

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique (MM. Bernard DEROSIER, Marc FRANCINA et Charles de la VERPILLIÈRE, Rapporteurs) 2
- Examen du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des politiques culturelles par des ressources affectées (MM. Richard DELL'AGNOLA, Nicolas PERRUCHOT et Marcel ROGEMONT, Rapporteurs)..... 7
- Présences en réunion 16

Mardi

11 octobre 2011

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président**



La Commission examine le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique (MM. Bernard Derosier, Marc Francina et Charles de la Verpillière, Rapporteurs).

M. Jérôme Cahuzac, Président. La démarche de la MEC s'inscrit dans une continuité, puisque le point de départ de ses travaux est un rapport d'enquête que la Cour des comptes nous a remis au début octobre 2010 à notre demande. Comme plus de 40 % du budget de l'État évolue sous l'influence du point de la fonction publique, il s'agit, avec la dette publique, d'une source majeure de rigidité du budget. Il est donc normal que notre Commission suive avec attention ce sujet.

M. Marc Francina, Rapporteur. Pour la première fois cette année, le projet de loi de finances actuellement soumis à notre examen prévoit une baisse, légère, des dépenses de rémunérations des agents de l'État. Ces dépenses devraient en effet connaître en 2012 une diminution de l'ordre de 200 millions d'euros à périmètre constant. Cependant l'augmentation prévue des charges liées aux pensions fait qu'au total les dépenses de personnel devraient toujours représenter plus de 40 % des dépenses du budget de l'État et maintenir la hausse de 1 % par an constatée ces dernières années.

L'objectif de maîtrise des déficits impose donc de veiller à garantir une évolution soutenable de la masse salariale de l'État.

À notre demande, la Cour des comptes, en octobre 2010, avait émis un certain nombre de propositions de nature à garantir la stabilité de la masse salariale de l'État. C'est sur la base de ses travaux que nous avons étudié les questions relatives à la gestion des effectifs – notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'une mesure emblématique de la révision générale des politiques publiques, la RGPP, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux –, celles liées à l'évolution de la rémunération des agents, ainsi que les réformes entreprises pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Deux opérateurs de l'État, le CNRS et Pôle emploi, ont également fait l'objet de notre réflexion.

Nous avons ainsi auditionné, sur ces différents sujets, plusieurs responsables ministériels, des représentants syndicaux, les responsables du CNRS et de Pôle emploi, ainsi que M. Georges Tron, qui était alors secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

Ces travaux ont abouti à la formulation de vingt-deux propositions consensuelles, conformément à l'esprit qui anime la MEC, et que nous allons maintenant vous présenter brièvement et successivement.

Tout d'abord, pour appréhender la problématique de la gestion des effectifs de la fonction publique, il nous a évidemment fallu, dans un premier temps, en dresser l'état des lieux. Or, nous avons constaté que les statistiques fournies par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique méritaient d'être améliorées. En effet, les données statistiques restituées dans le rapport annuel en 2010 de la DGAFP s'arrêtent en 2008, alors que le titre « *Faits et chiffres 2009-2010* » de ce rapport laisse entendre que la situation décrite est celle de la fin de l'année 2009. Un tel décalage n'est pas propice à une bonne compréhension de la situation réelle des effectifs. C'est le sens de notre première proposition.

L'Éducation nationale représente à elle seule près de la moitié des effectifs de l'État et justifiait donc que l'on s'y intéresse particulièrement. Comme l'ont montré des études récentes de l'OCDE, il apparaît que notre pays présente des singularités, notamment en ce qui concerne le taux d'encadrement professeurs / élèves dans le primaire au regard des moyennes constatées dans les pays de l'OCDE. C'est la raison pour laquelle nous demandons, par notre proposition n° 2, que soient étudiées les raisons de cette situation.

Par ailleurs, nous avons tous constaté que les suppressions de postes dans ce ministère n'étaient pas sans conséquences sur la carte scolaire, avec un sentiment d'incompréhension et parfois de contestation de la part de nos concitoyens. C'est pourquoi nous proposons de compléter les schémas d'emplois par des études d'impact sur l'organisation des services publics : c'est l'objet de la proposition n° 3.

Nous avons ensuite étudié les conditions de mise en œuvre de la mesure phare de la RGPP : le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Il nous est tout d'abord apparu – le décret d'avance que nous avons eu à examiner en novembre 2010 en est l'illustration –, que les prévisions de départs à la retraite se devaient d'être améliorées, d'où notre proposition n° 5. Par ailleurs, il nous a semblé que le Parlement devait être mieux informé sur l'évolution de la masse salariale de l'État en cours d'exercice. Nous proposons donc, dans notre proposition n° 4, que soit communiqué au Parlement en annexe au projet de loi de règlement un tableau de bord de l'évolution de la masse salariale de l'État et des opérateurs sous plafond.

Nos travaux ont ensuite montré que les conditions de mise en œuvre du « un sur deux » entraînaient une recomposition entre les catégories A, B et C de la fonction publique. Des emplois de catégorie C sont bien souvent remplacés par des emplois de catégories B ou A. Notre proposition n° 6 tend donc à évaluer les conséquences économiques du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux au regard de la recomposition entre les catégories.

Nous avons également analysé les conséquences, sur les missions et l'organisation des services publics, des réductions d'effectifs orchestrées ces dernières années dans le cadre de la RGPP. Nous pensons qu'il convient de mener une étude comparative et exhaustive sur l'organisation des fonctions administratives et de support des ministères afin d'identifier les éventuels gains de productivité à accomplir, c'est notre proposition n° 7, et de poursuivre la réflexion sur les missions de l'État et de transmettre au Parlement les critères de détermination des besoins en effectifs, ce qui est notre proposition n° 8.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Il me revient de présenter nos huit propositions suivantes. En ce qui concerne les économies induites par le « un sur deux », la Cour des comptes, ainsi que le Rapporteur général, ont montré qu'elles sont à ce stade moindres que prévu. Une des raisons de cet état de fait réside dans le coût de certaines mesures catégorielles décidées dans le cadre du retour des gains de productivité vers les fonctionnaires. Il s'agit, par exemple, de la prime de fusion mise en œuvre à la DGFIP. Nous demandons donc, par notre proposition n° 9, que soit améliorée l'évaluation de ces mesures catégorielles et que le Parlement soit informé préalablement à leur mise en œuvre.

Sur le même sujet, nous pensons qu'il convient de veiller à ce que le retour vers les agents bénéficie réellement aux agents qui permettent les gains de productivité. Les travaux de notre Rapporteur général ont, là encore, montré que ce n'était pas forcément le cas, d'où la proposition n° 10.

Il est apparu au cours de nos travaux que la succession de revalorisations catégorielles posait le problème du tassement des grilles indiciaires et c'est pourquoi nous suggérons, par la proposition n° 11, d'instituer un groupe de réflexion sur ce sujet.

À côté de la réduction des effectifs, la stabilisation de la masse salariale s'accompagne également de mesures concernant les rémunérations. Le Gouvernement a ainsi décidé du gel du point d'indice de la fonction publique en 2011 et 2012. Cette décision pose évidemment la question du pouvoir d'achat des agents de l'État. Le Gouvernement et les représentants de ces agents ont bien évidemment un avis divergent sur cette question sensible. Pour sortir de ce qui s'apparente à un véritable dialogue de sourds, nous préconisons de compléter les statistiques annuelles d'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires relatives à la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) et au salaire moyen par tête (SMPT) en indiquant le nombre d'agents ayant connu sur deux années consécutives une augmentation, une stabilisation ou une diminution de leur rémunération. Il s'agit là de notre douzième proposition.

En dernière analyse, quand bien même un consensus se dégagerait sur les missions de l'État, il serait indispensable de disposer d'outils d'analyse des besoins quantitatifs et qualitatifs en personnels, de programmation, de mobilisation et de suivi de leurs évolutions pour piloter efficacement l'adaptation des services. De même est-il nécessaire de réduire encore les obstacles à la mobilité des personnels entre filières professionnelles comme entre fonctions publiques pour faciliter les ajustements. Or, si la RGPP s'est accompagnée d'une rénovation des politiques de ressources humaines visant à renforcer leur pilotage, harmoniser les pratiques, rapprocher les corps et encourager la mobilité, les résultats n'apparaissent pas encore à la hauteur des objectifs.

Il nous est ainsi apparu que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences - ou GPEC - menée par les ministères est encore trop partielle et que, très segmentés, les travaux prospectifs n'offrent pas de vision d'ensemble pour l'État. Il importerait donc de renforcer les capacités d'anticipation et de pilotage de l'État. Aussi, préconisons-nous, non seulement d'améliorer le contrôle des effectifs au niveau local, en renforçant les outils de prévision développés par les ministères et en rendant leur usage systématique (proposition n° 15), mais également d'intégrer les outils de prospective de type GPEC par ministère et par niveau d'administration, afin de développer des projections portant sur l'ensemble des administrations publiques, y compris territoriales, de l'allocation des moyens humains par fonction, des modalités d'ajustement de l'emploi par mobilité externe, interne et recrutement ainsi que l'évolution des usages pour les administrés ; c'est le sens de la proposition n° 16.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Notre proposition n° 17 a pour objet la définition des plafonds d'emplois en ETPT dans les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques, ce qui obligerait les parties à réfléchir aux besoins à venir tout en informant le Parlement des évolutions envisagées ; serait ainsi renforcé le lien entre la RGPP et les réformes liées à la LOLF.

Il nous est, par ailleurs, apparu que le manque d'instruments assurant un suivi fin de la masse salariale de l'État en fragilise le pilotage, et par suite la maîtrise. Nous recommandons donc, dans notre proposition n° 18, de mettre en place, aux niveaux local et national, un suivi mensuel de l'évolution de la masse salariale - tant en consommations qu'en prévisions, ainsi que de ses différentes composantes pour pouvoir identifier plus vite et plus précisément les sources de tensions.

Nous avons notamment constaté que certaines réformes clés de la RGPP n'avaient encore fait l'objet d'aucune évaluation de leurs coûts salariaux, pourtant réels. Nous demandons ainsi de préciser au Parlement les coûts des mobilités réalisées, de donner une évaluation du coût des mobilités liées aux opérations de restructuration et délocalisation envisagées (proposition n° 13), ainsi que du coût global du nouveau dispositif indemnitaire d'intéressement collectif (proposition n° 14) ; enfin de décompter ces différentes dépenses dans l'enveloppe des mesures catégorielles pour s'assurer qu'elles pèseront de manière contrôlée sur la masse salariale.

Tout autant que le renforcement des capacités d'anticipation, de pilotage et de contrôle des gestionnaires des ressources humaines de l'État, le développement de la mobilité entre ministères, et même entre fonctions publiques, est un enjeu fondamental pour la réussite de la RGPP et plus généralement pour une allocation optimale des effectifs et des compétences. Une plus grande fluidité dans les mouvements de personnel apparaît comme une des conditions de la maîtrise de la masse salariale de l'État. Constatant la persistance de freins puissants, nous préconisons, par notre proposition n° 19, d'activer davantage les outils statutaires et organisationnels favorisant la mobilité entre ministères et niveaux d'administration, et plus particulièrement d'accentuer la convergence des régimes indemnitaires, en particulier entre les ministères, ce qui est notre proposition n° 20. La poursuite du rapprochement des corps statutaires devrait faciliter ces évolutions. Il conviendra néanmoins de rester vigilant quant à la pertinence des réformes entreprises comme aux coûts des fusions.

Cela étant, l'enjeu de la soutenabilité des dépenses publiques exige que l'on considère la totalité des emplois rémunérés, même indirectement, par l'État. Or, diverses études ont montré que, de 1996 à 2006, les effectifs avaient plus augmenté au sein de ses opérateurs qu'ils n'avaient diminué dans les services de l'État. Si les opérateurs doivent désormais se conformer à un effort de maîtrise des emplois publics comparable à celui de l'État, l'encadrement de leurs dépenses de personnel reste beaucoup plus lâche. Il conviendrait au minimum d'étendre les exigences de la LOLF aux opérateurs, en harmonisant notamment les décomptes en emplois à temps plein et emplois à temps plein travaillés (ETP/ETPT) de leurs personnels sous et hors plafonds, afin de disposer de données plus aisées à analyser et comparer. Tel est le sens de la proposition n° 22. Mais plus substantiellement, nous préconisons de resserrer le pilotage de la masse salariale des opérateurs. Cela exigera, de leur part notamment, l'amélioration des prévisions, mais aussi un renforcement du contrôle de gestion par la tutelle afin de montrer une plus grande réactivité dès lors que des dérapages sont identifiés (proposition n° 21).

Mme Marie-Christine Dalloz. J'aurais une question pour chacun des Rapporteurs. Pour M. Francina, vous avez dit que la moitié des agents de l'État relevait de l'Éducation nationale. Avez-vous pour autant constaté des disparités territoriales dans le taux d'encadrement des élèves ? M. de La Verpillière, vous avez mentionné 1 800 primes différentes au sein de la fonction publique d'État. Qu'en est-il de l'harmonisation ? Pour M. Derosier, avez-vous des éléments quant au coût des fusions dans l'administration ?

M. Marc Francina, Rapporteur. Nous n'avons pas constaté de disparités géographiques significatives, mais des disparités entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Il faut en effet arriver à une plus grande harmonisation entre les ministères dans les primes, sinon leurs disparités risquent de freiner la mobilité des agents et donc la fluidité dans la fonction publique.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Sur le coût des fusions, nous avons eu des difficultés à obtenir des chiffres précis, sinon quelques statistiques datées. Même pour des fusions anciennes, comme celle de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP), nous n'avons pu obtenir d'évaluation de coût de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), d'où notre demande d'avoir à l'avenir des informations précises.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur. Je voudrais revenir sur la question des primes. En effet, leur nombre peut paraître choquant, mais chaque prime correspond à une catégorie précise de fonctionnaires et chacune a une justification, celle des marins ne peut, par exemple, être la même que celle des eaux et forêts. Je ne vois donc pas comment nous pourrions fondre les primes ou les supprimer pour avoir de la fluidité.

M. Charles de La Verpillière, Rapporteur. Les régimes indemnitaires sont liés au corps et donc, pour les réduire, il faut aller vers une réduction des corps. C'est le sens dans lequel nous allons actuellement, puisque la fonction publique d'État est passée de 685 corps en 2005 à 380 en 2010.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Le régime indemnitaire constitue toujours un élément du pouvoir d'achat des agents publics. Il a permis aux gouvernements successifs de surseoir à des mesures d'augmentation générale du point d'indice. C'est donc un élément de négociation salariale catégorielle. Le fait qu'il y ait un gel du point d'indice depuis trois ans ne facilite donc pas l'harmonisation des régimes indemnitaires.

M. Jérôme Cahuzac, Président. La réduction du nombre de corps n'induit pas automatiquement la diminution du nombre de primes, comme peut le laisser entendre M. le Rapporteur de La Verpillière. En effet, la fusion entre la direction générale des Impôts et la direction générale de la Comptabilité publique n'a pas engendré d'économies, puisque certains agents qui n'appartenaient à aucune des deux administrations d'origine se sont vus gratifiés des primes de la nouvelle direction générale des Finances publiques. En outre, nous avons appris cet après-midi de notre Rapporteur spécial qu'indépendamment des primes proposées aux agents de l'INSEE qui accepteraient de s'installer à Metz – jusqu'à présent, sur les 400 déménagements proposés, il n'y a eu que 57 volontaires – a été décidé un alignement du régime indemnitaire de l'ensemble des agents de l'INSEE sur celui des agents des ministères financiers.

M. Jean-Claude Flory. J'entends ce que vous dites, mais jusqu'à présent la suppression de corps ne s'est faite qu'au sein d'un périmètre ministériel donné, alors que l'objectif serait d'avoir des corps interministériels.

M. Jérôme Cahuzac, Président. Je dois maintenant consulter la Commission. Mes chers collègues, en application de l'article 45 de notre Règlement, êtes-vous d'accord pour autoriser la publication du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique ?

Il en est ainsi décidé.

*

* *

La mission examine ensuite le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des politiques culturelles par des ressources affectées (MM. Richard Dell'Agnola, Nicolas Perruchot et Marcel Rogemont, Rapporteurs).

M. Jérôme Cahuzac, Président. Même si ce n'est pas manifeste, le thème de votre rapport a un lien précis avec le précédent. Si le bureau de la commission des Finances les a retenus tous les deux, c'est en considération de leur portée pour la politique budgétaire et la maîtrise des dépenses de l'État.

L'évolution de la masse salariale permet d'aborder la question sous l'angle de la rigidité des moyens de fonctionnement. Les modes de financement des politiques culturelles mettent en question, à partir de l'exemple d'une politique publique particulière, les marges de manœuvre en matière d'intervention de l'État. Le thème sur lequel vous avez travaillé permet en outre de s'interroger sur le rôle des opérateurs sur les débudétisations et naturellement, sur la technique de l'affectation des recettes.

Messieurs les rapporteurs, nous vous écoutons.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur. La mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a souhaité inscrire la problématique du financement des politiques culturelles par ressources affectées à son programme de travail de l'année 2011.

L'affectation directe de recettes constitue un mode de financement dérogatoire au droit commun budgétaire qui voit l'attribution directe de recettes fiscales se substituer au financement traditionnel par versement d'une subvention abondée par des crédits budgétaires. Concrètement, les sommes afférentes « sortent » du budget général pour être directement versées aux bénéficiaires de l'affectation.

Au-delà de préoccupations générales, qui ne concernent pas uniquement les opérateurs culturels, la mission aura consacré aux cinq institutions concernées une attention particulière en étendant, lorsqu'elle l'a jugé nécessaire, le champ de son analyse à des problématiques dépassant le strict cas du financement par ressources affectées : relations avec la tutelle, gestion des ressources humaines, pilotage de l'activité, etc.

Au total, la MEC a retenu une série de 20 propositions. Deux d'entre elles sont des recommandations à caractère général. Les 18 autres concernent chacun des cinq opérateurs étudiés, lesquels se caractérisent par leur grande hétérogénéité quant à la nature et l'étendue de leurs missions, leur poids en termes de financement public, et l'importance des ressources affectées qui leur sont allouées.

Ces opérateurs sont : le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ; l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ; le Centre des monuments nationaux (CMN) ; le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) ; et le Centre national du livre (CNL).

Les recettes fiscales directement affectées à ces cinq opérateurs ont représenté une masse financière supérieure à 860 millions en 2010, les données provisoires pour 2011 tendant à démontrer une stabilisation à cette même hauteur. La part des ressources affectées dans les ressources totales de ces opérateurs laisse apparaître des situations très hétérogènes,

avec des écarts allant de 1 à 20 entre le CMN, où elle représentent moins de 5 % de ses financements pour 2010, et le CNC qui est intégralement financé par ce biais.

Au total, les ressources affectées aux cinq opérateurs ayant fait l'objet de notre étude représentent près de 80 % de leur financement global, le solde étant constitué de subventions complémentaires et de ressources propres.

Les institutions culturelles analysées par la MEC ne sont pas les seuls opérateurs à bénéficier de ressources affectées. Or le recours à un tel mécanisme de financement n'est pas neutre du point de vue de la gestion publique et suscite bon nombre d'interrogations.

M. Nicolas Perruchot, Rapporteur. Le recours à cette technique de financement dérogatoire peut se justifier. La ressource affectée peut s'avérer un outil efficace est pertinent dès lors qu'elle a vocation :

- à constituer la contrepartie directe d'un service rendu : tel est le cas de la redevance d'archéologie préventive ;

- à restaurer les équilibres d'un secteur par neutralisation des externalités, en application de la logique « pollueur-payeur » : c'est, par exemple, l'objectif visé par taxes affectées au CNL ou par la redevance d'archéologie préventive ;

- à assurer une péréquation au sein d'un secteur donné : tel est le fondement de l'action du CNC, du CNV ou du CNL.

Il n'en demeure pas moins que la « débudgétisation » soulève plusieurs questions de principe qui sont loin d'être anodines au regard du contrôle et de suivi de la dépense, ce phénomène entraînant un certain nombre de difficultés inhérentes, notamment, à la portée du contrôle du Parlement et à l'exercice de la tutelle sur ces opérateurs.

Ces questions acquièrent une résonance particulière dans le contexte actuel de tensions sur les finances publiques qui rend nécessaire la participation de l'ensemble de la sphère publique à l'effort de redressement des comptes nationaux.

Dès lors, les propositions de portée générale formulées par la MEC tendant à limiter au strict nécessaire le recours à la « débudgétisation », légitimes au regard de la nécessaire maîtrise de la dépense publique, de l'efficacité du pilotage des opérateurs, et du respect des grands principes du droit budgétaire, sont susceptibles de trouver un écho d'autant plus grand dans la perspective de l'indispensable assainissement des comptes publics.

La « débudgétisation » est porteuse de plusieurs difficultés. Tout d'abord, elle entraîne un affaiblissement du contrôle du Parlement et réduit ses marges de manœuvre quant à l'importance des moyens financiers qu'il entend consacrer à telle ou telle politique publique. Il est en effet beaucoup moins aisé d'adapter les financements des opérateurs affectataires de ressources fiscales, alors qu'un simple amendement de crédits permet de calibrer les dotations des opérateurs financés par les traditionnels crédits budgétaires.

Par ailleurs, en conférant une autonomie financière plus grande aux opérateurs, elle peut tendre à un affadissement du rôle joué par la tutelle et partant, à un pilotage plus erratique des politiques dont elle a la charge.

Enfin, elle fait peser des risques sur le niveau de la dépense publique qui, s'ils ne se manifestent pas systématiquement – et c'est heureux – n'en sont pas moins inhérents à cette technique et, à ce titre, doivent être sérieusement pris en considération avant de décider du recours à celle-ci.

Les principaux risques sont :

- un pilotage de la politique publique par la recette, favorisant une mise en adéquation artificielle et inflationniste des besoins aux ressources ;

- un certain laxisme dans la gestion tenant au caractère procyclique des taxes, qui s'avéreront dynamique si la conjoncture est favorable ;

- l'absence, ou du moins l'insuffisante participation des opérateurs affectataires à l'effort de modération de la dépense publique, puisque des ressources potentiellement dynamiques, largement à l'abri des régulations budgétaires ministérielles ou parlementaires permettent à leurs bénéficiaires de ne pas ressentir trop durement les contraintes qui pèsent sur le niveau de la dépense publique.

Au regard de ces constats, la MEC estime que l'affectation de ressources à des opérateurs ne doit s'effectuer que dans des cas précis et strictement limités. Cette procédure doit rester exceptionnelle et en aucun cas devenir une facilité de gestion qui, pour efficace qu'elle puisse être à certains égards, constitue une sorte d'angle mort du contrôle exercé par le Parlement comme par la tutelle.

C'est pourquoi la MEC a été conduite à formuler deux propositions à caractère général. La première vise à réintégrer dans le cadre budgétaire de droit commun un maximum de financements publics afin d'éviter la myopie du Parlement comme du Gouvernement dans la gestion des finances publiques.

La deuxième entend :

- améliorer l'information du Parlement ;

- éviter tout risque de pilotage par la recette des politiques publiques concernées ;

- soumettre les opérateurs financés par ressources affectées à l'effort de modération de la dépense publique.

C'est pourquoi la MEC propose que le surplus de recettes constaté par rapport à la couverture objective de leurs charges soit automatiquement reversé au budget général de l'État et contribue, le cas échéant, à la réduction du déficit public. En effet, l'effort de réduction de la dépense publique se doit d'être global et équitablement réparti entre toutes les composantes de la sphère publique, quel que soit leur mode de financement.

Bien entendu, ce plafond de dépenses – et donc de recettes – pourrait être révisé en gestion si des circonstances objectives l'exigeaient, dans l'hypothèse où l'opérateur aurait à assumer des charges supplémentaires, et dès lors que la couverture de celles-ci serait pleinement justifiée.

Nous allons maintenant présenter les propositions relatives à chacun des opérateurs.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur. Concernant le CNC, la principale problématique a tenu à la sécurisation de ses ressources, remise en question par le comportement de certains redevables. Cette préoccupation s'inscrit dans le respect des principes généraux précédemment énoncés et tendant à la modération d'une dépense publique qui doit couvrir des charges objectives, et non des besoins nouveaux opportunément découverts à la faveur de rentrées fiscales dynamiques.

Notre première proposition a donc trait à l'adaptation de la taxe sur les services de télévisions (TST) dans son volet « distributeurs ». Il convient d'en recalibrer l'assiette afin de parer à tout risque d'optimisation fiscale de la part de certains redevables, tout en assurant un maintien, voire une réduction, de la pression fiscale pesant sur ceux-ci. Une telle redéfinition n'est, en réalité, qu'une correction nécessaire et légitime afin de rendre la norme et les pratiques conformes à la volonté exprimée par le législateur à l'occasion de la loi de finances pour 2011, et de garantir l'équité fiscale.

Parallèlement, il s'agira de procéder à une minoration des taux applicables. En effet, si les opérateurs concernés – les fournisseurs d'accès Internet notamment – doivent participer à la rémunération de contenus, produits par d'autres secteurs, dont ils profitent et grâce auxquels ils sont en mesure d'attirer clients et annonceurs, il s'agit de ne pas grever inconsidérément des acteurs économiques en pleine expansion économique, faisant figure de locomotives de l'innovation et de l'investissement, et s'inscrivant dans un champ particulièrement concurrentiel.

Nous insistons sur ce point : il ne s'agit pas d'augmenter les recettes du CNC. Nous raisonnons à pression fiscale constante voire réduite. Il s'agit simplement de redresser une situation fiscale insatisfaisante tant du point de vue de l'équité entre redevables que du point de vue du respect de la volonté du législateur.

Notre proposition n'entre donc pas en contradiction avec les recommandations de caractère général présentées précédemment et tendant à une modération de la dépense publique, tout en s'assurant que chaque opérateur ait les moyens de s'acquitter efficacement des missions dont il a la charge. Or le CNC doit notamment faire face à une demande nouvelle et exponentielle de contenus du fait de la multiplication des supports de diffusion et de consommation audiovisuelle, et assumer un coûteux plan de numérisation des œuvres et des salles de cinéma.

Notre deuxième proposition tient à la répartition entre soutien automatique et aides sélectives. En effet, les masses financières considérables collectées et gérées par le CNC invitent incontestablement, dans le contexte de rigueur budgétaire, à reconsidérer le poids relatif de chaque type de soutien dans les dépenses du Centre. Aussi, il apparaît nécessaire de renforcer le poids des aides sélectives dans les dépenses totales de soutien, une part inférieure à la moitié de l'effort financier accordé – 47 % actuellement – paraissant insuffisante.

Enfin face à certaines critiques, réelles ou supposées, soulignant l'opacité de la procédure de traitement des demandes de soutien, la MEC juge légitime de demander aux commissions du CNC de formaliser clairement et de rendre publics les critères de sélection auxquels elles font référence pour accorder – ou dénier – le soutien du Centre. Une telle formalisation de la doctrine adoptée par chaque commission permettrait de neutraliser ces critiques et, en tout état de cause, d'améliorer les procédures en les clarifiant.

M. Marcel Rogemont, Rapporteur. Pour l'INRAP, nous avons formulé cinq propositions.

Tout d'abord, eu égard à la complexité du versement de la redevance d'archéologie préventive (RAP), la MEC recommande une simplification du système : la RAP pourrait être intégralement affectée au Fonds national d'archéologie préventive (FNAP) et sa gestion assurée par un organisme tiers telle la Caisse des dépôts et consignations, laquelle en redistribuerait le produit à l'INRAP et aux autres opérateurs publics chargés d'une activité de diagnostic, au prorata des diagnostics effectivement réalisés. Seraient ainsi évités les soupçons quant aux relations de trésorerie parfois opaques entre FNAP et INRAP.

Il conviendrait en outre que le Gouvernement procède à l'apurement de la dette de l'INRAP vis-à-vis de l'Agence France Trésor, celle-ci grevant depuis trop longtemps les comptes de l'Institut. En effet, si l'INRAP n'a pas été en mesure d'honorer cette dette, ce n'est pas en raison d'une gestion hasardeuse, mais parce que le produit de la RAP, censé couvrir cette charge, n'aura jamais atteint les niveaux espérés.

Notre troisième proposition concerne le pilotage des activités de l'INRAP. Je rappelle que celles-ci ont été ouvertes à la concurrence :

- partiellement sur le volet « diagnostics » puisque les services compétents des collectivités territoriales peuvent dorénavant les réaliser ;

- totalement sur la partie « fouilles », opérateurs publics comme privés pouvant se porter candidats pour mener ces opérations.

Or l'INRAP n'est toujours pas doté d'instruments de pilotage et de comparaison de son activité par rapport à ses concurrents. La MEC plaide donc pour une mise en œuvre rapide de ceux-ci.

Par ailleurs, à plusieurs reprises, les personnes auditionnées par la MEC ont souligné les risques tendant à la dégradation des prestations d'archéologie préventive. Aussi la MEC estime nécessaire que les cahiers des charges établis par les services régionaux d'archéologie soient plus précis quant au niveau de qualité attendu des opérateurs, afin que les opérations répondent bien aux standards minima requis en termes scientifiques, techniques et sociaux.

Enfin, constatant la timidité du ministère de la Recherche dans sa fonction de tutelle de l'INRAP comme la persistance de « cloisons » entre les différents acteurs de l'archéologie préventive, la MEC recommande de renforcer les liens entre l'INRAP et les différents acteurs de la recherche et d'encourager les collaborations scientifiques entre les acteurs institutionnels de l'archéologie préventive et entre les archéologues, quel que soit leur statut et leur structure d'appartenance.

Au-delà de ces propositions, et si elle ne souhaite pas insulter l'avenir puisqu'une nouvelle évolution du régime de la RAP est envisagée à moyen terme, la MEC s'interroge sur l'opportunité de revenir à une budgétisation intégrale du financement de l'archéologie préventive, la RAP n'ayant jamais atteint les rendements espérés malgré de nombreuses réformes.

M. Nicolas Perruchot, Rapporteur. Trois propositions ont été formulées concernant le CMN, la troisième ayant toutefois vocation à s'appliquer à l'ensemble des opérateurs culturels.

Conformément à la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, le CMN se voit affecter une partie du prélèvement sur les mises engagées dans les jeux de cercle en ligne (poker, black jack, etc.). Or on constate qu'une telle affectation ne répond à aucun des critères précédemment évoqués permettant d'en justifier le recours. Aussi la MEC estime-t-elle que la création d'un tel système de financement dérivé dérogorait au droit budgétaire commun ne se justifiait pas et qu'il convient de revenir à une rebudgétisation de l'ensemble des financements accordés au CMN, celle-ci passant naturellement par un recalibrage de sa dotation budgétaire pour couvrir la perte de recettes subie.

En outre, l'importance du fonds de roulement du Centre plaide pour une mobilisation plus forte des sommes concernées afin de financer les dépenses de restauration des monuments dont le CMN a la charge. Je rappelle que pour le seul Panthéon, le coût de tels travaux est estimé à 100 millions d'euros.

La dernière recommandation est valable pour le CMN comme pour d'autres opérateurs. Afin de moderniser la gestion des ressources humaines au sein des opérateurs culturels et d'améliorer le service rendu aux usagers, et parce que la multiplicité des statuts et des employeurs peut être source de tensions, de viscosités, de lenteurs et d'inefficacité dans la gestion des personnels, il semble nécessaire de permettre le détachement auprès de ces opérateurs des agents qui demeurent statutairement rattachés à l'administration centrale.

M. Marcel Rogemont, Rapporteur. Le CNV fait l'objet de cinq propositions.

La première est une mesure de simplification purement technique visant à substituer à l'actuel mécanisme de remboursement de la taxe pour les sommes recouvrées inférieures à 80 euros un seuil de même montant, en deçà duquel la taxe n'est pas recouvrée. Une telle mesure serait susceptible d'épargner des frais de gestion au CNV et d'améliorer – modestement – la gestion de trésorerie des redevables.

Par ailleurs, le taux de satisfaction global des demandes d'aides est très élevé puisque près de 83 % des dossiers instruits en commission sont acceptés, ce qui semble indiquer que les critères de sélection ne sont pas particulièrement opérants. Aussi il conviendrait que le CNV et sa tutelle, en collaboration avec les professionnels du secteur, redéfinissent les critères d'attribution des aides afin de rendre le dispositif de sélection plus efficace.

Le CNV n'est pas la seule institution à intervenir dans le domaine du spectacle vivant. Il partage, bon gré mal gré, une partie de ses compétences avec une association loi de 1901, l'Association pour la sauvegarde du théâtre privé (ASTP), laquelle est également bénéficiaire de ressources affectées. Les deux structures s'opposent régulièrement quant à la délimitation du périmètre de deux catégories de spectacles : ceux soumis à la taxe sur les spectacles de variété, établie au profit du CNV, et ceux soumis à la taxe sur les spectacles, instituée par la loi de finances rectificative pour 2003 au bénéfice de l'ASTP.

Certes, une commission de médiation est chargée d'arbitrer les cas de désaccord, mais il semble que ceux-ci persistent. Il conviendrait donc de clarifier les compétences et, partant, les financements respectifs des deux structures.

Par ailleurs, si les professionnels du secteur sont très attachés au dispositif du CNV, il existe encore une marge de progression dans la perception de la taxe, en raison de son caractère déclaratif : tous ceux qui devraient acquitter la taxe ne le font pas, notamment les

petits entrepreneurs, soit par méconnaissance, soit par oubli. Aussi la MEC préconise-t-elle d'améliorer l'information relative au CNV dans les lieux publics de spectacles : maisons des jeunes et de la culture, scènes de musiques actuelles par exemple.

Enfin, et il s'agit sans doute du principal dossier qu'auront à gérer le CNV et sa tutelle, il est nécessaire de préparer la transposition de la « Directive Services » en définissant au plus vite les règles de déclaration des spectacles et de perception de la taxe applicables aux entreprises européennes de spectacle non établies en France.

Je rappelle que cette réglementation communautaire va entraîner une réforme des licences d'entrepreneurs de spectacles. Jusqu'à présent, l'entrepreneur étranger devait s'adosser à un entrepreneur français, détenteur de la licence. Désormais, l'entrepreneur européen non-établi en France pourra y organiser un spectacle en procédant à une simple déclaration préalable. Les entrepreneurs non-européens continueront à devoir s'adosser à un entrepreneur français. Le dispositif de perception de la taxe devra donc être adapté afin que les opérateurs européens non installés sur le territoire national s'en acquittent.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur. Notre dernière série de propositions concerne le Centre national du livre, lequel, confronté aux bouleversements technologiques qui animent le secteur dont il assure le soutien, doit sécuriser son financement.

Le CNL est financé par deux taxes affectées : la taxe sur l'édition, au produit relativement modeste, et qui n'appelle pas de remarques particulières ; la taxe sur le matériel de reprographie et d'impression, laquelle, censée couvrir la majeure partie des charges du CNL, n'a jamais atteint les rendements escomptés.

Aussi la MEC propose-t-elle d'étudier la rebudgétisation du financement du CNL, eu égard au produit relativement modeste des taxes affectées et aux risques pesant sur leur rendement.

Parallèlement, craignant que le grand nombre d'aides gérées par le CNL – plus de 30 – ne favorise une dispersion peu efficace du soutien alloué, la MEC recommande un resserrement du dispositif autour de quelques grandes catégories d'aides, une telle réforme devant naturellement s'opérer en concertation avec les professionnels du secteur.

M. Marcel Rogemont, Rapporteur. Au total, la MEC s'est efforcée de concilier des exigences et des intérêts parfois difficilement compatibles mais souvent d'égale importance. Elle a donc formulé des préconisations qui ont vocation :

- à améliorer la gestion publique, le suivi et le contrôle de la dépense par le Parlement comme par les tutelles ;

- à dégager, le cas échéant, des marges de manœuvres budgétaires, en plaidant pour un pilotage efficace des politiques publiques qui ne soit pas déterminé par le dynamisme des ressources affectées aux opérateurs, mais par des besoins clairs et objectivement identifiés ;

- tout en veillant à ne pas grever la capacité de ces opérateurs à mener à bien les missions essentielles dont ils ont la charge et dont ils s'acquittent tous avec passion et détermination.

M. Jérôme Cahuzac, Président. Je vous remercie.

En vous entendant, on ne peut qu'être frappé par votre attitude très réservée sur la technique de l'affectation, qu'elle se traduise par des comptes spéciaux, au sein du budget de l'État, ou par des établissements publics, en dehors de lui. Dans ces conditions, seriez-vous éventuellement partisans de la suppression de certains comptes d'affectation spéciale existants ?

M. Marc Francina. Les sommes rebudgétisées seraient-elles réaffectées au budget de la Culture, au sein du budget général ?

M. Nicolas Perruchot, Rapporteur. Pour plusieurs opérateurs, nous serions en effet partisans de réaffecter ces taxes au budget général. Ceci aurait alors naturellement pour contrepartie un abondement des crédits des différentes missions de rattachement de ces opérateurs, et notamment de la mission *Culture*.

M. Marcel Rogemont, Rapporteur. Il existe deux types de ressources et deux types d'organismes. La différence est grande entre le Centre des monuments nationaux et le Centre national du cinéma et de l'image animée. Les ressources versées au CNC relèvent de l'auto-organisation d'un secteur économique qui est une industrie puissante. Un tel système doit être distingué d'une taxe dont l'assiette n'a aucun lien direct avec le secteur qu'elle finance. La nécessité d'une rebudgétisation est évidemment différente suivant les types de système et de taxe.

M. Richard Dell'Agnola, Rapporteur. Sur la question plus spécifique des éventuels surplus de taxes, les réaffecter au budget général me paraît aussi tout à fait légitime. Il ne peut y avoir enrichissement sans cause. Mais les situations sont extrêmement diverses. Il existe des organismes très modestes dotés d'une taxe modique comme le Centre national du livre dont le bien-fondé budgétaire et institutionnel n'est pas évident, alors que le CNC a sa propre logique qui permet au cinéma français d'exister en tant qu'industrie au niveau international, notamment face aux États-unis.

Mme Marie-Christine Dalloz. Concernant l'INRAP, les deux missions de cet Institut ont été clairement définies lors de sa création : le diagnostic d'une part et les fouilles d'autre part. Or, beaucoup de départements se sont dotés d'un service d'archéologie préventive créant des doublons. Et l'ouverture à la concurrence s'est fait dans un cadre de distorsion de la concurrence, car les cahiers des charges n'ont pas été assez strictement définis et de manière générale, les services régionaux d'archéologie préventive n'ont pas fait preuve d'assez de pugnacité dans l'accompagnement des collectivités dans ce domaine. Je regrette que les Rapporteurs ne donnent pas davantage de pistes pour réformer en profondeur la redevance d'archéologie préventive de manière à ce que l'archéologie préventive ait un réel financement. Je ne suis pas convaincue par le fait d'assurer la gestion de la RAP par la Caisse des dépôts et consignations.

M. Marcel Rogemont, Rapporteur. Dès lors que l'on est sorti de la situation monopolistique qui prévalait avant la création de l'INRAP, on ne peut empêcher la création de services départementaux d'archéologie. En matière de fouilles, la concurrence est ardemment souhaitée par les élus locaux qui dénoncent les lenteurs de l'INRAP. Les investissements des collectivités sont ralentis. Mais personne ne s'interroge sur les raisons de l'état actuel de l'INRAP. Nous proposons, pour l'améliorer, l'apurement de la dette de l'Institut. Il est impossible pour un organisme de fonctionner avec une trésorerie négative. Comment recruter du personnel pour faire face aux besoins dans une telle situation ? Je pense que l'on a souvent fait un mauvais procès à l'INRAP.

La concurrence n'est pas la panacée dans ce domaine et on pourrait craindre qu'à terme la concurrence mène à ce que les fouilles soient gérées par les seuls grands groupes de travaux publics. C'est pour cette raison que les services régionaux d'archéologie doivent être très vigilants sur la qualité scientifique des projets et le suivi de leur réalisation. Tel est l'objet de notre proposition tendant à ce que les services régionaux de l'archéologie établissent des cahiers des charges plus précis et plus rigoureux.

M. Nicolas Perruchot, Rapporteur. Sur le financement pérenne de l'INRAP, ainsi que nous l'avons indiqué et sans vouloir enterrer la réforme de la RAP avant qu'elle ait été présentée, nous formulons une préconisation en forme d'interrogation : ne faudrait-il pas procéder à une rebudgétisation intégrale des moyens de l'Institut ? En outre, celle-ci permettrait un contrôle et un suivi plus efficaces de la dépense.

M. Olivier Carré, Président de la Mission d'évaluation et de contrôle. La tentation pour ces organismes peut être de vouloir élargir leurs missions quand les ressources augmentent. C'est au législateur de fixer ces missions. Un organisme prospère ne doit s'attribuer des missions qui sont à la marge de sa mission principale. La question s'est posée pour le CNC. Et le législateur pourrait dans ce cas ajuster le niveau des taxes en jouant sur les taux. La rebudgétisation est aussi nécessaire que la définition d'un cadre rigoureux des missions.

M. Marcel Rogemont, Rapporteur. Faire revenir d'éventuels excédents du CNC au budget général pourrait s'apparenter à un détournement. Si les sommes reversées servaient, par exemple, à financer la création d'un centre national de la musique, comme certains pourraient en avoir la tentation.

La Commission, en application de l'article 145 du Règlement, autorise la publication du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des politiques culturelles par des ressources affectées.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du 11 octobre 2011 à 21 h 30

Présents. - M. Jérôme Cahuzac, M. Olivier Carré, M. Jean-Yves Cousin, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Richard Dell'Agnola, M. Jean-Claude Flory, M. Marc Francina, M. Nicolas Perruchot

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Pierre Brard, M. Alain Claeys, M. Patrice Martin-Lalande, M. Michel Vergnier

Assistaient également à la réunion. - M. Bernard Derosier, M. Charles de La Verpillière, M. Marcel Rogemont

