pour un montant de 349 655 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement concernant le remboursement de différentes opérations routières et d'aménagement portuaires.

La Commission a reçu, en application de l'article 21 de la LOLF :

– Un projet de décret d'arrêté portant majoration de recettes et ouverture de crédits sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (Programmes 721 et 722), pour un montant de 273 655 922 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

