

N° 239

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mars 2009

PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

Par M. Robert HUE, Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Thierry FOUCAUD, Bernard VERA, François AUTAIN, Mme Annie DAVID, M. Guy FISCHER, Mmes Gélita HOARAU, Éliane ASSASSI, M. Michel BILLOUT, Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT, M. Jean-Claude DANGLLOT, Mmes Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, Brigitte GONTHIER-MAURIN, M. Gérard LE CAM, Mme Josiane MATHON-POINAT, M. Jean-Luc MÉLENCHON, Mme Isabelle PASQUET, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR, Mmes Mireille SCHURCH, Odette TERRADE et M. Jean-François VOGUET,

Sénateurs

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« Plus que jamais le dialogue social est nécessaire. Désormais les organisations syndicales seront associées aux opérations de restructurations dans les entreprises. Elles participeront aussi au contrôle des aides publiques (...). C'est une transparence que nous devons aux contribuables. »

C'est en ces termes que le Président de la République lui-même, le 19 février dernier, a rendu compte de la nécessité d'une plus grande transparence de l'utilisation de l'argent public en direction des entreprises, des banques et des établissements financiers.

La situation de grave crise économique et sociale où se trouve plongé le pays, les remèdes qu'on tente d'y apporter, que ce soit par le plan de sauvetage des banques, celui de relance de l'activité comme des dernières dispositions destinées aux ménages, tout exige que nous soyons le plus vigilant possible sur l'utilisation de cette matière première de plus en plus précieuse, l'argent public.

Cette intervention de l'État dans l'économie est multiforme : elle recouvre à la fois les dispositifs d'allègement des cotisations sociales, mais aussi les mesures corrigeant l'application de la loi fiscale en matière d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu, ou encore les multiples dispositions ayant conduit à réduire le poids de la taxe professionnelle et donc, plus récemment, les garanties accordées par l'État aux établissements financiers comme les dotations en capital, notamment au travers de sociétés ou fonds à capitaux publics dédiés à cette vocation.

Enfin, on ne peut oublier la distribution des crédits adossés aux fonds structurels européens.

Cet argent public doit impérativement concourir à atteindre un grand objectif national de maintien et de créations d'emplois, d'essor des qualifications et de développement d'investissements utiles à la création de richesses réelles.

Il convient donc que l'octroi de toute aide publique soit assorti d'une obligation de résultats concrets, précis et vérifiables en termes d'emplois et de formation des salariés.

C'est, pour nous, ce qui pourrait donner sens à la « bonne gouvernance » de nos entreprises, comme de nos banques et établissements financiers.

D'ailleurs, dans un rapport récent consacré à l'évolution de notre système fiscal, le rapporteur général du budget, M. Philippe MARINI, sénateur maire UMP de l'Oise, ne dit pourtant pas autre chose.

Ce rapport, titré « Le système fiscal français à l'épreuve de la crise » et publié sous le numéro 75 (2008-2009) indique notamment :

« De fait, l'évaluation de ce dispositif (celui de l'allègement général des cotisations sociales sur les bas salaires) ne fait l'objet d'aucune mesure de sa performance au regard de la politique de l'emploi, que ce soit dans les projets de loi de finances successifs, ou dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Aujourd'hui, une diminution progressive du niveau et du coût des exonérations doit être envisagée, afin de redéployer ces moyens vers d'autres politiques, notamment le soutien à la compétitivité des entreprises.

Dès 2005 et suite à la saisine du commissaire au plan par notre collègue député (UMP) du Val de Marne, Gilles CARREZ, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le Commissariat général du Plan, devenu en 2006 le Centre d'analyse stratégique (CAS), constatait que « les marges de manœuvre pour amplifier la politique d'allègement du coût du travail sur les bas salaires [avaient] atteint leurs limites » dans la mesure où les cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC avaient presque totalement disparu.

La question était d'ores et déjà posée du redéploiement des moyens affectés à la politique de soutien aux bas salaires, peu qualifiés et présentant de faibles perspectives d'évolution, vers des politiques d'organisation du travail qualifiantes.

À cet égard, votre rapporteur général considère que l'efficacité des allègements généraux de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi doit faire l'objet d'une évaluation. »

Pour répondre à une telle préoccupation, le groupe CRC – SPG estime nécessaire la création d'une commission nationale d'évaluation et de

contrôle de l'utilisation des fonds publics pour l'emploi et la formation et d'organismes similaires dans chaque région. C'est l'objet de cette proposition de loi.

Ce sont ces constatations qui nous incitent à proposer la création de commissions de contrôle de l'utilisation des fonds publics pour l'emploi et la formation aux niveaux national et régional. Ces organismes, associant partenaires sociaux, administrations, banques, institutions publiques et élus, auraient vocation à assurer le suivi des aides. Ils auraient compétence pour faire toute investigation sur l'utilisation et l'efficacité des aides directes et indirectes, singulièrement au regard de la situation de l'emploi.

Ils pourraient formuler des propositions quant aux critères d'allocation desdites aides.

Les missions de ces organismes seraient donc orientées dans trois directions :

. Assurer la lisibilité et la transparence du système d'aides publiques aux entreprises. Il est aujourd'hui indispensable de dresser un état de l'ensemble des aides aux entreprises en France. C'est une exigence légitime. Les salariés d'une entreprise ne disposent pas, aujourd'hui, d'informations synthétiques relatives aux aides publiques reçues par leurs employeurs.

. Assurer un suivi détaillé, concret et régulier de l'utilisation des aides. Plusieurs administrations ont pour compétence d'exercer un contrôle sur l'utilisation des fonds publics. Tout montre le besoin de faire converger le travail des différents organismes et de renforcer les moyens d'enquête sur l'utilisation des aides publiques. La collectivité doit connaître l'usage qui en est fait et se doter des outils permettant de vérifier que les engagements pris sont respectés. C'est l'un des objets des commissions nationales et régionales dont nous demandons la création. Elles pourraient notamment s'appuyer sur les travaux des instances de suivi paritaires existant dans les entreprises les plus importantes, conformément aux dispositions en vigueur.

. Renseigner et alerter les pouvoirs publics sur l'impact réel, en termes d'emploi et de formation, des flux financiers publics au bénéfice des entreprises ; proposer des modifications, des suppressions, des suspensions, voire des remboursements des aides, en fonction des résultats en termes d'emplois, pour des réorientations.

Les bilans, les études et les propositions de ces commissions seront rendus publics régulièrement, notamment par le recours au service public de l'audiovisuel.

La même remarque vaut, bien entendu, pour l'information de la représentation nationale.

Elles ont également vocation à émettre des recommandations sur les critères d'attribution, sur les conditions d'utilisation et sur les façons d'améliorer l'efficacité sociale des aides.

C'est en définitive d'une réforme des aides à l'emploi visant à passer d'une logique de subsides à une logique d'incitation en créant des fonds régionaux pour l'emploi, la formation et le développement dont le pays a besoin.

L'outil législatif est donc le plus approprié pour, en créant une commission nationale d'évaluation et des commissions régionales, commencer à mettre en œuvre cette nécessaire réforme de l'action publique en direction des entreprises.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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 3

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 œuvre 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^{er}.

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 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^{er} 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 respecte pas les engagements souscrits pour bénéficier des aides définies à l'article 1^{er}. 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.

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.

Article 6

Après le premier alinéa de l'article L. 2323-55 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ce rapport porte notamment sur les aides publiques perçues par l'entreprise au cours de l'année écoulée. »

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.