

N° 378

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 2009

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi relative à l'évaluation et au **contrôle de l'utilisation des aides publiques aux entreprises, aux banques et aux établissements financiers,***

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 239 (2008-2009)



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....   | 5            |
| <b>I. LA REPRISE D'IDÉES ANCIENNES</b> .....  | 5            |
| A. UN CONTEXTE DE CRISE PROPICE À LA « MISE EN ACCUSATION » DES<br>CHEFS D'ENTREPRISES.....   | 5            |
| 1. <i>La plus grave récession depuis la seconde guerre mondiale</i> .....   | 5            |
| 2. <i>Des mesures énergiques pour assurer le financement des entreprises</i> .....  | 6            |
| 3. <i>Un climat social tendu</i> .....  | 8            |
| B. UNE PROPOSITION DE LOI REPRENANT UN ANCIEN DISPOSITIF QUI N'A<br>PAS FONCTIONNÉ .....  | 8            |
| 1. <i>Le précédent de la loi du 4 janvier 2001</i> .....  | 8            |
| 2. <i>Des résultats peu probants</i> .....  | 9            |
| <b>II. UNE RÉPONSE INADAPTÉE</b> .....  | 10           |
| A. UN CONTRÔLE DU PARLEMENT DÉSORMAIS RENFORCÉ ET FERMENT DE<br>LA DÉMOCRATIE .....   | 10           |
| B. LES CONTRÔLES JURIDICTIONNELS ET DES MAGISTRATS FINANCIERS.....  | 12           |
| C. LES NOMBREUX CONTRÔLES INTERNES DE L'ADMINISTRATION.....   | 13           |
| D. L'ASPIRATION À UN RENOUVEAU DE L'ÉVALUATION.....   | 14           |
| E. LA PROPOSITION DE LOI : UN DISPOSITIF BUREAUCRATIQUE QUI<br>N'APPORTE PAS DE RÉELLE PLUS-VALUE.....  | 16           |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....  | 19           |
| • <b>ARTICLE 1<sup>er</sup> Création d'une Commission nationale d'évaluation et de contrôle<br/>des aides publiques aux entreprises</b> ..... | 19           |
| • <b>ARTICLE 2 Composition de la commission nationale</b> .....   | 23           |
| • <b>ARTICLE 3 Saisine et pouvoir consultatif de la Commission nationale</b> .....  | 25           |
| • <b>ARTICLE 4 Création de commissions régionales des aides publiques</b> .....   | 27           |
| • <b>ARTICLE 5 Saisine directe de l'ordonnateur de l'aide publique par un comité<br/>d'entreprise ou un délégué du personnel</b> .....        | 29           |
| • <b>ARTICLE 6 Inclusion des aides publiques perçues par l'entreprise dans le champ<br/>du rapport au comité d'entreprise</b> .....           | 31           |
| • <b>ARTICLE 7 Secrétariat de la commission nationale d'évaluation et de contrôle<br/>des aides publiques aux entreprises</b> .....           | 33           |
| • <b>ARTICLE 8 Conditions d'application de la loi</b> .....   | 34           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 35           |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....   | 41           |



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

La proposition de loi relative à l'évaluation et au contrôle de l'utilisation des aides publiques aux entreprises, aux banques et aux établissements financiers, déposée par notre collègue Robert Hue et le groupe communiste républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche (CRC-SPG), doit être examinée par le Sénat le 7 mai 2009, dans le cadre de la séance mensuelle réservées aux initiatives des groupes politiques d'opposition et des groupes minoritaires des assemblées, en application des nouvelles dispositions de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution.

Sur le fond, **cette proposition de loi reprend**, à quelques détails minimes près, **un dispositif déjà mis en œuvre avec peu de succès par le passé**, à l'initiative du même auteur<sup>1</sup> : la création d'une commission nationale et de commissions régionales chargées de l'évaluation et du contrôle de l'utilisation des aides publiques aux entreprises.

**Si votre rapporteur partage pleinement l'objectif exprimé par les signataires de la proposition de loi dans leur exposé des motifs, à savoir la volonté de vérifier l'efficacité des aides publiques ainsi que le respect des engagements pris par les entreprises en contrepartie de leur versement, il estime que le moyen choisi n'est pas pertinent.** En effet, la mise en place de nouvelles structures risquerait d'être un facteur de lourdeurs et pourrait même affaiblir les organes de contrôle de l'utilisation de l'argent public existants, à commencer par le Parlement, dont le rôle en la matière a été renforcé par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

### I. LA REPRISE D'IDÉES ANCIENNES

#### *A. UN CONTEXTE DE CRISE PROPICE À LA « MISE EN ACCUSATION » DES CHEFS D'ENTREPRISES*

##### **1. La plus grave récession depuis la seconde guerre mondiale**

La présente proposition de loi doit être débattue dans un **contexte particulier de crise financière et économique mondiale aiguë**, que notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de votre commission des finances, a décrite comme *« la plus grave récession depuis la seconde guerre mondiale »* dans son rapport<sup>2</sup> sur le deuxième collectif budgétaire de 2009.

Dans un tableau particulièrement sombre qui s'analyse avant tout comme une **crise de confiance** dont l'origine se trouve dans la sphère financière (et, en particulier, dans la faillite de la banque américaine

---

<sup>1</sup> Alors député à l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Rapport Sénat n° 306 (2008-2009).

Lehman Brothers, le 15 septembre 2008), les principales économies du monde présentent des perspectives de croissance très dégradées, comme l'indique le tableau ci-après.

**La croissance en 2008  
et les prévisions de croissance pour 2009 et 2010**

*(en %)*

|             | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Japon       | -0,7        | -5,8        | 0,7         |
| Allemagne   | 1,3         | -3,2        | 0,7         |
| Royaume-Uni | 0,7         | -3          | 0,5         |
| Etats-Unis  | 1,1         | -2,8        | 1,7         |
| Zone euro   | 0,7         | -2,6        | 0,5         |
| Espagne     | 1,2         | -2,5        | -0,1        |
| France      | 0,7         | -2          | 0,6         |

*Source : Consensus Forecasts, mars 2009*

## **2. Des mesures énergiques pour assurer le financement des entreprises**

Face à cette situation exceptionnelle, les Etats ont dû prendre **des mesures exceptionnelles pour, d'une part, amortir le choc conjoncturel** et, d'autre part, redéfinir le cadre de la régulation des activités financières.

Bien entendu, si les Etats se sont concertés, ce qui constitue une novation remarquable par rapport aux crises antérieures, lors de l'élaboration de leurs « plans de relance » respectifs, **chaque plan national comporte des spécificités** : ainsi, la situation française, où la législation existante permet déjà d'amortir, à moyen terme, la perte d'un emploi, ne saurait être comparée à celle des Etats-Unis, où ce type de protection n'existe pas, et n'appelle donc pas les mêmes réponses.

Pour ce qui la concerne, et nonobstant des mesures en faveur des ménages bien analysées dans le rapport précité de notre collègue Philippe Marini, la France a tout particulièrement veillé à ce que **le flux de financement des entreprises, en particulier des plus petites, ne se tarisse pas**. Les décisions prises depuis octobre 2008 ont, à cette aune, une grande cohérence. Il convient d'en rappeler les principales :

1) La loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie a défini un important **plan de refinancement et de renforcement des fonds propres des banques, avec la garantie de l'Etat**. Cette garantie s'applique aux émissions de la Société de financement de l'économie française (SFEF) et de la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) en vue, respectivement, d'octroyer des prêts à moyen terme et de souscrire au capital des banques. Un volet a en outre été spécifiquement consacré au « sauvetage » de la banque Dexia.

2) Un **plan de soutien spécifique pour le financement des PME** a été lancé à l'initiative du Président de la République dès le 2 octobre 2008. Il comporte la **mise à disposition des établissements bancaires de 17 milliards d'euros** (provenant des marges dégagées par la baisse du taux de centralisation du livret d'épargne populaire à la Caisse des dépôts et consignations et par la suppression de la centralisation du livret de développement durable) ainsi qu'une **forte augmentation de la capacité d'intervention d'OSEO**<sup>1</sup>, encore renforcée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

OSEO a ainsi pu augmenter son activité de cofinancement (à hauteur de 2 milliards d'euros), son activité de garantie (également à hauteur de 2 milliards d'euros) et créer en son sein un fonds de garantie ciblé sur la conversion de financements de court terme (voire de découverts) en financement de moyen et long termes (à hauteur de 1 milliard). De plus, un abondement de 375 millions d'euros a été octroyé à cet établissement public afin de lui permettre d'augmenter sa quotité de garantie de 70 % des prêts consentis par les banques à 90 % de ce montant.

Ce plan s'est accompagné de l'installation d'un **médiateur du crédit aux entreprises**, M. René Ricol, chargé d'en surveiller l'application sur l'ensemble du territoire et de dénouer d'éventuelles difficultés entre les entreprises et leurs banques (cf. *infra*).

3) Des dispositifs de **complément d'assurance-crédit public** (dits « CAP » et « CAP + ») ont été créés dans les lois de finances rectificatives du 30 décembre 2008<sup>2</sup> et du 20 avril 2009<sup>3</sup> dans le but de maintenir le crédit interentreprises à un niveau satisfaisant.

4) Le Parlement a adopté, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008, diverses **mesures de soutien à la trésorerie des entreprises**, comme le remboursement par anticipation de l'excédent des acomptes d'impôt sur les sociétés (IS), le remboursement anticipé de la totalité des créances de report en arrière des déficits, ou encore le remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche (CIR).

5) Enfin, la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009 comporte un **plan spécifique pour la filière automobile d'un montant de 6,89 milliards d'euros**, à la fois en prêts de concours financiers (6,65 milliards d'euros) et en subvention à OSEO (240 millions d'euros) pour lui permettre d'augmenter ses garanties dans la filière à hauteur d'un milliard d'euros.

---

<sup>1</sup> L'Anvar (Agence nationale de valorisation de la recherche, dite « Agence française de l'innovation »), établissement public créé en 1968 pour valoriser les résultats de la recherche scientifique, a été transformée en société anonyme en juillet 2005, dans le cadre de son rapprochement avec la BDPM (Banque du développement des PME) qui a donné naissance au groupe OSEO.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

<sup>3</sup> Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

### 3. Un climat social tendu

Les mesures rappelées ci-dessus visent toutes à maintenir l'activité économique du pays. En conséquence, **leur bénéfice est généralement subordonné à des contreparties**. Ainsi, les établissements financiers soutenus par les dispositifs mis en place dans la loi du 16 octobre 2008 ont-ils dû signer des **conventions avec l'Etat**, lesquelles comportent **des engagements économiques** (comptes-rendus réguliers sur l'augmentation des encours de prêts à diverses catégories d'acteurs économiques) **et « éthiques »** (rémunérations des dirigeants et opérateurs de marché), encore renforcées par l'encadrement des rémunérations variables et différées que prévoit l'article 25 de la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 précitée, introduit à l'initiative de notre collègue le président Jean Arthuis.

Dans une conjoncture économique difficile, marquée par l'augmentation inévitable du chômage et par l'anxiété qui en est le corollaire, **nos concitoyens souffrent et certains ont tendance à assimiler le plan de relance à un « cadeau » fait aux entreprises**. Ce rapprochement a pu être renforcé par les pratiques très regrettables, mais minoritaires, de certains dirigeants de grands groupes, parfois en difficulté financière, en matière de rémunération, qu'il convient absolument de faire cesser et de rendre conformes à la rationalité économique.

Cette perception ne correspond pas à la réalité, car les mesures de soutien aux banques se sont révélées nécessaires pour préserver la stabilité de l'économie et ont un coût financier substantiel pour les établissements bénéficiaires.

Un **climat de défiance** à l'égard de l'ensemble des entrepreneurs, pourtant eux aussi touchés par la crise et dont la grande majorité n'est pas concernée par les pratiques scandaleuses de quelques-uns, tend néanmoins à s'instaurer dans une partie de l'opinion publique.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'examen de la présente proposition de loi. **L'objectif** que s'assignent les auteurs, à savoir **assurer la plus grande transparence sur l'efficacité des aides publiques aux entreprises**, notamment en matière d'emploi, **ne peut être que partagé par votre rapporteur**. Toutefois, **la voie tracée par ce texte ne semble pas la meilleure pour parvenir à cette fin**.

#### ***B. UNE PROPOSITION DE LOI REPRENANT UN ANCIEN DISPOSITIF QUI N'A PAS FONCTIONNÉ***

##### **1. Le précédent de la loi du 4 janvier 2001**

La présente proposition de loi **reprend presque exactement les dispositions de la loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises**, déjà adoptée à l'initiative de notre



collègue Robert Hue, alors député, et des membres du groupe communiste de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

Complétée par le décret n° 2001-483 du 6 juin 2001, **ladite loi a créé une commission nationale et des commissions régionales des aides publiques aux entreprises**. La commission nationale, dont le secrétariat était assuré par le Commissariat général du Plan, était chargée « *d'évaluer les impacts économiques et sociaux, quantitatifs et qualitatifs, et de contrôler l'utilisation des aides publiques de toute nature accordées aux entreprises par l'Etat et les collectivités locales ou leurs établissements publics, afin d'en améliorer l'efficacité pour l'emploi, la formation professionnelle et les équilibres territoriaux* ». Elle était également compétente pour évaluer et contrôler l'utilisation des aides mises en place à l'aide de **crédits de l'Union européenne**.

La commission nationale pouvait se saisir elle-même ou être saisie par l'une des instances habilitées à désigner un représentant en son sein<sup>2</sup>, un comité d'entreprises ou, à défaut, un délégué du personnel, une entreprise, un parlementaire, un maire ou le président d'un conseil général ou d'un conseil régional.

Outre sa mission générale de **contrôle**, la commission nationale pouvait être **consultée** lors de l'institution de tout nouveau dispositif national d'aides publiques aux entreprises. Par ailleurs, chaque préfet de région devait lui transmettre annuellement un rapport sur la mise en oeuvre et l'utilisation de l'ensemble des aides aux entreprises, sur lequel les commissions régionales émettaient un avis. Sur la base desdits rapports et des éventuels compléments d'information qu'elle avait pu obtenir, la commission nationale devait établir son propre **rapport annuel** contenant ses remarques et avis sur les politiques poursuivies ; ce document devait être transmis au Parlement et rendu public.

## 2. Des résultats peu probants

En un an et demi d'existence, **la commission nationale et les commissions régionales n'ont pas obtenu de résultats probants**.

Comme cela avait été prévu par votre commission des finances dès l'examen de la proposition de loi<sup>3</sup>, aucune de ces structures administratives, qui ont alourdi les charges de gestion du Commissariat général du Plan, **n'a jamais eu la moindre influence sur l'activité économique et le niveau de l'emploi**.

---

<sup>1</sup> Cette proposition de loi avait été adoptée dans le contexte de la majorité de « gauche plurielle » à l'Assemblée nationale, le Sénat votant contre (Première lecture : 163, 214 et T.A. 93 (1999-2000) ; Deuxième lecture : 379, 385 et T.A. 146 (1999-2000) ; Commission mixte paritaire : 9 (2000-2001) ; Nouvelle lecture : 21 et 147 (2000-2001).

<sup>2</sup> Assemblée nationale, Sénat, Etat, organisations syndicales de salariés représentatives au plan national, organisations d'employeurs les plus représentatives au plan national.

<sup>3</sup> Voir par exemple le rapport Sénat n° 214 (1999-2000) précité.

De surcroît, **aucun des élus ayant saisi la commission nationale n'en a jamais reçu la moindre réponse**, ce qui constitue une évaluation significative de son efficacité d'un simple point de vue administratif : nul doute qu'un parlementaire interrogeant le gouvernement par oral ou par écrit aurait obtenu davantage d'éléments dans de meilleurs délais.

C'est sur le fondement de ces éléments de constat que **la loi n° 2001-7 précitée a été abrogée** par l'article 84 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, introduit par un amendement de votre commission des finances.

## II. UNE RÉPONSE INADAPTÉE

Le contrôle des fonds publics octroyés par l'Etat et les collectivités territoriales aux agents économiques privés est au cœur des missions de l'administration nationale ou locale et du Parlement, et mobilise de fait un grand nombre de structures et d'agents. L'évaluation de l'impact des aides et politiques publiques demeure quant à elle certes perfectible, mais est appelée à connaître un nouvel essor à la faveur de la crise économique actuelle et des nouvelles dispositions constitutionnelles.

### *A. UN CONTRÔLE DU PARLEMENT DÉSORMAIS RENFORCÉ ET FERMENT DE LA DÉMOCRATIE*

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, **le Parlement « contrôle l'action du Gouvernement »** et **« évalue les politiques publiques »**. Ces deux missions traditionnelles du Parlement, consubstantielles de l'équilibre des pouvoirs qui fonde la démocratie représentative, ont certes été exercées inégalement dans le passé. Elles bénéficient cependant aujourd'hui d'une **relégitimation** et d'une **réappropriation** par les assemblées, en prenant appui sur les récentes dispositions constitutionnelles et législatives qui détaillent et renforcent sensiblement ces prérogatives fondamentales du Parlement :

1) La réhabilitation du Parlement, en particulier dans sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, était un des axes structurants de la réforme constitutionnelle de juillet 2008. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>1</sup> a ainsi modifié l'article 48 de la Constitution pour prévoir qu'« *une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques* ». De même, elle a créé l'article

---

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

51-2 pour permettre la création de **commissions d'enquête** propres à faciliter l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation des assemblées<sup>1</sup>.

2) La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (**LOLF**), véritable « constitution financière de l'Etat » d'initiative parlementaire, consolide et précise les larges pouvoirs de contrôle des commissions des finances des deux assemblées. On peut ainsi rappeler que son titre V traite « *de l'information et du contrôle* », et que son article 57 dispose que les commissions des finances des deux assemblées « *suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ».

Pour ce faire, le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux des deux commissions peuvent procéder « *à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles* ». Ils disposent à cet égard d'un **pouvoir étendu de communication de pièces et documents**, seuls les secrets relatif à la défense, à la sécurité, à l'instruction et aux renseignements médicaux leur étant opposables<sup>2</sup>.

Au-delà de ces solides fondements juridiques, les parlementaires, à quelque commission qu'ils appartiennent, peuvent exercer leurs missions de contrôle et d'évaluation sous des formes variées, par exemple en adressant des questions écrites et orales au Gouvernement, en participant à des auditions ou à l'occasion de l'examen de projets et propositions de loi.

**Un contexte particulier peut également offrir des occasions d'imaginer de nouvelles voies de contrôle et d'évaluation.** C'est bien ce qui s'est produit dans la période actuelle de crise, puisque les commissions des finances des deux assemblées, dans le prolongement de la loi du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie, ont pris l'initiative de demander la création d'un **comité de suivi du dispositif de financement de l'économie française**, effectivement consacrée par le décret du 10 décembre 2008 n° 2008-1287.

Ce comité associe les présidents et les rapporteurs généraux des deux commissions des finances ainsi que les trois principaux hauts fonctionnaires concernés<sup>3</sup>. Il examine la mise en œuvre des aides octroyées aux banques au travers des garanties de l'Etat et des concours (prêts et souscriptions au capital) de la Société de financement de l'économie française (SFEF) et de la

---

<sup>1</sup> L'article 51-2 dispose ainsi que « pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation [...], des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. »

<sup>2</sup> « Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

<sup>3</sup> Le gouverneur de la Banque de France, le directeur général du Trésor et de la politique économique et le directeur du budget, ou leurs représentants.

Société de prise de participation de l'Etat (SPPE), **ce qui correspond bien à l'un des objectifs de la présente proposition de loi.**

**Le comité s'est réuni deux fois depuis le début de l'année**, le 27 janvier et le 11 mars, et a obtenu de précieux éclaircissements sur la situation financière des banques et leur utilisation des nouveaux dispositifs de soutien public. Un compte-rendu en a été fait en commission par notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances. Le comité poursuivra ses réunions au cours des prochains mois, aussi longtemps que les dispositifs qui ont justifié sa création seront en place.

### ***B. LES CONTRÔLES JURIDICTIONNELS ET DES MAGISTRATS FINANCIERS***

Comme dans tout système démocratique, le contrôle institutionnel des fonds publics relève non seulement du Parlement, **mais encore de l'autorité judiciaire et des organes juridictionnels ou para-juridictionnels**<sup>1</sup>. Les juridictions judiciaires et administratives peuvent naturellement être conduites à enquêter sur l'utilisation abusive ou illégale d'aides publiques, susceptible de mettre en jeu la responsabilité du bénéficiaire et de donner lieu à diverses qualifications et sanctions d'ordre pénal, civil ou administratif.

Mais surtout, **la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et les chambres régionales et territoriales des comptes**, en tant que juridictions financières de l'Etat, ont une mission étendue de contrôle, d'évaluation et le cas échéant de sanction, de l'utilisation des deniers publics, non seulement par les ordonnateurs et comptables publics qui les octroient, mais encore par leurs bénéficiaires. La Cour de compte a ainsi vu sa légitimité confortée par l'article 47-2 de la Constitution<sup>2</sup> et relève chaque année, dans un rapport public au fort écho médiatique, des cas de mauvaise utilisation des fonds publics par des organismes publics et privés.

De manière très ciblée, on doit rappeler que M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a annoncé le 20 avril 2009 que la Cour aurait achevé, d'ici la fin du premier semestre de cette année, un **pré-rapport sur le soutien apporté par l'Etat à certains établissements bancaires**, et plus particulièrement sur l'application et le contenu des conventions qui lient l'Etat à ces établissements. Ce travail correspond d'ailleurs à une demande formulée, début février 2009, par le Président de la République.

**D'une façon plus générale, la mission d'assistance de la Cour des comptes aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances du**

---

<sup>1</sup> *Tels que certaines autorités administratives indépendantes.*

<sup>2</sup> *Qui dispose que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».*

**Parlement** en matière de contrôle et d'évaluation, inscrite aux 1° et 2° de l'article 58 de la LOLF, prend une dimension croissante et donne lieu, chaque année au Sénat, à la remise d'environ cinq enquêtes et d'autant de rapports d'information des rapporteurs spéciaux concernés. C'est, par exemple, à la suite d'une enquête réalisée par la Cour des comptes (en application de l'article 58-2° de la LOLF) que notre collègue Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », a publié en février 2007 un **rapport d'information sur l'efficacité des aides à l'emploi**<sup>1</sup>.

La mission de contrôle *a posteriori* des comptes des collectivités territoriales, dont les chambres régionales des comptes (CRC) sont investies, implique un champ extensif de vérifications. L'article L. 211-4 du code des juridictions financières prévoit ainsi que **les CRC peuvent vérifier les comptes de toute entité, publique ou privée, qui bénéficie d'un concours financier, supérieur à un seuil peu élevé, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public national ou local.**

Il dispose en effet que « *la chambre régionale des compte peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales, leurs établissements publics ou les établissements publics nationaux [...] apportent un concours financier supérieur à 1.500 euros ou dans lesquelles ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* ».

Enfin, on peut considérer que des autorités administratives indépendantes telles que la **Commission bancaire** (pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement) et l'**Autorité des marchés financiers** (pour les sociétés cotées) sont fondées à formuler un avis ou des recommandations sur les contreparties et la rationalité économique et financière de l'utilisation d'une aide publique comme sur le comportement éthique des dirigeants des sociétés concernées.

### **C. LES NOMBREUX CONTRÔLES INTERNES DE L'ADMINISTRATION**

Dès lors que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics mettent en œuvre des politiques et actions mobilisant des fonds publics (par des dépenses ou de moindres recettes) à destination d'agents privés, il est bien évidemment légitime et nécessaire qu'ils assurent également le contrôle de leur utilisation. Indépendamment du contrôle démocratique et juridictionnel, **ils doivent donc internaliser ces fonctions de contrôle et d'évaluation**, *a fortiori* lorsque ces aides comportent des contreparties clairement identifiées.

---

<sup>1</sup> « Quelle efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi ? », rapport d'information de M. Serge Dassault, fait au nom de la commission des finances, n° 255 (2006-2007), déposé le 21 février 2007.

C'est bien le rôle que jouent les nombreux **corps généraux et ministériels d'inspection** (inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales...), les services de contrôle des impôts, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, et les préfets ou représentants de l'Etat<sup>1</sup>.

**Le contrôle est aussi mis en oeuvre sous l'angle du droit et du budget communautaires.** En premier lieu, les aides d'Etat et allègements fiscaux dont bénéficient les entreprises **doivent respecter le plafond fixé par le règlement n° 1998/2006 relatif aux aides de minimis<sup>2</sup>, soit 200.000 euros sur trois exercices fiscaux.** Ce plafond a été temporairement révisé le 26 novembre 2008.

En second lieu, conformément à la logique de gestion décentralisée des fonds communautaires, qui a pour objet de responsabiliser les Etats membres, les aides agricoles et fonds structurels dont bénéficient les agents économiques **sont préfinancés puis contrôlés par des organismes nationaux**, afin d'assurer leur remboursement ultérieur par la Commission européenne.

Enfin dans le contexte actuel de crise, un dispositif novateur tel que le **médiateur du crédit aux entreprises** et les enquêtes mensuelles de la Banque de France contribuent indirectement au contrôle et à l'évaluation des aides publiques accordées aux banques. Le médiateur du crédit s'appuie sur 8 médiateurs délégués, 105 « comptoirs de médiation » et cellules de suivi dans chaque département, et 700 professionnels « tiers de confiance ».

Si la vocation première de ce dispositif est bien d'apporter une expertise et une solution rapides à des entreprises confrontées à des difficultés de financement, il constitue aussi un instrument privilégié, ainsi qu'en témoigne la richesse des rapports mensuels du médiateur, de connaissance fine « du terrain » **et du respect par les banques des engagements économiques qu'ils ont souscrits au titre des conventions conclues avec l'Etat.**

#### ***D. L'ASPIRATION À UN RENOUVEAU DE L'ÉVALUATION***

En application de l'article 24 de la Constitution, précité, l'évaluation des lois et des politiques publiques ressortit en priorité du Parlement. Elle s'exerce sous des formes diverses (travaux des offices bicaméraux d'évaluation<sup>3</sup> – bientôt ramenés à un seul<sup>4</sup> –, des missions d'évaluation et de

---

<sup>1</sup> L'article 72 de la Constitution dispose ainsi que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, **a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois** ».

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis.

<sup>3</sup> Sur les choix scientifiques et technologiques, la législation et les politiques de santé.

<sup>4</sup> Dans un souci de simplification des structures d'évaluation, la proposition de loi de notre collègue député Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, déposée le 20 mars 2009 et tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement

contrôle<sup>1</sup> et des services d'études, auditions, rapports d'information, amendements tendant à prévoir la remise d'un rapport spécifique par le Gouvernement<sup>2</sup> ou le respect de certaines conditions avant la mise en place de tout nouveau dispositif d'aide à l'activité économique), le cas échéant en recourant à des prestataires extérieurs, et demeure indissociable de la mission de contrôle.

L'évaluation *a priori*, traditionnellement considérée comme absente ou parcellaire, devrait connaître un réel essor puisque la loi organique du 15 avril 2009<sup>3</sup> prévoit une **nouvelle obligation d'assortir tout projet de loi d'une étude d'impact**.

Son article 8 dispose ainsi que « **les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact**<sup>4</sup>. *Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'Etat. [...] Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation* ». Il expose également dans le détail le contenu de ces documents, qui doivent comporter :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités d'outre-mer en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

- **l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus** des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de

---

*des assemblées parlementaires, prévoit de supprimer l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, dont les tâches peuvent être directement assurées par les commissions permanentes des assemblées et par leurs missions d'évaluation et de contrôle (MECSS dans les deux assemblées et MEC à l'Assemblée nationale).*

<sup>1</sup> Le Sénat a institué une mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS).

<sup>2</sup> Tel est par exemple l'esprit des « **niches fiscales à durée déterminée** », défendu par votre commission des finances et qui consiste à conditionner la prolongation d'un avantage fiscal, à l'issue d'une période de trois ans, à une évaluation positive de son impact.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

<sup>4</sup> Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-579 DC, a toutefois considéré que la disposition rendant obligatoire une telle étude d'impact **dès le début de l'élaboration du projet de loi** était contraire à la Constitution.

calcul retenue. **Cette disposition répond en réalité aux objectifs de l'article premier de la présente proposition de loi** en instituant un contrôle *a priori* de la pertinence des aides économiques proposées au regard des objectifs à atteindre en contrepartie de ces aides ;

- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur **l'emploi public** ;

- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat ;

- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

#### ***E. LA PROPOSITION DE LOI : UN DISPOSITIF BUREAUCRATIQUE QUI N'APPORTE PAS DE RÉELLE PLUS-VALUE***

Compte tenu de l'abondance des contrôles déjà en place et exposés *supra*, est-il vraiment nécessaire « d'en rajouter » et de raviver un système de contrôle administré ? Votre rapporteur estime que l'exhumation d'un dispositif qui n'a pas vraiment fait la preuve de son utilité lors de ses deux années d'activité, en 2001 et 2002, **relève de l'illusion étatique si ce n'est de l'aveuglement, et empiète sur les prérogatives du Parlement.**

Il contribue également à **induire le soupçon sur le bien-fondé des aides apportées aux entreprises** et participe d'une défiance idéologique à l'encontre de la vie des affaires, encourageant en cela une tendance déjà trop présente dans la société française.

L'augmentation des licenciements et des défaillances d'entreprises qui caractérise la situation actuelle reste, dans la grande majorité des cas, le fait d'une brutale dégradation des commandes et de l'environnement de marché, qui a pu accentuer certaines situations déjà fragiles. A cet égard, les aides publiques ne constituent en rien une « assurance anti-licenciements » pour l'avenir.

Il est évidemment hors de propos de remettre en cause la légitimité du contrôle et du jugement sur les aides publiques apportées aux entreprises et aux établissements financiers. **Ceux-ci ne sauraient néanmoins procéder uniquement d'une perception émotionnelle**, propice à l'instrumentalisation politique et amplifiée en temps de crise par la remontée du chômage et d'indéniables drames humains. Seule une analyse économique et juridique rationnelle et objective peut conduire à caractériser des situations d'abus manifeste ou de non-respect d'engagements formels de la part des entreprises.

Le Parlement, avec l'assistance de la Cour des comptes, a la légitimité démocratique et constitutionnelle pour procéder à une telle analyse. C'est aussi cette même rationalité économique qui doit inspirer, sans naïveté ni vision stérilisante, toute initiative tendant à « moraliser » davantage les pratiques des dirigeants d'entreprises, le cas échéant par la voie législative.



Votre rapporteur rappelle également que quelle que soit la situation de l'entreprise, **des rémunérations manifestement excessives des dirigeants peuvent faire l'objet de sanctions pénales<sup>1</sup> et fiscales**, sur le fondement de l'abus de biens sociaux ou de l'acte anormal de gestion.

Au surplus, la création d'une énième commission nationale et de ses 22 antennes régionales induirait des **lourdeurs bureaucratiques**, de nouvelles obligations pour leurs membres, qui apparaissent de surcroît en nombre pléthorique (parlementaires, représentants de l'Etat, représentants des syndicats, personnalités qualifiées) et des **charges de gestion supplémentaires** pour les services ministériels et préfectoraux qui devraient en assurer le secrétariat.

\*

\* \*

La commission n'a pas établi de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, **la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi.**

---

<sup>1</sup> On peut à cet égard mentionner la **décision du tribunal de commerce de Nanterre du 3 décembre 2008** (qui faisait suite à une action ut singuli exercée par une société actionnaire), prise à l'encontre de la société Rhodia, qui a :

- solidairement condamné ses dirigeants à des dommages et intérêts sur le fondement de la faute de gestion et à rembourser le montant de l'indemnité de rupture versée à l'ancien président-directeur général de Rhodia, soit 2,11 millions d'euros ;  
- et condamné la société Rhodia à reprendre la provision de 5,3 millions d'euros constituée pour l'attribution d'une retraite complémentaire à son ancien président-directeur général.



## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

#### **Création d'une Commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises**

**Commentaire : le présent article propose de créer une Commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises, également compétente pour les fonds structurels européens.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de créer – ou plutôt de recréer – une Commission nationale chargée d'évaluer et de contrôler les aides publiques accordées aux entreprises. **La notion d'aide publique n'est pas détaillée**, sans doute de manière délibérée puisque les auteurs de la présente proposition de loi entendent étendre le champ du contrôle de la commission nationale aux *« aides publiques de toute nature »*.

Le champ des aides est défini extensivement en ce qui concerne les organismes qui les attribuent. Il s'agit non seulement des aides de **l'Etat**, mais encore de celles accordées par les **collectivités territoriales** et les **établissements publics nationaux ou locaux**. Le second alinéa du présent article étend le périmètre des aides concernées à *« l'utilisation des fonds structurels européens »*.

Le champ des attributaires est également large puisqu'il s'agit des **entreprises et des établissements financiers**, la mention de ces derniers ayant été ajoutée, par rapport au texte de la loi du 4 janvier 2001, pour couvrir explicitement les différentes mesures de soutien public aux banques (exposées *supra*) rendues nécessaires par la crise économique et financière.

Le présent article précise les formes que peuvent prendre les activités de contrôle de la commission nationale :

- **mesurer les impacts** économiques et sociaux des aides publiques aux entreprises (la loi du 4 janvier 2001 prévoyait également que ces impacts étaient *« quantitatifs et qualitatifs »*) ;

- **contrôler leur utilisation**, l'objectif final étant *« d'en améliorer l'efficacité pour l'emploi, la formation professionnelle et les équilibres territoriaux »*.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur constate que la Commission nationale a été conçue comme devant exercer de larges pouvoirs dans un souci de bonne utilisation des deniers publics, qu'ils soient d'origine nationale ou communautaire, au regard des objectifs fixés en contrepartie de l'aide accordée (emploi, formation professionnelle, équilibres territoriaux). **Les conditions d'exercice de ces pouvoirs ne sont cependant pas précisées**, et la rédaction vague de l'article laisse l'impression d'un pouvoir de contrôle étendu, mais imprécis.

Pour autant, votre rapporteur s'interroge sur la façon dont la commission userait de ses pouvoirs :

- si elle exerce un **contrôle de régularité** de l'utilisation des aides publiques, elle fait double emploi avec les corps de contrôle internes des ministères, la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et les rapporteurs spéciaux des commissions des finances, et risque même de se substituer à eux ;

- si elle exerce un **contrôle en opportunité**, elle risque de prendre des décisions de nature bureaucratique éventuellement préjudiciables à l'économie et à l'emploi, manquant ainsi son objectif.

En outre, **l'inclusion des fonds structurels dans le champ des aides contrôlées ne comble aucun vide et se révèle parfaitement redondante avec les dispositifs existants.**

En premier lieu, les aides d'Etat et allègements fiscaux dont bénéficient les entreprises **doivent respecter le plafond de 200.000 euros sur trois exercices fiscaux, fixé par le règlement n° 1998/2006 relatif aux aides de minimis**<sup>1</sup>. Le 26 novembre 2008, la Commission européenne a cependant adopté des mesures temporaires d'assouplissement du régime global des aides d'Etat pour atténuer l'impact de la crise économique. Le plafond *de minimis* a ainsi été porté à 500.000 euros (en montant brut) pour les aides accordées jusqu'au 31 décembre 2010.

Il appartient à l'entreprise, au moment du dépôt de sa déclaration, de tenir compte du montant d'aides *de minimis* dont elle peut bénéficier<sup>2</sup>, certaines déclarations<sup>3</sup> faisant explicitement référence au respect de ce plafond. En outre, les services fiscaux doivent s'assurer, avant d'accorder une nouvelle aide *de minimis*, que son octroi n'a pas pour effet de contribuer à un dépassement du plafond. En l'absence d'une base de données nationale, les

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis.

<sup>2</sup> En tenant compte des éventuelles aides non fiscales déjà octroyées et des aides susceptibles d'être encore accordées jusqu'à la date d'octroi de l'aide fiscale pour laquelle la déclaration est déposée.

<sup>3</sup> Par exemple la déclaration d'exonération temporaire de taxe professionnelle n° 1465-SD concernant les opérations réalisées dans le cadre de l'aménagement du territoire et dans les zones de revitalisation rurale.

services demandent formellement à l'entreprise la liste des aides fiscales et non fiscales dont elle a déjà bénéficié.

En second lieu, conformément à la logique de gestion décentralisée des fonds communautaires, les aides agricoles et fonds structurels dont bénéficient les agents économiques **sont préfinancés puis contrôlés par des organismes nationaux**, afin d'assurer leur remboursement ultérieur par la Commission européenne.

Ces structures sont, en matière agricole, les offices agricoles agréés<sup>1</sup>, l'Agence unique de paiement<sup>2</sup> et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Les versements au titre des fonds structurels<sup>3</sup> sont quant à eux gérés de manière déconcentrée, les préfets de région ayant la double autorité de paiement et de gestion, et contrôlés par les collectivités territoriales et les corps d'inspection, sous l'égide de la Commission interministérielle de coordination des contrôles.

La Commission européenne est susceptible de prononcer des **sanctions et corrections financières** lorsque les justifications des aides se révèlent insuffisantes et les systèmes de contrôle défaillants. Notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial de la contribution française au budget européen, a rappelé dans son dernier rapport budgétaire<sup>4</sup> que les contributions ainsi « subies » par la France, pour reprendre le terme de notre collègue Denis Badré, prennent notamment la forme :

- de **refus d'apurement des dépenses de la PAC**, qui représentent 116 millions d'euros en moyenne annuelle à la charge du budget national, et qui résultent de défaillances dans l'octroi et le contrôle des aides ;

- de corrections financières au titre des **fonds structurels** (118 millions d'euros en 2006, aucune correction en 2007).

En matière agricole, notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de la mission « Agriculture », a également expliqué les **modalités et insuffisances de la procédure de paiement et de contrôle** dans un récent rapport d'information<sup>5</sup> sur les refus d'apurement d'aides accordées en France.

---

<sup>1</sup> Ces organismes de paiement font l'objet de plus de 150 audits annuels conduits par la direction générale pour l'agriculture et le développement rural de la Commission européenne.

<sup>2</sup> Qui a succédé en 2007 à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA).

<sup>3</sup> Essentiellement le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et le Fonds social européen (FSE).

<sup>4</sup> Rapport général du 20 novembre 2008 sur le projet de loi de finances pour 2009, tome II, fascicule 2.

<sup>5</sup> « Politique agricole commune : la France à l'amende », rapport d'information n° 93 (2008-2009) de M. Joël Bourdin, fait au nom de la commission des finances et déposé le 13 novembre 2008.

**En conséquence, et compte tenu des observations figurant dans l'exposé général, votre commission n'a pas adopté l'article premier de la proposition de loi.**

## ARTICLE 2

### Composition de la commission nationale

**Commentaire : le présent article précise la composition de la Commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises.**

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article fixe la composition de la Commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises, **conçue de manière large et plus imprécise que dans la plupart des dispositions législatives de même nature.**

La commission nationale comprend, en effet, des **députés et des sénateurs** désignés par leur assemblée respective, sans que soit précisé leur nombre ni la part qu'ils représentent dans l'ensemble des membres de la commission. Ce point est renvoyé par l'article 8 de la présente proposition de loi à un décret en Conseil d'Etat.

La commission comprend également des **représentants de l'Etat**, sans davantage de précisions.

Enfin, siègent à la commission nationale :

- des représentants des **organisations syndicales** de salariés représentatives au plan national, ainsi que des représentants des **organisations professionnelles** représentatives d'employeurs ;

- des **personnalités qualifiées** à raison de leurs compétences en matière économique et sociale. Une représentation du milieu associatif est notamment prévue.

Il n'est pas précisé quelle est l'autorité chargée de la désignation de ces représentants et personnalités.

#### II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur est pour le moins circonspect sur la composition envisagée de la commission. L'absence de précisions quant au nombre de ses membres, tant au niveau global que par catégorie de titulaire, **est de nature à la rendre pléthorique, bavarde, et à paralyser son fonctionnement.**

Les parlementaires risquent d'y être minoritaires, alors qu'il s'agit de conférer à la commission des pouvoirs importants. Votre rapporteur s'interroge également sur la légitimité et la représentativité du milieu

associatif, *a fortiori* s'il s'agit de permettre aux associations de chômeurs de siéger à la commission nationale.

**En conséquence, votre commission n'a pas adopté l'article 2 de la proposition de loi.**



### ARTICLE 3

#### Saisine et pouvoir consultatif de la Commission nationale

**Commentaire : le présent article précise le pouvoir consultatif de la Commission nationale, le champ de sa saisine et son droit d'information sur les aides publiques octroyées aux entreprises.**

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article fixe les compétences particulières et les modalités de fonctionnement de la Commission nationale. Celles-ci sont de trois ordres :

- la **consultation** : le premier alinéa du présent article prévoit que la commission « *peut être consultée lors de l'institution de tout nouveau dispositif national d'aides publiques aux entreprises et aux banques* ». Cette consultation ne demeure donc qu'une **faculté** afin, ainsi que l'avait précisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lors de l'examen de la loi du 4 janvier 2001, de ne pas encombrer abusivement la commission ;

- la **saisine** : la commission nationale dispose d'un pouvoir d'auto-saisine. Elle peut également être saisie par de multiples voies, non seulement par « *l'une des instances habilitées à désigner un représentant en son sein* », soit l'Etat, les syndicats de salariés et organisations professionnelles d'employeurs, et les associations représentées, mais également par un comité d'entreprise ou, à défaut, un délégué du personnel. Peuvent également saisir la commission nationale : une entreprise, un parlementaire, un maire, un président de conseil général ou régional ;

- **l'information** : chaque préfet de région transmet à la commission nationale un rapport annuel « *sur la mise en œuvre et l'utilisation de l'ensemble des aides aux entreprises* ». La commission peut obtenir des informations complémentaires auprès de tout ordonnateur d'une aide publique afin d'assurer la transparence dans l'attribution et l'usage des aides. Dans le cadre de son auto-saisine ou à la demande d'un élu national ou local, elle peut également interroger les préfets de région ou de département pour obtenir une information consolidée sur l'ensemble des aides reçues par une entreprise déterminée.

Enfin, la commission nationale établit un **rapport annuel** comportant « *ses remarques et avis sur les politiques poursuivies* » et qui peut formuler des propositions sur les critères d'allocation des aides publiques. Ce rapport est transmis au Parlement et rendu public.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur ne peut que déplorer le **caractère largement irréaliste des modalités de saisine et d'information** de la commission nationale retenues par le présent article. En effet, la commission pourra être saisie par un nombre considérable de personnes, à commencer par les 36.571 maires de France, sans évoquer les centaines de milliers de comités d'entreprise et de délégués du personnel...

Un tel champ impliquerait un imposant travail de filtre et d'instruction que ne peuvent assumer – sauf à accroître sensiblement les charges publiques – les services des trois ministères qui, aux termes de l'article 7 de la présente proposition de loi, assurent le secrétariat de la commission.

De même, le **droit d'information étendu de la commission nationale ne paraît guère légitime au regard des attributions dont disposent les élus de la Nation**, qui peuvent adresser des questions écrites précises au Gouvernement et, dans le cadre des pouvoirs de contrôle des commissions des finances, effectuer toutes investigations sur la destination et l'utilisation des aides publiques.

Les conséquences pratiques de cette ouverture beaucoup trop large de la saisine et de l'information se traduiront inmanquablement par la paralysie de la commission nationale.

**En conséquence, votre commission n'a pas adopté l'article 3 de la proposition de loi.**

## ARTICLE 4

### Création de commissions régionales des aides publiques

**Commentaire : le présent article vise à créer dans chaque région une commission régionale des aides publiques chargée d'évaluer l'utilisation des aides publiques octroyées aux entreprises ou aux établissements financiers dans la région.**

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **créer, dans chaque région, une Commission régionale des aides publiques** chargée d'évaluer et de contrôler l'utilisation des aides publiques (telles que définies à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi) octroyées aux entreprises ou aux établissements de crédit dans la région.

Il précise que chaque commission régionale serait composée :

- de parlementaires de la région ;
- de représentants de l'Etat dans la région ;
- de représentants des collectivités territoriales ;
- des représentants des organisations syndicales représentatives de salariés ;
- des représentants des organisations professionnelles représentatives d'employeurs ;
- de personnalités qualifiées, à raison de leur compétence en matière économique et sociale. Il est indiqué qu'une représentation du milieu associatif est prévue à ce titre.

L'avant-dernier alinéa de cet article vise à préciser les modalités d'intervention des commissions régionales : celles-ci **émettraient un avis sur le rapport relatif à la mise en œuvre de l'utilisation de l'ensemble des aides aux entreprises** dans la région devant être remis, par le préfet de région, à la commission nationale, en application des dispositions du troisième alinéa de l'article 3 de la présente proposition de loi. En outre, elles pourraient **« formuler toute proposition tendant à améliorer l'efficacité des politiques poursuivies »**.

Enfin, aux termes du dernier alinéa du présent article, le secrétariat de la commission régionale serait assuré par le représentant de l'Etat dans la région.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur ne peut qu'être défavorable à la création d'une multiplicité d'organismes venant ajouter une couche administrative supplémentaire en sus de la commission nationale visée à l'article premier.

Les missions assignées à ces commissions régionales par l'avant-dernier alinéa du présent article promettent d'en faire **des structures à caractère incantatoire, sans la moindre efficacité économique.**

Malgré cette très probable inutilité, **la gestion de ces commissions par les services du représentant de l'Etat dans la région risque d'être assez lourde.** Il n'y a guère de doute que ces ressources pourraient être bien mieux utilisées par ailleurs.

**En conséquence, votre commission n'a pas adopté l'article 4 de la proposition de loi.**

## ARTICLE 5

### **Saisine directe de l'ordonnateur de l'aide publique par un comité d'entreprise ou un délégué du personnel**

**Commentaire : le présent article vise à donner à un comité d'entreprise ou à un délégué du personnel un droit de saisine de l'ordonnateur d'une aide publique sur le fondement de laquelle l'ordonnateur pourrait suspendre ou retirer ladite aide.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de **conférer au comité d'entreprise ou, à défaut, au délégué du personnel, un droit de saisine de l'ordonnateur d'une aide publique** *« lorsqu'il estime que l'employeur ne respecte pas les engagements souscrits pour bénéficier des aides »*. Il est précisé que le requérant pourrait effectuer cette saisine à partir de la connaissance du montant et de l'utilisation des aides publiques que l'employeur est tenu de lui communiquer conformément à l'article L. 2323-8 du code du travail.

Aux termes du second alinéa du présent article, l'ordonnateur ainsi saisi pourrait décider, après avoir entendu l'employeur et les représentants du personnel, de suspendre ou de retirer l'aide accordée ; **le cas échéant, il pourrait en exiger le remboursement.**

La seconde phrase de cet alinéa prévoit que l'ordonnateur apprécie l'utilisation de l'aide *« en fonction notamment de l'évolution de l'emploi dans l'entreprise considérée, ou des engagements formulés par le chef d'entreprise pour bénéficier de ces aides, ou des objectifs avancés par les salariés et leurs organisations syndicales »*.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur estime que **cet article n'est pas compatible avec le bon fonctionnement des entreprises**, en particulier en période de crise. En effet, une gestion efficace nécessite des décisions rapides. De plus, la forte aggravation de la conjoncture et l'évolution défavorable des carnets de commandes peut parfois, hélas, rendre caducs certains engagements pris dans un autre contexte économique.

Par ailleurs, le présent article ne paraît pas de nature à améliorer le dialogue social au sein des entreprises en l'assortissant d'une nouvelle menace procédurière. Il crée une **forte insécurité juridique** en conférant, en quelque sorte, force de loi aux *« objectifs avancés par les salariés et leurs*

*organisations syndicales* » qui revêtent un caractère opposable à l'entreprise si l'ordonnateur décide de les reprendre à son compte.

Enfin, votre rapporteur doute que la suspension ou la suppression d'une aide publique améliore la situation de l'emploi dans l'entreprise concernée en période de crise économique.

**En conséquence, votre commission n'a pas adopté l'article 5 de la proposition de loi.**

## ARTICLE 6

### **Inclusion des aides publiques perçues par l'entreprise dans le champ du rapport au comité d'entreprise**

**Commentaire :** le présent article vise à ce que le rapport que les entreprises de 300 salariés et plus doivent remettre annuellement au comité d'entreprise porte notamment sur les aides publiques perçues par l'entreprise au cours de l'année écoulée.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Aux termes de l'article L. 2323-55 du code du travail, au moins une fois par an, dans les entreprises d'au moins 300 salariés, **l'employeur remet au comité d'entreprise un rapport d'ensemble sur la situation économique et les perspectives de l'entreprise pour l'année à venir.**

Le contenu de ce rapport, prévu au premier alinéa, est déterminé par décret en Conseil d'Etat, dont les dispositions sont codifiées à l'article R. 2323-11 du même code. Il en ressort que **ledit rapport doit porter sur :**

- l'activité de l'entreprise ;
- le chiffre d'affaires ;
- les bénéfices ou pertes constatés ;
- les résultats globaux de la production en valeur et en volume ;
- les transferts de capitaux importants entre la société mère et les filiales ;
- la situation de la sous-traitance ;
- l'affectation des bénéfices réalisés ;
- **les aides ou avantages financiers consentis à l'entreprise par l'Union européenne, l'Etat, une collectivité territoriale, un de leurs établissements publics ou un organisme privé chargé d'une mission de service public, et leur utilisation ;**
- les investissements ;
- l'évolution de la structure et du montant des salaires ;
- l'évolution de la productivité et le taux d'utilisation des capacités de production, lorsque ces éléments sont mesurables dans l'entreprise.

En outre, le dernier alinéa de l'article R. 2323-11 du code du travail précise que, pour chacune des aides mentionnées *supra* qui entre dans le

champ d'application de la procédure décrite à l'article R. 2323-7-1 du même code<sup>1</sup>, **le rapport indique la nature de l'aide, son objet, son montant, les conditions de versement et d'emploi fixées, le cas échéant, par la personne publique qui l'attribue et son utilisation.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose d'insérer un alinéa au sein de l'article L. 2323-55 du code du travail précisant que le rapport devant être remis au comité d'entreprise *« porte notamment sur les aides publiques perçues par l'entreprise au cours de l'année écoulée »*

Il s'agit donc de reprendre, de façon moins précise, les dispositions du 8° de l'article R. 2323-11 du même code, exposées ci-dessus.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur considère que le présent article est inutile, puisque plus que satisfait par le droit existant. Il préconise donc son rejet.

**En conséquence, votre commission n'a pas adopté l'article 6 de la proposition de loi.**

---

<sup>1</sup> Créé par le décret n° 2009-349 du 30 mars 2009 relatif à l'information et à la consultation du comité d'entreprise sur les interventions publiques directes en faveur de l'entreprise, cet article vise l'attribution directe, par une personne publique, de subventions, prêts ou avances remboursables dont le montant excède un seuil fixé par arrêté (qui reste à prendre) pris par les ministres chargés du travail, de l'économie, du budget et des collectivités territoriales. Il vise également les subventions, prêts et avances remboursables attribués dans le cadre de programmes ou fonds communautaires.



## *ARTICLE 7*

### **Secrétariat de la commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises**

**Commentaire :** le présent article dispose que le secrétariat de la commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises est assuré par les services des ministres en charge de l'économie, des finances, du travail et des affaires sociales.

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose que le secrétariat de la commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises soit assuré par les services des ministres en charge de l'économie, des finances, du travail et des affaires sociales.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur, ayant préconisé de ne pas créer de commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises pour les raisons exposées dans l'exposé général et dans le commentaire de l'article premier de la présente proposition de loi, ne peut être favorable à l'adoption de cet article.

**En conséquence, votre commission n'a pas adopté l'article 7 de la proposition de loi.**

*ARTICLE 8*

**Conditions d'application de la loi**

**Commentaire : le présent article renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application de la loi.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'application de la présente loi.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur, ayant préconisé le rejet de l'ensemble des articles de la présente proposition de loi, n'est pas favorable, par cohérence, à l'adoption de cet article.

**En conséquence, votre commission n'a pas adopté l'article 8 de la proposition de loi.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le jeudi 30 avril 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 239 (2008-2009) relative à l'évaluation et au contrôle de l'utilisation des aides publiques aux entreprises, aux banques et aux établissements financiers.**

La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier sur la proposition de loi n° 239 (2008-2009) relative à l'évaluation et au contrôle de l'utilisation des aides publiques aux entreprises, aux banques et aux établissements financiers.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, a indiqué que cette proposition de loi reprend presque à l'identique un dispositif mis en place par une loi du 4 janvier 2001 et abrogé dans le cadre du collectif budgétaire de décembre 2002. Elle vise ainsi à créer une commission nationale et des commissions régionales d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises.

Il a considéré qu'une telle proposition repose sur un postulat légitime, puisqu'il s'agit de s'assurer que les aides octroyées aux entreprises sont utiles et remplissent l'objectif pour lequel elles ont été conçues et versées. Cependant, le texte proposé risque, selon lui, de s'avérer contre-productif à plusieurs titres :

- il participe à l'entretien d'un climat de défiance à l'encontre des chefs d'entreprises, qu'on ne saurait assimiler à certains dirigeants dont l'appât du gain nuit à l'image de tous ;

- il pourrait fragiliser l'activité des organes de contrôle existants, à commencer par le Parlement ;

- enfin, la proposition de loi vise à « ressusciter » des commissions qui n'ont pas obtenu de résultats convaincants durant leur existence passée, au cours des années 2001 et 2002.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, a déclaré partager l'objectif consistant à contrôler efficacement les aides publiques, affirmé par les auteurs de la proposition de loi. La commission des finances est par nature sensible à la notion de contrepartie des aides publiques et, de manière générale, de contrôle de l'utilité de toute dépense publique, y compris des dépenses fiscales ou sociales. Chaque rapporteur spécial peut le vérifier dans son domaine de compétence. Il a également indiqué que les aides octroyées dans le cadre de la crise actuelle visent à assurer le maintien du financement de l'économie et sont accordées dans un cadre conventionnel, avec des engagements des entreprises bénéficiaires.

Ce soutien public est important dans la conjoncture actuelle. Il a ainsi rappelé certaines mesures prises par le Gouvernement et adoptées par le Parlement depuis l'éclatement de la crise à l'automne dernier : financement et renforcement des fonds propres des banques, mise à leur disposition de 17 milliards d'euros auparavant centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, renforcement des capacités d'intervention d'OSEO, aides à la trésorerie des entreprises, dispositifs dits « CAP » et « CAP+ » pour maintenir à flot le crédit interentreprises, etc. Au regard de cet effort public, le contrôle est donc légitime, qu'il s'agisse des aides « ordinaires » ou des aides « de crise ».

Il a néanmoins estimé que les entreprises doivent pouvoir agir vite dans un contexte social tendu. La très forte dégradation de la conjoncture ne peut que se traduire par une augmentation du chômage et, malgré les amortisseurs sociaux, elle entraîne de la souffrance, et parfois du désespoir, chez nombre de Français. Dans ce contexte, certains comportements patronaux très regrettables ont attisé une colère qui a pu entraîner des actes extrêmes condamnables.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, a ajouté qu'il importe cependant de ne pas oublier deux exigences fondamentales : ne pas faire « d'amalgame » entre tous les entrepreneurs de France, et ne pas créer de nouvelles lourdeurs au moment même où il convient d'agir vite, dans un contexte de crise aiguë.

A cet égard, il a considéré que le dispositif prévu par la proposition de loi est à la fois technocratique, inutile et redondant. En effet, les possibilités de contrôle des aides publiques sont nombreuses. Tout d'abord au plan institutionnel et démocratique, avec le contrôle qu'exerce le Parlement. Ce devoir de contrôle est renforcé et relégitimé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la révision constitutionnelle de juillet 2008. Le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux disposent d'un pouvoir étendu de communication de pièces et documents. La commission des finances publie chaque année des rapports peu complaisants sur l'utilisation des deniers publics et s'efforce d'assurer un meilleur suivi de ses préconisations.

Le contrôle parlementaire s'exerce en continu au travers d'auditions et de questions écrites ou orales au Gouvernement. De nouvelles modalités peuvent aussi être imaginées dans un contexte particulier, comme c'est le cas avec le comité de suivi du dispositif de financement de l'économie, mis en place par décret en décembre 2008 à la demande du Parlement.

Il a exposé que le contrôle des aides publiques est également juridictionnel, que ce soit par les juridictions administratives et judiciaires, et surtout par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. En application des articles 58-1 et 58-2 de la LOLF, la Cour des comptes a une mission d'assistance aux commissions des finances et celle du Sénat lui demande environ cinq enquêtes par an. A ce titre, il a relevé l'exemple du rapport d'information sur l'efficacité des aides à l'emploi publié en février

2007 par M. Serge Dassault, à la suite d'une enquête demandée à la Cour des comptes. Il a ajouté que l'article L. 211-4 du code des juridictions financières prévoit, en outre, que les chambres régionales des comptes peuvent vérifier les comptes de toute entité, publique ou privée, qui bénéficie d'un concours financier (supérieur à 1.500 euros) d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public national ou local.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, a ensuite indiqué que le contrôle est exercé par l'administration elle-même, par les corps généraux d'inspection, les services de contrôle des impôts, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, et les préfets ou représentants de l'Etat. Ce contrôle est notamment mis en œuvre sous l'angle du droit et du budget communautaires, que ce soit le respect du plafond des aides *de minimis* ou le contrôle décentralisé des aides agricoles et des fonds structurels. Il a ainsi rappelé que M. Joël Bourdin a récemment publié un rapport sévère sur les refus d'apurement d'aides agricoles.

Il a néanmoins admis que l'évaluation a pu apparaître comme le « parent pauvre » de la mise en œuvre des politiques publiques. L'évaluation *a posteriori* repose en premier lieu sur le Parlement, au travers des offices bicaméraux d'évaluation, d'auditions ou d'amendements prévoyant la remise d'un rapport spécifique du Gouvernement ou le respect de certaines conditions avant la mise en place de tout nouveau dispositif d'aide à l'activité économique. L'évaluation *a priori*, traditionnellement considérée comme absente ou parcellaire, va cependant connaître un réel essor puisque la loi organique du 15 avril 2009 prévoit une nouvelle obligation d'assortir tout projet de loi d'une étude d'impact détaillée.

Tous ces contrôles existent, même s'il a reconnu qu'ils ne sont pas parfaits. Il n'apparaît donc pas nécessaire « d'en rajouter ». Selon lui, la réintroduction d'un dispositif qui n'a pas fait ses preuves aboutirait en définitive à appauvrir un Parlement qui dispose de pouvoirs accrus en termes de contrôle et d'évaluation des aides publiques.

En outre, le dispositif proposé relève d'une approche assez idéologique et instrumentalise une perception émotionnelle de la crise actuelle. Il se révèle bureaucratique, avec une commission nationale et vingt-deux commissions régionales, des prérogatives illégitimes, des effectifs pléthoriques et des charges de gestion supplémentaires pour les services ministériels et préfectoraux qui devraient en assurer le secrétariat.

Il a enfin considéré que le seul vrai contrôle ne peut que procéder d'une analyse économique et juridique objective, seule à même de caractériser des situations d'abus manifeste ou de non-respect d'engagements formels de la part des entreprises.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, a ensuite exposé le contenu des articles de la proposition de loi, qui illustrent le caractère discutable des modalités retenues pour atteindre l'objectif d'un meilleur contrôle des aides aux entreprises.

L'article 1<sup>er</sup> crée la Commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises et aux établissements financiers. Il ne précise pas la nature des aides publiques concernées, indique certaines formes du contrôle et élargit le champ de compétence aux fonds structurels européens.

L'article 2 donne la composition de la commission, mais sans fixer de nombre pour chaque catégorie (parlementaires, représentants de l'Etat, représentants des syndicats et organisations patronales, personnalités qualifiées), d'où le risque de rendre la commission pléthorique, bavarde, et de paralyser son fonctionnement.

L'article 3 précise les pouvoirs de la commission, qui sont des pouvoirs de consultation lors de la création de tout nouveau dispositif d'aide publique, d'autosaisine, de saisine par des millions d'instances potentielles (notamment un maire, une entreprise ou un délégué d'entreprise), d'information par les préfets et par tout ordonnateur d'aide publique.

L'article 4 crée des commissions régionales, précise leur composition, analogue à celle de la commission nationale, et leurs modalités d'intervention. **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, a jugé que les missions de ces commissions régionales promettent d'en faire des structures à caractère incantatoire et sans efficacité économique.

L'article 5 donne au comité d'entreprise ou à un délégué du personnel un droit de saisine de l'ordonnateur d'une aide publique. L'ordonnateur pourrait suspendre ou retirer ladite aide, ou en exiger le remboursement. Selon lui, une telle disposition crée une forte insécurité juridique pour les entreprises et n'est pas compatible avec leur bon fonctionnement.

L'article 6 inclut les aides publiques dans le champ du rapport que les entreprises d'au moins 300 salariés doivent remettre annuellement à leur comité d'entreprise. Il a expliqué que cette disposition est déjà satisfaite par la partie réglementaire du code du travail.

Enfin l'article 7 précise que le secrétariat de la commission nationale est assuré par les services des ministres en charge de l'économie, des finances, du travail et des affaires sociales, et l'article 8 renvoie à un décret les modalités d'application de la proposition de loi.

Pour conclure, **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, a proposé à la commission de ne pas établir de texte, et de rejeter un à un les articles de la proposition de loi originelle qui viendraient en discussion lors de la séance publique, ce qui équivaldrait à son rejet global.

Cet exposé a été suivi d'un débat.

**M. Bernard Vera** a fait valoir qu'un contrôle accru des aides publiques, notamment celles relevant du soutien à l'emploi, est nécessaire dans un contexte de sévère crise sociale et de forte remontée du chômage. Citant un récent sondage sur les aspirations des Français en matière de contrôle des aides aux entreprises et les propos tenus par le Président de la

République le 19 février 2009, qui appelait à un renforcement du dialogue social, il a considéré que les salariés, premières victimes de la crise, et les organisations syndicales sont fondés à s'impliquer dans ce contrôle.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, s'est déclaré en accord avec l'objectif d'un contrôle plus strict des nombreuses aides publiques octroyées en temps de crise, mais n'a pas approuvé les moyens prévus par la proposition de loi. Il a ajouté que si, lors de l'abrogation du précédent dispositif dans le cadre du collectif budgétaire de décembre 2002, avait pu être évoqué le manque de moyens et de temps dont disposait le Parlement pour exercer sa mission de contrôle, la situation a changé depuis lors, avec l'application de la LOLF et le nouveau calendrier parlementaire introduit par la révision constitutionnelle qui prévoit une semaine par mois dédiée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

**Mme Nicole Bricq** a contesté la sévérité des arguments utilisés par M. Albéric de Montgolfier sur le caractère technocratique et bureaucratique des commissions nationale et régionales de contrôle, et considéré que ces arguments peuvent tout aussi bien être avancés à l'encontre du nouveau dispositif des commissaires à la réindustrialisation, adopté par le Parlement dans la dernière loi de finances rectificative. Elle a ajouté que la situation actuelle de crise justifie davantage la réintroduction de ces commissions que le contexte de 2001, année de leur création.

**M. Jean-Marc Todeschini** a critiqué l'allusion du rapporteur aux actes extrêmes commis dans certaines entreprises et rappelé que le Gouvernement peut aussi s'exposer au reproche de privilégier les réactions émotionnelles en présentant un projet de loi pour chaque événement qui suscite un mouvement dans l'opinion publique. Évoquant la situation très tendue de l'industrie sidérurgique en Lorraine et le doublement du chômage, il a estimé que la présente proposition de loi ne « souffle pas sur les braises » de la crise et que l'absence de renforcement du contrôle des aides publiques ne pourrait que discréditer les politiques.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur**, a fait part de sa compréhension du contexte social actuel et justifié la sévérité de ses propos sur le fonctionnement des commissions par leurs modalités particulièrement larges de saisine, telles qu'elles sont prévues par l'article 3 de la proposition de loi. Puis, après que M. Jean Arthuis, président, eut relevé le risque d'activité « gesticulatoire » de ces commissions, il a insisté sur l'obligation, pour les commissions des finances, de réaliser un suivi plus précis des aides publiques accordées pour remédier à la crise, et l'a illustrée par la création du comité de suivi du dispositif de financement de l'économie.

**M. Roland du Luart** a déclaré comprendre l'émotion des Français devant les effets de la crise mais a constaté que le Parlement tend, depuis quelques années, à réaliser des contrôles plus efficaces et mieux reconnus, en particulier grâce au partenariat renforcé avec la Cour des comptes, à l'initiative du président Jean Arthuis. Ces moyens renforcés de contrôle font

apparaître le dispositif de la proposition de loi comme redondant. En outre, des possibilités de contrôle existent à l'échelle des départements, avec le concours des préfets et des trésoriers-payeurs généraux.

La commission n'a pas établi de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi.



**TABLEAU COMPARATIF**

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Examen par la Commission**

**Proposition de loi relative à  
l'évaluation et au contrôle de  
l'utilisation des aides publiques aux  
entreprises, aux banques et aux  
établissements financiers**

**Article 1<sup>er</sup>**

Il est créé une Commission nationale d'évaluation et de contrôle des aides publiques aux entreprises, chargée de mesurer les impacts économiques et sociaux et de vérifier l'utilisation des aides publiques de toute nature accordées aux entreprises et aux établissements financiers par l'État et les collectivités locales ou leurs établissements publics, afin d'en améliorer l'efficacité pour l'emploi, la formation professionnelle et les équilibres territoriaux.

La Commission nationale est également compétente pour évaluer et contrôler l'utilisation des fonds structurels européens.

**Article 2**

La Commission nationale est composée :

- de députés et sénateurs désignés par leur assemblée respective ;

- de représentants de l'État ;

- de représentants des organisations syndicales représentatives de salariés ;

- de représentants des organisations professionnelles représentatives d'employeurs ;

- de personnalités qualifiées, à raison de leur compétence en matière économique et sociale. Une représentation du milieu associatif est prévue à ce titre.

**Article 1<sup>er</sup>**

**Non adopté.**

**Article 2**

**Non adopté.**

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Examen par la Commission**

**Article 3**

**Article 3**

**Non adopté.**

Outre sa mission générale de contrôle, la Commission nationale peut être consultée lors de l'institution de tout nouveau dispositif national d'aides publiques aux entreprises et aux banques et établissements financiers.

La Commission nationale peut se saisir elle-même ou être saisie par l'une des instances habilitées à désigner un représentant en son sein, un comité d'entreprise ou, à défaut, un délégué du personnel, une entreprise, un parlementaire, un maire ou le président d'un conseil général ou d'un conseil régional.

Chaque préfet de région lui transmet chaque année un rapport sur la mise en oeuvre et l'utilisation de l'ensemble des aides aux entreprises.

La Commission nationale peut obtenir de tout ordonnateur d'une aide publique toutes précisions utiles à une parfaite transparence dans l'attribution et l'usage des aides définies à l'article 1<sup>er</sup>.

À la demande d'un parlementaire, d'un maire, d'un président d'un conseil général ou d'un conseil régional, ou de sa propre initiative, elle peut, en outre, interroger les représentants de l'État dans les régions ou les départements afin d'obtenir les informations permettant de mesurer l'ensemble des aides reçues par une entreprise déterminée. La commission communique ces informations à l'auteur de la saisine.

La Commission nationale établit un rapport annuel qui contient ses remarques et avis sur les politiques poursuivies. Elle peut formuler toute proposition quant aux critères d'allocation des aides publiques aux entreprises et aux établissements financiers.

Ce rapport est transmis au

**Textes en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Examen par la Commission**

Parlement et rendu public.

**Article 4**

Il est créé, dans chaque région, une Commission régionale des aides publiques chargée d'évaluer et de contrôler l'utilisation des aides définies à l'article 1<sup>er</sup> dans la région.

La commission régionale est ainsi composée :

- de parlementaires de la Région ;

- de représentants de l'État dans la Région ;

- de représentants des collectivités territoriales ;

- des représentants des organisations syndicales représentatives de salariés ;

- des représentants des organisations professionnelles représentatives d'employeurs ;

- de personnalités qualifiées, à raison de leur compétence en matière économique et sociale. Une représentation du milieu associatif est prévue à ce titre.

La commission régionale émet un avis sur le rapport prévu au troisième alinéa de l'article 3. Elle peut, en outre, formuler toute proposition tendant à améliorer l'efficacité des politiques poursuivies.

Le secrétariat de la commission régionale est assuré par le représentant de l'État dans la région.

**Article 5**

Tout comité d'entreprise ou, à défaut, un délégué du personnel peut saisir l'ordonnateur d'une aide publique lorsqu'il estime que l'employeur ne

**Article 4**

**Non adopté.**

**Article 5**

**Non adopté.**

| Textes en vigueur  | Texte de la proposition de loi   | Examen par la Commission  |
|--|--|---------------------------|
| <p>Code du travail<br/>Article L. 2323-55</p>  | <p>respecte pas les engagements souscrits pour bénéficier des aides définies à l'article 1<sup>er</sup>. Il peut le faire à partir de la connaissance du montant et de l'utilisation des aides publiques que l'employeur est tenu de lui communiquer conformément à l'article L. 2323-8 du code du travail.</p> <p>L'ordonnateur saisi peut décider, après avoir entendu l'employeur et les représentants du personnel, de suspendre ou de retirer l'aide accordée ; le cas échéant, il peut en exiger le remboursement. Il en apprécie l'utilisation en fonction notamment de l'évolution de l'emploi dans l'entreprise considérée, ou des engagements formulés par le chef d'entreprise pour bénéficier de ces aides, ou des objectifs avancés par les salariés et leurs organisations syndicales.</p> | <p><b>Article 6</b></p>   |
| <p>Au moins une fois par an, dans les entreprises de trois cents salariés et plus, l'employeur remet au comité d'entreprise un rapport d'ensemble sur la situation économique et les perspectives de l'entreprise pour l'année à venir.</p>  | <p>Après le premier alinéa de l'article L. 2323-55 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>  | <p><b>Non adopté.</b></p> |
| <p>A cette occasion, l'employeur soumet un état faisant ressortir l'évolution de la rémunération moyenne horaire et mensuelle par sexe, par catégories telles qu'elles sont prévues à la convention de travail applicable et par établissement, ainsi que les rémunérations minimales et maximales horaires et mensuelles, au cours de l'exercice et par rapport à l'exercice précédent.</p> | <p>« Ce rapport porte notamment sur les aides publiques perçues par l'entreprise au cours de l'année écoulée. »</p>  |                           |
| <p>Le contenu du rapport prévu au premier alinéa est déterminé par décret en Conseil d'Etat</p>  |  |                           |

**Textes en vigueur**

—

**Texte de la proposition de loi**

—

**Examen par la Commission**

—

**Article 7**

Le secrétariat de la Commission nationale est assuré par les services des ministres en charge de l'économie, des finances, du travail et des affaires sociales.

**Article 8**

Les conditions d'application de la présente loi sont déterminées par décret en Conseil d'État.

**Article 7**

**Non adopté.**

**Article 8**

**Non adopté.**